

T.C.
BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI PERSPEKTİFİNDE HÜKÜMET
MODELLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

AHMET ERDEM

TEZ DANIŞMANI

DR. ÖĞR. ÜYESİ FAHİRİYE BEGÜM YILDIZELİ

BİLECİK, 2024

10614880

T.C.
BİLECİK ŞEYH EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI PERSPEKTİFİNDE HÜKÜMET
MODELLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

AHMET ERDEM

TEZ DANIŞMANI

DR. ÖĞR. ÜYESİ FAHRİYE BEGÜM YILDIZELİ

BİLECİK, 2024

10614880

BEYAN

“Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Perspektifinde Hükümet Modellerinin Değerlendirilmesi” adlı yüksek lisans tezinin hazırlık ve yazımı sırasında bilimsel araştırma ve etik kurallarına uyduğumu, başkalarının eserlerinden yararlandığım bölümlerde bilimsel kurallara uygun olarak atıfta bulunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, tezin herhangi bir kısmının Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi veya başka bir üniversitede başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını, aksinin tespit edileceği muhtemel durumlarda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Bu çalışmanın, Bilimsel Araştırma Projeleri (BAP), TÜBİTAK veya benzeri kuruluşlarca desteklenmesi durumunda; projenin ve destekleyen kurumun adı proje numarası ile birlikte, ETİK KURUL onayı alınması durumunda ise ETİK KURUL tarih karar ve sayı bilgilerinin beyan edilmesi gerekmektedir.			
DESTEK ALINMIŞTIR		DESTEK ALINMAMIŞTIR	X
Destek alındı ise;			
Destekleyen kurum;			
Desteğin Türü		Proje Numarası	
1- BAP (Bilimsel Araştırma Projesi)			
2- TÜBİTAK			
Diğer;.....			
ETİK KURUL onayı var ise;			
ETİK KURUL karar tarih/sayı:		/.....	

Ahmet ERDEM

.../.../2024

İmza

ÖN SÖZ

Bu çalışmada, ilk olarak kamu yönetimi kavramına dair teorik bir alt yapı oluşturularak kavramın net olarak anlaşılması sağlanmıştır. Teorik alt yapı oluşturulduktan sonra geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile yeni kamu yönetimi anlayışının gelişimi ve özellikleri ele alınmış ve iki anlayışın karşılaştırılması yapılmıştır. Kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan hükümet modellerinin ortaya çıkışları ile genel özellikleri kapsamlı bir şekilde incelenmiş ve yeni kamu yönetimi anlayışı perspektifinde analiz edilmiştir. Son olarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişin tarihsel arka planına, yapılan anayasa değişikliklerine, yeni sistemin getirdiği düzenlemeler ile oluşturduğu yeni yapılanmalara yer verilmiş ve sistemin yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde değerlendirilmesi yapılmıştır.

Tezin her bir bölümünde çok kıymetli katkıları olan, yazdığım her bir cümleyi büyük bir özenle inceleyen, sürecin hiçbir aşamasında beni karamsarlığa düşürmeden yol gösteren danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Sayın Fahriye Begüm YILDIZELİ'ne sonsuz şükranlarımı sunuyorum. Tez konumun belirlenmesinde değerli görüşlerini paylaşan Doç. Dr. Sayın Mustafa Serhan YÜCEL hocama da ayrıca teşekkür ederim.

İlköğretimden liseye, ön lisans eğitimimden lisans eğitimime kadar öğrencisi olmaktan büyük mutluluk ve gurur duyduğum her bir hocama minnettarım. Şüphesiz böylesi bir çalışmanın ortaya çıkmasında her birinin üzerimde ayrı ayrı emeği bulunmaktadır. Sürecin en başından beri yanımda olan dostlarıma ve akrabalarıma da çok teşekkür ediyorum.

Ve nasıl teşekkür edeceğimi bilemediğim ailem, iyi ki varsınız. Sizlerin desteği ve anlayışı olmasa, ben bu tezi yazamıyor olurdum. Varlığınıza sonsuz kez şükürler olsun. Yüce Allah sizlere karşı mahcup etmesin.

Ahmet ERDEM

2024

ÖZET

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI PERSPEKTİFİNDE HÜKÜMET MODELLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu yönetimi, toplumun taleplerine ve ihtiyaçlarına yanıt veren, sorunların çözümüne yönelik politikalar geliştiren ve bunları kamusal mal ve hizmetler ile hayata geçiren bir sistemdir. Halk, örgüt, kamu politikası, norm düzen, mali kaynak ve kamu görevlileri gibi elemanlara sahip olan kamu yönetimi, yönetim sistemi içerisinde yer alan unsurları tanımlamayı, sınırlarını açıklamayı ve toplumun ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılamayı amaçlamaktadır. Kamu yönetimi düşüncesinin gelişimine dair yapılan çalışmalar, genel olarak kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak değerlendirilmesini vurgulamaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, katı örgüt yapısı, katı hiyerarşi, bürokrasi yönelimli işlerlik ile merkeziyetçi bir yapı üzerine inşa edilmiştir 1980’li yıllarda, özellikle Anglo-Sakson coğrafyada ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı ise esnek örgüt yapısı, esnek hiyerarşi, piyasa yönelimli işlerlik ile âdem-i merkeziyetçi bir yapıdadır. Kamu sektörü yönetim tekniklerine, özel sektör yönetim tekniklerinin entegre edilmesini vurgulamaktadır. Yeni Sağ akımının ortaya çıkması, yeni anlayışın benimsenmesinde yer alan temel aktörlerdendir. Bu nedenle geleneksel kamu yönetimi anlayışının karşısında yer alan bir konumdadır. Kamu yönetiminde yaşanan bu değişim ve dönüşüm, hükümet modellerini de etkilemiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, yürütme organının güçlü olduğu başkanlık sisteminde, yürütme organının kontrol altında tutulduğu parlamenter sistemde ve yürütme organında güç dengesi gözetilen yarı başkanlık sisteminde, farklı uygulama alanları bulmuştur. Türkiye, 2007 anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini, 2017 anayasa değişikliği ile de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesini öngören düzenlemeleri kabul etmiş ve 2018’de yapılan seçimler sonucunda yeni sisteme geçilmiştir. Klasik başkanlık sisteminden esinlenerek oluşturulan bu sistem, “Türk Tipi” olması nedeniyle kendine has özellikler taşımaktadır. Her sistemde olduğu gibi çeşitli avantaj ve dezavantajlara sahip olan bu yeni sistem, özellikle cumhurbaşkanlığı teşkilatlanmasında oluşturulan yeni yapılar ile yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanabilmesi için olumlu izlenimler vermektedir. Bu izlenimlerin seyrini daha net görebilmek için sistemin uygulanışına zaman tanımak gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Hükümet Modelleri, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yönetişim, Etkinlik ve Verimlilik.

ABSTRACT

EVALUATION OF GOVERNMENT MODELS IN THE PERSPECTIVE OF NEW PUBLIC ADMINISTRATION UNDERSTANDING

Public administration is a system that responds to the demands and needs of society, develops policies to solve problems and implements them with public goods and services. Public administration, which has elements such as people, organization, public policy, norm, order, financial resources and public officials, aims to define these within the administration system, explain its boundaries and meet the needs of the society in the best way. Studies on the development of public administration thought generally emphasize the evaluation of public administration as a separate discipline. The traditional public administration approach was built on a centralist structure with a rigid organizational structure, rigid hierarchy and bureaucracy-oriented operability. The new public administration approach, which emerged in the 1980s, especially in the Anglo-Saxon geography, was built on a flexible organizational structure, flexible hierarchy, market-oriented operability. It has a decentralized structure. It emphasizes the integration of private sector administration techniques into public sector administration techniques. The emergence of the New Right movement is one of the main actors in the adoption of the new understanding. Therefore, it is in a position opposite to the traditional understanding of public administration. This change and transformation in public administration has also spread to government models. The new public administration approach has found different application areas in the presidential system where the executive body is strong, in the parliamentary system where the executive body is under control, and in the semi-presidential system where the balance of power is observed in the executive body. Along with the 2007 constitutional amendment, Turkey adopted the regulations that stipulate the election of the president by the people, and the transition to the Presidential System of Government and the new system was adopted as a result of the elections held in 2018. This system, inspired by the classical presidential system however, has unique features because it is called the “Turkish Type”. This new system, which has various advantages and disadvantages as in every system, gives positive impressions for the implementation of the new public administration approach, especially with the new structures created in the presidential organization. To see the course of these impressions more clearly, it is necessary to allow time for the implementation of the system.

Key Words: New Public Administration Concept, Government Models, Presidential Government System, Governance, Effectiveness and Efficiency.

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
TABLOLAR LİSTESİ.....	vii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	viii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ: TANIMI, AMACI, KAPSAMI, ELEMANLARI VE ORTAYA ÇIKIŞI

1. Kamu Yönetimi: Tanım, Amaç ve Kapsam.....	8
2. Kamu Yönetiminin Elemanları.....	9
3. Kamu Yönetiminin Ortaya Çıkışı.....	10
3.1. Avrupa’da Kamu Yönetimi Düşüncesinin Gelişimi.....	11
3.1.1. Kameral Bilimler.....	11
3.1.2. Kamu Yönetiminin İlkeleri ve Jean Bonnin.....	12
3.1.3. Kamu Yönetimine İdare Hukuku Etkisi.....	13
3.1.4. Yönetim İlkeleri ve Henri Fayol.....	13
3.1.5. Bürokrasi Yaklaşımı ve Max Weber.....	14
3.2. ABD’de Kamu Yönetimi Düşüncesinin Gelişimi.....	16
3.2.1. Kamu Yönetimi Düşüncesi ve Woodrow Wilson.....	16
3.2.2. Woodrow Wilson’ın Görüşleri Sonrası Kamu Yönetiminin Gelişimi.....	17
3.2.3. Bilimsel Yönetim Anlayışı ve Frederick Taylor.....	19
3.2.4. İdari Davranış ve Herbert Simon.....	20

İKİNCİ BÖLÜM

GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÜZERİNE BİR KARŞILAŞTIRMA

1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı.....	22
1.1. İlkeler, Düşünceler ve Özellikler.....	23
1.2. Eleştiriler.....	26
2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.....	27
2.1. Ortaya Çıkışı.....	28
2.1.1. Minnowbrook Konferansları.....	28
2.1.2. Dwight Waldo ve George Frederickson’ın Kamu Yönetimine Etkileri.....	29

2.2. Gelişimi.....	31
2.3. Temel Özellikleri.....	36
2.4. Etkinlik ve Verimlilik.....	41
2.5. Yönetişim.....	42
2.6. Eleştiriler.....	45
3. Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışlarının Karşılaştırılması.....	46

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE HÜKÜMET MODELLERİ: PARLAMENTER SİSTEM, BAŞKANLIK SİSTEMİ VE YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

1. Parlamenter Sistem.....	50
1.1. Parlamenter Sistemin Özellikleri.....	52
1.2. Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm.....	54
1.3. Parlamenter Sistemin Avantaj ve Dezavantajları.....	55
2. Başkanlık Sistemi.....	57
2.1. Başkanlık Sisteminin Özellikleri.....	58
2.2. Başkanlık Sisteminin Avantaj ve Dezavantajları.....	59
2.3. Parlamenter Sistem ile Başkanlık Sisteminin Karşılaştırılması.....	61
3. Yarı Başkanlık Sistemi.....	62
3.1. Yarı Başkanlık Sisteminin Özellikleri.....	63
3.2. Yarı Başkanlık Sisteminin Avantaj ve Dezavantajları	64
4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Hükümet Modellerinin Değerlendirilmesi.....	65
4.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Parlamenter Sistem ve İngiltere.....	66
4.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Başkanlık Sistemi ve ABD.....	69
4.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Yarı Başkanlık Sistemi ve Fransa.....	71

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş.....	77
1.1. Tarihsel Arka Plan.....	77
1.2. 2007 ve 2017 Anayasa Değişiklikleri.....	81
1.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD Başkanlık Sisteminin Karşılaştırılması.....	84
2. Yeni Sistemde Cumhurbaşkanı: Yetkileri, Makamı ve İdari Teşkilatı.....	85

2.1. Cumhurbaşkanı: Adaylık, Seçimi, Görev ve Yetkileri ile Yardımcıları.....	85
2.2. Cumhurbaşkanlığı Makamı.....	89
2.3. Cumhurbaşkanlığı İdari Teşkilatı.....	90
2.3.1. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı.....	90
2.3.2. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisler.....	91
2.3.3. Bakanlar ve Bakanlıklar.....	93
2.3.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Avantaj ve Dezavantajları.....	96
3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Değerlendirilmesi.....	98
SONUÇ	106
KAYNAKÇA	112



TABLÖLAR LİSTESİ

	Sayfa
Tablo 2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması.....	47
Tablo 3.1. Parlamenter Sistemin Avantaj ve Dezavantajları.....	56
Tablo 4.1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı.....	95



KISALTMALAR LİSTESİ

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AYM: Anayasa Mahkemesi

CBK: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

MGK: Milli Güvenlik Kurulu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

age: Adı Geçen Eser

agm: Adı Geçen Makale

agt: Adı Geçen Tez

m: Madde Numarası

s: Sayfa Numarası

GİRİŞ

Kamu yönetimi, insanların toplu ve bir arada yaşamaya geçtiğinden beri varlığını gösteren bir kavram ve sistemdir. İnsanlık tarihinde yaşanan gelişmeler ve değişimler, kamu yönetimini de etkilemiş ve onu dinamik bir kimliğe sokmuştur. Bu nedenle kamu yönetiminin bir kavram ve sistem olarak, üzerinde görüş birliğine varıldığı bir tanımı bulunmamaktadır. Yapılan her farklı tanımlama, kamu yönetiminin başka bir boyutuna işaret etmektedir. Bu da kamu yönetiminin, yönetim sistemleri içerisinde oldukça geniş bir alana yayıldığını ve kapsayıcı bir niteliğe sahip olduğunu göstermektedir. Tanımlanması hususundaki genel kanaat, toplumun ihtiyaçlarına, taleplerine yanıt verebilecek ve sorunlarına çözüm olacak kamu politikalarını, mal ve hizmetlerini, etkin ve verimli bir şekilde üreten ve sunan bir sistem olduğu yönündedir. Bu tanımlama içerisinde, birçok amacı olan kamu yönetiminin ana amacı da yer almaktadır. Yönetim sistemi içerisinde yer alan unsurları tanımlamak ve sınırlarını belirlemek ile toplum yapısına uygun ve ihtiyaçlarını karşılayan politikalar geliştirmek, kamu yönetiminin amacını ifade etmektedir. Kamu yönetimi bu amacını halk, örgüt, kamu politikası, norm düzen, mali kaynak ve kamu görevlileri gibi elemanları ile yerine getirmektedir.

Kamu yönetimi düşüncesinin gelişimi ve ortaya çıkışı, onun siyaset biliminin bir alt dalı olarak değerlendirilmesi noktasından başlamaktadır. Yapılan çalışmalar ve ortaya konan eserler, kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak ele alınmasını vurgulamaktadır. Burada başı çeken gelişme, Avrupa'da ve özellikle Prusya'da ortaya çıkan Kameralizm düşüncesinin bir sonucu olarak, Kameral Bilimler akademik kürsülerinin kurulması kabul edilmektedir. Bu kürsülerin kurulması ile kamu yönetimi ayrı bir alan olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Jean Bonnin, Henri Fayol, Max Weber gibi düşünürler de bu doğrultuda çalışmalar yapmış ve kamu yönetiminin müstakil bir disiplin olarak ele alınmasına katkıda bulunmuşlardır. ABD'de ise kamu yönetiminin ayrı bir alan olarak değerlendirilmeye başlaması, 19. yüzyıl sonralarına tekabül etmektedir. Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow, Leonard D. White, W. F. Willoughpy, H. Gullick ve L. Urwick, Frederick Taylor ve Herbert Simon kamu yönetiminin özel bir alan olarak ele alınmasına dair çalışmalar ortaya koymuşlardır.

Çalışmanın birinci bölümünde, kamu yönetiminin çeşitli tanımlamaları yapılmış, farklı tanımlamaların olmasına sebep olan unsurlar ile kamu yönetiminin amacı, kapsamı ve elemanları ele alınmıştır. Teorik ve kavramsal çerçeve ortaya konduktan sonra, kamu yönetimi düşüncesinin Avrupa'da ve ABD'de gelişimi ve ortaya çıkışı, iki alt başlık altında

incelenmiştir. Bu incelemede, kamu yönetiminin ayrı bir alan ve disiplin olarak ele alınmasını vurgulayan çalışmalara ve çalışmaları yapan düşünürlere yer verilmiştir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, ilk olarak 19. yüzyıl ortalarında İngiltere’de, kamu kurumlarındaki istihdam yapısı ile personelin yetkinlik düzeyine dair yapılan çalışmalar doğrultusunda kendini göstermiştir. Bu anlayış Woodrow Wilson, Frederick Taylor ve Max Weber’in düşünceleri ekseninde şekillendirilmiştir. Weber’in oluşturmuş olduğu ideal tip bürokrasi modeli, geleneksel kamu yönetimi anlayışının omurgasını oluşturmaktadır. Wilson’da, Weber’in bürokrasi modelinde olduğu gibi kamu politikalarının üretiminde uzmanlık ve teknik bilginin önemini vurgulamıştır. Taylor ise bilimsel yöntemler geliştirerek, geleneksel kamu yönetimi anlayışına katkıda bulunmuştur. Temel olarak, kamu yönetiminin siyasi alandan ayrılması vurgulanmıştır. Büyük Buhran ve II. Dünya savaşı sonrası, devletler yeniden inşalarını, yalnızca kendi bürokratik örgütlenmeleri gerçekleştirme yoluna gitmiştir. Bu nedenle özel sektörde yaşanan gelişmeler ihmal edilmiştir. Refah devleti anlayışının ortaya çıkması, devletlerin bu tercihinde etkili olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında katı örgüt yapısı, katı hiyerarşi, bürokrasi yönelimli işlerlik ile merkeziyetçi bir yapı söz konusudur. Kamu hizmetleri bürokrasi tekelinde yerine getirilir. Uzmanlaşma ve iş bölümü, yönetimin esas unsurlarıdır. Kamu yönetimi ile siyaseti ayrı tutması, geliştirilen ilkelerin evrensel olduğunu iddia etmesi, yönetimde insan unsuruna önem vermemesi ve özel sektör gelişmelerini takip etmemesi gibi gerekçelerle eleştirilmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışı ve gelişimi, Minnowbrook Konferanslarına dayanmaktadır. İlk konferans, 1968’de Dwight Waldo tarafından organize edilerek yapılmıştır. Bu konferansta toplumsal sorunlar ve bu sorunların çözümünde kamu kurumlarının yetersizliği, müşteri odaklı yaklaşım ve sosyal eşitlik gibi konular üzerinde durulmuştur. Bu konular, yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışına olanak sağlamıştır. İkinci konferans, 1988’de yapılmıştır. Bu konferansta temel olarak kamu yönetiminde etik ve demokrasi konuları, örgüt yapısı ve politika üretim süreçleri ele alınmıştır. George Frederickson bu konferansın önemini, vatandaşın yönetime etkin katılımı ve çoğulcu yönetim anlayışın tek seçenek olmadığını vurgulanması olarak ifade etmektedir. Kamu yönetimini sorgulayan nitelikteki bu iki konferans, merkezinde sosyal adalet ve eşitlik olan yeni kamu yönetimi anlayışının zeminini oluşturmaktadır. 1980’li yıllar kamu yönetiminde bir dönüm noktası olmuş ve yeni kamu yönetimi anlayışı, özellikle Anglo-Sakson coğrafyada kendini göstermeye başlamıştır. Yaşanan ekonomik krizler, özel sektör uygulamalarının gösterdiği gelişim ve Yeni Sağ akımı, yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesinde etkili olmuştur.

Çünkü geleneksel kamu yönetimi anlayışı, her alanda kendini hissettiren değişimlere uyum sağlayamamıştır. Değişimlere uyum sağlayacak bir yönetim anlayışı olarak yeni kamu yönetimi anlayışı uygulamaları tercih edilmeye başlanmıştır. Özel sektör yönetim mantığının ve tekniklerinin, kamu sektörüne aktarılmasını belirten yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetiminde ciddi bir dönüşümü ifade etmektedir. Esnek örgüt yapısı, esnek hiyerarşi, piyasa yönelimli işlerlik, yönetişim, etkinlik, verimlilik ve şeffaflık üzerine kurulu bir yapıdadır. Bu özellikleri nedeniyle geleneksel kamu yönetimi anlayışının karşısında yer almaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yararı ilkesini ortadan kaldırma ihtimalinden, özelleştirme uygulamalarını ağırlık vermesinden, vatandaş müşteri konumuna getirmesinden ve sunduğu yeniliklerin her ülke için uygulanabilir olmayışı nedeniyle eleştirilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, geleneksel ve yeni kamu yönetimi anlayışlarının ortaya çıkışlarına, gelişim süreçlerine, temel özelliklerine ve ilkelerine ve yöneltelen eleştirilere yer verilmiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının oluşmasında etkili olan düşünürler olduğu, yeni kamu yönetimi anlayışında ise böyle bir durumun söz konusu olmadığı ifade edilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışının oldukça ön planda tuttuğu etkinlik, verimlilik ve yönetişim kavramları detaylı bir şekilde incelenmiştir. Son olarak, her iki anlayışının karşılaştırılması yapılmış ve farklılıklarının net bir şekilde anlaşılması sağlanmıştır.

Hükümet modellerinin çeşitlilik göstermesinde ve farklı formatlarda oluşmasında, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki etkilidir. Yargı organının tarafsızlığı genel kabul gördüğü için bu ilişki içerisinde yer almamaktadır. Bu doğrultuda hükümet modelleri, devlet yönetim yapısında yer alan kuvvetlerin aralarındaki ilişki düzeyine göre meydana gelen yönetim modelleri olarak tanımlanmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama ve yürütme organlarının ayrı aktörler tarafından kullanılması gerektiğini ifade etmektedir. Hükümet modellerinin sınıflandırılmasında önemli olan bu ilke, parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemi olmak üzere üç hükümet modelinin oluşturulmasında esas teşkil etmektedir. Parlamenter sistem, yumuşak kuvvetler ayrılığına; başkanlık sistemi, sert kuvvetler ayrılığına ve yarı başkanlık sistemi, karma kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Yürütme organı, yasama organının içinden çıktığı için parlamenter sistemde yumuşak kuvvetler ayrılığı; yasama ve yürütme organlarının sınırları birbirinden kesin çizgilerle ayrılması nedeniyle başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığı söz konusudur. Yarı başkanlık sisteminde hem yumuşak kuvvetler ayrılığına hem de sert kuvvetler ayrılığına hitap eden özellikler yer almaktadır. Söz konusu sistemlerin kendi içinde avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında hükümet modelleri değerlendirilirken, daha çok yürütme organlarının üzerinde durulmaktadır. Çünkü kamu yönetimi ve dolayısıyla uygulanacak kamu politikaları, yürütme organlarının bir uzantısıdır. Yürütme organı ile kamu yönetimi birbirinden ayrı tutulamamaktadır. Hükümet modelleri içerisinde, yürütme organlarının farklı şekilde oluşmasından dolayı yeni kamu yönetimi anlayışı endeksli uygulanacak politikalar da farklılık göstermektedir. Parlamenter sistemde, güven oyu mekanizmasının ve koalisyon hükümetlerinin varlığı, yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü etkin ve verimli yönetim anlayışının uygulanmasına engel oluşturmaktadır. Fakat tek parti iktidarının söz konusu olduğu bir durumda, yönetimde kalma süresi boyunca etkin bir yönetim anlayışı sergilenebilmektedir. Başkanlık sisteminde güçlü bir yürütme yapısının varlığı, yürütmenin başına gelecek kişinin bizzat halk tarafından seçilmesi ve görev süresinin belli ve sabit olması, etkin, verimli, şeffaf ve hesap verilebilir yönetimlerin ve kamu politikalarının oluşmasına imkân vermektedir. Bu yönleriyle başkanlık sistemi, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir profil çizmektedir. Fakat iktidarın kişiselleşmesi ve meşruluk krizleri gibi durumların varlığından dolayı yeni kamu yönetimi anlayışından uzaklaşmaktadır. Yarı başkanlık sisteminde, halk tarafından seçilen ve güçlü yetkilere sahip olan bir başkanın yanında, yürütmenin diğer kanadını oluşturan bir hükümet de bulunmaktadır. Parlamenter sistem ile başkanlık sisteminde, yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanabilir olmasına dair yapılan değerlendirmeler, yarı başkanlık sistemi için de geçerlidir. Çünkü hem olumlu hem de olumsuz ortak özellikler barındırmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan hükümet modellerine yer verilmiştir. Hükümet modeli kavramının tanımı yapılmış, tanımlamada ve modellerin sınıflandırılmasında, kuvvetler ayrılığı ilkesi de açıklanmış ve öneminden bahsedilmiştir. Parlamenter sistemin, başkanlık sisteminin ve yarı başkanlık sisteminin ortaya çıkışları, temel özellikleri, avantaj ve dezavantajları ele alınarak genel yapıları ortaya konmuştur. Bu hükümet modellerinin hem genel yapıları hem de ülke uygulamaları, yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilke ve özellikleri ön planda tutularak değerlendirilmiştir. Parlamenter sistem için İngiltere, başkanlık sistemi için ABD ve yarı başkanlık sistemi için Fransa örnekleri seçilmiştir. Belirtilen ülkelerin yani kamu yönetimi anlayışı perspektifinde attıkları adımlar ve geliştirdikleri politikalar, yürütme organlarının oluşum durumlarına göre ele alınmıştır. Gerek hükümet modellerine gerekse ülke uygulamalarına, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinden bakılarak farklı bir bakış açısı kazandırılması ve teori ile pratik arasındaki bağlantının kurulması amaçlanmıştır. Literatürde kuvvetler birliğine dayalı

hükümet modelleri de bulunmaktadır. Çalışmanın bütünlüğünü korumak adına, kuvvetler birliğine dayanan hükümet modellerine yer verilmemiştir.

Türkiye, uzun yıllar parlamenter sistem ile yönetilmiştir. 1961 ve 1982 anayasalarında bu hükümet modeli benimsenmiştir. Her iki anayasa da darbe sonucu ortaya çıkmalarına rağmen parlamenter sistem, 1961 anayasasında doğasına uygun bir şekilde yer almıştır. Fakat 1982 anayasasında, parlamenter sistemin doğasına aykırı olacak şekilde, yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arttırılmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıktığı 1980'li yıllarda, Türkiye'de askeri darbenin yaşanması, yeni anlayışın getirmiş olduğu düzenlemelerin takip edilememesine neden olmuştur. 1990'lı yıllar da ekonomik ve siyasi krizlerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Yönetim istikrarsızlıkları ve küresel ölçekte yaşanan dönüşümler, hükümet modelinin tartışılmaya başlanmasına zemin oluşturmuştur. Dönemin siyasi liderleri, parlamenter sistemden, başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğine dair düşüncelerini dile getirmeye başlamışlardır. Necmettin Erbakan, Alparslan Türkeş, Turgut Özal ve Süleyman Demirel gibi liderler, başkanlık sistemine geçişin gerekliliğini ifade etmişlerdir. Fakat bu liderlerin başkanlık sistemi ile ilgili düşünceleri, gelen tepkilerden ve kamuoyundan gerekli desteğin sağlanamaması nedeniyle yalnızca söylem boyutunda kalmıştır. Koalisyon hükümetlerindeki başarısızlıklar, bürokratik vesayet, krizler ve ordunun siyaset üzerindeki tahakkümü, başkanlık sistemine geçişin temelini oluşturan ana unsurlardır. 2002 yılında, Adalet ve Kalkınma Partisi tek başına iktidara gelmiş ve başkanlık sistemi tartışmalarını sürekli gündemde tutmuştur. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile Başbakan Recep Tayyip Erdoğan arasında sorunlar yaşanmıştır. Bu sorunlar, yürütme organının iki kanadında yer alan kişilerin farklı siyasi görüşte olmaları nedeniyle yaşanmıştır. Ahmet Necdet Sezer'in görev süresi dolduktan sonra meclisin yeni cumhurbaşkanını seçememesi, AYM'nin seçimlere müdahalesi ve Genelkurmay Başkanlığı internet sitesi üzerinden bir muhtıra yayınlanması, Türkiye'de yönetim sistemi değişikliğine gidişin başlangıcı kabul edilen 2007 anayasa değişikliğinin yaşanmasına zemin oluşturmuştur. Bu anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçileceği, en fazla iki kez seçilebilme şartıyla görev süresinin beş yıl olacağı gibi önemli düzenlemeleri içermektedir. Ayrıca bu değişikliğin, 2014 yılında yapılacak cumhurbaşkanlığı seçiminde uygulanmaya başlayacağı da hüküm altına alınmıştır. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeye başlaması ile hükümet modelinin ne olduğuna dair tartışmalar da başlamıştır. Tartışmalar ülkenin yarı başkanlık sistemine geçtiği ile parlamenter sistemden kopuş olmadığı

yönünde iki açıda yoğunlaşmıştır. 2017 anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi benimsenmiş ve hükümet modelinin ne olduğuna dair tartışmalar son bulmuştur.

Türkiye, 2018 yılında yapılan seçimlerle birlikte, yeni hükümet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine fiili olarak geçmiştir. Klasik başkanlık sisteminden esinlenerek oluşturulan bu sistem, “Türk Tipi” olması nedeniyle kendine has özellikler de taşımaktadır. Yeni sistem, yürütme organındaki çift başlılığı ortadan kaldırmıştır. Yürütme organı, önemli görev ve yetkiler verilerek güçlendirilmiş cumhurbaşkanı tarafından oluşturulmaktadır. Yasama ve yürütme organları arasında sert kuvvetler ayrılığı söz konusudur. Bu nedenle, bir kişi aynı anda hem yasama organında hem de yürütme organında görev alamamaktadır. Yürütme organı bizzat halk tarafından seçilen cumhurbaşkanınca temsil edildiği için güven oyu mekanizması kaldırılmıştır. Çünkü artık yürütme organı, yasama organının içinden çıkmamaktadır. Güven oyu mekanizmasına alternatif olarak hem yasama hem de yürütme organlarına erken seçim kararı alabilme hakkı verilmiştir. Buna ek olarak, cumhurbaşkanının artık cezai sorumluluğu bulunmaktadır. Meclis, anayasada belirlenen usuller doğrultusunda, herhangi bir suç işlediği iddiasıyla cumhurbaşkanına karşı soruşturma açabilecek ve bunun sonucunda cumhurbaşkanının yargılanması mümkün olacaktır. Yeni sistemde, cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisiyle ilişkisi kesilmez. Bu sebeple sistem “Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemi” olarak da adlandırılmaktadır. Yeni sistemle birlikte bütçe kanunun hazırlanması ve meclise sunulması, cumhurbaşkanının yetkisindedir. Yeni sisteminin en önemli yeniliği, cumhurbaşkanının yürütme alanıyla ilgili işlemlerinde cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartabilme yetkisinin verilmiş olmasıdır. Bakanlıkların kurulması ve kaldırılması, üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usulleri, MGK genel sekreterliği teşkilatı ile Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi doğrudan cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecektir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi de her sistemde olduğu gibi kendi içinde avantajlar ve dezavantajlar barındırmaktadır. İstikrarlı bir yönetim anlayışının tesis edilmesi avantaj, cumhurbaşkanının ve meclisin farklı siyasi görüşe sahip olmaları sonucunda sistemin tıkanabileceği de dezavantaj olarak gösterilen örneklerdendir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte, özellikle cumhurbaşkanlığı teşkilatında ciddi bir değişim yaşanmıştır. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleri gibi yapılanmalar ilk defa hayatımıza girmiştir. Tamamen cumhurbaşkanına bağlı bir şekilde çalışan bu yapılanmalara atamalar da yine cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Özellikle politika kurulları ile ofisler, kamu politikası üretme, geliştirme ve uygulama alanlarında önemli bir misyona

sahiptirler. Bu yapılanmaların varlığı, sistem içerisinde yeni kamu yönetimi anlayışının da varlığı anlamına gelmektedir. Çünkü bu yapılanmalarda çeşitli kesimlerden temsilciler ve uzmanlar yer almaktadır. Etkin, verimli, katılımcı ve şeffaf kamu politikaların oluşturulması olanaklı hale gelmektedir. Cumhurbaşkanının en yakın çalışma birimleri olan bakanlıklar, politika kurulları ve ofisler, kamu politikalarını oluştururken piyasa yönelimli olmayı, hizmetlerin sunumunda kaliteyi arttırmayı ve yönetişimi hâkim kılacak bir bütünlük oluşturmaktadır. Sistemin oluşum mantığına uygun olarak cumhurbaşkanına, yapacağı atamalarla, kendi çalışma organizasyonu oluşturma ve bürokratik ve siyasi engellere takılmadan hızlı karar alabilme imkânı verilmiştir. Bu sayede kamusal hizmetlerin hayata geçmesinde etkinliğin ve verimliliğin tesis edileceği ve yeni gelişmelere karşı daha çabuk reaksiyon verilebileceği ifade edilebilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği ilke ve yapıların, birçok noktada örtüştüğü söylenebilir.

Çalışmanın dördüncü ve son bölümünde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecinin arka planına, yaşanan gelişmelere ve yeni sistemin iskeletini oluşturan 2007 ve 2017 anayasa değişikliklerinin neler getirdiğine yer verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD başkanlık sistemi karşılaştırılarak, iki sistem arasındaki farklar ortaya konmuştur. Yeni sisteminin ciddi bir dönüşüme uğrattığı cumhurbaşkanının, yetki ve görevleri, makamı ve idari teşkilatı detaylı bir şekilde incelenmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamı içerisinde yer alan yapılar ile cumhurbaşkanlığı teşkilatını oluşturan İdari İşler Başkanlığı, Politika Kurulları, Ofisler ve Bakanlıklar ayrı başlıklar altında ele alınmış, makamın ve teşkilatın oluşum farkı ortaya konmuştur. Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar, konu bütünlüğü açısından ele alınmayacaktır. Yeni sistemin genel görüntüsü ortaya konduktan sonra, sistemin avantajları ve dezavantajları da analiz edilmiştir. Son olarak, yeni kamu yönetimi anlayışı perspektifinde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme ile sisteme yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilke ve politikaları doğrultusunda bakabilme açısı kazandırılmaya çalışılmış ve teori ile pratik arasında bir ilişki kurulması amaçlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ: TANIMI, AMACI, KAPSAMI, ELEMANLARI VE ORTAYA ÇIKIŞI

1. Kamu Yönetimi: Tanım, Amaç ve Kapsam

“Kamu” kelimesi, Türkçe’de bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme gibi anlamlara karşılık gelmektedir. Bununla birlikte “kamu” kavramı, genel olanı ve resmiyetin yanı sıra özel ve gizli olanın karşıtlığını, açık ve halka ait oluşunu da ifade etmektedir. Kamu yönetimi kavramına dahil edeceğimiz faaliyetlerin karmaşık ve teknik bir yapıya sahip olması ve gün geçtikçe çoğalması, kavrama karşı farklı yaklaşımları da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle söz konusu tanımlar, kamu yönetiminin, farklı özelliklerini yansıtmaktadır. Tüm bu gelişmeler ışığında kamu yönetiminin oldukça kapsamlı ve güçlü bir alan olduğu ileri sürülmektedir.¹

Kamu yönetimi, toplumun tamamıyla ve sorunlarıyla bütünleşmiş bir şekilde işleyen, kamu hizmetlerini yürüten idari bir sistemdir.² Devlette ya da ona bağlı kurum ve kuruluşlarda çalışan kişi ve grupların davranışlarını esas alan özel bir alandır.³ Kamu yönetimi kavramı, dört temel yönden ve alt tanımlamalardan açıklanmaktadır. Bunlardan ilki, işlevsel (faaliyet alanına göre) kamu yönetimidir. İşlevsel bir kavram olarak dikkate alındığında kamu yönetimi, kanunların belirlediği işler ile kamu politikası kararlarının hayata geçirilmesiyle ilgili süreç ve faaliyetlerin tamamı olarak ifade edilmektedir. Kamu yönetimi, temel kamu hizmetlerinin yürütülmesi, kanunların uygulanması ve kamu politikalarının belirlenmesinde kritik bir misyona sahiptir. İkincisi, yürütme erkinin örgütlenmesini, bir başka deyişle teşkilatlanmış çerçevesini yansıtan yapısal (örgüt yapısı) kamu yönetimidir. Kamu yönetimi, toplumla temasın kurulduğu ilk alan olduğu için her devlet, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenmektedir. Üçüncü olarak kamu yönetimi, akademik bir disiplin olarak ele alınmaktadır. Üniversiteler çatısı altında kamu yönetimi bölümlerinde verilen eğitim ve öğretim bu kapsamda değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, kamu yönetimine eğitimde bir bilim olarak yaklaşılması, kamu bürokrasisinin hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini, teorik ve pratik olarak anlamayı ve geliştirmeyi meydana getirmektedir. Dördüncü ve son olarak kamu yönetimi, bir meslektir. Kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve denetimi için çeşitli unvanlarda ve makamlarda görev yapan personel, kamu yönetimini meydana

¹ B. Eryılmaz (2015). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*. Umuttepe Yayınları, s. 9-10.

² Age, s. 9.

³ A. Yatkın (2020). Yeni Kamu Yönetimi, Ahmet Yatkın (Ed.), *Kamu Yönetiminde Temel Kavramlar*, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, s. 18.

getiren aktörler olarak değerlendirilmektedir.⁴ Bu bağlamda siyasal karar vericilere, kararların alınmasından ve uygulanmasından, teknik destek verilmesine kadar geniş bir rol oynadığından da söz etmek mümkündür.⁵

Kamu yönetiminin amacı, yönetim sistemini oluşturan unsurları tanımlamak ve belirsizlikleri açıklığa kavuşturmadır. Kamu yönetimi, yaptığı kanuni düzenlemelerle, merkezi yönetim ve taşra örgütlenmesi ile yerel yönetimler ve bölgesel örgütlenmelerin oluşumunda, toplumun siyasi ve sosyal yönlerinin genel bir fotoğrafını ortaya koymaktadır.⁶ Toplumun ihtiyaçlarına hitap edecek kamu politikalarının oluşturulmasını teşvik etmek de kamu yönetiminin amaçlarındandır. Bu hedeflerin gerçekleşmesi için etkin ve verimli yönetim mekanizmaları oluşturulmaktadır. Çünkü kamu yönetimi, kurgulanmasında temel yapı taşı olan toplumun, siyasal sistemle temasını sağlayan bir alt sistem olma kimliğine sahiptir. Yalnızca siyasal değil, sosyal, ekonomik ve kültürel alt sistemler de etkileme ve etkilenme sürecine dahil edilmektedir. Dolayısıyla bu süreç, etkin ve verimli kamu politikalarının oluşturulmasında oldukça önemlidir.⁷ Özü itibarıyla kamu yönetiminin asli amacının, toplumun ihtiyaçlarının, en hızlı ve etkin ve verimli şekilde karşılanması olduğu ifade edilmektedir.⁸

İdare Hukuku, işlevsel anlamda kamu yönetiminin amacını gerçekleştirmek ve devletin gücünün sınırlarını belirleyen araç ve gereçleri sağlamak üzere, kamu yönetiminin yasal açıdan organize edilmesiyle ilgilenmektedir. Bu durum İdare Hukuku'nu, kamu yönetiminin örgütsel ve hukuksal gelişimi için önemli kılmaktadır.⁹

2. Kamu Yönetiminin Elemanları

Tarihsel süreçte kamu yönetiminin organizasyonunda birçok elemanın rol aldığı ve bunların örgütün yapısını büyük ölçüde etkilediği ileri sürülmektedir. Geniş anlamda kamu yönetimi, devletin tüm faaliyetlerini içerirken; dar anlamda kamu yönetimi, güçler ayrılığı ilkesinin yürütme kısmını ifade etmektedir.¹⁰ Devlet ve toplum arasındaki bağlantıyı istikrarlı bir biçimde sağlayan, kanunların uygulanması ve bizzat kamunun ihtiyacına yönelik mal ve

⁴ Bilal Eryılmaz, age, s. 9-14.

⁵ Ahmet Yatkın, age, s. 18-19.

⁶ Bilal Eryılmaz, age, s. 13.

⁷ M. Akif Özer (2021). *Yeni Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi, s. 11.

⁸ M. Akçakaya (2017). Geleneksel Kamu Yönetiminden Yeni Kamu Yönetimine Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 34, 5.

⁹ M. Seyda Ozan & F. Selahattin Yolcu (2022). Yönetim Bilimine Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim Kavramları Ekseninde Bir Bakış. *International Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences*, 8(59), 1795.

¹⁰ M. Akif Özer, age, s. 13.

hizmetlerin üretildiği ve halka sunulduğu bir sistem olan kamu yönetimi, her sistemde olduğu gibi, kendine has çeşitli elemanlardan meydana gelmektedir.¹¹

Kamu yönetiminin ilk ve en önemli elemanı, insanlardır. Yani kamu yönetiminin varlık nedeni olan halktır. Bir ülkede yaşayan tüm insanlar, çeşitli gruplar ve örgütlü yapılar bu kapsamda ele alınmaktadır. Kamu yönetiminin elemanları içerisinde toplumsal yönü ağır basan bu eleman, kamu yönetiminin diğer elemanları içerisinde farklı ve kapsamlı bir önem arz etmektedir. Kamu yönetiminin ikinci elemanı olarak değerlendirilen örgüt, halkın ihtiyaçları doğrultusunda, kamusal mal ve hizmetlerin üretildiği kamu kurumlarını ifade etmektedir. Bu kamu kurumları, kamusal hizmetlerin kapsamına göre, merkezi, yerel ve bölgesel düzeyde örgütlenmektedir. Bu kapsamda, bütüncül ilişkilerin oluşturulması anlamına da gelmektedir. Kamu yönetiminin üçüncü elemanı, kamu politikasıdır. Temel olarak kamu politikası, toplumsal sorunları tespit etmek ve bunları çözüme kavuşturmak ve bunun için kanun yapmaktır. Bununla beraber, çözümlerin kalıcı olması için çeşitli idari düzenlemeler yapma ve alternatif çözüm önerileri geliştirme ve bunlar arasında seçim yapma faaliyetleri ile ilgilidir. Siyasi yöneticilerin tercihleri, kamu politikasının temelini ve içeriğini oluşturmaktadır. Kamu yönetiminin dördüncü elemanı olarak norm düzeni, bir ülkedeki anayasal ve yasal tüm düzenlemeler ile bunlara ilişkin alınan yargı kararlarından oluşmaktadır. Söz konusu anayasal ve yasal düzenlemeler ile yargı kararları, kamu yönetiminin hareket mekanizmasına yön vermekte ve yapısal bir bütünlüğü sağlamaktadır. Mali kaynak, kamu yönetiminin hayata geçireceği tüm işlerin düzeyini belirleyen beşinci eleman olarak değerlendirilmektedir. Çünkü hizmetlerin düzeyi ve miktarı, eldeki mali kaynakların yeterliliğine bağlıdır. Kamu yönetiminin mali kaynağını oluşturan en önemli araç ise vergilerdir. Kamu yönetimin son elemanı, tüm kamu yönetimi sisteminin mihenk taşı olan kamu görevlileridir. Kamu görevlileri, örgütü harekete geçiren, işleten ve ona süreklilik kazandıran önemli bir unsurdur. Kamu yönetiminin iyi bir performans göstermesi, onu çalıştıran personelin niteliğine bağlıdır. Yönetim ve yönetici kadro, bilgi ve deneyim yönüyle, kendini ne kadar geliştirmiş ve yetiştirmiş ise, sunulan kamusal mal ve hizmetlerin de o denli iyi ve yeterli olacağı ifade edilebilir.¹²

3. Kamu Yönetiminin Ortaya Çıkışı

Devletin görevlerini uygulama mekanizması olan kamu yönetimi, ilk çağlardan günümüze çeşitli düşünür ve devlet adamlarının ilgi duyduğu ve dikkat çektiği bir alan

¹¹ Bilal Eryılmaz, age, s. 14.

¹² Bilal Eryılmaz, age, s. 14-15.; M. Akif Özer, age, s. 13-14.

olmuştur. İdari faaliyetlerin bir yönü olan kamu yönetimi, yönetim sistemleri içerisinde varlığını hep göstermiştir. Bununla beraber, özel bir alan ve ayrı bir bilim dalı olarak da ele alınan kamu yönetimi, oldukça yenidir ve kendini sürekli güncel tutan dinamik bir yapıya sahiptir.¹³ Devletin daha etkin ve verimli işleyen bir mekanizma haline gelmesi için çeşitli ilke, kural ve kurumlar üzerinde yoğunlaşan düşünür ve devlet adamları görüşlerini, felsefe, ahlak ve siyaset kitapları özelinde ifade etmişlerdir.¹⁴

Günümüzde ayrı bir disiplin olarak ele alınan kamu yönetimi, öznel yapısını, toplumsal unsurlardan almaktan daha çok epistemolojik inancın ortaya çıkışıyla modern bir düşünce sisteminin karakteristik özelliklerini taşımaktadır. Bu karakteristik özellikler, kamu yönetiminin bir disiplin olarak tarihsel arka planının ve gelişim gösterdiği kulvarın, sosyal ve ekonomik açıdan, kapitalizmin tarih sahnesine çıkışıyla bir bütünlük ifade ettiğini göstermektedir. Bu durum, kamu yönetiminin içinde bulunduğumuz çağda, ne tür bir fonksiyona sahip olduğunu bizlere yansıtmaktadır.¹⁵

3.1. Avrupa’da Kamu Yönetimi Düşüncesinin Gelişimi

ABD’de kamu yönetimi düşüncesinin ortaya çıkışıyla, kamu yönetimine ilişkin çalışmaların Avrupa’da daha erken başladığı ve eskiye dayandığı görünmektedir.

3.1.1. Kameral Bilimler

Günümüzde modern kamu yönetimi anlayışının ve ona bağlı hizmetlerin temelinde Kameralizm düşüncesi yatmaktadır. 18. yüzyılın ilk çeyreğinde Prusya’da ortaya çıkan “Kameral Bilimler” akademik kürsüleri, kamu yönetimini ayrı ve özel bir alan olarak ele alan öncü girişimlerin başında gelmektedir.¹⁶ Aslında Kameralizmin bir yönetim felsefesi olarak ortaya çıkmasına Otuz Yıl Savaşları ve Merkantilizm akımı gibi iki önemli durum sebep olmuştur. Bunlar ve Kameralizm, savaşın getirmiş olduğu olumsuzlukları ortadan kaldırmak için korumacı bir ekonomik yapıyı benimseyen Merkantilizmin, ekonomik yansımaları temelleri üzerine kurgulanmıştır.¹⁷

¹³ S. Mustafa Önen & M. Seyda Ozan (2020). Yeni Kamu Yönetimi, Ahmet. Yatkın (Ed.), *Kamu Yönetiminde Temel Kavramlar*, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, s. 77.

¹⁴ Bilal Eryılmaz, age, s. 33.

¹⁵ Ş. Arslan Güngör (2021). *Kamu Yönetiminde Paradigma Temelli Bir Sınıflandırma ve Türk Kamu Yönetimi Üzerine Değerlendirme*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, s. 11-12.

¹⁶ Bilal Eryılmaz, age, s. 34.

¹⁷ C. Babaoğlu & Z. Çubukçu (2020). Kamu Yönetimi Teorileri Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara, Hamza Ateş (Ed.), *Kamu Yönetimi Hoşgeldin: Siyaset ve Yönetim Dikotomisi/İkilemi/Ayrışımı*, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 51-52.

Kameralizm, devletin merkezi gücünü arttırmak için geliştirilmiş bir devlet yönetim bilgisi ve modelidir. Bu anlayışta devlet, tüm faktörlerden bağımsız olarak her şeyi belirleyen tek aktördür. Yegâne olan şey devletin çıkarlarıdır ve devletin varlığını sürdürebilmesi her şeyin üstünde olan bir amaçtır. Bu nedenle, Kameralistler kendilerini devletin hizmetkarları olarak görmektedirler.¹⁸ Parçalanmış iktidar yapısının meydana getirdiği olumsuzlukları ortadan kaldırmak için başvurulan yöntem, merkezi yönetimin gücünün artırılması ve devletin varlığın sürdürülebilir olmasıdır. Bu durumu temel ülkü edinen Kameralizm, yönetim bilimi özelinde kamu yönetimi alanına ciddi katkılarda bulunmuş ve yol gösterici olmuştur.¹⁹ Ancak Kameralizm, yönetimin bilimsel yönünden ziyade sanatsal yönüne daha çok ağırlık vermiştir.²⁰ Kameralizm, devlet yapısının nasıl olması ve ne tür işlevler yerine getirmesi gerektiği konusunda düşünceler ve çözüm yolları üretme amacındadır. Buna ek olarak, devletin yönetim yapısını sistemleştirip, bir bilim alanı yapmaya yönelmiş ve kamu yönetiminin bir disiplin olarak ele alınmasına temel oluşturacak önemli katkılarda bulunmuştur.²¹

Kameral düşüncenin, kamu yönetiminin gelişmesinde ciddi katkıları olsa da İdare Hukuku'nun ön plana çıkması ile çalışmalar bu alana kaymış ve liberal düşüncenin yayılmasıyla birlikte kamu yönetiminin gelişimi de dönem bazında sekteye uğramıştır.²²

3.1.2. Kamu Yönetiminin İlkeleri ve Jean Bonnin

Fransız yazar Jean Bonnin, kamu yönetimi kavramını, devlet yönetim sisteminde uygulanacak kural ve yöntemlere karşılık gelen bir bilim olarak ilk kez kullanmıştır. Bundan dolayı Bonnin, kamu yönetimi disiplininin kurulmasında ve ayrı bir disiplin olarak ele alınmasında öncü bir isim olarak kabul edilmektedir.²³ Jean Bonnin, 1812 yılında “Kamu Yönetiminin İlkeleri” adını verdiği, üç ciltten oluşan bir kitap yazmıştır. Kamu yönetimine dair 68 genel ilkenin detaylı bir şekilde yer aldığı bu kitabın en temel özelliği, kamu yönetimi adıyla yayınlanan ve sistematik bir şekilde kamu yönetimine dair tüm ilkelerinin yer aldığı ilk çalışma olmasıdır. Bonnin bu eserinde, kamu yönetiminin, toplum düzeni ve kamu hizmetleri unsurlarına vurgu yapmıştır. Bonnin’e göre düzen, otorite, kamu gücü ve kamu hizmeti, kamu

¹⁸ Bilal Eryılmaz, age, s. 34.

¹⁹ C. Başalan (2019). *Türk Kamu Yönetiminde Modernleşme ve Stratejiler*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Maltepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, s. 37.

²⁰ A. Karataş (2023). *Kamu Yönetimi Disiplininin Kimlik Krizine Yöntembilimsel Bir Bakış: Akademik Çalışmalar Üzerinden Analizler*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum, s. 37-38.

²¹ M. Akif Özer, age, s. 65.

²² S. Mustafa Önen & M. Seyda Ozan (2020). Yeni Kamu Yönetimi, Ahmet. Yatkın (Ed.), *Kamu Yönetiminde Temel Kavramlar*, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, s. 77.

²³ Age, s. 79.

yönetiminin temel konusunu oluşturmaktadır. Bunlara ek olarak, kamu yararını sağlamak ve uygulamak için kurulacak olan yapılar ve yapılacak düzenlemeler ile bunları yürütecek olan kamu görevlileri de kamu yönetiminin alanına girmektedir.²⁴ Devlet etkinliğini arttırmada kamu görevlilerinin kritik bir role sahip olduğunu vurgulayan Bonnin, kamu yönetimini, birçok disiplini kapsayan ve geniş bir zemine yayılmış bilimsel bir alan olarak değerlendirmiştir.²⁵

Bonin, kamu yönetimini bir disiplin olarak, hukuk ve sosyal bilimleri kısmen içeren ve bunları kendi içinde dengeleyen, pragmatik yönü ağır basan bir bilim dalı olarak tanımlamıştır. Buna ek olarak Bonnin, kamu yönetimi disiplinini, pozitivist bilimlere örnek olacak bir şekilde oluşturmayı tasarlamıştır.²⁶ Bonnin'e göre kamu yönetimi, başlı başına hukuka ait değildir. Ayrıca kamu yönetiminin temelleri oluşturulurken, siyaset biliminden ayrı tutulmalı ve bu temeller arasında siyaset bilimi yer almamalıdır.²⁷

3.1.3. Kamu Yönetimine İdare Hukuku Etkisi

Yönetimin hukuka bağlı olması gerektiği görüşünün ortaya çıktığı 19. yüzyılda, İdare Hukuku da bu kapsamda gelişim göstermiştir. Bu gelişim İdare Hukuku'nun ağırlık kazanmasına sebep olmuş ve böylece kamu yönetimi doktrinlerinde bir duraklama yaşanmıştır. Kamu yönetimi kapsamında değerlendirilecek konular, idare hukukçuları tarafından değerlendirilmeye başlanmıştır. Özellikle siyaset kitaplarında ele alınan kamu yönetimi konusu, idare hukukçuları tarafından da değer görmüştür. Bu gelişmeler, birçok Avrupa ülkesinde kamu yönetimine verilen ağırlığın, İdare Hukuku'na kaydırılmasına yol açmıştır.²⁸

3.1.4. Yönetim İlkeleri ve Henri Fayol

Fransız bir maden mühendisi olan Henri Fayol, yöneticilik tecrübelerine dayanan fikirlerini, 1916'da "Genel ve Endüstriyel Yönetim" çalışmasında yayınlamıştır. Fayol bu eserinde, her yapıda uygulanabilecek ilkelere söz etmiş ve kamu sektörü yönetim yapısı ile özel sektör yönetim yapısının farklılıklar barındırmasına rağmen aynı zamanda aralarındaki benzer noktaları belirtmiştir.²⁹ Fayol, bir işletmede; teknik işler, ticari işler, mali işler, muhasebe işleri, güvenlik işleri ve yönetim işleri olmak üzere, 6 grup iş olduğunu belirtmiş ve

²⁴ Bilal Eryılmaz, age, s. 35.

²⁵ Ahmet Yatkın, age, s. 79.

²⁶ Adnan Karataş, agt, s. 40.

²⁷ Hamza Ateş, age, s. 53.

²⁸ Bilal Eryılmaz, age, s. 36.

²⁹ M. Akif Özer, age, s. 47.

bunlar içinde yönetim işlerinin en önemlisi olduğunu ifade etmiştir. Fayol’a göre planlama, örgütlenme, koordinasyon ve denetim, yönetimin bizzat kendisini oluşturmaktadır. Yönetimle ilgili öne attığı düşüncelerini evrensel olarak değerlendiren Fayol, bu düşüncelerinin özel sektör ya da kamu sektörü için herhangi bir farklılık göstermeyeceğini savunmuştur.³⁰ İşletmenin ya da örgütün, hedeflediği noktaya ulaşabilmesi için kendi yapısına uygun ilkeleri ve kuralları olmalıdır. Fayol, bu ilke ve kurallara uymanın kaçınılmaz ve yararlı olduğunu ileri sürmüştür.³¹

Fayol’un yönetim düşüncesinin temelini oluşturan, beş ana unsur bulunmaktadır. Fonksiyonel yönetim ilkeleri olarak da bilinen bu beş unsur: Planlama, Örgütlenme, Kumanda Etme, Koordine Etme ve Kontrol Etmedir. Yönetimi bir süreç olarak ele alan Fayol’un, kendi mesleki birikiminin bir çıktısı olarak geliştirdiği bu yönetim ilkeleri, yönetim alanına yapılmış en önemli katkılardandır.³²

3.1.5. Bürokrasi Yaklaşımı ve Max Weber

Max Weber, geleneksel yönetim anlayışının kurucuları arasında yer almaktadır. Weber, bürokrasi konusundaki görüşlerinin yanında “Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu” adlı çalışmasıyla da Avrupa’da tanınmaktadır. Bu eserin en önemli özelliği, Avrupa’da kapitalizmin gelişimini, Protestan ahlakı ile ilişkilendirmesidir. Modern kamu yönetimi çalışmaları, gelişmiş bürokrasileri incelemek için başlangıç noktasını Weber’in bürokrasi modeli olarak belirlemektedirler. Çünkü Weber, yasal-rasyonel bürokrasi modelinin teorik çerçevesini oluşturmuş ve bu durum kamu yönetiminin anlaşılmasında önemli katkılara sahne olmuştur. Bununla birlikte Weber, bürokrasiyi bir örgüt biçimi olarak görmüştür. Gayrişahsi, iş bölümü yapılmış, hiyerarşik, disiplinli olmuş ve yazılı kurallara dayanan bir örgüt biçiminden bahsedilmektedir.³³ Bürokratik örgütlenme, bu örgütlenmeyi elinde bulunduranlara bir ayrıcalık ve üstünlük vermektedir. Bu durum, bürokrasinin önceden konan resmi ve rasyonel kurallara dayanmasından kaynaklanmaktadır.³⁴ Bu kapsamda bürokrasi rasyonel bir örgüttür ve bu özelliği nedeniyle diğer örgüt türlerinden ayrılmaktadır. Bununla birlikte bu örgüt tipi, yalnızca kamu sektörü için uygun olmayıp, özel sektör de bu örgütlenme tipinden yararlanmaktadır.³⁵

³⁰ Bilal Eryılmaz, age, s. 36-37.

³¹ Ahmet Yatkin, age, s. 83.

³² N. Işıl Çetinkaya (2020). Kamu Yönetimi Teorileri Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara, Hamza Ateş (Ed.), *Klasik ve Neo Klasik Yönetim Yaklaşımları*, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 72-73.

³³ Bilal Eryılmaz, age, s. 37.

³⁴ Ahmet Yatkin, age, s. 86.

³⁵ Bilal Eryılmaz, age, s. 38.

Weber'in geliştirdiği modelin en önemli yönü, teknolojinin ve üretimdeki yöntemlerin gelişmesi sonucunda, teknik bilginin ciddi bir rol oynaması ve vazgeçilmez bir form kazanmasıdır. Weber'e göre bürokrasi, karmaşık yapıları yönetmek için başvurulacak en verimli sistemdir. Bu verimliliğe ulaşmak bürokratik uzmanlık gerekmektedir. Bürokratik uzmanlık ise iş bölümünün doğru yapılmasına bağlıdır. İş bölümünün hem örgüt içinde hem de örgütün dış ilişkilerinde yeterli seviyeye getirilmesi, örgütsel verimliliğin sağlanması için zaruri bir gereksinimdir.³⁶

Weber, oluşturduğu bu bürokrasi modelini ideal tip olarak görmektedir. Fakat bu ideal tip olma durumu, sorunsuz, en iyi ve doğru olan, hayal edilen anlamına gelmemektedir. Yalnızca analizlerde kullanılması için oluşturulan bir numuneyi yahut çerçeveyi ifade etmektedir. Bununla birlikte bu ideal tip bürokrasi modeli, kendi içinde barındırdığı olumsuzluklar nedeniyle de eleştirilmektedir. Örgütün kapalı bir kutu olması, insanın sosyal bir varlık olduğunun önemsenmemesi, aşırı kuralcılık, otoriteyi her şeyden üstün tutması ve yöneticiyi tek yetkili görmesi gibi unsurlar, başlıca eleştirilen noktalardır.³⁷ Bu olumsuzlukların giderilmesi için aşırı kuralcılık sona ermeli, örgütlenme esnetilmeli, çalışanların yönetime katıldığı bir ortam oluşturulmalı, örgüt çevreden bağımsız düşünülmemeli, yönetim ile ilgili gelişmeler takip edilmeli ve bunlara uyum sağlanmalı, hizmetlerde kalite ve verim arttırılmalıdır.³⁸ Kamu yönetiminin gelişiminin yapı taşlarından sayılan Weber'in bürokrasi modeli, 20. yüzyıla adeta damgasını vurmuştur. Vincent de Gournay tarafından ilk kez kullanılan bürokrasi kavramı, Weber'le birlikte anılmaktadır.³⁹

Weber, "Bürokrasi ve Otorite" isimli bir başka eserinde ise bürokrasi, otorite, güç ve egemenlik kavramları üzerinde durmuştur. Bu eserinde egemenliğin varlığının, insanları yönlendiren bir grubun ya da yapının varlığına bağlı olmadığını ve insanları doğru bir şekilde yönlendiren bir kişinin varlığı ile gerçekleşeceğini ifade etmiştir. Çünkü ona göre, bunu gerçekleştirecek bir grup ya da yapı yoktur. Bundan dolayı mevcut ilkeler bağlamında egemenlik ilişkisi, otorite çatısı altında tesis edilecek şekilde ileri sürülmüştür. Yönetici kadronun olduğu durumlarda, egemenlik mutlaka belirli bir seviyeye kadar sağlanmış olacaktır. Sağlanan bu egemenlik, temelinde itaati, yani bir menfaati barındırmaktadır.⁴⁰

³⁶ M. Akif Özer, age, s. 45-47.

³⁷ Ahmet Yatkın, Yeni Kamu Yönetimi, s. 87.

³⁸ M. Seyda Ozan & F. Selahattin Yolcu, agm, s. 1798.

³⁹ Murat Akçakaya, agm, s. 6-7.

⁴⁰ M. Weber (2005). *Bürokrasi ve Otorite*. (Çev.) H. Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara, s. 29-35.

3.2. ABD’de Kamu Yönetimi Düşüncesinin Gelişimi

Kamu yönetiminin, kendine özgü bir alan olarak bilimsel incelemelere konu olması, ABD’de 19. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkmıştır. Ülkedeki üniversitelerin müfredatını belirlemesinin ve öğretim üyelerinin seçiminin özgür bir şekilde olması ile kamu kurumları ve özel sektör kurumlarının birbirini tamamlayan düzeyde görülmesi ve kamu yönetimine dair eğitimlerin faydalı olacağı düşüncesi, bu oluşumun temelini oluşturmaktadır.⁴¹

3.2.1. Kamu Yönetimi Düşüncesi ve Woodrow Wilson

Wilson İlkeleri’nin sahibi, eski Amerikan başkanlarından ve aynı zamanda bilim insanı olan Woodrow Wilson’ın, 1887’de yayınladığı “Yönetimin İncelenmesi” makalesi, ABD’de kamu yönetiminin, ayrı bir kavram ve akademik alan olarak incelenmesinin başlangıç noktası kabul edilmektedir.⁴² Bu gelişmeyle birlikte dünyada kamu yönetimine olan ilgi yükselmiş ve ayrı bir disiplin olarak ele alınması gerektiği daha yüksek sesle tartışılır olmuştur.⁴³ Avrupa’da kamu yönetimi düşüncesinin daha çok üniter ve merkeziyetçi devlet anlayışına uygun olarak geliştiğini ifade Wilson, bunun kendi ülkesinin ihtiyaç duyduğu kamu yönetimi anlayışına ters düştüğünü vurgulamıştır. Komplike ve çeşitli formatlara bürünebilen, yerel yönetimleri esas alan bir kamu yönetimi sisteminin, ülkesi için daha uygun olacağını ifade etmiştir. Bununla beraber Wilson bir makalesinde, kamu yönetiminin bilimsel açıdan incelenmesi ve siyaset ile yönetimi birbirinden ayırarak, kamu yönetiminin kendine özgü şekilde ele alınması gerektiğini belirtmiştir.⁴⁴ Wilson’a göre kamu yönetimi, bir iş idaresidir ve siyasi çıkar ve çekişmelere malzeme edilmemelidir. Çünkü kamu yönetimini, kamu hukukunun detaylı ve sistemli bir hayata geçişi olarak ele almıştır.⁴⁵

Wilson’ın siyaset ve yönetimi birbirinden ayırması ve bunu işletme ilkelerine dayandırması, kamu yönetimi yapısını, belli başlı kalıplardan kurtarma isteğiyle paralel hareket etmektedir. Wilson’ın oluşturduğu bu kamu yönetimi modeli, siyaset ve yönetimin kesin ayrılığını, etkinlik ve verimlilik ilkeleri üzerine inşa etmiştir.⁴⁶

Wilson’ın bu katkıları sayesinde siyaset ve yönetim ayrımı amacına ulaşmış ve kamu yönetiminin kendine özgü kuralları olduğu ve siyasetten ayrı bir bilimsel disiplin olduğu kabul edilmiştir. Bu durum kamu yönetimi uygulamalarına da doğrudan etki etmiştir. Siyaset

⁴¹ Bilal Eryılmaz, age, s. 38.

⁴² Bilal Eryılmaz, age, s. 38.

⁴³ M. Seyda Ozan & F. Selahattin Yolcu, agm, s. 1795.

⁴⁴ Bilal Eryılmaz, age, s. 38-39.

⁴⁵ Ahmet Yatkin, age, s. 80.

⁴⁶ Hamza Ateş, age, s. 57.

ve kamu yönetimi ayrımını hayata geçirmek için bağımsız olan düzenleyici ve denetleyici kurulların oluşturulması ve kamu ortaklıklarının sayılarının arttırılması gibi yöntemlere başvurulmuştur. Buradaki en temel amaç, kamu hizmetinin kalitesini ve sosyal talebini arttırmak olmuştur.⁴⁷ Wilson'dan sonra gelen dönemde de kamu yönetimi, siyasetten ayrı ve öznel bir bilimsel alan olarak görülmeye ve incelenmeye başlanmıştır.⁴⁸

3.2.2. Woodrow Wilson'ın Görüşleri Sonrası Kamu Yönetiminin Gelişimi

Wilson'ın siyaset ve yönetim ayrımı ile kamu yönetimini ayrı bir alan olarak ele alması, kendinden sonra gelen birçok bilim insanının etkilemiş ve yetkin eserler ortaya konmasını sağlamıştır. Bunlardan ilki, Frank J. Goodnow'un 1900'de yazdığı "Siyaset ve Yönetim" adlı eseridir. Bu eserinde Goodnow'un en temel gayesi, demokratik yönetiminin örgütlenmesi için en doğru ve iyi olanı bulmaktır.⁴⁹ Goodnow bu eserinde, hükümetin, siyasal ve idari olmak üzere iki farklı fonksiyonu olduğunu ifade etmiştir. Siyasal fonksiyonda hükümet, uzun vadeli politikaları belirleyerek, bunları hayata geçirecek iradeyi ortaya koyar. İdari fonksiyonda ise hükümet, belirlenen politikaları sorunsuz bir şekilde yerine getirmektedir. Aslında bu durum kuvvetler ayrılığı ilkesini yansıtmaktadır. Goodnow, hükümetin siyasal fonksiyonunu tanımlarken, yasama organını; hükümetin idari fonksiyonu yerine de yürütme organını ifade etmektedir. Bir başka deyişle yasama organı politikaları oluştururken, yürütme organı da siyasetten bağımsız bir şekilde bu politikaları uygular.⁵⁰ Goodnow, kamu yönetimi alanındaki özgün düşünce ve yazıları sebebiyle, zaman zaman "Kamu Yönetiminin Babası" olarak kabul edilmektedir.⁵¹ Bu yüzden Goodnow'a göre, yönetim bürokrasisinin merkezinde, kamu yönetimi yer almalıdır.⁵²

Bir diğer önemli bilim insanının eseri ise, Leonard D. White'ın 1926'da yazdığı "Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş" adlı eseridir. White'ın çalışmasının en önemli özelliği, o dönemde yazılmış olan kitaplar arasında, bizzat kamu yönetimine ayrılmış olan tek eser olmasıdır. Siyaset ve yönetim konularının birbirinden ayrılması gerektiğini savunan White, kamu yönetimini tek başına bir bilim alanı olarak görmüştür.⁵³ White eserinde, halkın genel sağlığı ve esenliği, vergilendirme ve eğitim gibi devletin faaliyet alanlarını, kamu yönetiminin özel alanları olduğunu ifade etmiştir. White'a göre kamu yönetiminin temel

⁴⁷ M. Akif Özer, age, s. 69.

⁴⁸ Hamza Ateş, age, s. 57.

⁴⁹ Hamza Ateş, age, s. 57.

⁵⁰ Bilal Eryılmaz, age, s. 39.

⁵¹ Ahmet Yatkın, age, s. 80.

⁵² M. Akif Özer, age, s. 69.

⁵³ Bilal Eryılmaz, age, s. 40.

amacı, kamu personellerine ve çalışanlarına tahsis edilmiş kaynakların verimli kullanılmasından ibarettir.⁵⁴ White çalışmasında, detaylı bir şekilde bürokratik örgüt ve idari yapısını ele almış ve özel sektör yönetiminin, kamu yönetimini çalışmalarını etkilediğini ileri sürmüştür. Kamu yönetimi genel itibarıyla hukukun etkisi altında gelişmiş olsa da uygulamada özel sektörün etkisinin daha çok görüldüğünü ispatlamaya çalışmıştır.⁵⁵ White bir başka çalışmasında, Bonnin'in "Kamu Yönetiminin İlkeleri" kitabının kritiğini de yapmıştır. Ayrıca "Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş" eserinin üçüncü baskısında ve önsöz kısmında kısaca Bonnin'den bahsetmiştir. Bundan dolayı eserini, bir Fransız etkisinin altında kalarak oluşturduğu ifade edilebilir.⁵⁶

ABD'de kamu yönetimi alanında bazı temel ilkelerin oluşturulması, 1927'den itibaren dikkat çeken bir gelişmedir. Bu tarihte, W. F. Willoughpy'nin yazdığı "Kamu Yönetiminin İlkeleri" kitabı öne çıkmaktadır. Willoughpy, kamu yönetiminde esas olan bazı ilkelerin olduğunu ve bu ilkelerin uzman yöneticiler tarafından uygulanabileceğini ifade etmiştir.⁵⁷ Willoughpy, kamu yönetiminin uygulama yönü üzerinde durmuştur.⁵⁸ Bu açıdan değerlendirildiğinde Willoughpy, kamu yönetimine kurumsal açıdan yaklaşmış ve kamu yönetimini, yasal kurallardan ve resmi çerçeveden meydana gelen bir mekanizma olarak tanımlamıştır.⁵⁹

1937'de Luther H. Gullick ve Lyndall Urwick'in birlikte kaleme aldıkları "Yönetim Bilimi Üzerine Notlar" isimli çalışmaları, kamu yönetiminin gelişim gösterdiği dönem içerisinde yapılan bir diğer önemli çalışmadır. Gullick ve Urwick, ABD Başkanı Roosevelt'e, yönetim alanında danışmanlık görevlerinde bulunmuşlardır. Bundan dolayı birlikte kaleme aldıkları çalışma, elde ettikleri tecrübeler ışığında kamu yönetiminin incelenmesi açısından önem arz etmektedir. Fayol'un öne sürdüğü yönetimin beş unsurunu, Gullick ve Urwick, yedi unsur olarak revize etmişlerdir. Bu yedi unsur: Planlama, Örgütlenme, Personel Yönetimi, Yöneltilme, Koordinasyon, Raporlama ve Bütçelemedir. Bu yedi unsur, İngilizce kavramlarının baş harflerine karşılık gelen POSDCORB kısaltmasıyla bilinmektedir. Gullick ve Urwick'e göre, bu yedi yönetim unsuru evrenseldir.⁶⁰ Geliştirdikleri bu yedi unsur, kamu yönetimi yapısının, kamusal faaliyetlerin işleyişinin yalnızca mevcut durumu ile alakalı olmadığını, yönetim mantığının nasıl olması gerektiğinin ve bunun etkin bir şekilde gerçekleştirilmesinin

⁵⁴ Ahmet Yatkin, age, s. 81.

⁵⁵ M. Akif Özer, age, s. 77.

⁵⁶ Hamza Ateş, age, s. 59.

⁵⁷ Bilal Eryılmaz, age, s. 40.

⁵⁸ Ahmet Yatkin, age, s. 81.

⁵⁹ M. Akif Özer, age, s. 70.

⁶⁰ Bilal Eryılmaz, age, s. 40.

şablonunu oluşturdıklarının göstergesidir. Verimliliğin sağlanması için bu yedi unsura mutlaka uyulması gerektiğini vurgulamışlardır.⁶¹ POSDCORB olarak bilinen düşüncesinin eksik yönü, yönetimi, aralarında yakın ilişki bulunan unsurların örgütlü bir düzeni olarak görmek yerine, onu yapılması gereken faaliyetler dizini görmesi olmuştur.⁶²

Urwick'in, yönetim düşüncesine katkısı olarak öne sürdüğü, denetim alanı ilkesi de oldukça önemlidir. Bu ilkede, bir üstün en fazla kaç kişiyi denetleyebileceği üzerinde durulmuştur. Urwick, bu kişi sayısının en fazla altı olması gerektiğini ifade etmiştir. Eğer bu sayı artarsa, üstlerin astları kontrol altında tutmasının ve denetleyebilmesinin zorlaşacağını belirtmiştir.⁶³

3.2.3. Bilimsel Yönetim Anlayışı ve Frederick Taylor

Frederick Taylor'ın 1911'de yazdığı "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" çalışması, yönetimin ilkelerini incelerken yararlanılan en temel eserlerdendir. Taylor bu çalışmasını, çırak olarak çalışmaya başladığı ve şef mühendis olarak çalışmaya devam ettiği yerde, edindiği tecrübeler ve yaptığı gözlemlere dayanarak oluşturmuş ve özel teşebbüs modelini incelemiştir. İncelemelerini alt kademede görev yapan personeller üzerinde yoğunlaştırmıştır. Taylor, bir işin ne kadar sürede biteceğini hesaplamaya ve buna göre işçiye verilecek ücreti belirlemeye çalışmıştır. İşveren ile çalışanlarının çıkarlarının azami ölçüde örtüşmediği sürece, herhangi bir işin doğru yürütülemeyeceğini belirtmiştir. Yaptığı analizler neticesindeki, yönetim anlayışına "iş analizi" ya da "iş yönetimi" de denilmektedir. Bu nedenle Taylor'un, teoriyi pratiğe döken ilk sosyal bilimci olduğu ifade edilmektedir.⁶⁴ Aslında Taylor, bir işin en verimli şekilde nasıl yapılacağına yoğunlaşmıştır. Buna istinaden işçilerin kullandığı araçların, işe en uygun standartlarda olmasını istemiştir. Çünkü bu durumun, yaptığı deneylerden elde ettiği sonuçlarla uyumlu olduğunu ifade etmiştir.⁶⁵ İşçileri daha verimli çalışmaya teşvik eden bir yönetim sistemi oluşturmak istemiştir. Verimliliğe göre ücret ödenmesi gerektiğini savunmuştur. Bu sebeple de içinde bulunduğu dönemde, işçi sendikalarından ciddi tepkiler almıştır.⁶⁶ Taylor, çalışanların ekonomik motivasyonu

⁶¹ A. Cesur (2020). Tarihsel Bağlamıyla Kamu Yönetimi Disiplinin Kimlik Sorunsalı ve Disiplinin Türkiye'deki Gelişimi. *International Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences*, 6(27), 772.

⁶² M. Akif Özer, age, s. 48.

⁶³ M. Akif Özer, age, s. 49.

⁶⁴ Bilal Eryılmaz, age, s. 41.

⁶⁵ Ahmet Yatkın, age, s. 82.

⁶⁶ Bilal Eryılmaz, age, s. 41.

sağlandığı zaman, işlerin, zaman ve hareket açısından daha verimli olacağını ve aşırı uzmanlaşma ile sonuçlanacağını ileri sürmüştür.⁶⁷

Taylor, elde ettiği deneyim ve yaptığı gözlemler neticesinde, verimsizliğin temel sebebinin kötü yönetim olduğunu ifade etmiştir. Yöneticilerin günlük işlere dair bilgi sahibi olmamaları ve personel yönetimine dair uygulamalara karşı isteksiz tavır sergilemeleri, kötü yönetime zemin oluşturmaktadır. Taylor, bu durumu ortadan kaldırmanın ve verimliliği arttırmanın yolunu, liderlik özellikleri gelişmiş yöneticilere ve yetenekleri üstün olan çalışanlara dayandırmamıştır. Bu yolun, bilimsel kurallara uyan sistemli bir yönetim modeline bağlı olduğunu iddia etmiştir. Bu nedenle örgüt içinde oluşturulacak olan iş birliği ağı oldukça önemlidir.⁶⁸

Taylor'un geliştirdiği bilimsel yönetim anlayışı, “insan mühendisliği” denilen bir mühendislik dalının, özel sektörden kamu sektörüne geçmesini sağlamıştır. Denetim kapsamındaki sınırların belli olması, yetki ve sorumluluk arasındaki denge mekanizması, iş bölümü, örgütün hem yatay hem de dikey büyümesi, hizmetlerin ayrı ele alınması gibi genel ilkeler kamu yönetimi yapısında da kullanılmaktadır. Taylor'un yönetim anlayışı ile kamu yönetimi birçok noktada benzerlik göstermektedir. Bu benzerlikler içerisinde en önemlisi, bilimi merkeze alarak, kendilerine özgü bir hareket alanı oluşturmalarıdır.⁶⁹ Taylor, yönetimi bir sanat olarak görmüş ve yüksek ücretleri, düşük işçilik maliyetleriyle birleştirmenin temel amacı olduğunu belirtmiştir.⁷⁰

Tüm bunlarla birlikte Taylor'un öne sürmüş olduğu yönetim anlayışı, çalışanların sosyopsikolojik yanlarını, çevresel koşulları ve örgütsel davranışı yeterli düzeyde dikkate almadığı için eleştirilmiştir.⁷¹ Bu eleştirilerin temelinde, Taylor'un çalışanları makinelerden farklı görmemesi yatmaktadır.⁷²

3.2.4. İdari Davranış ve Herbert Simon

İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar ABD'de, kamu yönetimi alanında ortaya konan düşüncelere ve yayınlara bir tepki olarak ortaya konan “İdari Davranış” eseri, 1947'de Herbert Simon tarafından yayınlanmıştır. Simon bu çalışmasında, özellikle iki noktayı ön plana çıkarmaktadır. İlki, siyaset ve yönetimin birbirinden kesin çizgilerle ayıramayacağı;

⁶⁷ M. Seyda Ozan & F. Selahattin Yolcu, agm, s. 1796.

⁶⁸ Hamza Ateş, age, s. 70-71.

⁶⁹ M. Akif Özer, age, s. 41.

⁷⁰ Hamza Ateş, age, s. 71.

⁷¹ Bilal Eryılmaz, age, s. 42.

⁷² Adnan Karataş, agt, s. 45.

ikincisi ise, daha önce ortaya konan yönetim ilkelerinin tutarsızlık gösterdiği ve bu nedenle bu ilkelerin temel olmadığı görüşüdür. Çünkü Simon'a göre, yönetim anlayışına dayanan her bir ilkenin antitezi vardır ve bundan dolayı evrensel herhangi bir yönetim ilkesinden bahsedebilmek mümkün değildir.⁷³ Onun için yönetimin herkes için geçerli olan ve değişmeyecek ilkelerini aramak, boş bir çabadan ibarettir.⁷⁴

Simon'un çalışmasında vurgulamak istediği ana nokta, bir yönetim kuruluşunda çalışan kişi ve grupların, davranış biçimleri ele alınmadan, yönetimin işleyişinin rasyonelliği anlaşılamayacak olmasıdır. Simon bu sebeple analizlerinde, sosyolojinin ve psikolojinin verilerinden büyük oranda istifade etmiştir.⁷⁵ Çalışmalarında, geliştirilen eski teorilere karşı olan memnuniyetsizliğini dile getirmiştir. Karar verme sürecini, örgütsel yapıdan ayırarak yeniden tanımlamış ve bu karar verme sürecini, kamu yönetiminin en sorunlu alanlarından biri olarak görmüştür. Simon'a göre, sonuç olarak siyaseti yönetimden ayırmak imkansızdır.⁷⁶

Temel itibarıyla kamu yönetiminin gelişimine dair yapılan çalışmalar, devletin yürütme fonksiyonunun faaliyetleri ile bu fonksiyonun yönetim süreçlerini en etkin ve verimli şekilde yerine getirebilmesiyle ilgili değerlendirmelerdir. Bu kapsamda kamu yönetiminin gelişimine katkıda bulunan bilim insanları gerek kamu yönetiminin gerekse de özel yönetimin gelişmesini sağlamak amacıyla çalışmalar yapmış ve kamu yönetiminin bir disiplin olarak gelişmesinde oldukça önemli işlere imza atmışlardır.⁷⁷

Çalışmanın birinci bölümünde sonuç olarak şunları ifade edebiliriz: Kamu yönetimini bir kavram olarak, tek ve net bir tanımlamaya sığdırmak oldukça zordur. Bu durum kamu yönetiminin geniş bir yapı ve alanlar üzerine kurulu olmasından kaynaklanmaktadır. Kapsamının ve amaçlarının da çeşitlilik göstermesi bu durumun bir sonucudur. Kamu yönetiminin kendisine has olan halk, örgüt, kamu politikası, norm düzen, mali kaynak ve kamu görevlileri gibi elemanlara sahip olması, onun bir sistem olarak nasıl bir çerçeveye sahip olduğunun göstergesini oluşturmaktadır. Kamu yönetimi, ortaya çıktığı ve gelişim gösterdiği süreç boyunca, birçok bilim adamı tarafından incelenmiş ve siyaset ve yönetim ayrımına dayanarak, ayrı bir disiplin olarak ele alınması gerektiği ileri sürülmüştür. Buna ek olarak, yönetim ve siyaset ayrımının doğru olmadığını aktaran çalışmalar da bulunmaktadır. Kamu yönetimi, canlı bir varlık olarak gelişimini sürdürmeye devam etmektedir.

⁷³ Bilal Eryılmaz, age, s. 42.

⁷⁴ M. Akif Özer, age, s. 48-49.

⁷⁵ Bilal Eryılmaz, age, s. 42.

⁷⁶ M. Akif Özer, age, s. 49.

⁷⁷ Cihan Başalan, agt, s. 38.

İKİNCİ BÖLÜM

GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÜZERİNE BİR KARŞILAŞTIRMA

1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı

19. yüzyılın ortalarından başlayarak. 20. yüzyılın son çeyreğine kadar geçerli olan kamu yönetimi düşüncesine “Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı” adı verilmektedir.⁷⁸ Anlayışın ortaya çıkışı ile ilgili ilk nüveler İngiltere’de görülmüştür. 1854 yılında hazırlanan “Northcote-Trevelyan Raporu”, kamu hizmetlerinin özenli ve bilinçli gençler tarafından yerine getirilmesini ve kamu kurumlarındaki istihdamın buna göre yapılması gerektiğini ifade etmiştir. Raporun en can alıcı noktası ise henüz o dönemde, kamu hizmetleri yerine getiriliyorken kullanılan personelde yeterlilik ilkesinin olması koşuludur.⁷⁹ Raporda, göreve başlamadan önce bir sınav yapılması ve bu sınava göre kamu yönetiminde görev alınması gerektiği de vurgulanmıştır.⁸⁰ Bu anlayış temel olarak Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Taylor’ın düşünceleri ekseninde temellenmiş ve şekillendirilmiştir. Bir önceki bölümde, belirtilen bilim adamlarının görüşlerine öz bir şekilde yer verildiği için tekrara düşmemek ve akışı korumak adına, bu başlıkta görüşlerin ne olduğu yeniden aktarılmayacaktır. Fakat kısa bir hatırlatma yapmak da faydalı olacaktır. Weber, en akılcı ve uygun bir örgütlenme biçimi olarak formüle ettiği ideal tip bürokrasi modelini, geleneksel kamu yönetimi anlayışı içerisinde geliştirmiştir. Weber’le birlikte Wilson’un da savunduğu düşünceler, siyaset ve kamu yönetiminin birbirinden ayrılması gereken bağımsız iki alan olduğu, siyasetin sadece kamu politikalarının belirlenmesi aşamasında devreye girmesi gerektiği ve kamuda uzmanlık ile teknik bilginin verimli bir şekilde uygulanması esaslarına dayanmaktadır. Taylor da “Bilimsel Yönetim” adını vererek geliştirdiği yaklaşımın da her iş için sadece doğru ve iyi olan tek bir yöntemin, bilimsel yöntemler kullanılarak elde edileceğini göstermiş ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişmesine katkıda bulunmuştur.⁸¹ Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, teoriye katkıda bulunan diğer kişilerin savunduğu gibi Taylor’ın da geliştirmiş olduğu modelin ilkelerini benimsemiştir. Sorun ilkelerde değil, oluşturulan ilkelerin nasıl hayata geçirileceği ve hedeflere nasıl ulaşılacağı

⁷⁸ Bilal Eryılmaz, age, s. 44.

⁷⁹ M. Akif Özer, age, s. 31-32.

⁸⁰ Murat Akçakaya, agm, s. 11.

⁸¹ Bilal Eryılmaz, age, s. 44-45.

üzerine olmuştur.⁸² Geleneksel kamu yönetiminin anlayışının üç teorisi (Wilson, Weber ve Taylor'ın oluşturdukları), çalışanların verimliliğini yükseltmeye, yönetim işlevlerinin belirlenmesine ve üst düzey yönetim bakış açısının analizinin oluşturulmasına odaklanmıştır. Bu amaçla, Bilimsel Yönetim “iş”, Yönetim Süreci “yönetimi” ve Bürokrasi Modeli “yapıyı” ele almıştır. Burada özellikle Wilson ve Weber, yönetimi siyasal alandan ayırarak, onu teknik ve araçsal bir konu haline getirmişlerdir.⁸³

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı aslında yönetimin çeşitli bileşenlerinin bir araya gelmesiyle ilgilidir. Kurumun içinde bulunduğu toplumun gelişimi önemsiz ve ihmal edilebilir bir unsur olarak görülmektedir. Bundan dolayı yönetimin işleyişinde genel yapı önemlidir ve odak noktasını bu yapının oluşumuna yoğunlaştırmıştır. Bu yapı ise iş bölümü, kontrol ve denetim ve hiyerarşik süreçler gibi kolonlar üzerine yerleştirilmiştir.⁸⁴

1.1. İlkeler, Düşünceler ve Temel Özellikler

Kamu yönetiminin yapısal dönüşümünün gerçekleştiği yakın zamana kadar, geleneksel kamu yönetimi anlayışı, alanında hakimiyetini sürdürmüştür. I. Dünya Savaşı, akabinde gelişen ekonomik yapıyı küresel ölçekte sarsan Büyük Buhran ve bunun sonucunda meydana gelen II. Dünya Savaşı, geleneksel kamu yönetimi anlayışına olan ilgiyi ve desteği arttırmıştır.⁸⁵ Geleneksel kamu yönetimi anlayışının bahsetmiş olduğu ilke ve düşünceler kümesine bakacak olursak, ilk olarak karşımıza bu yönetim anlayışının, kamu yönetiminin yapısına odaklandığını çıkacaktır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, Weber'in oluşturmuş olduğu ideal tip bürokrasi modeline göre yapısını organize etmiştir.⁸⁶ Geleneksel kamu yönetimi anlayışı bünyesinde yer alan bu bürokrasi modeli ile birlikte kamu yönetimi, liyakati benimseyen profesyonel bir meslek dalı haline gelmiştir.⁸⁷ Bu modelin temel niteliklerini bünyesinde barındıran geleneksel kamu yönetimi anlayışı, uzun bir süre bu niteliklerin etkisi altında kalmış ve bunlara sarsılmaz bir aidiyet göstererek, yönetim için bunu tek geçerli yol olarak benimsemiştir. İkinci olarak ise, devletin kamusal mal ve hizmetleri üretim ve sunumunda, farklı bir alternatif desteğe ihtiyaç duymaksızın, tüm üretim ve sunum sürecini kendi örgütüyle, yani bürokrasi ile hayata geçirme düşüncesi yatmaktadır. Bu düşüncenin

⁸² M. Akif Özer, age, s. 33.

⁸³ V. Eren (2020). Kamu Yönetimi Teorileri Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara, Hamza Ateş (Ed.), *Kamu Yönetimi ile İlgili Temel Kavramlar*, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 34.

⁸⁴ R. Çevikbaş (2012). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1(2), 14.

⁸⁵ B. Özer (2020). Kamu Yönetimi Teorileri Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara, Hamza Ateş (Ed.), *Kamu Değeri Yaklaşımı*, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 325.

⁸⁶ Bilal Eryılmaz, age, s. 45.

⁸⁷ Murat Akçakaya, agm, s. 10.

temelinde de 20. yüzyılda, devlet yönetim mantığına egemen olan refah devleti anlayışının yattığını ifade edilmektedir. Bu durum beraberinde, devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve sunumunda, kendi örgüt yapısından başka alternatif yüklenicileri göz ardı ederek, doğrudan kendi örgütlerine güvenerek hareket etmesini ve dolayısıyla özel sektör üretim yapısından istifade edememesini getirmiştir. Bunun sonucunda da devletin yapısı büyümüş, kamu yönetiminin sirayet ettiği alanlar genişlemiş ve bürokratik sorunlar artmıştır.⁸⁸ Demokratik süreçler geride bırakılarak, teknokratik süreçler ön plana çıkmış; devlet, bürokratlara bağlı hale gelmiş; bireylerin siyasi ve yönetsel mekanizmalara katılımı zorlaşmıştır.⁸⁹ Üçüncü olarak, geleneksel kamu yönetimi anlayışında, siyaset ve yönetim birbirinden ayrı ele alınması gereken iki farklı alandır. Çünkü geleneksel kamu yönetimi anlayışında, kamu yönetimini meydana getiren idareye, siyasetin güdümünde olan bir misyon yüklenmemiştir. Siyasetin ve kamu yönetimi konularının birbirinden kesin olarak ayrı tutulması varsayımı savunulmuştur. Böylelikle kamu yönetiminin denetleneceği sınırlar ile sorumluluğu dahilinde olan alanlar garanti altına alınmıştır. Siyasi saiklerle yönlendirilmek istenen kamu yönetimi, bu beklentilerden arındırılmış ve bilimsel ilkelerin merkeze alındığı bir yönetim görüşü önem kazanmıştır. Son ilke olarak, kamu yönetiminin yapısı ile özel sektörün yönetim anlayışı birbirinden farklıdır. Çünkü kamu yönetimi, yönetimin ayrıcalıklarla donattığı özel bir formudur. Özel sektör yönetiminde yer almayıp, kamu yönetimini ondan ayrı tutan ve omurgasını oluşturan, kendine özgü vasıfları bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak: kanunilik, kamu yararı, kamu gücü, eşitlik ve tarafsızlık vs. verilebilir. Kamu yönetimi ile özel sektör yönetim anlayışı arasında, bu şekilde farklılıkların olmasının temelinde, kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve sunumun yapılması, bunların vergiler yoluyla finanse edilmesi ve kâr elde etme amacı güdülmemesi yatmaktadır.⁹⁰

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının oluşturduğu kamu yönetimi, yapı ve işlevleri bakımından, bürokrasiyi ve personellerini donanımlı ve uzman hale getirerek, yaşam boyu çalıştırma durumuna göre düzenlemeyi teşkil etmiştir.⁹¹ Hareket etütlerine, üretim zamanlaması ve planlaması ile üretim değerlendirme ölçümlerine dikkat kesilen geleneksel kamu yönetimi, kendi omurgasını oluşturan bürokrasiyi bu şekilde güçlü kılmıştır.⁹² Bu yönetim anlayışı, her siyasi iktidara eşit ve tarafsız bir şekilde yaklaşmayı ve hizmet etmeyi ifade etmektedir. Özel sektörde geçerli olan yönetim uygulamalarına oldukça çekimser ve

⁸⁸ Bilal Eryılmaz, age, s. 45.

⁸⁹ Murat Akçakaya, agm, s. 13.

⁹⁰ Bilal Eryılmaz, age, s. 46-47.

⁹¹ Age, s. 47.

⁹² M. Akif Özer, age, s. 32.

uzak bir tutum sergileyen geleneksel kamu yönetimi anlayışı, denetim sistemi olarak da daha çok girdi ve süreç endeksli hareket etmektedir. Bundan dolayı karar alma durumlarında, risk ve inisiyatif alma eğilimi yok denecek kadar azdır. Merkezi otoriteyi dikte eden, hiyerarşik üstlerin denetimini ön planda tutan ve sıkı kurallara ve kontrole dayanan bir denetim anlayışı söz konusudur.⁹³

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- Merkeziyetçi bir örgütlenme ve yönetim yapısı benimsenmiştir.
- Katı hiyerarşi ve otorite söz konusudur. Hiyerarşiden asla taviz verilmemektedir.
- Konuma bağlı statü ve başarının göz ardı edildiği sabit ücret politikaları vardır.
- Sıkı gözetim ve denetim uygulanmaktadır.
- Çalışanlar karar alma süreçlerine dahil edilmez ve çalışanlara sorumluluk verilmez. Çalışanlar sadece kamu yararına göre hareket eder ve tarafsızlardır.
- Prosedürler önemlidir.
- Yukarıdan aşağıya karar akışı ve yukarıdan aşağıya değerlendirme ön plandadır.
- Uzlaşıdan uzak, çatışmacı sendikal ilişkiler söz konusudur.⁹⁴
- Hukuk kuralları baskındır ve standartlaşmış ilkeler vardır.
- Siyaset ve yönetim mekanizmaları birbirinden ayrılmıştır.
- Hizmetlerin sunumunda uzmanlaşma ve iş bölümü vardır.
- Devlet, refah devleti anlayışı temelinde hareket etmektedir.⁹⁵
- Örgütlenmede iş bölümü ve uzmanlaşma esas alınmaktadır.
- Yönetim anlayışı kapalı kutudur. Mesleki bilgiler gizli tutulur. Bundan dolayı yönetim, yeniliklere set örtmüştür.
- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi bürokrasinin tekelindedir.⁹⁶
- Kamu yönetimi, yönetimin özel biçimidir. Kamu yönetimi, yönetimin alt dallarından biridir.

⁹³ Bilal Eryılmaz, age, s. 47-48.

⁹⁴ Hamza Ateş, age, s. 34.

⁹⁵ Ç. Çolak (2021). *Yeni Kamu Yönetişimi Kamu Yönetiminde Üçüncü Bir Paradigma İddiası*. Astana Yayınları, s. 44.

⁹⁶ A. Özmen (2012). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye’de Yönetim Kültürüne Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Alan Araştırması*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, s. 10.

- Gayrişahsilik söz konusudur. İnsan unsuruna önem verilmez.⁹⁷

1.2. Eleştiriler

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına yöneltilen eleştiriler temel olarak üç hususla değerlendirilebilir. Bunlardan ilki, siyasi denetim biçimi yetersiz ve yönetim ve siyaset ayrımı doğru değildir. Çünkü gelinen noktada yönetim ve siyaset alanlarının mecburi olarak iç içe geçmiş olması, geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki siyasi denetim biçiminin uygulanabilirliğini azaltmaktadır.⁹⁸ Siyasi liderlik ile bürokrasi arasında dolaylı bir ilişki bulunmakta ve bu ilişki nedeniyle siyasi kararların uygulanmasında bağımsız olunamayacağı belirtilmiştir.⁹⁹ Buna ek olarak geleneksel kamu yönetimi anlayışı, yönetimde etkinliği ve verimliliği arttıracak teşvik edici unsurları oluşturmaktan ziyade hata yapmaktan kaçınmayı hedefleyen baskın bir kontrol şeklini empoze etmiştir. İkinci olarak, “en iyi tek yol” düşüncesinin problemli oluşudur. Yönetim ilkelerinin evrensel olamayacağına dair görüşlerin kuvvetlenmesi ve bu kapsamda çalışmaların yapılması, geleneksel kamu yönetiminin etkisinin azalmasına sebep olmuştur. 19. yüzyılın sonlarına doğru kamu yönetiminde yaşanan etkinlik ve verimlilik sorunları, “en iyi tek yol” düşüncesinin yıpranmasına zemin hazırlamıştır. Üçüncü olarak, bürokrasi modeli evrensel olarak arzu edilen teknik etkinliği ve verimliliği sağlayamamaktadır. Çünkü Weber’in oluşturmuş olduğu bürokrasi modelinde, kamu hizmetlerinin yalnızca devletin tekelinde ve rekabet olmayan bir ortamda sunulması, bu hizmetlerin tüm süreçlerinde etkinlik ve verimliliği zarara uğratmıştır. Katı bir bürokrasiye dayanan bir kamu yönetimi modelinin, değişen şartlara uyum sağlayamaması, onun varlığının devam etmesini zayıflatmıştır. Kamu kurumlarına özgü olan kırtasiyecilik, sorumluluk almaktan kaçınma, girişimcilik eksikliği, eylemsizlik, israf vb. gibi çeşitli olumsuzlukları içinde barındırdığı için geleneksel kamu yönetimi anlayışı eleştirilmiştir.¹⁰⁰

Özel sektör gelişmelerini ve performans yapısını yeterince dikkate almadığı, dar bir bakış açısı benimsediği, sonuç odaklı olmadığı ve toplum nezdinde güvenilir bir izlenim vermediği için geleneksel kamu yönetimi anlayışı eleştirilmiştir.¹⁰¹ Çeşitli gelişmeler ve yenilikçi fikirler, bürokratik örgütlenme modeline sahip olan geleneksel kamu yönetimi anlayışında kabul edilmez ve bunlar olumsuz şekilde yorumlanır. Bu durum beraberinde

⁹⁷ H. Al (2002). *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, s. 34.

⁹⁸ Çağrı Çolak, age, s. 44-45.

⁹⁹ Murat Akçakaya, agm, s. 15.

¹⁰⁰ Çağrı Çolak, age, s. 44-46.

¹⁰¹ Bilal Eryılmaz, age, s. 48.

kamusal hizmetlerin üretim ve sunumunda, tam kapasitenin kullanılamaması ile teknolojik gelişmelere uyum sağlayamama sorunlarını getireceği için bu anlayış eleştirilmiştir.¹⁰²

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının örgütlenme mantığı, bireysel ve siyasi menfaatleri ön planda tutan ve kayırmacılık esaslı bir hareket alanı oluşturan bürokratik bir yapıdan ibarettir. Bu yapıda, üretimde etkinliği ve verimliliği, önceden belirlenen hedeflere ulaşmayı ve katma değeri önemsemediği için eleştirilmiştir.¹⁰³

2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Başta Anglo-Sakson coğrafyası olmak üzere, gelişmiş ülkelerde 1980’li yılların sonlarında, kamu yönetimi yapılarında radikal değişiklikler öngören yeni bir anlayış kendini göstermeye başlamıştır. Bu yeni anlayış, piyasa endeksli kamu yönetimi, yatırımcı idare ve yeni kamu işletmeciliği gibi farklı isimlerle de ele alınmaktadır. Bu farklılıklar, İngilizce “administration” ile “management” kelimelerinin, Türkçe karşılıklarının “yönetim” ve “işletme” olarak, iki ayrı anlama gelmesinden kaynaklanmaktadır.¹⁰⁴ Buradan hareketle, “administration” kavramının kamu yönetiminin kendine has görev ve yetkilerini, “management” kavramının ise özel sektörün yönetim uygulamalarını karşıladığı iddia edilmektedir. Aslında ifade edilen bu kavramlar ile yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıktığı 1980’li yıllar, süreci anlamak için ciddi bir kırılma noktası olmuştur. Çünkü 1980 sonrası kamu yönetiminin geçirdiği evrim ve yaşadığı dönüşüm, özel sektör uygulamalarının esas alındığı “public management” kavramını ön plana çıkarmıştır. Kırılmanın olmadığı 1980 öncesi dönemde ise kamu yönetiminin geleneksel ve bürokratik yüzüne atıf yapan “public administration” kavramı kullanılmıştır. Tüm bunlarla birlikte, Türkçe’de her iki kavramın eş anlamlı kabul edilmesi ve kavramların “yönetim” sözcüğünün anlamına tekabül etmesi, Türkçe kamu yönetimi literatüründe bir karışıklığa sebep olmuştur. 1970’lerin sonlarında, Dwight Waldo ve George Frederickson gibi isimlerin önderliğinde ortaya çıkan “new public administration” düşüncesi ile 1990’ların başında Christopher Hood ve David Osborne gibi isimlerin meydana getirdiği “new public management” düşüncesi, Türkçe’de “yeni kamu yönetimi” anlamına gelecek şekilde ifade edilmiştir. Temelde aralarında yakın bir bağlantı kurulmakla beraber hem ortaya çıktıkları dönem hem de merkeze aldıkları argümanları farklılık gösteren bu iki düşünce, Türkçe’de genellikle aynı kavrama karşılık gelecek şekilde anlamlandırılmaktadır. Oysaki “new public administration” kavramı yeni kamu yönetimi,

¹⁰² N. Şen (2014). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Performans Yönetimi Değerlendirmesi*.

(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Hasan Kalyoncu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep, s. 17.

¹⁰³ Agt, s. 18.

¹⁰⁴ Bilal Eryılmaz, age, s. 48.

“new public management” kavramı ise yeni kamu işletmeciliği olarak anlam karşılığı bulmaktadır. Bu durumun tesis ettiği karışıklığı ortadan kaldırmak için “public administration” (kamu yönetimi) ile “public management” (kamu işletmeciliği) kavramlarında, “işletmecilik” terimi kullanılmaya başlanmıştır. Böylece literatürde yer alan anlam karışıklığının önüne geçilmiştir.¹⁰⁵

İki kavram arasındaki bu ayrım, kamu ve özel sektör işletme yöntemleri açısından da farklılıklar oluşturmaktadır. Bu ikili ayrıma rağmen kamu yönetimi, kamusal hizmetleri yerine getirmeyi, kamu personellerini ve tüm kamusal faaliyetleri ve politikaları yürütmeyi ifade etmektedir. Bundan dolayı kamu yönetiminin bu süreci, kurum yönetimi vasıtasıyla yerine getirilen plan ve programların uygulamaya geçirilmesini kapsamaktadır. İşletme yönetimi ise bu durumda, kamu yönetimini de bünyesinde barındırmaktadır. Kamu yönetimine nazaran daha geniş bir perspektiftedir. Hedefler ve görevler yerine getirilirken, asli unsur verimliliğin sağlanması ve beklenen sonuçlara, kendi örgütleri vasıtasıyla ulaşma bilincidir.¹⁰⁶

Yukarıda yapılan detaylı açıklamaya istinaden çalışmanın bundan sonraki aşamalarında “Yeni Kamu Yönetimi (New Public Administration)” kavramı kullanılacaktır. Gerek yeni kamu yönetimi anlayışı gerekse yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, süreç ve dönemler ile teorisyenler göz önünde tutularak tek bir kavram olarak ele alınacaktır.

2.1. Ortaya Çıkışı

2.1.1. Minnowbrook Konferansları

Birinci Minnowbrook Konferansı, kamu kurumlarına karşı duyulan güvenin sarsıldığı ve bu kurumların, toplumun ihtiyaç ve taleplerine cevap verememesi nedeniyle sorgulandığı bir dönemde düzenlenmiştir.¹⁰⁷ Dwight Waldo tarafından 1968’de organize edilmiştir. Waldo’nun amacı, dönemin genç akademisyenlerini bir araya getirerek, “Devrimler Çağında Kamu Yönetimi” isimli makalesinde ele aldığı sorunlara çözüm yolları olabilecek yeni fikirlerin ortaya çıkmasını sağlamaktır. Konferansta o dönemin toplumsal sorunları, pozitivizmi kabul etmeme, bireyin fazileti, kamu yönetimi demokrasi birlikteliği, sorumluluğun müşteri odaklı olması ve sosyal eşitlik konuları üzerinde yoğunlaşmıştır. Waldo bu konferansta, kamu yönetimine ve kamu yönetimi ile ilişkili olan dallara 1960’lı yıllarda giriş yapanlarla, 1945-1960 yılları arasında giriş yapanlar arasında, yaklaşım ve

¹⁰⁵ Çağrı Çolak, age, s. 16-17.

¹⁰⁶ M. Akif Özer, age, s. 189.

¹⁰⁷ B. Hergüner (2021). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Başlangıcından Günümüze Kamu Yönetiminin Değişen Yüzü*. Seçkin Yayıncılık, s. 78.

düşünce bakımından ne gibi farklılıklar olup olmadığını anlamayı amaçlamıştır. Konferans Waldo'nun beklediği amaca ulaşmıştır. Çünkü bu konferans, başta yeni kamu yönetimi anlayışı olmak üzere birçok yeni düşüncenin ortaya çıkmasını sağlamıştır.¹⁰⁸ Konferans, demokratik bir kamu yönetimine doğru eğilimin başlangıç noktası olarak kabul edilmektedir.¹⁰⁹

Birinci konferanstan yirmi yıl sonra, 1988'de İkinci Minnowbrook Konferansı yapılmıştır. Bu konferansta; kamu yönetiminde etik ve disiplin anlayışı, sosyal eşitlik, ayrımcılık, demokrasi ve insan ilişkilerinin kamu yönetimine etkilerine dair konular ele alınmıştır. Birinci konferansta istişare edilen konuların üstüne, bu konferansta örgüt teorisi ve politika analizi gibi yeni konular dahil edilmiştir. Konferans sonucunda her toplumsal, idari ve yönetsel problemleri çözmenin mümkün olmadığı noktasında görüş birliğine varılmıştır. George Frederickson bu konferansın başlıca unsurlarının; verimlilik ve ekonomi kriterlerine sosyal eşitlik konusunun dahil edilmesi, etkin ve katılımcı vatandaşlığın ele alınması, hiyerarşinin ne seviyede faydalı olacağının incelenmesi ve çoğulculuğun artık tek kriter olmaktan çıkarılması olduğunu ifade etmiştir.¹¹⁰

Minnowbrook Konferansları, birbirinden farklı nitelikleri içeriyor ve birçok kesim tarafından eleştiri oklarını üstüne çekmiş olsalar da genel itibariyle kamu yönetimiyle ilgili yanlışları ortaya koyarak ilerlemenin nasıl olacağına dair önemli çalışmalara ev sahipliği yapmıştır. Aslında konferanslarda kamu yönetimi alanıyla ilgili dar kapsamlı konular tartışılmamış, kamu yönetimi alanını tamamen kapsayan değerlendirmeler ve sorgulamalar yapılmıştır. Tüm bu süreç ve gelişmeler, sosyal adalet ve eşitlik ilkelerini merkeze alan yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır.¹¹¹

2.1.2. Dwight Waldo ve George Frederickson'ın Kamu Yönetimine Etkileri

Waldo ve Frederickson, yeni kamu yönetimi anlayışının ve gelişiminin kavranabilmesi konusunda katkıda bulunmuş oldukça önemli isimlerdir. Geliştirdikleri ve öncülük ettikleri düşünceleri ile yani kamu yönetimi anlayışının fikri zeminini oluşturmuşlardır. Kamu yönetimi disiplininin kurucularından kabul edilen Waldo'nun bilinen ilk önemli eseri "İdari Devlet (Administrative State)", yönetim bilimi literatürüne önemli katkılar sunmuştur. Waldo bu eserinde, geleneksel kamu yönetimi anlayışını açık ve net bir şekilde eleştirmiştir. Bu

¹⁰⁸ H. Ateş & N. Merve Karacaoğlu (2020). Kamu Yönetimi Teorileri Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara, Hamza Ateş (Ed.), *Yeni Kamu Yönetimi Hareketi ve Minnowbrook Konferansları*, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 119.

¹⁰⁹ Burak Hergüner, age, s. 79.

¹¹⁰ Hamza Ateş, age, s. 119-120.

¹¹¹ Age, s. 121.

çalışmasında Amerikan siyasi düşünce tarihi içerisinde kamu yönetiminin gelişim çizgisini analiz etmiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde ortaya konan çalışmaları değerlendiren Waldo, geleneksel kamu yönetimi anlayışını sorunların çözümünde yetersiz görmüş ve öne sürülen cevapların suni olduğunu öne sürmüştür. Çünkü ona göre, geleneksel kamu yönetimi anlayışının mihenk taşı olan yönetim ve siyaset ayrılığı yalnızca kâğıt üzerinde olan bir durumdan ibarettir.¹¹² Waldo, yönetim ve siyaset ayrımının geçerliliğini zayıflatan birçok kanıt olmasına karşın bu ayrımı ikame edebilecek bir çözüm geliştirilmesi konusunda yetersiz kaldığını da ifade etmiştir.¹¹³ Waldo'ya göre yönetim ve siyaset iddia edildiğinin aksine birbiriyle sıkı bir ilişki ve bağımlılık içindedir. Bundan dolayı kamu yöneticisinin yararına olan şey yönetim ve siyaset arasındaki iş birliğini teşvik etmesidir. Devlet bünyesinde, yönetim ve siyaset ayrımında rekabet atmosferinin vereceği yarardan ziyade bu iki alanın birlikte hareket etmesi daha doğru ve faydalı olacaktır. Waldo, geleneksel kamu yönetimi anlayışının sunmuş olduğu doktrinler üzerinden geliştirdiği bakış açısıyla 1950'li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanına yeni ve farklı bir soluk getirmiştir. Amerikan kamu yönetimi sistemini ve sorunlarını, verimlilik, demokrasi, yönetim ve siyaset ayrımı ve kimlik bunalımı gibi alanlardaki çalışmaları ve geliştirdiği düşünceleri ile kamu yönetiminin geleceğine yön vermiş ve ciddi katkılarda bulunmuştur.¹¹⁴ Waldo, mevcut kamu yönetimi düzenini yıkmaktan çok, onu çağın gerekliliklerine göre revize etmeyi vurgulamıştır. Disiplinde meydana gelen eksiklikleri gidermeyi ve düzeltmeyi¹¹⁵ ve kamu yönetiminin, toplumun yaşadığı değişime ayak uydurması ile bu değişimi ana unsur kılması gerektiğini ifade etmiştir.¹¹⁶

Waldo gibi Frederickson da yeni kamu yönetimi anlayışının kurucuları arasında kabul edilmektedir. Frederickson'ın yeni kamu yönetimi anlayışının, “yeni” olarak ifade edilmesini, başvuru temel argüman ile ilgili olmadığını, bu argümanların içeriği ve kullanılışı ile ilgili olduğunu belirtmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışını, yeni yapan en hassas noktanın, mevcut kavramları ve temel endişeleri yeniden ele alarak Amerikan kamu yönetimine bir değişim kazandırma gayreti olduğunu ifade etmektedir. Frederickson'a göre yeni kamu yönetimi

¹¹² N. Merve Karacaoğlu (2021). Düünden Bugüne Kamu Yönetimi Düşünürleri, H. Ateş (Ed.), *Yeni Kamu Yönetimi Hareketinin Önemli Düşünürleri: Dwight Waldo ve George Frederickson*, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 168-169.

¹¹³ Burak Hergüner, age, s. 77.

¹¹⁴ Hamza Ateş, age, s. 168-170.

¹¹⁵ M. Akif Özer & S. Nur Çevik (2022). Kamu Yönetimi Disiplininde Waldo Etkisi: Paradigmanın Değişimi İçin Meydan Okumak. *Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(2), 273.

¹¹⁶ Şadiye Arslan Güngör, agt, s. 108.

anlayışı, sosyal adaleti sağladığı zaman meşru sayılmış olacaktır.¹¹⁷ Frederickson, sosyal adalete büyük bir önem atfetmekte ve onu kamu yönetiminin üçüncü ana teması olarak görmektedir.¹¹⁸ Sosyal adalet sağlanırken; etkin, verimli ve ekonomik yönetim hedefleri de göz önünde tutulacak ve bu hedefleri de içine alan değişim arayışı meydana gelecektir. Bunun için her ne olursa olsun, sosyal eşitlik ve adalet ana nokta konumunda olacaktır. Ayrıca Frederickson, kamu yönetiminin sadece siyaset alanına sıkıştırılmaya çalışıldığını ve bunun da bilhassa yönetişim kavramıyla bağdaştırılarak yapıldığını, yönetim kapsamının sadece siyasete ait bir alt bölüm olarak ele alınmasının yanlış olduğunu ifade etmektedir. Toplumun her kesiminin daha adil ve eşit bir şekilde hizmetlerden yararlanması gerektiğini savunmuştur.¹¹⁹

Waldo ve Frederickson'ın başını çektiği yeni kamu yönetimi anlayışı, Sanayi Devrimi sonrası topluma yüklenen ve düşkünlerin ihtiyaçlarına kulak tıkamayan, insan unsuru temelli bir kamu yönetiminin oluşturulmasını hedeflemiştir. Ayrıca bu anlayış, geleneksel kamu yönetimi anlayışına, pozitivizme ve davranışçı anlayışa tamamen karşı çıkmaktadır. Etkinlik üzerine kurgulanması gereken kamu yönetiminde, sosyal adalet ve eşitlik, ahlak ile etik gibi ilkeler vazgeçilmez kıstaslar olmalıdır görüşü hakimdir.¹²⁰

2.2. Gelişimi

Geleneksel kamu yönetimi anlayışından, yeni kamu yönetimi anlayışına doğru evrilen süreçte, bu evrilişi sağlayan birçok dinamik aktör söz konusu olmuştur. Bunlar temel olarak: kamu sektörü yönetim anlayışı ile özel sektör uygulamaları arasındaki farklara yoğunlaşan eleştiriler, ekonomi temelli krizler ve Yeni Sağ akımın ortaya çıkması ile özel sektördeki gelişmelerin önemli seviyelere ulaşmasıdır.¹²¹ 1970'li yıllardan itibaren tesirini kuvvetli bir şekilde gösteren değişim ve dönüşüm trendine, gerekli reaksiyonu gösteremeyen geleneksel kamu yönetimi anlayışına karşı; bu değişim ve dönüşüm sürecine adapte olan, etkin, verimli ve demokratik bir yönetim anlayışın ortaya çıkması kaçınılmaz olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı, böyle bir ihtiyaca hitap ederek ortaya çıkan bir model olarak ifade edilmektedir.¹²² Dönem içerisinde hükümetlerin ciddi boyutlarda ekonomik krizler ile karşılaşması, küresel ölçekte devletlerin geleneksel anlayış ve sınırlarına dönerek, verimlilik ilkesine göre yapılanması ve özel sektör üretim tekniklerinin ve uygulamalarının kamuya aktarılması gibi

¹¹⁷ Hamza Ateş, age, s. 173-174.

¹¹⁸ Cihan Başalan, agt, s. 47.

¹¹⁹ Hamza Ateş, age, s. 174-176.

¹²⁰ Çağrı Çolak, age, s. 31.

¹²¹ Bilal Eryılmaz, age, s. 48.

¹²² Ahmet Yatkın, age, s. 35.

düşünceler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu şekilde özel sektör temelli yönetim işlevinin, geleneksel kamu yönetimi anlayışının, yönetim ve politika yapımından daha önemli olduğu ön plana çıkmıştır.¹²³

1929'daki Büyük Buhran'dan sonra özellikle gelişmiş ülkelerde egemen olan Keynesyen ekonomi politikaları, kriz sonrasında hükümetlere, ekonominin ve sosyal politikaların yönetiminde daha baskın olmalarını öngörmüştür. Bu durum haliyle devletin faaliyet alanlarını ve yapısını genişletmiş ve "Refah Devleti" anlayışı bu şekilde ortaya çıkmıştır. 1973'te yaşanan Petrol Krizi, kamu harcamalarının beklenmedik şekilde artmasına ve küresel ekonomide olumsuz etkilerin meydana gelmesine sebep olmuştur. Hükümetler, oluşan bütçe açıklarını ve yapılan borçlanmaları kapatabilmek için ciddi ve köklü tedbirler almak zorunda kalmışlardır. Çünkü bizzat devletin sunduğu kamusal hizmetlere zam yapılması ve alınan vergi oranlarının artırılması gündeme gelmiştir.¹²⁴ Ekonomik krizlerin ardından, yönetim uygulamaları ve ölçeği ile ilgili devletçilik karşıtı düşünceler, bu süreçte artış göstermiştir. Özellikle siyasal baskılar ekseninde kamu bürokrasisi, ekonomik sorunların ortadan kaldırılmasında önemli bir araç misyonuna erişmiştir. Sıkı tasarruf uygulamaları ve özelleştirme politikaları ile birlikte yönetim rollerinin yeniden dağıtılması, piyasaya uygun liberal bir anlayış ile yeni ilkelerin ve uygulamaların gündeme gelmesine sebep olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışının teorik zemini de bu gelişmelerden etkilenerek, ağır işleyen kamu sektörüne ve bürokrasisine yönelik eleştiriler üzerine kurgulanmıştır.¹²⁵ Bu durumda, kamu sektörünün gösterdiği performans ve hizmetlerin niteliği ve işleyişi, 1970'lerin sonlarına doğru gelindiğinde ciddi eleştirilere maruz kalmıştır. Bu dönemde, İngiltere'de Margaret Thatcher ve ABD'de Ronald Reagan, devleti minimize etmek ve yeniden şekillendirmek isteyen ve "Yeni Sağ" olarak adlandırılacak akımı başlatan liderler olarak iktidara gelmişlerdir. Kamu sektörünün yapısını, faaliyet alanını, iş ve hizmet görme usullerini yeniden ele alan bu liderler, Yeni Sağ denilen program ve politikaları uygulamaya başlamışlardır.¹²⁶ Bu politikalarla birlikte kamusal işleyiş ve yönetimde radikal bir değişim sürecine girilmiştir.¹²⁷ Kamu sektörü ile devletin de yapı ve işleyişini değiştirmeye başlayan bu uygulamalar, Keynesyen ekonomi anlayışının bahsettiği Refah Devleti anlayışını da ortadan kaldırmıştır. Bundan dolayı yeni kamu yönetimi anlayışı, refah devleti ile neo-liberal anlayışın aciz kaldığı yanlarını meydana çıkaran, bunların acizliklerine çözüm arayışları

¹²³ M. Akif Özer, age, s. 188.

¹²⁴ Bilal Eryılmaz, age, s. 48.

¹²⁵ M. Akif Özer, age, s. 198.

¹²⁶ Bilal Eryılmaz, age, s. 48.

¹²⁷ Ahmet Yatkın, age, s. 95.

retmek için çaba sarf eden ve ideolojik fikirlerden azami ölçüde uzak duran bir anlayış olmuştur.¹²⁸

Kamu yönetimi anlayışındaki bu temel değişiklik, Yeni Sağ akımının, yeni kamu yönetimi anlayışının düşünce arka planını oluşturmakta ve önemli etkilere sahip olmaktadır. Çünkü Yeni Sağ akımı, bünyesinde oldukça derin bir politikalar zinciri barındırmaktadır. Özellikle devletin küçülmesi ve özel sektör piyasa mekanizmalarının tercih edilmesi, yeni kamu yönetimi anlayışının çerçevesini oluşturmaktadır.¹²⁹ Benimsenmiş olan bu politikalar yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte oluşturulacak yeni programlarda ve kaynaklarda, insanların yönlendirilmesini ve yönetimini öncelik olarak benimsemiş ve faaliyetler ve düzenlemeler bu doğrultuda belirlenmiştir.¹³⁰ Bu doğrultuda Yeni Sağ, bir yandan ekonomik hareketlerin küreselleşmesi, yeni dünya düzeni ve zelleştirme gibi iktisadi ifadelerle bir yandan da ulus devlet anlayışının gücünü kaybetmesi, sivil toplum hareketlerinin yükselmesi ve devletin kendini geri çekmesi gibi muhafazakar siyasi ifadelerle hem ulusal hem de uluslararası çevrede hakim bir ideoloji haline gelmiştir.¹³¹

Yeni Sağ'ın görüşlerini en fazla hissettiren ve bunları politika uygulamaları ile hayata geçiren Reagan ve Thatcher hükümetleri, kuvvetli bir düzeyde liberal görüşleri benimsemiş ve desteklemişlerdir. Bu durum onları, yeni kamu yönetimi anlayışının bayraktarları haline getirmiştir. Dolayısıyla Yeni Sağ'ın düşünceleri ve politikaları ile yeni kamu yönetimi anlayışı arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayışının başlangıç noktası, Reagan ve Thatcher hükümetlerinin içinde bulundukları dönemde karşılarına çıkan ekonomik sıkıntılar ve bürokrasinin ağır aksaklığını ortadan kaldırmak için uygulamaya koydukları düzenlemeler olarak kabul edilmektedir.¹³² Bu dönemde yeni kamu yönetimi anlayışı, büyük ve işleyişi karmaşık olan örgütlerin yönetimi konusunda, önemli ve kritik fikirler sunarak ciddi katkılarda bulunmuştur.¹³³ Yalnızca Yeni Sağ bünyesinde değil, birbirinden farklı siyasal düşüncelere sahip hükümetlerce de yeni kamu yönetimi anlayışına uygun reformlar hayata geçirmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışının odak noktasını kaydırmayan bu reformlar, aksine anlayışının gelişmesine ve genişlemesine katkıda bulunmuştur. Böylece yeni kamu yönetimi anlayışının durağan değil, dinamik bir yapıda olduğu, küresel ölçekte kabul edildiği ve iktidara yeni gelen hükümetlerin başvurduğu ortak

¹²⁸ Hamza Ateş, age, s. 122.

¹²⁹ Bilal Eryılmaz, age, s. 48-49.

¹³⁰ M. Akif zer, age, s. 190.

¹³¹ Alper zmen, agt, s. 32.

¹³² Bilal Eryılmaz, age, s. 51.

¹³³ M. Akif zer, age, s. 190.

bir yapı olduğu söylenebilmektedir.¹³⁴ Bundan dolayı ilk ortaya çıktığı zamanlarda oldukça liberal ve Anglo-Sakson coğrafya özelinde bir anlayış gibi gözüken yeni kamu yönetimi anlayışı, farklı ülkelerin bu anlayışı benimsemesiyle, bu ülkelerin merkezi ve yerel siyasi tercihlerinde de değişime neden olmuştur. Yeni Sağ politikaları uygulayan ülkelerde, hizmetlerde yeni araçlar ve özelleştirme politikaları öne çıkarken; Yeni Sol hükümetlerin iktidarda olduğu ülkelerde, özelleştirme yöntemlerine çok başvurulmamaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının gelişimine katkıda bulunan bu farklılıklar, tezat durumlar oluşturmamaktadır. Amaçlar ve amaca ulaşmada izlenen yöntemler aynıdır.¹³⁵

Özel sektörde yaşanan yönetim mantığı değişimi, kamu yönetiminin yapısında gerçekleşecek değişikliklere de önemli ölçüde etki etmiştir. Özellikle küresel düzeydeki rekabet anlayışının sürekli değişmesi, yönetim ve personel uygulamalarını şartlara uygun hale getirmek için özel sektör üzerinde bir baskı yaratmıştır. İşletmeler odak noktalarını yeniliğe, niteliğe ve alıcıların beklentilerine kaydırmış; sert hiyerarşik yapılarını yumuşatmış ve tek elde topladıkları otoritelerini, alt kademelere doğru dağıtmışlardır. Özel sektörde yaşanan bu gelişmeler ve olumlu çıktılar, kamu yönetiminin neden bu seviyeye erişemediğine dair eleştirileri arttırmıştır. Bununla birlikte, özel sektörün uygulamış olduğu bu ilke ve politikaların, kamu sektöründe de uygulanabileceğine dair beklentiler önemli düzeyde artmıştır. Özel sektörün benimsemiş olduğu bu işletmecilik anlayışı, kamu sektöründe de egemen olma yolunda ilerlerken, yeni kamu yönetimi anlayışının reformlarına da ciddi bir şekilde etki etmiştir.¹³⁶ Yeni kamu yönetimi anlayışı, işletmecilik anlayışında ve yönetim mantığında aynı anlama gelecek birçok kavramı bünyesinde barındırmıştır. Hedeflerin önceden belirlenmesi, planların bu doğrultuda yapılması, mevcut personel kaynağının aktif kullanılması, performans ölçütlerinin geliştirilmesi ve sorumluluk bilincinin yerleştirilmesi gibi birçok işlevi bulunan işletmecilik mantığı; kamu yönetimin de olduğu gibi yalnızca emirlere ve kurallara göre hareket etmeyi referans almamaktadır.¹³⁷ Temelinde yerleşmeyi, yetki bölüşümünü ve serbestleşmeyi barındıran işletmecilik anlayışının ileri sürdüğü varsayımlar şunlardır:

- İşletmecilik, idarenin yönetim anlayışından üstündür.
- Özel sektör yönetimi, kamu sektörü yönetimden üstündür.
- İyi ve etkili yönetim, ekonomik ve sosyal problemleri çözmek için geçerli yoldur.

¹³⁴ Bilal Eryılmaz, age, s. 52.

¹³⁵ Hamza Al, agt, s. 113.

¹³⁶ Bilal Eryılmaz, age, s. 52.

¹³⁷ Ahmet Yatkın, age, s. 37.

- İşletmecilik yönetiminin kendine has bir yapısı ve bilgi mekanizması mevcuttur. Bu durum evrenseldir ve kamu sektörü için de uygulanabilir.¹³⁸

Böylesine ciddi gelişmelerin olduğu bir dönemde ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu tercihi teorisini dayanak noktası alan oldukça iç içe geçmiş, yoğun ve yeni bir alan oluşturarak; iyi teşkilatlanmış, hızla değişim gösteren karmaşık sosyal ve ekonomik çevrede, ortak bir paydada buluşabilecek bir yönetim düzeni oluşturma gayesi gütmüştür. Bundan dolayı temel değer olarak eşitliği ve bu eşitliği sağlamak için de yönetime katılım aktörünü benimsemiştir. Devletin ekonomik faaliyetlerdeki hareket alanını kısıtlayarak ve toplumun özgür bir şekilde tercihte bulunacağı alanları açarak, sosyal hayata minimum düzeyde müdahale etmesi, yeni kamu yönetimi anlayışının yükselişe geçmesinde çok önemli etkilere sahiptir.¹³⁹

Küreselleşme ve iletişim araçlarının gösterdiği gelişim, taleplere daha hızlı, etkili ve sorumluluk bilinciyle cevap veren ve bu şekilde işleyen bir kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasını zorunlu kılmıştır. Bilinç düzeyleri artan vatandaşlar, kendilerine sunulan kamusal hizmetlerde, büyük oranda etkin, verimli ve kaliteli hizmet bekleyişlerini yüksek sesle ifade etmeye başlamışlardır.¹⁴⁰ Kötü işleyen ve verimsiz bir hale gelen kamu yönetimi, ekonomik sıkıntıları da beraberinde getirmiştir. Kamu kaynaklarının israf edilmesi ve oluşan bütçe açıkları, vergi yükünün arttırılması ile giderilmeye çalışılmıştır. Enflasyonun ve işsizliğin sürekli artması ve bunun kronik bir hal alması, geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile bu sorunların çözilemeyeceğini gün yüzüne çıkarmıştır. Bu durumdan kurtuluş reçetesi olarak, özel sektörün başarıyla uyguladığı esnek yönetim anlayışının, kamu yönetiminde de uygulanması gerektiği öngörülmüştür.¹⁴¹

Yeni kamu yönetimi anlayışı, literatürde belirli bir kurucusu olan ve hazır bir teoriden yola çıkarak gün yüzüne çıkmaktan öte; birçok modelden hareketle meydana getirilen idari bir yenilikler dizisidir. Aslında yeni kamu yönetimi anlayışı bu yönüyle, kamu yönetimi için ciddi fırsatları da beraberinde getirmiştir. Ortaya koyduğu kesin ve net ilkelerle, uluslararası reform sürecine dikkat çekerken, kamu yönetiminde uygulanabilecek tecrübelerle uygun bir temel hazırlamaktadır. Ayrıca geçmiş ve gelecek yönetim anlayışları için bir köprü vazifesi görmekte, değişimin ve dönüşümün kısıtlı bir alana hapsedildiğini vurgulamaktadır.¹⁴²

¹³⁸ Bilal Eryılmaz, age, s. 52.

¹³⁹ M. Akif Özer, age, s. 206-207.

¹⁴⁰ Bilal Eryılmaz, age, s. 52.

¹⁴¹ Ahmet Yatkin, age, s. 36.

¹⁴² M. Akif Özer, age, s. 194-196.

Yeni kamu yönetimi anlayışının göstermiş olduğu gelişim sürecini ve asli olarak temas ettiği hususları üç noktada değerlendirmek mümkündür. İlk nokta, kamu yönetiminin yapısında serbestleşmeye ve kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve sunumunda desteklemelerin kaldırılması ile kamu harcamalarında tasarrufa gidilen, 1979'ların başından 1980'lerin ortalarına kadar olan süreçtir. İkinci nokta, 1985 yılından itibaren dönemin zorunlu kıldığı bir uygulama olan kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesidir. Bu durum aynı zamanda, kavramların İngilizce baş harflerinden oluşan "3E" (Economy: Ekonomiklik, Efficiency: Verimlilik, Effectiveness: Etkinlik) olarak bilinen uygulamalardır.¹⁴³ Yeni kamu yönetimi anlayışının 3E uygulamalarına vurgu yapması, gündemde olan önemli toplumsal sorunlara çözüm getirmeyi, eşitlik ve adaleti sağlamayı amaçladığını göstermektedir. Bununla birlikte yeni kamu yönetimini anlayışının, "yeni" ifadesiyle adlandırılması, onun kamu yönetimine kural niteliği taşıyan bir bakış açısını, toplumsal eşitliği ve adaleti dahil etmeye çalışmasıyla ilgilidir.¹⁴⁴ Üçüncü ve son nokta ise, yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte 1990'lı yılların başından itibaren görülmeye başlanan kalite, müşteri odaklılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, yönetişim, katılım, performansa dayalı işleyiş ve kamuda etik gibi ilke ve politikaların ortaya çıkmasıdır. Bu ilke ve politikalar birer canlı varlıktır ve gelişimi katlanarak devam etmektedir. Çünkü ülkelerin gelişmişlik düzeyi, toplumsal yapısı ve yönetim kültürü, bu ilke ve politikaların nasıl hayat bulacağı ile yakından ilgilidir.¹⁴⁵ Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte gündeme gelen bazı ilkeler ve uygulamalar, sıfırdan inşa edilen bir yapı değildir. Aksine içinde bulunulan şartlara göre revize edilmiş formüller olarak kabul edilmektedir. Buna ek olarak yeni kamu yönetimi anlayışı, birçok düşünceyi yeniden ele alan ve ihtiyaca göre uyarlayan bir anlayış olarak da değerlendirilmektedir.¹⁴⁶

2.3. Temel Özellikleri

Yönetimin gerek yapısında gerekse işleyişinde, toplumun her alanıyla ve piyasalarla bağlantılarda yeni bir düzenleme hedefleyen yeni kamu yönetimi anlayışı, bu hedeflemesiyle geleneksel kamu yönetimi anlayışından ayrılmaktadır. Literatürde yeni kamu yönetimi anlayışının temel öğeleri hususunda çeşitli sınıflandırmalar mevcuttur. Örneğin, yeni kamu yönetimi anlayışının bu temel öğelerini Christopher Hood şu şekilde oluşturmuştur:

- ✓ Kamu sektöründe yöneticiye geniş bir yönetme alanı ve serbestliği tanınmalı,
- ✓ Performans değerlendirmeleri yapılmalı,

¹⁴³ Bilal Eryılmaz, age, s. 52-53.

¹⁴⁴ Hamza Ateş, age, s. 122.

¹⁴⁵ Bilal Eryılmaz, age, s. 53.

¹⁴⁶ M. Akif Özer, age, s. 193.

- ✓ Elde edilen sonuçlara, yöntemlerden daha çok önem verilmeli,
- ✓ Kaynaklar israf edilmemeli ve kaynak kullanımında tasarruf ve disiplin öncelikli olmalı,
- ✓ Kamu sektöründe rekabet arttırılmalı,
- ✓ İhtiyaçlara ve taleplere en uygun düzeyde teşkilatlanma olmalı,
- ✓ Özel sektörün yönetim teknikleri ve uygulamaları, kamu sektörüne entegre edilmeli,¹⁴⁷
- ✓ Geniş ve aktif katılımlı yönetim ve karar alma mekanizmaları tesis edilmeli,¹⁴⁸
- ✓ Kamu sektörü ile özel sektör arasında iş birlikleri arttırılmalı,
- ✓ Kamu yönetimi her türlü iş ve işlemlerinde halka karşı sorumlu ve hesap verebilir olmalı,¹⁴⁹
- ✓ İnsanların yönetimine öncelik verilmelidir. Kaynaklar ve politikalar buna göre belirlenmeli.¹⁵⁰

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerini, hükümetlerin bu kapsamda uyguladıkları politikaları, onu oluşturan kuramları ve teorisyenlerin katkılarını merkeze alarak dört grupta ele almak mümkündür. İlk olarak, yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının omurgasını oluşturan, Weber'in ideal tip olarak oluşturduğu bürokrasi modelinin öngördüğü örgütlenme biçimine başkaldırmaktadır.¹⁵¹ Değişime uyum sağlamada, Weber'in öngördüğü bürokratik örgüt anlayışı yeterli olamamış ve bürokrasiye dair eleştiriler katlanarak devam etmiştir.¹⁵² Weber'in bu örgüt modeli ortaya çıktığı dönem içerisinde, özellikle Batı'da yönetim ve demokrasi anlayışının gelişmesinde ve refahın artmasında önemli bir paya sahipse de değişen koşullar karşısında bürokraside hantallığın, kırtasiyeciliğin ve verimsizliğin yer almasıdır sebebi olmuştur. Oysa yeni kamu yönetimi anlayışı, Weber'in bürokrasi modelinin tam aksine, kamunun örgüt yapısının uygun ölçekte olmasını, yumuşak ve esnek hiyerarşiyi, işin niteliğine göre çalışan sayısını, çalışanlara sorumluluk alma bilincini ve yerelleşmeyi esas almıştır.¹⁵³ Yeni kamu yönetimi anlayışı, mevcut bürokratik yapıyı ortadan kaldırarak hem vatandaşları hem de çalışanları karar mekanizmalarına katılma konusunda teşvik etmiştir. Bundan dolayı anlayış, kamu yönetiminde demokratik havanın

¹⁴⁷ Bilal Eryılmaz, age, s. 53.

¹⁴⁸ Ahmet Yatkin, age, s. 37.

¹⁴⁹ Age, s. 96.

¹⁵⁰ M. Akif Özer (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 59, 6.

¹⁵¹ Bilal Eryılmaz, age, s. 53.

¹⁵² Ahmet Yatkin, age, s. 36.

¹⁵³ Bilal Eryılmaz, age, s. 53-54.

oluşmasına hizmet etmeyi amaçlamıştır.¹⁵⁴ İkinci olarak, devletin faaliyet alanı sınırlandırılmalıdır. Devlet müdahalesinin piyasanın dengesini bozduğu, enflasyonun ve maliyetlerin artmasına ve bürokraside hantallığa sebep olduğu vurgulanmıştır. Devletin yerine getirdiği birçok faaliyetin, kendi örgüt ve elemanları dışında alternatif kanallarla da yerine getirebileceği “minimal devlet” anlayışı savunulmuştur.¹⁵⁵ Devleti, geçmişten beri yürüttüğü asli işlevlerine geri çekerek etkinliğin arttığı, vatandaşların yönetime katılımının kolaylaştırıldığı ve devlet ile toplum arasındaki temasın yeniden ele alındığı bir süreç öne sürülmektedir.¹⁵⁶ Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin faaliyet alanının minimum düzeyde tutulmasını, kamu hizmetlerinin üretimi-sunumu-dağıtımı aşamalarında piyasa işleyişinden daha fazla yararlanmayı ve devletin tüm bu süreçlerde hakemlik rolüne bürünmesini ve bu rolünü geliştirmeyi öne sürmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunulmasında, bürokrasiyi yalnızca tek bir yöntem olarak görmez. Çünkü yönetimde, asli olan şeyin kürek çekmek değil; dümene hâkim olmak olduğu savunulmuştur.¹⁵⁷ Başka bir ifadeyle yeni kamu yönetimi anlayışı, devlet ve toplum arasındaki ilişkide derin bir değişikliğe gitmeyi ve bürokrasinin hizmet sağlamada dolaylı bir görev üstlenmesini sağlamayı amaçlamaktadır.¹⁵⁸ Buna ek olarak yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin topluma sunacağı kamu hizmetlerini teminat altına alırken; hizmetlerin niteliğini belirlemede ve toplumsal meselelerin çözüme kavuşturulmasında, gerek özel sektör temsilcileri gerekse de sivil toplum örgütleri ile devletin etkileşim içinde olmasını zorunlu kılmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, müzakereci bir tutum sergileyerek, karar alma süreçlerinde toplumunun da yetki sahibi olduğu bir evrimi öngörmektedir. Üçüncü olarak, yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetiminin nasıl olacağının yol haritasının belirlenmesinde kritik bir role sahip siyasi yöneticiler ile toplum arasındaki ilişkiye karşı farklı bir tutum sergilemektedir. Yöneticilerin yalnızca siyaseten değil, topluma yani kamuya karşı da sorumlu olması gerektiği vurgulanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışında yöneticiler, sorumluluklarını yalnızca kurallara ve usullere göre hareket ederek yerine getirmiş sayılmaz; yaptıkları işlerin doğurduğu sonuçlardan da sorumlu tutulmaktadırlar. Bundan dolayı profesyonel bir yönetimden söz edebilmek için bu yöneticilerin, karar alma ve bunları uygulamada geniş yetkilere sahip olması gerekmektedir. Buradaki temel amaç, değişen koşullara anında uyum sağlayarak daha hızlı karar alabilmeyi, kamunun taleplerine kulak

¹⁵⁴ Alper Özmen, agt, s. 27.

¹⁵⁵ Bilal Eryılmaz, age, s. 53-54.

¹⁵⁶ Murat Akçakaya, agm, s. 16.

¹⁵⁷ Bilal Eryılmaz, age, s. 54.

¹⁵⁸ Rafet Çevikbaş, agm, s. 16.

tıkamamayı ve etkin ve verimli kaynak kullanımını tesis etmektir. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayışında, kamu yöneticileri gösterecekleri performanslardan daha çok sorumlu tutulmaktadırlar.¹⁵⁹ Siyasi liderler, değerleri ve hedefleri belirleyecek ve bu doğrultuda kaynak kullanımı yapacak; kamu yöneticileri ise performansları ve yaptıkları işlerin ölçüsünde daha sorumlu olacaklardır.¹⁶⁰ Kamunun yönetiminde hassas noktada olan yöneticiler liderlik rolü üstlenecek ve daha fazla sorumluluk alacaklardır. Bu şekilde, bürokrasinin topluma karşı olan sorumluluğu da sağlanmış olacaktır. Dördüncü ve son olarak, yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektör işletme mantığını oluşturan ilke ve yöntemlerinin, kamu yönetiminde de uygulanması taraftarıdır ve piyasa yönelimlidir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamusal kaynakların kullanımında ve hizmetlerin üretiminde ve sunulmasında, serbest piyasa mekanizmasının daha etkin ve verimli bir yöntem olduğunu ifade etmektedir.¹⁶¹ Dış kaynak temini ile özel finans girişimlerinin yer aldığı piyasa mekanizmalarına güçlü bir vurgu yapılmaktadır.¹⁶² Bu nedenle, yeni kamu yönetimi anlayışının gündeme getirdiği yeniliklerin temelinde, özel sektörün işletmecilik anlayışı yatmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, toplum ve piyasa merkezli rasyonellik düşüncesini savunurken, bürokrasi temelli rasyonellik anlayışını bertaraf etmektedir.¹⁶³

Yeni kamu yönetimi anlayışının gelişmesine önemli katkılarda bulunan Christopher Pollitt, yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerini şu şekilde aktarmıştır:

- Yönetim artık çıktı ve sonuç odaklıdır. Girdi ve süreç odaklılık geride bırakılmıştır.
- Yönetim için performans unsurları ve performansın ölçülmesi önemlidir.
- Haddinden fazla büyük ve katı hiyerarşik yapıli bürokrasilerden; uygun ölçekli, esnek ve yumuşak bir örgüt yapısı tercih edilmektedir.
- Sözleşme ve sözleşme benzeri uygulamalar hayata geçmeye başlamıştır. Hiyerarşiye dayanan ilişkiler son bulmuştur.
- Piyasa mekanizmaları, kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunulmasında daha fazla kullanılacaktır.
- Kamu ve özel sektör iç içe geçecek, kamu ve özel sektörün birleşimi ile melez örgütlerin gelişimi söz konusu olacaktır.

¹⁵⁹ Bilal Eryılmaz, age, s. 55-56.

¹⁶⁰ Alper Özmen, agt, s. 40.

¹⁶¹ Bilal Eryılmaz, age, s. 56.

¹⁶² Y. Atmaca & V. Yılmaz (2020). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımına Genel Bir Bakış. *Turkish Studies - Economy*, 15(2), 770.

¹⁶³ Bilal Eryılmaz, age, s 56.

- Kamu hizmetlerinde öncü olan değerler bireycilik, etkinlik ve verimlilik olacaktır.¹⁶⁴

Yeni kamu yönetimi anlayışı; kamu sektörüne, özel sektör mantığının ve gelir getirici uygulamalarının uyarıldığı, katı kurallar yerine teşvik edici ve yol gösterici unsurlardan yararlanıldığı, merkezi yönetimin hakimiyetinden uzaklaşıldığı, esnek çalışma ve ödeme sistemlerinin geliştirildiği, vatandaşın müşteri konumunda olduğu ve bu kapsamdaki ihtiyaçlar üzerine yoğunlaşılması gibi işlevleri hayata geçirerek, sosyal eşitliğin tesis edildiği kamu hizmeti üretim ve sunum mekanizması oluşturmayı hedeflemiştir. Bu hedefe ulaşmak ve öne sürdüğü argümanları hayata geçirebilmek için yeni kamu yönetimi anlayışında dört temel strateji bulunmaktadır. Bunlardan ilki, piyasa stratejisidir. Kamu hizmetlerinde rekabetin sağlanmasını ve sözleşmeler yapılmasını esas alır. İkincisi, yönetsel stratejidir. Yöneticilerin hareket ve karar verme alanlarını serbestleştirerek, yapılacak yetenek çalışmalarıyla gelişim göstermelerini amaçlamaktadır. Üçüncüsü, program stratejisidir. Kamusal kaynakların yeniden dağılımının, kamusal öncelikler gözetilerek, mevcut politikaların ve programların analiz edilmesi ve buna göre değerlendirilmesidir. Dördüncü ve son strateji, aşamalı değişim stratejisidir. Kamu sektörünün, etkin ve verimli çalışması için küçük projelerin hayata geçirilmesi ve kurallar ile uygulamaların, sürekli olarak şartlara uygun hale getirilmesi esasına dayanmaktadır. Bu dört stratejinin de ortak amacı, vatandaşların ihtiyaç ve taleplerine duyarlı, daha etkin ve verimli bir şekilde çalışan kamu yönetimi sistemi oluşturmaktır. Stratejilerin tamamında teşvik edilen aktörler, hizmetlerin üretim ve sunumunda esneklik ve bu hizmetlerin çeşitlendirilmesidir.¹⁶⁵

1990’lardan itibaren birçok düzenlemenin temelini oluşturan kalite kavramı, kamu yönetiminin işleyişine de sirayet etmiştir. Özel sektör yönetim mekanizması ve uygulamaları içerisinde gelişim gösteren “toplam kalite yönetimi” yaklaşımı, yeni kamu yönetimi anlayışının da temel yapı taşlarındandır. Müşteri, katılım ve sorumluluk odaklı ilkeler hem yeni kamu yönetimi anlayışını hem de toplam kalite yönetimi yaklaşımını aynı güzergahta buluşturmaktadır.¹⁶⁶ Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışı, hizmetlerdeki kalite anlayışının denetimine de çok önem vermiştir. Hizmetlerdeki kaliteyi arttırmak için hizmetlerin sunumunda alternatif uygulamalarının devreye alınması hedeflenmiştir. Bu kaliteyi muhafaza

¹⁶⁴ Bilal Eryılmaz, age, s. 56-57.

¹⁶⁵ M. Akif Özer, age, s. 214-217.

¹⁶⁶ Bilal Eryılmaz, age, s. 57.

etmek için de düzenleyici ve denetleyici kararlar alan bağımsız idari otoritelerin kurulması önem arz etmiştir.¹⁶⁷

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilgili genel bir değerlendirme yapıldığında, bu anlayışın, her şeyi bizzat kendi yerine getiren ve sorumluluğu alan devlet anlayışından, gece bekçisi yani hakem olan devlet anlayışına geçişi vurguladığı ifade edilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin hantallaşarak genişlemesini engelleme, özelleştirme uygulamalarına önem verme ve küresel anlayışa hitap eden işgücü yapısı oluşturma ve geliştirme amacına yönelik gayretlerin olduğu bir yönetim biçimi olarak tasvir edilmiştir. Vatandaşları, müşteri konumuna getirerek kamu hizmetlerinde esas alınan noktayı değiştirmiştir. Bundan dolayı, kamu hizmetlerinin müşterilere en yakın noktalarda sunulması savunulmuştur. Aynı zamanda yerelleşmenin ve yetki devrinin önem kazanması da yeni kamu anlayışı sayesinde gerçekleşmiştir.¹⁶⁸

2.4. Etkinlik ve Verimlilik

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile sarsılmaz bir değer atfedilen “etkinlik” ve “verimlilik” kavramlarının, ne anlama geldiğine öz bir şekilde bakmak ve değinmek faydalı olacaktır.

Etkinlik, 20. yüzyıla kadar, verimlilik kavramıyla aynı anlama gelecek şekilde kullanılmıştır.¹⁶⁹ Etkinlik, önceden belirlenmiş olan hedeflere ya da amaçlara, ne derece ulaşılabilindiğinin sorgulanması ve anlaşılmasıdır. Bundan dolayı etkinlik, hedeflere ya da amaçlara ulaşabilme başarısının göstergesidir. Yani etkinlik bizzat sonuçlarla ilgilidir. Ulaşılan hedefler ve amaçlar, planlanandan ne kadar büyükse, o derece etkinlik söz konusudur. Bundan dolayı etkinlik, hedeflere ve amaçlara yönelik bir kavramdır. Çünkü amaçlar ve hedefler, bizzat sonuçları da belirlemektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel dinamiklerinden olan etkinlik, performansların analiz edilmesinde asli unsurlardan biri olarak kabul edilmektedir. Kamu yönetimi artık uygulamalarında arzu edilen işlevini belli bir etkinlik içinde hayata geçirmekte ve bu etkinlik, vatandaşların siyasi tercihini de etkilemektedir.¹⁷⁰ Kaliteli ve özel sektörle rekabet edebilecek düzeyde kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi ve müşteri tercihlerinin esas alınması, yeni kamu yönetimi anlayışı bünyesinde etkinlik ile söz

¹⁶⁷ A. Balcı (2023). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri*. [Erişim: 24.12.2023, <https://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf>]

¹⁶⁸ Burak Hergüner, age, s. 96.

¹⁶⁹ Ş. Güreler (2011). *Kamuda Etkinlik, Verimlilik ve E-Devlet*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, s. 49.

¹⁷⁰ M. Akif Özer, age, s. 88-89.

konusu olmuştur. Bununla beraber, kamu yönetiminde etkinliği tesis etmek ülke ekonomisine olumlu şekilde yansıtacaktır.¹⁷¹

Verimlilik, üretim sürecinde girdi olarak kullanılan kaynaklar ile elde edilen çıktılar arasındaki ilişkiyi ortaya koyan bir kavramdır. Girdi olarak kabul edilen maliyetlerin azaltılması ve çıktı olarak kabul edilen üretimin arttırılması amaçlanmaktadır. Özellikle kamu yönetiminde verimlilik, hizmetlerde niceliğin ve niteliğin sorgulanması ve düzeyinin belirlenmesi, bütçe ve programların hazırlanması, personel başarı kriterlerinin oluşturulması ve analizlerin yapılması süreçlerinde ciddi bir yardımcı unsurdur. Ancak kamu sektörü, özel sektör kadar verimli bir şekilde çalışmamaktadır. Özel sektör teknolojik gelişmelere daha çabuk uyum sağlayıp, bu gelişmelerden yararlanırken; kamu sektörünün de teknolojik gelişmelere hemen uyum sağlayacak yapısal bir zemin bulunmamaktadır. Kamu sektöründe mevcut teknolojik kaynaklardan da gerektiği şekilde yararlanılmamakta ve özel sektörde verimli çalışmanın ödüllendirilmesi, başarısızlıkların yaptırımlara tabii tutulmasına karşılık, kamu sektöründe bu şekilde bir ödüllendirme ya da yaptırım uygulama durumu söz konusu değildir. Yani örgüt sistemi içerisinde ele alındığı zaman verimlilik, mevcut kaynakları en iyi ve uygun şekilde değerlendirme ve bununla beraber en yüksek üretim düzeyine erişme olarak anlaşılabilmektedir. Verimlilik kıstası, örgütün en az maliyet ve en fazla üretim anlayışı ekseninde değerlendirilmektedir.¹⁷² Verimlilik, toplumun tüm sektörlerinin birbirini etkilemesinde de önemli bir niteliğe sahiptir ve bundan dolayı kamu yönetimi reformlarının temel amaçlarından biri olmuştur.¹⁷³ Verimlilik kavramı, çağdaş yönetim anlayışının vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir ve gün geçtikçe önemi artmaktadır.¹⁷⁴

2.5. Yönetişim

Kavram olarak yönetim, ilk kez Kuzey Avrupa’da kullanılmıştır. 17. Yüzyılda Fransa’da, hükümet ile sivil toplum kuruluşlarını belli bir uzlaşma zemininde buluşturmaya çalışan bir yaklaşımdan ilham alındığı belirtilmektedir. Kavramın yetkin bir hale gelmesi ise İngiltere’de gerçekleşmiştir.¹⁷⁵ Dünya Bankası’nın 1989’da yayınladığı raporunda uluslararası bir perspektifte kullanılan “yönetişim” kavramı, özellikle 1990’lı yıllar itibarıyla popüler hale gelmiş ve klasik “yönetim” kavramının opsiyonu olarak kaynaklarda ve gündelik hayatta

¹⁷¹ K. Erdem (2018). *Etkinlik ve Verimlilik Kavramlarının Türk Kamu Yönetimine İdari ve Mali Açısından Yansımaları*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, s. 9-10.

¹⁷² M. Akif Özer, age, s. 90-91.

¹⁷³ Şahsine Güreler, agt, s. 52.

¹⁷⁴ Kübra Erdem, agt, s. 7.

¹⁷⁵ Ahmet Yatkın, age, s. 46.

kullanılmaya başlanmıştır. Ayrıca bu dönemde Birleşmiş Milletler, Uluslararası Para Fonu ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü gibi uluslararası kuruluşlar tarafından çıkarılan raporlarda da yer almaya başlamıştır.¹⁷⁶ Yönetişim, devlet ve toplum ilişkilerinde, etkileşimin önemli bir seviyede olduğu yeni bir yönetim biçimini ifade etmektedir.¹⁷⁷ Bununla birlikte yönetim, sosyo-politik sistem içerisinde yer alan tüm aktörlerin ortak gayretleriyle ulaşılan sonuçların meydana getirdiği bir yapı ya da düzen olarak da tanımlanmaktadır. Birleşmiş Milletler tarafından da yönetim “bir ülkenin her aşamadaki çalışmalarının yönetiminde kullanılan ekonomik, siyasi ve idari otorite” olarak tanımlanmıştır.¹⁷⁸

Kamu yönetiminin yerine getirdiği iş ve hizmetlerde, onu daha etkin ve verimli kılacak ve sorumluluğunu arttıracak bir düşünce portresine ihtiyaç olmuştur. Yönetişim tam olarak böyle bir ihtiyaca cevap vermektedir. Çünkü demokratik süreçlere katılım ve kamusal denetim mekanizmaları gerek biçim gerekse içerik olarak günün şartlarına uygun olan pozisyonlarını kaybetmiştir.¹⁷⁹ Kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda etkinliğin ve verimliliğin sağlanması, özelleştirme, ekonomik ve yapısal düzenlemeler, çevresel gelişmeler ve küresel rekabet gibi konular yönetişimi daha da önemli hale getirmiştir. Bu bağlamda yönetişimin temel özellikleri şu şekilde ifade edilebilir:

- Siyasal, toplumsal ve ekonomik öncelikler,
- Yönetime ve karar alma süreçlerine katılım,
- Seçilmiş kişilerin görevlerinde meydana gelen değişimler,
- Bürokratik koşullar,
- Şeffaflık,
- Demokratik bilinç ve sorumluluk,
- Yeni liderlik görüşleri.¹⁸⁰

Yönetişim, kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının içine alındığı kapsamlı bir yapıyı ve bu unsurların birbirleriyle olan karşılıklı ilişkilerini ve etkileşimini ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Sadece devletin idari teşkilatlanması değil, özel sektör girişimcileri, kâr amacı gütmeyen örgütler ile sivil toplum kuruluşlarını da içine alan geniş bir yönetim elemanları mozaigi söz konusudur. Bu yönetim elemanlarının hepsinin karar alma süreçlerine katılımı ön plana çıkmaktadır. Çünkü yönetişim kavram olarak,

¹⁷⁶ Burak Hergüner, age, s. 116.

¹⁷⁷ Bilal Eryılmaz, age, s. 60.

¹⁷⁸ M. Akif Özer, age, s. 266-268.

¹⁷⁹ Bilal Eryılmaz, age, s. 60.

¹⁸⁰ Ahmet Yatkın, age, s. 47.

toplumu yönetme ve buna dair alınacak kararlarda ve uygulanacak politikalarda, sorumlu olan kanadın devletten, sivil topluma doğru kaydığını ifade etmektedir. Aslında yönetişim, devlet bünyesinde örgütlenen kamu yönetimini ve bu örgütü kullanacak olan siyasal iktidarı sınırlamamaktadır. Yalnızca özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının, yönetim nezdinde alınacak kararlarda vazgeçilmez elemanlar olduğu vurgulanmaktadır. Buna ek olarak, zaten yönetişim, çok sesli ve aktörlü bir yönetim tarzı oluşturmaktadır.¹⁸¹ Toplumdaki tüm aktörler paydaş olarak görülmüş ve bu aktörlerin birbiri ile etkileşimi neticesinde yönetişim süreci ortaya çıkmıştır.¹⁸² Yönetimden yönetişime doğru evrilen süreç aslında devletin misyonundaki değişimi ifade etmektedir. Bu nedenle yönetişim, devletin geleneksel yönetim anlayışında sahip olduğu sınırlara ve işleyişe, bir karşı çıkma olarak değerlendirilmektedir. Bu karşı çıkma, kendisine yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde yer bulabilmektedir. Bu kapsamda yönetişim, devletin kamu hizmetlerini üretirken ve sunarken elde ettiği başarısızlıkları gidermek için piyasa rekabet ve işletme yöntemlerinin kamu hizmetlerine de aktarılmasını öngören tüm politikaları içermektedir.¹⁸³

Yönetişim, kamu yönetiminde temel olarak, siyaset ve yönetim ayrımının ortadan kalkmasının bir neticesi olarak kabul edilmektedir. Çünkü toplum ve yönetim hem siyasal hem de idari olarak ciddi bir temas içerisindedir.¹⁸⁴ İnsan haklarına dayanan ve bu kapsamda performans değerlendirmeleri yapan, yerel dinamikleri esas alan, çok aktörlü, rasyonel bir tutum sergileyen, kaynakların yönetilmesini kolaylaştıran bir yönetişim anlayışı söz konusudur. Barındırdığı bu özellikleri nedeniyle yönetişim, ekonomik ve siyasal gücün daha geniş paylaştırılmasını ifade etmektedir. 21. yüzyıl yönetişim anlayışı, 20. yüzyıl klasik yönetim anlayışını kapsamlı bir değişime uğratmıştır. Merkeziyetçi anlayış yerine yerelliği, üniter yapılanma yerine federal yapılanmayı, katı ve sert bürokrasi yerine yumuşak ve esnek bürokrasiyi ve katılımı, kapalılık yerine açıklık ve şeffaflığı, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik ilişkiyi vurgulayarak, köklü bir yönetsel değişiklikler dizisinin altına imzasını atmıştır.¹⁸⁵ Bu eksende yönetişimin, disiplinler arası bağlantı kurabileceği ve alternatif olabilecek görüşler ortaya koyabileceği de ifade edilmiştir. Sosyal bilimlerde meydana gelen paradigma krizlerine bir çözüm olacağı vasfı taşımaktadır.¹⁸⁶

¹⁸¹ Bilal Eryılmaz, age, s. 60.

¹⁸² M. Seyda Ozan & F. Selahattin Yolcu, agm, s. 1800.

¹⁸³ A. Çoşkun (2020). Kamu Yönetimi Teorileri Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara, Hamza Ateş (Ed.), *Yönetişim Yaklaşımı*, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 212.

¹⁸⁴ Ahmet Yatkın, age, s. 47-48.

¹⁸⁵ M. Akif Özer, age, s. 266-269.

¹⁸⁶ Burak Hergüner, age, s. 116-117.

2.6. Eleştiriler

Kamu hizmetlerin üretiminde ve sunulmasında ve bu hizmetlerin yürütülmesinde, özel sektör piyasa yapısını esas alan yeni kamu yönetimi anlayışı; kamusal sorumluluğu ve tarafsızlığı, hizmetlerin ana amaçlarını ve en önemli ilkesi olan kamu yararı gibi kalıplaşmış prensipleri yok edeceği ya da etkisini azaltacağı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Devletin bizzat kendi işlevleri olan belli başlı kamu hizmetlerini, özele devrederek yerine getirmesinin ve uygulamaya dökmesinin; devletin toplumu yönetme ve denetim gücünü azalttığı ve haliyle “dümeni elinde tutma” durumunu kaybettiği vurgulanmaktadır.¹⁸⁷ Özelleştirme uygulamalarının oldukça yaygın olması bu kapsamda sorun teşkil etmiştir. Çünkü özelleştirme yerine bizzat devletin müdahale etmesinin daha yararlı olacağı ve ekonomide verimlilik artışının bu şekilde gerçekleşeceği savunulmuştur.¹⁸⁸ Buna ek olarak, yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında gerçekleştirilen politikalar ve uygulamalar, toplumun sosyal yönünü ihmal ettiği ve vatandaşı, müşteri konumuna indirgediği için de eleştirilmektedir.¹⁸⁹ Dolayısıyla bazı kamu hizmetlerinin üretiminde ve sunumunda, vatandaş müşteri olarak görmek uygun görülmemiştir. Vatandaş sadece müşteri olarak kabul etmek, seçimler vasıtasıyla yönetime katılan ve toplumsal faaliyetleri oluşturan duruma aykırılık teşkil etmektedir.¹⁹⁰ Öte yandan yeni kamu yönetimi anlayışının ileri sürmüş olduğu tarafsızlık ve sorumluluk durumlarının, ilerleyen aşamalarda eşitlik, adalet ve etik gibi konularda sorunlar yaratacağı ifade edilmektedir.¹⁹¹

Siyasallaşma da yeni kamu yönetimi anlayışına yöneltelen eleştirilerin başında gelmektedir. Yöneticiler yalnızca kendi sonuçları için sorumlu olurlarsa, benzer sorunlar tekrar ortaya çıkacak ve kamu sistemi daha da kişisel ve siyasal bir ortam haline gelecektir. Yeni kamu yönetimi anlayışının yaygınlığı ve hitap ettiği unsurlar ne kadar artsa da kamu personelleri, siyasi kaygılarla hareket edecek ve siyasallaşma varlığını hep sürdüren bir sorun olarak kalacaktır. Bununla birlikte kamu yöneticileri, kolay çözümler için istekli olmakta fakat inisiyatif gerektiren ve sorumluluğu fazla olan riskli kararlar almaktan imtina etmektedirler. Yeni kamu yönetimi anlayışı, yeni bir yönetici seçkin grubun menfaatine olduğu, toplumun tüm paydaşlarına uygun olmadığı ve ayrımcılık niyeti beslediği için de eleştirilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının evrensel olduğu iddiası da havada

¹⁸⁷ Bilal Eryılmaz, age, s. 59.

¹⁸⁸ Nuray Şen, agt, s. 46.

¹⁸⁹ Bilal Eryılmaz, age, s. 59.

¹⁹⁰ Adnan Karataş, agt, s. 101-102.

¹⁹¹ Ahmet Yatkın, age, s. 97.; Çağrı Çolak, age, s. 58.

kalmaktadır. Çünkü anlayış her dönem ve ülke için uygulanabilir olmamaktadır.¹⁹² Az gelişmiş ülkelerde yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanabilir olması, gerçekçi olmadığı için eleştirilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya koyduğu reformların, her ülkede beklenen sonuçları veremeyeceği ifade edilmiştir. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu reformların uygulanmasının uygun olmayacağı ileri sürülmüştür.¹⁹³

Taylor'ın geliştirdiği Bilimsel Yönetim teorisinde, örgütsel davranışlar çok dikkate alınmamıştır. Taylor, yönetimi bir bütün olarak; özellikle harcamalar, sorumluluklar ve performanslar boyutunda kontrole tabii tutmuş ve bunları yerelleştirmiştir. Yönetim felsefesi olarak görülen bu durum “Yeni Taylorizm” olarak ifade edilmiştir. Yeni Taylorizm, örgütsel davranışın, sosyopsikolojik yanını ihmal etmiş ve bundan menfaat sağlamıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışını da bu anlayıştan etkilendiği ve kendisine pay çıkardığı için eleştirilmiştir.¹⁹⁴

Son olarak, özel sektör yönetim mekanizmasını, herhangi bir etüt oluşturmada direkt olarak kamu sektörüne aktarmak, olumsuz sonuçlara sebep olabilecek mahiyettedir. Özel sektör piyasasının tam rekabet şartlarında olması, kamu sektörüne aynı derecede yararlı ve işlevsel gelmeyebilir.¹⁹⁵ Sonuçta kamu sektörünün kendine özgü toplumsal, anayasal ve siyasal boyutları da bulunmaktadır. Kamu yönetimi, piyasa yönetim mantığına göre değil; anayasal prensipleri esas alan hukuksal ve meşruti bir zemin üzerine inşa edilmiştir. Kamu sektörü, hareketli bir siyasal atmosfere ve karmaşık hedeflere sahip olan bir sistemdir. Bu sebeple özel sektör uygulamalarını, yani yeni kamu yönetimi anlayışını, kamu sektörü için tasvip etmeyen görüşlerde önemli boyutlardadır.¹⁹⁶ Yeni kamu yönetimi anlayışının adında, anlayışa özellik atfeden “yeni” ifadesinin yer alması da ayrıca eleştirilmiştir. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayışı, kendinden önce gelen görüşlerin üstüne ek yapılarak oluşturulmuş bir sistemdir ve sıfırdan üretilen bir durum söz konusu değildir. “Yeni” olarak adlandırılması, ona yalnızca uygun bir kılıf bulunmasından ibarettir.¹⁹⁷

3. Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışlarının Karşılaştırılması

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının omurgasını, Weber'in oluşturduğu ideal tip bürokrasi modeli oluşturmaktadır. Modelin dönem şartlarına uyum sağlayamaması, olumsuzluklar silsilesini de beraberinde getirmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışının bu

¹⁹² M. Akif Özer, age, s. 235-236.

¹⁹³ Çağrı Çolak, age, s. 61.

¹⁹⁴ M. Akif Özer, agm, s. 29-30.

¹⁹⁵ M. Akif Özer, age, s. 237.

¹⁹⁶ Çağrı Çolak, age, s. 60.

¹⁹⁷ Murat Akçakaya, agm, s. 22.

olumsuzlukları ortadan kaldırmak için esas aldığı noktalar, hizmetlerin verimliliğini arttırmak, amacı olan planları hayata geçirmek ve kurallara çok takılmamak olmuştur. Çünkü geleneksel kamu yönetimi anlayışı, sarsılmaz kurallardan örülü bir ağ formatına sahip yapıdadır. Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışında sert ve katı olan hiyerarşik yapıyı; esnek ve basit bir hale getirerek, etkin ve verimli hizmete öncelik veren bir yapı oluşturmayı hedeflemiştir. Temel hareket noktası özel sektör işletme yönetimi olan yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının benimsemiş olduğu kamu sektörü mantığı ile derin bir farklılık göstermektedir. Bundan dolayı yeni kamu yönetimi anlayışı, sorunlar ve olumsuzluklar meydana gelmeden, “önleyici” bir tutum sergilerken; geleneksel kamu yönetimi anlayışı ise, girdi süreçlerine odaklandığı için sorunlar ve olumsuzluklar baş gösterdiği zaman “bastırıcı” bir tutum sergilemektedir.¹⁹⁸

Tablo 2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması

	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetim
Yapı	➤ Katı Örgüt Yapısı ➤ Merkeziyetçi ➤ Katı Hiyerarşi ➤ Geniş Merkez ➤ Hizmet Devleti ➤ Büyük Ölçekli Yapı ➤ Bürokrasi Yönelimli	➤ Esnek Örgüt Yapısı ➤ Adem-i Merkeziyetçi ➤ Esnek Hiyerarşi ➤ Dar Merkez - Geniş Çevre ➤ Minimal Devlet ➤ Küçük Ölçekli Yapı ➤ Piyasa Yönelimli
Roller İlkeler Politikalar	○ Yönetim (Administration) ○ Örgüt Merkezli ○ Kurallara Bağlı Yakından Kontrol ○ Sevk ve İdare ○ Sabit Ücret ○ Bürokrat Tipi Yönetici ○ Az Yetkili Yönetici ○ Gizlilik ○ Hizmetlerde Nicelik ○ Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme ○ Kapalı Enformasyon Kanalları ○ Yetkiyi Toplayan ○ Risk Almaya İsteksiz ○ Kuralcı ve Kırtasiyeciler ○ Girdi ve Süreç Odaklı ○ Birey Yönelimli	○ İşletme (Management) ○ Müşteri - Vatandaş Merkezli ○ Performans Hedefli Denetim ○ Yönetişim ○ Performansa Bağlı Ücret ○ Girişimci Yönetici ○ Yetkilendirilmiş Yönetici ○ Şeffaflık ○ Hizmetlerde Kalite ○ Çok Yönlü Değerlendirme ○ Açık Enformasyon Kanalları ○ Yetkiyi Paylaşan ○ Risk Almakta İstekli ○ Vizyon Sahibi ve Esnek ○ Çıktı ve Sonuç Odaklı ○ Ekip Yönelimli

Kaynak: (Bilal Eryılmaz, 2015, Kamu Yönetimi, s. 58.)

Çalışmanın ikinci bölümünde sonuç olarak şunları ifade edebiliriz: Geleneksel kamu yönetimi anlayışı temelinde Wilson, Taylor ve Weber’in görüşleri doğrultusunda meydana

¹⁹⁸ Murat Akçakaya, agm, s. 23-26.

gelmiş, arka planında çeşitli düşünürlerin görüşlerinin yattığı bir anlayıştır. Sert örgüt yapısı, katı bürokrasi ve hiyerarşi ilkelerini benimseyen geleneksel kamu yönetimi anlayışı, dönemin toplumsal sorunlarına ve ihtiyaçlarına bu ilkeler sonucunda ortaya konan politikalarla cevap vermeye çalışmıştır. Özellikle Büyük Buhran sonrası yaşanan ekonomik bunalımlar ve akabinde kendini gösteren refah devleti anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının uygulanmasında ciddi bir yükseliş gösteren ana faktörlerdendir. Weber'in oluşturmuş olduğu bürokrasi modeli, geleneksel kamu yönetimi anlayışının durduğu zemini oluşturmaktadır. Özel sektör uygulamalarının, kamu sektörüne aktarımına karşı çıkan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, devletin gerçekleştireceği kamusal mal ve hizmetlerinin üretim ve sunumunu, kendi örgütü olan bürokrasi eliyle gerçekleştirmeyi yeterli görmüştür. Benimsemiş olduğu sert örgüt yapısı, katı bürokrasi ve hiyerarşi ilkeleri, özel sektör gelişimini ve uygulamalarını ihmal etmesi ve dönemin ihtiyaçlarına karşılık verememesi nedeniyle eleştirilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ise, geleneksel kamu yönetimi anlayışında olduğu gibi arka planında belli başlı düşünürler ve görüşler barındıran bir anlayış değildir. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayışı, kendinden önce gelen düşünceleri yeniden ele alarak, dönemin toplumsal sorunlarına çözüm olacak şekilde uyarlamıştır. 1968 yılında birincisi, 1988 yılında ise ikincisi gerçekleştirilen Minnowbrook Konferanslarında tartışılan konular, yeni kamu yönetimi anlayışının bir hareket olarak ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Bu konferanslarda Waldo ve Frederickson gibi isimler gerek konferansların gerçekleşmesi gerekse de öne sürdükleri düşünceler ile ön plana çıkmışlardır. Bu gelişmelerin neticesinde, sosyal adalet ve eşitlik ilkelerini esas alan yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. 1973'te yaşanan Petrol Krizi ve sonrasında İngiltere ile ABD'de Yeni Sağ akımını başlatan liderlerin iktidara gelmesi ile yeni kamu yönetimi anlayışının getirmiş olduğu ilke ve politikalara olan ilgiyi arttırmıştır. 1980'li yıllar itibarıyla de yeni kamu yönetimi anlayışı gelişmiş ülkelerde kendini ciddi bir şekilde göstermeye başlamıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı esnek örgüt yapısı, bürokrasi ve hiyerarşi, minimal devlet, etkinlik, verimlilik, yönetişim, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri üzerine kurulmuştur. Kamu sektöründe, özel sektör işletmecilik mantığının uygulanması benimsenmiştir. Kamu yönetimine egemen olan ilkeleri zedelediği, devletin denetim gücünü azalttığı ve toplumun sosyal yönünü ihmal ettiği gibi nedenlerle eleştirilmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE HÜKÜMET MODELLERİ: PARLAMENTER SİSTEM, BAŞKANLIK SİSTEMİ VE YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

Devletin işlevlerini hayata geçirmesi açısından, yasama ve yürütme organlarının birbirleri ile olan etkileşimi, hükümet modellerinin çeşitlilik göstermesine neden olmuştur.¹⁹⁹ Hükümet modelleri, devletin yönetim sistematığı içerisindeki temel organların, kendi aralarındaki ilişki düzeylerine göre biçimlenen yönetim modelleridir. Bu modellerin belli bir tasnife tabii tutulmasında en önemli unsur, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerin durumu ve seviyesidir.²⁰⁰ Yasama ve yürütme organlarının, birbirlerine karşı nasıl bir pozisyon aldıkları, kuvvetlerin birbirinden ayrımının sert mi ya da yumuşak mı olacağının durumunu göstermektedir.²⁰¹ Zira yargı organının niteliği itibarıyla, herhangi bir görüşe bağlı kalmadan, doğru karar verebilmesi için tarafsız ve bağımsız olması gerektiği tüm kesimlerce kabul görmüştür.²⁰² Yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden ayrı bir biçimde faaliyette bulunması ve bu organların farklı ellerde toplanması, iktidarın sınırlı bir alanda yer alması gerektiğinin bir çıktısıdır. Bu üç organın, iktidarın hem hesap verme durumuna hem de mutlak bir tahakküm kurma potansiyeline sahip olmasından dolayı tek elde toplanması oldukça sakıncalı bulunmaktadır.²⁰³ Bu sakıncadan dolayı, demokratik olarak adlandırılan kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet modellerinde, yasama organları istisnasız bir şekilde halk tarafından seçilmektedir. Yürütme organını ele geçirecek olan iktidarların, böylesine bir durumla karşı karşıya kalmaları, hükümet modellerinin temelinde var olan bir nitelik göstermektedir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin doğuşu ile yasama ve yürütme organlarının tek bir vücutta birleşerek, elde edilen devleti yönetme gücünün kötüye kullanılmasına olanak sağlayacağı görüşü John Locke ile Baron de Montesquieu'ya aittir.²⁰⁴ Kuvvetler ayrılığı ilkesi, bireyin faydasına olacak şekilde mutlak iktidarların sınırlandırılması ile gün yüzüne çıkmış ve

¹⁹⁹ A. Kılıç (2017). Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 8, 276.

²⁰⁰ Y. Yılmaz (2022). Kaim Makam Kaymakamlık Mevzuat ve Teori Konu Anlatım Kitabı, Akfon Kitap, s. 19.

²⁰¹ D. Özyurt & A. Saka (2021). Türk Anayasalarına Hükümet Sistemleri Perspektifinden Bir Bakış. *Adalet Dergisi*, Sayı: 67, 172-173.

²⁰² M. Akif Özer & S. Iskandarov (2022). Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Hükümet Sistemleri: Türkiye Örneği. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 8(2), 305.

²⁰³ Ç. Okutan (2016). Siyaset Bilimi, Halis Çetin (Ed.), *Siyasal Sistemler*, Orion Kitabevi, Ankara, s. 275.

²⁰⁴ M. Ramazan Demirci & M. Durkaya (2023). Yönetim Yapısı, Hükümet Sistemi ve Ekonomik Gelişme Arasındaki İlişki. *Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 9(1), 65.

Ülkelerin sosyo-kültürel, ekonomik ve tarihsel birikimlerine göre farklı formatlarda kendine uygulama alanı bulmuştur. Montesquieu tarafından 18. yüzyıl ortalarında sistemli bir forma kavuşturulan bu ilke, iktidar kavramını üç ana kolon üzerine oluşturmuştur. Bunlar, kanunları ve genel kuralları belirleyen yasama, belirlenen kanunları ve kuralları hayata geçiren yürütme ve bu uygulamalar esnasında ortaya çıkacak anlaştırmazlıkları çözecek olan yargı organlarıdır. Bu organların birbirlerinin alanına müdahil olması ortadan kalkarak, bireyin özgürlüğünün tesis edileceğ ileri sürülmüştür. Temelinde yasama ve yürütme organlarının ayrı aktörler tarafından kullanılması gerektiğni savunan kuvvetler ayrılığı ilkesi, kuvvetlerin kendi içinde farklı düzeylerde ilişki içerisinde olduğu üç hükümet modelinde hayat bulmaktadır. Bu hükümet modelleri: yumuştak kuvvetler ayrılığına sahip olan parlamenter sistem, sert kuvvetler ayrılığına sahip olan başkanlık sistemi ile karma kuvvetler ayrılığının uygulandığı yarı başkanlık sistemidir.²⁰⁵

Genel olarak kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama, yürütme ve yargı organları olarak ifade edilen devlet yönetim sisteminin temel elemanlarının oluştumunu ve aralarındaki ilişkiyi şekillendirerek, bu organların güçlerini dengeleyen ve belli bir alana hapseden bir ilke olarak dile getirilebilir. Özellikle hükümet modellerinin tasniflenmesinde ve anayasaların demokratik olarak oluşturulmasında, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ciddi bir etkisi bulunmaktadır. Her dönemde olduğu gibi günümüzde de oldukça önemli olan kuvvetler ayrılığı ilkesi, bir devlete demokratik denilebilmesinde temel bir kıstas olarak kabul edilmiştir.²⁰⁶

Literatürde kuvvetler birliğine ve kuvvetler ayrılığına dayanan, iki farklı ana başlık altında kümelenen hükümet sistemleri bulunmaktadır. Gerek hükümet modelleri gerekse kuvvetler ayrılığı ilkesi ile ilgili yapılan genel açıklamaya istinaden bu alıştamada yalnızca kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet modelleri ele alınacaktır. Kuvvetler birliğine dayanan hükümet modellerine, alıştamanın bütünlüğünü korumak adına yer verilmeyecektir.

1. Parlamenter Sistem

Parlamenter sistem, bir hükümet modeli olarak arka planında herhangi bir doktrin barındırmayan, sahip olduğu vasıflar ile siyasi ve tarihi tecrübelere dayanarak, yönetimde karşılaşılan sorunlara getirilen çözümler sonucunda ortaya çıkan bir modeldir. Temelleri 1215 Magna Carta'ya dayanan parlamenter sistem, tarihsel tecrübe ve tesadüflerle İngiltere'de kendini göstermiş, net bir sistem olarak yaygınlık kazanması ise 18. yüzyılı bulmuştur. Özellikle 18. yüzyılda İngiltere'de yaşanan gelişmeler ve sınırsız yetkilere sahip olan kralın

²⁰⁵ Yiğit Yılmaz, age, s. 20.

²⁰⁶ M. Akif zer & S. Iskandarov, agm, s. 303.

yetkilerinin sınırlandırılması, bu yetkilerin parlamento'ya geçmesini de beraberinde getirmiştir. Aslında parlamenter sistemin İngiltere'de ortaya çıkmasına sebep olan gelişme, hükümdarın karşısında halkın temsil edildiği bir meclis oluşturmak ve bu şekilde yasama yetkisinin tek sahibi olarak, hükümdarı denetim altında tutmak olmuştur. 19. yüzyılın ortalarından itibaren ise bu yetkiler, parlamentoda çoğunluğu sağlayan partinin veya partilerin yetkililerine, yani halkın yararına olacak şekilde peyderpey geçmiştir.²⁰⁷ İngiliz siyasi tarihinin literatüre kazandırdığı parlamenter sistem, ilk olarak uygulamalarla kendini göstermiş ve sonrasında kuvvetler ayrılığı ilkesi kapsamında bir öğreti olarak kimliğini bulmuştur.²⁰⁸

Parlamenter sistem, siyasal sistemlerin temelinde parlamentoların, yani meclislerin yer aldığı yönetim şeklidir.²⁰⁹ Bu bağlamda parlamenter sistem, yasama ve yürütme organları arasında hem bir çalışma ortaklığı hem de birbirine ihtiyaç duyma durumunun söz konusu olduğu, erklerin hukuki olarak ayrı fakat siyasi olarak bir birliktelik gösterdiği sistem olarak ifade edilmektedir. Bundan dolayı parlamenter sistem, yumuşak kuvvetler ayrılığı esasına dayanmaktadır.²¹⁰ Yürütme organı, yasama organının içinden çıktığı ve sorumluluğu ona karşı olduğu için parlamenter sistem, “kuvvetlerin iş birliği sistemi” ve “kabine hükümeti” olarak da adlandırılmaktadır.²¹¹ Parlamenter sistemin özünde, yasama organının bulunması zorunludur. Fakat parlamentonun, yani meclis yapısının nasıl olacağına dair bir kesinlik veya zorunluluk söz konusu değildir. Zira parlamento, tek ya da çift yapılı bir versiyonda da olabilir. Sonuçta herhangi bir ülkede parlamento bulunsa bile hükümet şekli, parlamenter sistem olmayabilir.²¹²

Avrupa'da hükümet modeli olarak, parlamenter sistemi kabul eden ve cumhurbaşkanının yasama organı tarafından atanarak değil de seçilerek göreve geldiği ülkelerde, cumhurbaşkanlığı makamı sembolik bir misyona sahiptir. Siyasi sorumluluğun ve yetkinin, yürütmenin diğer kanadını oluşturan başbakan ve bakanlar kuruluna ait olduğu iddia

²⁰⁷ Abbas Kılıç, agm, s. 288.; L. Şahin & Ş. Nişancı (2018). Hükümet Sistemlerinin Yönetimin Boyutları Bağlamında Değerlendirilmesi. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(32), 861.; D. Kılıç (2016). Türkiye'de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(20), 452.; D. Doğru (2011). *Hükümet Sistemleri Açısından 2007 Anayasa Değişikliği ve Bu Değişikliğin Türk Parlamenter Sistemine Olası Yan Etkileri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s. 20.

²⁰⁸ G. Özdemir (2018). Türk Siyasi Kültürü Bağlamında Hükümet Sistemlerine İlişkin Bir Değerlendirme. *Oğuz-Türkmen Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 56.

²⁰⁹ Ahmet Yatkin, age, s. 23.

²¹⁰ Halis Çetin, age, s. 275.

²¹¹ T. Korkmaz (2016). Hükümet Sistemleri ve Türkiye Üzerine Bir Analiz. *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, 3(6), 49. & A. Özdemir (2019). *Hükümet Sistemleri Politigi: Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s. 12.

²¹² A. Nohutçu (2021), *Anayasa Hukuku Altın Seri*. Savaş Yayınevi, s. 14.

edilmektedir.²¹³ Bununla birlikte, devlet başkanının, hükümet tarafından imzalanmasına gerek olmayan, kendisinin gerçekleştireceği işlemler dışında kalan tüm işlemleri hükümet tarafından imzalanır. “Karşı imza” kuralı olarak adlandırılan parlamenter sistemin bir gereği olan bu durum, devlet başkanının bu kapsamda gerçekleştireceği işlemlerin neticesinde, sorumluluğu bakanlar kurulunun üzerine yüklemektedir.²¹⁴

1.1. Parlamenter Sistemin Özellikleri

Sistemin en önemli özelliklerinden birincisi, parlamentoyu oluşturan üyelerin, yani milletvekillerinin, arada herhangi bir başka araç olmadan, doğrudan halk tarafından seçilmesidir. Seçmen kimliğine bürünmüş olan halk, kendi temsilcilerini seçerek, meclisin oluşum sürecine katılmış olmaktadır. Bundan dolayı meclisler, halkın siyasi tercihinin yansıtıldığı ve bu şekilde temsil edildiği yasama organlarıdır.²¹⁵

Sistemin ikinci özelliği ise, halkın bizzat seçtiği milletvekillerinin, kendi içinde hükümeti meydana getirecek olmasıdır. Yasaları yapacak olan yasama organı ile bu yasaları uygulayacak olan yürütme organı aynı meclis çatısı altında doğal bir ilişki içerisinde.²¹⁶ Yürütme organı iki başlıdır. Yürütmenin sorumsuz kanadını, devlet başkanı oluşturmaktadır. Fakat bu sorumsuzluk mutlak olan bir durum değildir. Sorumsuzluğun dışında tutulan tek şey vatana ihanet suçlamasıdır. Bunun da nasıl olacağı, sistemi uygulayan ülkelerin mevzuatları bağlamında farklılık göstermektedir. Devlet başkanının yetkileri ve konumu genel olarak semboliktir. Daha çok uzlaştırıcı, devletin devamlılığını ve milletin birliğini sağlayan ve hakem rolü üstlenen bir aktördür. Bu sebeple devlet başkanının yetkisiz olması asıl, yetkili olması ise istisnai bir durumdur. Bu durum neticesinde devlet başkanının yetkileri mevzuatta açıkça düzenlenmektedir. Yürütmenin siyasal sorumluluğu üstlenmiş olan hükümet ise, meclise karşı sorumludur. Hükümete böyle bir sorumluluk yüklenilmesinin temel nedeni, yürütmeye ilişkin bütün işleri yerine getirme yetkisinin kendisine verilmiş olmasıdır.²¹⁷ Yürütme organı, yasama organının içinden çıktığı için bu iki organ arasında belli bir geçişkenlik süreci söz konusudur.²¹⁸ Hükümet yalnızca meclisin onayı ile göreve gelir ve uygun görüldüğü kadar görevini devam ettirebilir. Meclis aynı zamanda, güvensizlik oyu ile

²¹³ M. Ramazan Demirci & M. Durkaya, agm, s. 66.

²¹⁴ N. Çağlar (2017). Avantaj ve Dezavantajlarıyla Parlamenter Hükümet Sistemi. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(19), 114.

²¹⁵ Ahmet Yatkin, age, s. 23.

²¹⁶ Age, s. 23.

²¹⁷ Halis Çetin, age, s. 275.; Tuğrul Korkmaz, agm, s. 49.; Ö. Keskinsoy & S. Batur Kaya (2018). Türkiye'nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 137, 75.; Doğan Kılıç, agm, s. 454.

²¹⁸ Ahmet Nohutçu, age, s. 14.

hükümeti görevden de alabilir. Hükümeti oluşturan siyasi partinin, meclis üye dağılımında önemli bir çoğunluğa sahip olarak güven oyu alması, parti disiplininin de güçlü olduğu varsayımı altında hükümete yasama faaliyetleri içerisinde ciddi bir üstünlük alanı sağlayacaktır.²¹⁹ Meclis, verdiği güven oyunu geri çekmeye de aynı şekilde yetkilidir. Güven oyu alamadığı için düşen hükümetin ardından yeni bir hükümet kurulması çalışmalarına başlanır. Meclis içerisindeki herhangi bir siyasi parti grubu, yine meclisten güven oyunu alır ve hükümeti kurabilirse, seçimlerin yenilenmesine gerek yoktur. Fakat hükümet kurulamazsa seçimler yenilenir ve güven oyu mekanizması aynı şekilde işler.²²⁰ Yasama organı hükümeti görevde bırakarak, başarısız olduğunu düşündüğü bakanı, bu yetkisini kullanarak görevden el çektirebilir. Yani güven oyu mekanizması, yalnızca bir bakanın görevden alınması için de devreye girebilir.²²¹ Buna karşın devlet başkanının da meclisi feshetme yetkisine sahip olması, yasama ve yürütme organları arasında bir güç dengesi zemininin oluştuğunun göstergesidir.²²²

Sistemin üçüncü öne çıkan özelliği ise, siyasal gücü tek elde toplamaktan ziyade bu gücü, geniş bir zemine yaymaya ve dağıtmaya imkân vermesidir. Bu durumun sistem içerisinde en somut örneği, devletin başı olan cumhurbaşkanı ile hükümetin başı olan başbakanın farklı kişiler tarafından temsil edilmesidir. Başbakan da tıpkı bakanlar gibi direkt olarak seçmenler tarafından seçilmiş ve milletvekili olarak meclise girmiş birisidir. Bu durumu nedeniyle başbakan, eşitler arasında birinci olan bir konumdadır.²²³ Başbakan ya da bir bakan, milletvekilliği görevini de devam ettirebilmektedir. Bir kişinin yasama organında milletvekili, yürütme organında başbakan ya da bakan olarak görev almasında hiçbir engel yoktur. Parlamenter sistemin, yumuşak kuvvetler ayrılığına sahip bir kimliğinin olmasının sebebi de bundan kaynaklanmaktadır.²²⁴

Sistemin dördüncü önemli özelliği ise bakanlar, siyasi duruşlarına göre hükümette üye olarak yer alabilmektedirler. Genellikle mecliste çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partinin genel başkanı, başbakan olarak hükümette yer alır.²²⁵ Bakanlar, hükümet içerisinde politikaları oluşturma ve bu politikaları hayata geçirme sorumluluğuna da ortak olmaktadır. Yasama organına karşı her bir bakan ayrı ayrı, hükümet ise kolektif bir şekilde sorumludur.²²⁶

²¹⁹ Ahmet Yatkin, age, s. 23-24.; Abbas Kılıç, agm, s. 291.

²²⁰ B. Çukurova & M. Fatih Çınar (2019). Türkiye’de Yeni Bir Yönetim Modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, F. Erenel, M. Fatih Çınar (Ed.), *Demokratik Hükümet Sistemleri (Klasik Tasnif)*, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 15-16.

²²¹ Derya Doğru, agt, s. 23.

²²² Halis Çetin, age, s. 276.

²²³ Ahmet Yatkin, age, s. 24.

²²⁴ Halis Çetin, age, s. 276.

²²⁵ K. Kararlı (2017). *Kamu Hukuku Konu Anlatımı*. 4T Yayınevi, s. 39.

²²⁶ Ahmet Nohutçu, age, s. 15.

Bu sorumluluklar kapsamında meclis, Bakanlar Kuruluna karşı meclis soruşturması, meclis araştırması, genel görüşme, soru ve gensoru gibi araçlara sahiptir ve bu araçlarla denetleme işlevini yerine getirebilmektedir.²²⁷

Parlamentar sistem ile ilgili ifade etmiş olduğumuz tüm bu özellikleri göz önüne aldığımızda, onu kuvvetler ayrılığına dayanan diğer hükümet modellerinden ayıran temel farklılıklar şu şekilde özetlenebilir ve tanımlanabilir: Yürütme organının bir kanadının yasama organına karşı sorumlu olduğu, belli şartlar altında yürütme organının yasama organını feshedebildiği, çift başlı yürütme yapısına sahip olarak yasama ve yürütme organlarının karşılıklı iş birliği içinde olduğu, yürütme organının bir kanadını siyasal açıdan sorumsuz olan devlet başkanının oluşturduğu yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet modelidir.²²⁸

1.2. Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm

Parlamentar sistem uygulamalarında, belli periyotlarda güçsüz ve istikrarlı olmayan hükümetler ortaya çıkmıştır. Böylesi dönemlerde hükümetlere güç ve istikrar sağlayabilmek için rasyonelleştirilmiş parlamentarizm metotları uygulanmıştır. Hükümetin düşürülmesini zora sokan, yasama organının faaliyette bulunmasına mâni olacak girişimleri ortadan kaldıran ve onu daha fonksiyonel kılan ve meşru yapısına katkıda bulunan rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin temel unsurları şu şekilde sıralanabilir:

- Başbakan, bakanların görevden alınmasını devlet başkanından talep edebilir.
- Bakanlar Kurulunda, bakanların başbakana karşı sorumlu pozisyona getirilmesiyle başbakanın konumu güçlendirilmektedir.
- Meclis çatısı altında siyasi parti grubu kurulması zorlaştırılır.
- Meclis, tek yapılı bir forma kavuşturulur.
- Güvensizlik oyunun verileceği ve kabul edileceği durumlar azaltılır. Güvensizlik oyunu ile ilgili özel çoğunluk şartı getirilir. Oylamalarda sadece olumsuz oylar sayılır.
- Bekleme süreleri uygulanır.²²⁹
- Çıkarılacak kanunlar bir bütün olarak tek bir seferde oylanır.

²²⁷ Yiğit Yılmaz, age, s. 21.

²²⁸ Lokman Şahin & Şükrü Nişancı, agm, s. 862.

²²⁹ Ahmet Nohutçu, age, s. 15-16.

- Hükümete, yönetim etkinliğini arttırmak için kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilir.²³⁰

1.3. Parlamenter Sistemin Avantaj ve Dezavantajları

Parlamenter sistemde, yasama ve yürütme organlarının meydana getirdiği doğal ilişki, yasaları yapma, kararları alma ve uygulama aşamalarına da yansımaktadır. Bu aşamalarda ortaya çıkabilecek olan güçlükler ve tikanıklıklar ya çok az olmakta ya da olduğu takdirde kısa bir sürede çözüme kavuşturulmaktadır. Bununla birlikte, yürütmenin siyasal sorumluluğunun yalnızca meclise karşı olması ve meclisin elinde güvensizlik oyu gibi bir unsurun olması, parlamenter sistemi, diğer hükümet sistemlerine nazaran değişikliklere karşı daha elverişli ve esnek hale getirmektedir. Bunlara ek olarak parlamenter sistemde, siyasal gücün tek bir elde toplanmaması, tek adamlık ya da diktatörlüğe varan bir yönetim anlayışının hayata geçmesini zorlaştırmaktadır.²³¹ Yasama organı ile hükümet arasında olan iş birliği süreci, toplumun siyasi atmosferde belli bir anlaşma kültüründe ilerlemesini zorunlu bir hale getirmektedir. Bundan dolayı hükümet, yani yürütme organı, sarsılmaz bir güç ve tek yetkili olma rüyasına kapılamaz. Alacağı her karar ve uygulayacağı her politika, meclisin gözetiminde ve sınırlaması dahilindedir. Bu durum, parlamenter sistemin, kuvvetler ayrılığı prensibini benimsediğinin ve desteklediğinin en önemli kanıtıdır.²³² Tüm bunlara ek olarak parlamenter sistem, koalisyon hükümetlerinin meydana gelmesine olanak sağlayan bir zemin üzerine kuruludur ve bu durum, diğer siyasi partilere de hükümette söz sahibi olabilme ve hatta iktidar olabilme imkanını vermektedir. Hem koalisyonların varlığından hem de hükümetlerin düşürülebilme ihtimallerinden dolayı yürütme organını elinde bulunduran iktidar, diğer partilerin taleplerine karşı kulak tıkayamamaktadır.²³³ Güven oyu ve meclisi feshetme gibi araçlarla, yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin görevlerine son verebilecek bir opsiyona sahip olmaları, sistem içerisinde yaşanacak siyasi tikanıklara getirilmiş olan çözümlerdendir. Yasama ve yürütme organları arasında derin bir krizin oluşması durumunda, bu araçlardan biri devreye girerek iki ihtimalden biri hayata geçirilecektir. Ya bakanlar kurulu düşürülecek ya da meclis feshedilecektir. Böylesine bir çözümün varlığı, parlamenter sistemin en avantajlı noktalarından biri olarak kabul

²³⁰ R. Kaya (2023). *Bürokrasi-Siyaset İlişkilerinin Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemleri Üzerinden Değerlendirilmesi (2002-2022)*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, s. 105.

²³¹ Ahmet Yatkin, age, s. 24.

²³² Fahri Erenel & M. Fatih Çınar, age, s. 18.

²³³ Nazmiye Çağlar, agm, s. 115.

edilmektedir.²³⁴ Bununla beraber, hükümetin genel siyasetinden ve yönetiminden memnun olunmayan durumlarda, henüz seçim dönemi gelmeden de hükümet değiştirilebilir.

Yürütme organının meclis içinden oluşuyor olması, yönetim anlayışı bağlamında demokratik olmayan prensipleri de bünyesinde barındırmaktadır. Nitekim mecliste çoğunluğu elinde bulunduran siyasi parti, doğal olarak yürütme gücünü de kullanmaktadır. Bu durum, yasama ve yürütme olmak üzere, iki güç kaynağının da aynı siyasi parti bünyesinde birleştirmektedir. Hükümetler böylesi bir tablonun sonucu olarak, milli iradeyi temsil ettiklerinin furyasına kapılmaktadırlar. Aslında temsil edilen irade, çoğunlukçu temsilin bir yansımasıdır. Meclis çatısı altında birçok siyasi partinin temsil imkanına erişebilmesi, çoğunlukçuluk riskini bastırır da bu durum farklı bir dezavantaja sebep olmaktadır. Bu dezavantaj ise tek bir siyasi partinin hükümeti kurmak için yeterli çoğunluğa ulaşamaması halinde ortaya çıkan ve parlamenter sistemin en zayıf noktası olan koalisyon hükümetleridir. İstikrarsız ve sürekli değişen hükümetler, siyasal sistemi ciddi anlamda yavaşlatmakta ve hatta durma noktasına getirebilmektedir.²³⁵ Buna ek olarak, koalisyon hükümetlerinde, kimin hangi yetki ve sorumluluğa sahip olduğunun muğlaklığı, siyaseten başarının ve başarısızlığının belirlenmesinde zorluk meydana getirmektedir.²³⁶

Tablo 3.1. Parlamenter Sistemin Avantaj ve Dezavantajları

Parlamenter Sistemin Avantajları	Parlamenter Sistemin Dezavantajları
Sistem içerisinde çıkmazlara alternatif çözümler vardır.	Sistem istikrarlı olmayan hükümetler meydana getirir.
Sistem şartlara göre esnektir.	Sistem güçsüz hükümetlere yol açar.
Sistem gruplaşmalara zemin oluşturmaz.	Demokrasi tam olarak etkin değildir.
Devlet başkanının birleştirici yönü vardır.	Hükümet, halk tarafından bizzat belirlenemez.

Kaynak: (Yiğit Yılmaz, 2022, Kaim Makam Kaymakamlık, s. 21.)

²³⁴ M. Akif Özer & Shokhrukh Iskandarov, agm, s. 313.

²³⁵ Halis Çetin, age, s. 276-277.

²³⁶ Fahri Erenel & M. Fatih Çınar, age, s. 18.

2. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi ifadesi, hükümet modeli olarak kabul edilmeden önce İngiliz gazetecilerinin, ABD'nin o zamanki siyasal yapısını tarif eden bir kavram olarak ilk kez kullanılmıştır. İngiliz ve ABD siyasal yapılarını karşılaştırılması nedeniyle Woodrow Wilson bu kavramın kullanılmasına karşı çıkmış ve ABD'nin kullandığı sistemin “kongre hükümeti sistemi” olduğunu savunmuştur. Fakat Wilson'ın bu savunmasına rağmen başkanlık sistemi, ABD'nin hükümet modelini karşılayan bir ifade olarak kabul edilmiştir.²³⁷ Başkanlık sistemi, bir hükümet modeli olarak ise ilk kez 1787'de ABD anayasasında kabul edilmiştir. Parlamenter sisteme nazaran geçmişi eski olmayan başkanlık sistemi, anlamlı bir tarihi gayretin ve ilerlemenin ürünüdür. Siyasi bir denge üzerine inşa edilmiş olan başkanlık sistemi, başta kralın olduğu parlamenter sistemin barındırdığı güvensizlikleri ortadan kaldırmak için sistemin kimi özelliklerine aynı şekilde kabul edip kimilerini ise değiştirerek hayat bulmuş bir hükümet modelidir. İngiliz siyasi kültürüne ve yapısına ait olan parlamenter sistemin, ABD şartlarına adapte edilmesinin bir çıktısıdır.²³⁸ Başkanlık sistemi, parlamenter sistem gibi tarihi birikim ve tecrübelerle dayanarak ortaya çıkmış bir sistem değildir. Talepler ve ihtiyaçlar felsefi bir boyutta ele alınarak, insan aklının bir ürünü olarak meydana gelmiştir. Keyfi yönetim uygulamalarından kaçınarak, kuvvetler ayrılığı ilkesinin merkeze alındığı bir hükümet modeli oluşturulmak istenmiştir.²³⁹

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin sert bir şekilde uygulandığı başkanlık sistemi, yürütme organının üstün ve ayrıcalıklı olduğu ve yürütmenin başı olan başkanın bizzat halk tarafından seçildiği temsili bir hükümet sistemidir.²⁴⁰ Farklı ülkelerde uygulanmasına karşın, sistemin icat edildiği ve verimli şekilde kendine hayat bulduğu yer ABD olmuştur. Bundan dolayı başkanlık sistemi ile ilgili çıkarımların “ABD Başkanlık Sistemi” endeksli yapılması genel kabul görmüştür. ABD'de parlamentonun yapısı iki meclisli olarak oluşturulmuştur. Bunun bir tarafını Temsilciler Meclisi, diğer tarafını Senato oluşturmaktadır. Yasama ve yürütme organlarının güçleri, net sınırlarla birbirinden ayrılmıştır. Bu iki organa ait olan güçlerin, birbirine müdahale etmesi veya birbirini etkilemesi mümkün değildir. Güçler arasında kesin ve tam olan bir bağımsızlık söz konusudur.²⁴¹ Kuvvetlerin sert ayrılığı söz konusu olduğu için

²³⁷ Lokman Şahin & Şükrü Nişancı, agm, s. 863.; Derya Doğru, agt, s. 26.

²³⁸ Gürbüz Özdemir, agm, s. 60-62.

²³⁹ İ. Sultanlı (2016). *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Hükümet Sistemleri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, s. 26.

²⁴⁰ Ahmet Yatkın, age, s. 7.

²⁴¹ Halis Çetin, age, s. 277.; Fahri Erenel & M. Fatih Çınar, age, s. 8.

yasama organının, yürütme organı üzerinde gerçekleştireceği bir siyasi denetim mekanizması bulunmamaktadır.²⁴²

Başkanlık sisteminin kendine has olan ve onu diğer hükümet sistemlerinden ayıran sacayakları bulunmaktadır. Bunlar: Yasama ve yürütme organları arasındaki sert kuvvetler ayrılığının olması, yürütme organının oldukça aktif olması ve bu iki organın fren ve denge mekanizmaları ile birbirini kontrol edebilme zemininin varlığıdır.²⁴³

2.1. Başkanlık Sisteminin Özellikleri

Bir hükümet sistemine, başkanlık sistemi denilebilmesi için şu temel özelliklere sahip olması gerekmektedir:

Yasama ve yürütme organlarının belirlenmesi için seçimler ayrı ayrı yapılır ve seçim süreleri birbirinden farklıdır. Bunun temel sebebi, başkan ile parlamento arasında ortaya çıkabilecek olan siyasi anlaşmazlıklarda, halka sorunu çözme görevinin verilebilmesinin önünün açılması ve kuvvetler arasındaki ayrılığın tesis edilmesidir. ABD’de yürütme organı, yani başkanlık seçimleri dört yılda bir yapılmaktadır. Bir kişi en fazla iki defa başkan seçilebilmektedir. Yürütme organını oluşturan devlet başkanı, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Yürütme tek başlıdır ve dolayısıyla yürütmenin temsil edilmesi sadece devlet başkanına aittir. Bu sebeple, sistem içerisinde başbakanlık makamı yoktur. Yasama organı da yine genel oyla bizzat halk tarafından seçilen parlamento bünyesinde meydana gelir. Parlamentonun Temsilciler Meclisi tarafının seçimleri iki yılda bir yapılmaktadır. Diğer tarafı oluşturan Senatörler ise altı yıllığına seçilmekte ve iki yılda bir, 3’te 1’i yenilenmektedir.²⁴⁴

Devlet başkanı, yürütmenin de başı ve tek yetkilisi olduğu için hiçbir kişiye ya da merciye bağlı olmaksızın, yardımcılarını belirleyebilir ve aynı şekilde görevden alabilir.²⁴⁵ Başkan yardımcısı, yasama organı içerisinde yer alan Senatoya başkanlık etmektedir. Aynı zamanda çeşitli nedenlerle başkanlık makamında bir boşalma olması hallerinde başkanlık görevini, başkan yardımcısı yerine getirmektedir.²⁴⁶ Başkan hem devletin hem de hükümetin başıdır.²⁴⁷

²⁴² Abbas Kılıç, agm, s. 281-282.

²⁴³ Ahmet Yatkin, age, s. 8.

²⁴⁴ Ahmet Nohutçu, age, s. 17.; Fahri Erenel & M. Fatih Çınar, age, s. 9-10.; F. Zehra Arslan (2022). *Demokratikleşme Endeksleri Açısından Hükümet Sistemleri Analizi*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, s. 81.

²⁴⁵ Halis Çetin, age, s. 277.

²⁴⁶ Fahri Erenel & M. Fatih Çınar, age, s. 8.

²⁴⁷ Kutluay Kararlı, age, s. 38.

Başkan, yürütmeye dair olan görevlerini, alışlagelmiş bir bakan statüsünde olmayan sekreterleri ve yardımcılarını ile yerine getirir. Herhangi bir sınırlamaya tabii olmaksızın, bu görevlere istediği kişiyi atayabilmekte ve yine aynı şekilde görevden alabilmektedir. Bundan dolayı yürütme organı çatısı altında gerçekleşecek olan tüm politikalar, başkanın talimatları ve denetimi kapsamında gerçekleştirilmektedir. Bağımsız bir siyasi hüviyeti sahip olmayan yardımcılar ve sekreterler, başkanın belirlemiş olduğu siyaseti işletmek mecburiyetindedirler. Başkan tarafından atandıkları için siyasi sorumlulukları yasama organına karşı değil, bizzat başkana karşıdır.²⁴⁸

Yürütme organını, yani devlet başkanını, meclisin herhangi bir girişimiyle görevden uzaklaştırmak ya da düşürmek ve göreve getirmek, kesinlikle söz konusu değildir.²⁴⁹ Meclisin, devlet başkanına karşı güven oyu veya güvensizlik oyu gibi mekanizmaları kullanmasına imkân yoktur. Bununla birlikte başkanın da meclisi feshetmesi mümkün değildir. Yasama ve yürütme organları arasında güçler, eşit ve bağımsız bir şekilde var olduğu için her iki organın da görevleri net bir şekilde belirlenmiştir. Meclis yürütmeye ilişkin faaliyetlere, başkan da yasamaya ait olan işlere karışmamaktadır.²⁵⁰ Buna ek olarak, aynı kişi hem yasama organında hem de yürütme organında görevde bulunamaz.²⁵¹

Başkan ve kabine arasında farklı bir otoriteye sahip olma durumu yoktur.²⁵² Kuvvetlerin sert bir biçimde ayrılığının olmasına karşın sistemin işleyişinin tıkanmasını engelleyecek opsiyonlar söz konusudur.²⁵³ Yasama ve yürütme organları arasındaki bağlantısızlığı ortadan kaldırmak için “fren ve denge sistemi” oluşturulmuştur. Örneğin yürütme organının gerçekleştireceği bazı atamalar, meclisin onayına tabiidir. Buna karşılık yürütme organı olan başkanın da yasama organı olan meclisten gelen yasaları veto etme hakkı bulunmaktadır.²⁵⁴

2.2. Başkanlık Sisteminin Avantaj ve Dezavantajları

Başkanlık sisteminde, yürütme organının tek başlı olması, yani yürütmenin devlet başkanında toplanması, yönetimin istikrarlı bir düzlemde ilerlemesini beraberinde getirmektedir. Devlet başkanının, meclise karşı herhangi bir sorumluluğun olmaması ve yardımcılarını dilediği gibi belirleyebilmesi, onun gücünü sağlamlaştırmakta ve hareket

²⁴⁸ Abbas Kılıç, agm, s. 282.

²⁴⁹ Ahmet Yatkin, age, s. 8.

²⁵⁰ Halis Çetin, age, s. 277-278.

²⁵¹ Yiğit Yılmaz, age, s. 22.

²⁵² Ahmet Yatkin, age, s. 8.

²⁵³ Halis Çetin, age, s. 278.

²⁵⁴ Ahmet Nohutçu, age, s. 17.

alanını genişletmektedir. Bununla beraber, diğer hükümet sistemlerine nazaran başkanlık sisteminin, demokratik prensipleri daha iyi bir pozisyonda tuttuğu ifade edilmektedir. Çünkü gerek yasama organını oluşturan üyeler gerekse yürütme organını oluşturan devlet başkanı seçimle göreve gelmektedir. Bu şekilde halk hem yasama üyelerini hem de devlet başkanını doğrudan seçme yetkisine sahip olmaktadır. Bu kapsamda başkanlık sistemi, halkın hesap sorabilmesine olanak sağlayan bir zeminedir. Halk, oy kullanırken, yürütme organının başına kimin geleceğinin farkında olarak iradesini ortaya koymakta ve doğal olarak, hesap soracağı makamı ve kişiyi de bilmektedir.²⁵⁵ Bundan dolayı başkanlık sisteminde, koalisyon hükümetlerinin kurulmasına imkân yoktur.²⁵⁶

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin egemen olduğu hükümet sistemlerinde, yasalar yasama organlarınca oluşturulmaktadır. Başkanlık sisteminde de başkanın politikalarını hayata geçirebilmesi için yasalara ihtiyacı duyulmaktadır. Kanun teklif etmeye ve yasama organının faaliyetlerine karışmaya başkanın yetkisi olmadığı için sistem, başkanı farklı yollara sevk etmektedir. Mesaj göndermek, meclisteki üyeleri etki altına almaya çalışmak ve medya önünde isteklerini açıklamak, başkanın başvurabileceği yollardandır. Bu dezavantajlar, tamamen başkanlık sisteminin genel yapısıyla ilgilidir. Siyasi kaygılarla ve düşüncelerle meydana gelebilecek sorunlar, daha ciddi dezavantajlar oluşturmaktadır. Başkanın ve meclisin, belli bir konuda ortak bir noktada buluşamaması, sistemi kilitleyecek bir soruna mahal vermektedir. Özellikle devlet başkanının ve mecliste çoğunluğu elde eden parti/partiler birbirinden farklı siyasi görüşe sahipse, sistemin işlemez hale gelmesi daha da kaçınılmaz olmaktadır. Başkanlık sistemi her ne kadar demokratik prensipler özelinde, hükümet sistemlerine öncülük etse de sistemin ortaya çıkaracağı bu tarz sorunlara çözüm olabilecek düzeneklere sahip değildir. Bu düzeneklerden kastedilen unsurlar ise güven oyu ve fesih mekanizmalarıdır. Başkanlık sisteminde, meclisi feshetme ve hükümete güven oyu verme yahut vermeme gibi seçenekler olmadığı için muhtemel krizlerde, krizi aşacak olan erken seçime gidilemeyecek ve bunun sonucunda da demokratik olmayan yöntemlere başvurulacaktır. Bundan dolayı başkanlık sisteminin uygulanacağı ülkelerde, belli başlı toplumsal uzlaşma şartların oluşmuş olması gerekmektedir. Sistemin ABD’de etkin bir şekilde işliyor olmasının temel sebebi de bu şartların varlığıdır.²⁵⁷ Bu şartlarla birlikte sistemin ABD’de başarılı ve etkin bir şekilde uygulanıyor oluşu hiç şüphesiz sosyoekonomik ve sosyopolitik faktörlerle de ilgilidir. ABD bu faktörler bakımından oldukça zengin bir temele

²⁵⁵ Halis Çetin, age, s. 279.

²⁵⁶ Fahri Erenel & M. Fatih Çınar, age, s. 10.

²⁵⁷ Halis Çetin, age, s. 279.; Tuğrul Korkmaz, agm, s. 46.

sahiptir. Başkanlık sisteminin uygulandığı diğer ülkelerde bu gibi faktörlerin eksikliği, iktidarın kişiselleşmesine, diktatörlüklere ve darbe gibi demokratik olmayan uygulamalara sebep veren bir zemin oluşturmaktadır.²⁵⁸

Başkanlık sisteminin bir diğer dezavantajı da meşruluk problemlerinin ortaya çıkmasına elverişli olmasıdır. Yukarıda da ifade edildiği gibi başkanın ve meclis çoğunluğunu ele geçiren partilerin farklı görüşte olması, yasama ve yürütme organları arasında meşruluk çatışmalarına ve uzlaşıdan uzak tutumlara sahne olacaktır. Bu durum, sistemin ciddi boyutta işlevsiz kalmasını sağlayacaktır.²⁵⁹ Yürütme organında meydana gelebilecek olan bu çift başlı meşruluk sorunu, toplumun her katmanına yayılan bir siyasal kutuplaşmayı da beraberinde getirecektir. Çünkü başkanlık sistemi, kazananın her şeyi elde ettiği, kaybedenin ise hiçbir şey elde edemediği bir sistemdir. Kazananın her şeyi kazanması, başkan olarak seçilen kişinin, halkı, devleti ve hatta hükümeti tamamen temsil ettiğinin bir yanılgısından ibarettir. Sistemin belki de en temel dezavantajı bu noktada kendini göstermektedir. Zira böylesi bir durumda iktidar kişiselleşmiş ve güç zehirlenmesi yaşanmış olacaktır.²⁶⁰

2.3. Parlamenter Sistem ile Başkanlık Sistemi Karşılaştırılması

Başkanlık sisteminde başkan hem devletin hem de hükümetin başıdır. Parlamenter sistemde ise devletin başı yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan cumhurbaşkanıdır. Hükümetin başı ise Bakanlar Kuruluna başkanlık eden başbakandır. Başkanlık sisteminde kabine üyeleri başkan tarafından atanır. Parlamenter sistemde ise hükümet, halkın doğrudan seçtiği yasama organı üyeleri arasından oluşturulmaktadır. Başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme organlarını oluşturan kişiler birbirinden farklıdır. Parlamenter sistemde ise yasama ve yürütme organlarında aynı kişiler görev yapabilmektedir. Başkanlık sisteminde, yasama organının, yürütme organına güven oyu vermesine gerek yoktur. Parlamenter sistemde ise yürütme organının, yasama organından güven oyu alması bir zorunluluktur. Başkanlık sisteminde başkan, meclisi feshedemez. Mecliste, başkanı görevden alamaz. Fakat parlamenter sistemde meclis, hükümeti yani yürütmeyi düşürebilir. Devlet başkanı da belli şartlar altında meclisi feshedebilir. Başkanlık sisteminde yönetimin nabzının attığı yer yürütme organıdır. Parlamenter sistemde ise yönetimin başlıca güç kaynağı meclistir.²⁶¹

²⁵⁸ A. Kütük (2012). *Demokratik Hukuk Devleti ve Hükümet Sistemleri Perspektifinden Türk Anayasal Tarihinde Cumhurbaşkanlığı*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya, s. 95-96.

²⁵⁹ Halis Çetin, age, s. 280.

²⁶⁰ Tuğrul Korkmaz, agm, s. 46-47.

²⁶¹ Ahmet Yatkın, age, s. 8.; Yiğit Yılmaz, age, s. 23.

Sonuç itibariyle parlamenter sistem ile başkanlık sistemi karşılaştırıldığında en temel ayrımın, yürütme organında yer alan başkan ile yasama organını oluşturan meclis arasındaki ilişkiler açısından kaynaklandığı görülmektedir. Yani iki sistem arasında farklılıkların ortaya çıkmasındaki temel husus, başkanın nasıl ve hangi yöntemlerle seçildiği değil, meclis ile arasındaki ilişkinin ve temasın boyutudur.

3. Yarı Başkanlık Sistemi

Yarı başkanlık sistemi bir terim anlamı olarak, Le Monde gazetesinin kurucusu olan, gazeteci Hubert Beuve Mery tarafından ilk kez 1959'da kullanılmıştır. Terimin bu şekilde kullanılması, temelinde bir anlam eksikliği ve belirsizlik yaratmıştır. Günümüzde kullandığımız şekliyle ve akademik bir çerçevede ele alınan yarı başkanlık sistemini oluşturan ilk kişi Fransız bilim adamı Maurice Duverger olmuştur. Yarı başkanlık sistemi, her ne kadar bir bilim adamı tarafından oluşturulmuş olsa da hükümet modeli olarak ortaya çıktığı ilk andan itibaren eleştirileri üzerine çekmiş ve bu eleştiriler kapsamında ilerleme göstererek varlığını günümüze kadar sürdürmüştür.²⁶²

Beşinci cumhuriyet kurulana kadar geçen süreçte, Fransa sürekli siyasi krizler ile boğuşmuştur. Bu kriz durumlarına tamamen son vermek ve yürütmenin güçlendirildiği bir hükümet modelini gerçekleştirmek için Cezayir'de görevli olan Fransız generaller 1958'de bir hükümet darbesi yapmışlardır. Darbe neticesinde, cumhurbaşkanını oldukça güçlü yetkilerle donatan bir anayasa hazırlanmış ve yine 1958'de ilan edilerek, beşinci cumhuriyet kurulmuştur.²⁶³ De Gaulle tarafından uygulamaya konulan yarı başkanlık sisteminin en iyi örneği, tarihsel arka plandan da anlaşılacağı üzere Fransa'da uygulanmaktadır. Yürütmenin zayıflık içerisinde olduğunu gören ve tipik başkanlık sistemini de doğru bulmayan De Gaulle, uygulama ağırlığının başkanda olduğu ve başbakanın da yer aldığı kırma bir sistemi, 1962 yılında Fransa'nın beşinci cumhuriyet döneminde yapılan anayasa değişikliği ile hayata geçirmiştir. Aslında Fransa bu değişiklik ile kendi ihtiyacı doğrultusunda ve siyasi kültürünün dayatmasıyla, parlamenter sistem ile başkanlık sistemini harmanlayarak dönüştürmüştür. Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine dayanmaktadır. Yarı başkanlık sisteminde yürütme organı iki başlıdır ve başbakanı, devlet başkanı atamaktadır. Başbakanın atanmasında herhangi bir müdahalesi olmayan meclis, başbakanı istifaya çağırabilmektedir. Böylesi bir tabloda devlet başkanının, meclisi feshederek seçimleri yenileme yetkisi bulunmaktadır. Kırma bir sistem olması nedeniyle yürütme organının iki

²⁶² M. Ramazan Demirci & Mehmet Durkaya, agm, s. 65.

²⁶³ Gürbüz Özdemir, agm, s. 59.

başlı ve yasama organının içinden çıkıp yine yasama organına karşı sorumlu olan bir Bakanlar Kurulunun olması parlamenter sisteme; devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve önemli yetkilerle donatılmış olması başkanlık sistemine benzemektedir.²⁶⁴ Yarı başkanlık sistemi, barındırdığı özellikler bakımından parlamenter sisteme daha yakın olan bir sistem görüntüsü vermektedir.

Yarı başkanlık sistemi içerisinde, önemli yetkilere sahip ve güçlendirilmiş bir başkanlık makamı oluşturularak, sistemin tıkanması önlenmek ve istikrarlı bir yönetim oluşturmak amaçlanmıştır. Parlamenter ve başkanlık sistemlerinden farklı olarak yarı başkanlık sistemi, uygulandığı her ülkede olumlu sonuçlar vermemiş ve amaçlamış olduğu istikrarı sağlayamamıştır. Çünkü yarı başkanlık sisteminin uygulanacağı ülkelerde, yürütme organının çift başlı olmasını kaldırabilecek, belli bir toplumsal gelişmişliğin ve siyasi kültürün olması gerekmektedir.²⁶⁵ Öz itibarıyla yarı başkanlık sistemi gerek parlamenter gerek başkanlık sistemlerinden belli başlı özellikleri barındırması nedeniyle her iki sistem arasında bir köprü görevi üstlenmiştir.²⁶⁶

3.1. Yarı Başkanlık Sisteminin Özellikleri

Yürütme gücünün paylaşıldığı taraflardan biri olan devlet başkanı, halk tarafından genel oyla belirli bir dönem için seçilir. Devlet başkanının, kimsenin onayına gerek olmadan tek başına karar alma yetkisi olmakla beraber, bazı işlemlerinde “karşı imza” kuralına gereksinim duyabilmektedir.²⁶⁷ Başbakan yürütmeye dair otoriteyi devlet başkanı ile paylaşır. Yani devlet başkanı, yürütme üzerindeki yetkilerini hükümet ile kullanır.²⁶⁸

Başkan, meclisten bağımsız bir konumdadır. Ancak tek başına, yani başbakanı yok sayarak hükümeti kontrol etmesi söz konusu değildir. Başbakan, bakanlar kurulunun başı gibi bir görüntüye sahip olsa da yürütme organının merkezinde başkan olduğu için bakanlar kurulunun asıl başı olarak da başkan öne çıkmaktadır.²⁶⁹

Güven oyu mekanizması vardır ve başbakan, kurduğu hükümetle birlikte bu mekanizmaya muhtaçtır. Bundan dolayı hükümet, meclise karşı sorumludur. Fakat başbakan ve hükümet, devlet başkanına karşı bağımsızlardır. Bu bağımsızlık, başkana karşı bir siyasi

²⁶⁴ Halis Çetin, age, s. 280.; Ahmet Nohutçu, age, s. 17.; Fahri Erenel & M. Fatih Çınar, age, s. 11.

²⁶⁵ Lokman Şahin & Şükrü Nişancı, agm, s. 865.

²⁶⁶ Abbas Kılıç, agm, s. 283.

²⁶⁷ Halis Çetin, age, s. 280.; Ahmet Nohutçu, age, s. 18.

²⁶⁸ Age, s. 280.; Age, s. 18.

²⁶⁹ Age, s. 281.; Abbas Kılıç, agm, s. 284.

sorumluluğun olmadığı anlamına gelmemektedir. Zira başbakan, başkana karşı da siyasi sorumluluğa sahiptir.²⁷⁰

Yarı başkanlık sistemi, parlamenter sistem ile başkanlık sistemi uygulamalarında meydana gelen ve kronikleşen problemleri çözüme kavuşturma iddiası taşımaktadır. Parlamenter sistemin getirdiği istikrarsız yönetimler ile başkanlık sistemindeki yasama ve yürütme organlarının sert ayrılığından kaynaklanan sistem tıkanıklıkları ciddi bir şekilde eleştirilmektedir.²⁷¹

3.2. Yarı Başkanlık Sisteminin Avantaj ve Dezavantajları

Yarı başkanlık sisteminin en önemli avantajı, yürütme organını iki başlı olacak şekilde organize ederek güç noktalarını dengelemesi ve bu durumun iş birliği ve uzlaşısı zeminine katkı göstermesi ile demokrasi kültürünün gelişimine katkı sağlamasıdır. Temsil durumunu etkin bir şekilde yerine getiren bir seçim sistemi ile iktidar, yasama ve yürütme organları arasında geniş bir zeminde paylaşılmaktadır. Böylelikle temsilde adaletin gerçekleşme olasılığı ciddi şekilde artmakta ve iktidarın kişiselleşmesi engellenmiş olunmaktadır. Yarı başkanlık sistemin diğer bir avantajı ise kurulan hükümetlerin istikrarlı bir şekilde işleyişinde herhangi bir sorun olsa dahi başkan, bu durumdan etkilenmemekte ve yürütmenin başı olarak mevcut pozisyonunu koruyarak görevine devam etmektedir. Siyasi istikrar, başkanın kişiliğinde birleşecek ve devam edecektir. Başkanı bizzat halk seçtiği için hükümet krizlerinin yaşanma ihtimali minimum düzeydedir. Yarı başkanlık sisteminin başka bir avantajı ise başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin karışımı olan kırma bir yapıya sahip olması nedeniyle ülke içinde iki sistemi de hükümet sistemi olarak görmek isteyenlerin, görüş ayrılıklarına son veren bir anlaşma zemini sunuyor olmasıdır.²⁷²

Yarı başkanlık sisteminin dezavantajları arasında önde gelen durum, devlet başkanının bizzat halk tarafında seçilmesi sonucunda, başkanın kendisini siyasi otorite olarak en üst noktada görmesine elverişli olmasıdır. Çünkü başkan, başbakanı ve bakanları belirleyebilmekte ve görevden alabilmektedir. Bu gibi yetkilerin tek sahibi olan başkan, yasama organına karşı baskın gelmeye çalışabilecektir. Yarı başkanlık sisteminin diğer bir dezavantajı ise farklı siyasi partiye mensup olan başkan ve başbakan arasında çıkabilecek olan anlaşmazlıklardır. Hatta bu durum aynı siyasi partiye mensup olsalar bile siyasi gerilimler neticesinde de gerçekleşebilir. Başkan ve başbakan arasında meydana gelebilecek olan

²⁷⁰ Halis Çetin, age, s. 280-281.; Ahmet Nohutçu, age, s. 17.; Abbas Kılıç, agm, s. 284.

²⁷¹ Doğan Kılıç, agm, s. 466.

²⁷² Fahri Erenel & M. Fatih Çınar, age, s. 13-14.; Tuğrul Korkmaz, agm, s. 51.

anlaşmazlık ve siyasi bunalım durumları, devlet yönetim sisteminin sekteye uğramasına ve durmasına sebep olabilecektir. Bu durum beraberinde, yürütme organında çift başlılık sorununu da getirecektir.²⁷³ Yürütme gücünün asli unsuru olarak ciddi ve önemli yetkilere sahip olan başkan, yürütme gücünün diğer bir tarafı olan başbakanın elde edebileceği siyasi itibar ve kazanımlara engel olma potansiyeline sahiptir. Çünkü hükümet politikalarının sorunsuz bir şekilde gerçekleştirilmesi, başkanın siyasi pozisyonunu sağlamlaştırırken; bu politikalardan istenilen sonuçların alınamaması ve tepkilerle karşılaşılması durumunda, başbakanın bunlardan sorumlu olarak hedef gösterilmesi kaçınılmaz olacaktır.²⁷⁴

Yarı başkanlık sistemi, teorik olarak yönetimde istikrarı sağlayıcı bir kimliğe sahiptir. Bunun nedeni, başkanın halk tarafından seçiliyor olmasıdır. Fakat yürütme organı çift başlı olduğu için başkanın, yasama organını meydana getiren meclis ile aynı siyasi görüşte olmadığı durumlarda başbakan ile hareket etmesi kaçınılmazdır. Çünkü başkan da başbakan gibi bir siyasi partinin mensubudur ve temel olarak bu doğrultuda hareket eder. İşte bu durum sistemin en önemli tıkanma noktasını oluşturmaktadır. Bu tıkanıklığa zemin oluşturan alt etkenlerden biri de bu tarz siyasi gerilimleri azaltacak ve uzlaşmayı sağlayacak, tarafsız bir organın olmayışıdır.²⁷⁵

4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Hükümet Modellerinin Değerlendirilmesi

Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet modelleri açıklanırken ve uygulamaları örneklendirilirken, parlamenter sistem için İngiltere, başkanlık sistemi için ABD ve yarı başkanlık sistemi için de Fransa temel örnek teşkil eden ülkeler olarak gösterilmekte ve kabul edilmektedir. Bu üç ülkenin uyguladığı hükümet modelleri, birbirinden ayrı olarak ele alınsa da ortak bir paydada birleştikleri bir husus vardır. Fransız bilim adamı Maurice Duverger bu hususu, üç hükümet modelinin de başında seçilen bir kralın olması olarak ifade etmiştir. İngiltere’de başbakan, ABD’de başkan ve Fransa’da cumhurbaşkanı, yürütme organının en önemli kısmını oluşturdıkları için seçilen bir kral olarak tasvir edilmişlerdir.²⁷⁶ Buradan da anlaşılacağı üzere, kamu yönetimi dediğimiz yapı aslında yürütme organının oluşumunda ve uygulayacağı politikalarda kendini göstermektedir. Temel olarak “Yürütme-Bürokrasi-Kamu Yönetimi” gibi üç halkanın birbiri ile iç içe geçtiği ve özellikle kamu yönetimi mantığının değişim ve dönüşüme uğradığı ana noktanın, bu üç halkanın etkileşimi olduğu söylenebilir. Yani kısaca, kamu yönetimi ve esasında bürokrasi ele alınırken, bunların çıkış noktasının ve

²⁷³ Fahri Erenel & M. Fatih Çınar, age, s. 14-15.

²⁷⁴ Abbas Kılıç, agm, s. 285.

²⁷⁵ Lokman Şahin & Şükrü Nişancı, agm, s. 866.; & Abdülkadir Özdemir, agt, s. 28.

²⁷⁶ Doğan Kılıç, agm, s. 451.

somut bir hale bürünmesinin yürütme organından kaynaklandığını ifade edebiliriz. Bundan dolayı geleneksel kamu yönetimini anlayışının, kılıf ve yöntem değiştirerek yeni kamu yönetimi anlayışına doğru evrilmesin de dikkat kesilecek unsur yürütme organıdır. Çünkü kamu yönetimi, yürütme organının bir yansımasından ibarettir. Yürütme organının genel durumu neyse, kamu yönetimi de aynı düzeyde bir işleyiştir.

Parlamentar sistem için İngiltere'nin; başkanlık sistemi için ABD'nin ve yarı başkanlık sistemi için Fransa'nın uyguladığı yeni kamu yönetimi anlayışı endeksli politikalar, ulaşılmak istenen sonuç her ne kadar aynı olsa da hiç şüphesiz gerek yürütme organlarının oluşumu gerekse toplumlarının tarihsel birikimi doğrultusunda farklılık göstermektedir. Bu farklılık özellikle çağın getirdiği yenilikler ve kamudan beklenen taleplerin artmasıyla, hükümet modellerinin, yürütme organı ve kamu yönetimi bünyesinde dönüşümü beraberinde getirmiştir. Yürütme organı ile kamu yönetimini birbirinden ayrı tutamayacağımızı bu durum kanıtlar niteliktedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı da getirdiği tüm yeniliklerin ve değişimlerin başlangıç noktasını yürütme organları olarak seçmiştir. Yürütme organlarındaki istikrar, etkinlik ve verimlilik ve sosyal adalet unsurları ne derece üstünse, yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanabilirliği de o derece üstündür.

Yukarıdaki başlıklarda kuvvetler ayrılığına dayanarak oluşmuş hükümet modelleri, o hükümet modeli için başat bir aktör olan ülkelerin (İngiltere, ABD ve Fransa) mevcut iç siyasal durumları ve yapılanmaları detaya inilmeden, modellerim genel bir çerçevesi şeklinde ele alınmıştır. Bu başlık altında ise kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet modellerinin hem genel yapıları hem de ülke uygulamaları, yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilke ve özellikleri ön planda tutularak ayrı ayrı ele alınacaktır. Daha çok yürütme organlarının oluşumu ekseninde yapılacak olan değerlendirmelerde, farklı bir bakış açısı kazandırılmaya çalışılmıştır.

4.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Parlamentar Sistem ve İngiltere

Parlamentar sistem içerisinde etkin ve istikrarlı bir yürütme organı, yani hükümet kurulabilmesi için yasama organını oluşturan mecliste, hükümete güven oyunu verebilecek yeterli bir çoğunluğun oluşması gerekmektedir. Ancak kimi dönemlerde, bu yeterli çoğunluk oluşturulamamakta ve koalisyon hükümetlerinin yönetiminin söz konusu olduğu bir durumla karşılaşılmaktadır.²⁷⁷ Eğer tek parti iktidarı söz konusuysa, hükümeti oluşturan kişiler, kendilerince oluşturulmuş politikalar çerçevesinde hareket edecekleri ve hükümette kalma

²⁷⁷ H. Koçak, M. Gencer & F. Zehra Durna (2021). Hükümet Sistemleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *International Social Mentality and Researcher Thinkers Journal*, 7(54), 3609.

sürelerine bağlı olarak belli bir tecrübe ve uzmanlık elde edecekleri için bu güven sayesinde, bürokrasiye baskın gelerek istedikleri düzenlemeleri hayata geçirecek ve etkin bir yönetim tarzı oluşacaktır. Fakat koalisyon hükümetinin ülkeyi yönettiği bir durumda, bürokratik yapı siyasi çıkar endeksli hareket ederek maksimum fayda sağlayacağı partiye yakın duracak ve kamu yönetimi etkinliğini kaybedecektir.²⁷⁸ Koalisyon hükümetinin veya hükümetlerinin kurulabilecek olması başka bir açıdan değerlendirildiğinde, yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına sebep olan sosyal adalet ve kamuoyu denetimi gibi önemli unsurların ön planda olmasını sağladığı görülebilir. Yalnızca tek bir partinin değil, birden çok partinin yönetimde söz sahibi olabilmesi, toplum nazarında hem sosyal hem de temsilde adaletin sağlanmasına ve bu yönde politikalar üretilmesine olanak sağlayacaktır. Bunun yanında kamuoyu nazarında bir denetimin söz konusu olması ise çeşitli siyasi görüşlerin yer aldığı koalisyon hükümetinde, toplumun her kesimine hitap eden bir hesap sorma mekanizması devreye girebilecektir. Yeni kamu yönetimi anlayışının getirmiş olduğu yetkiyi paylaşma ilkesi, yine koalisyon hükümetlerinde kendine yer bulacaktır. Belki de parlamenter sistemin en hassas ve kırılgan noktasını oluşturan koalisyon hükümetlerinin varlığı, yeni kamu yönetimi anlayışının, parlamenter sistem içerisinde uygulanabilir olmasına hem olumlu hem de olumsuz katkılar sunmaktadır. Şüphesiz bu durum parlamenter sistemi uygulayan ülkelerin gelişmişlik ve siyasi bilinç düzeyi ile de yakından ilişkilidir. Zira koalisyon hükümetleri ile yönetilip, başarılı bir yönetim sergileyen ülke örnekleri de mevcuttur.

Demokratik ilkeler gereği hükümetlerin denetim altında olması elbette gereklidir. Fakat bu denetim siyasi kaygılarla değil, yönetimin daha iyi bir yapıya kavuşması için şeffaf bir şekilde yapılmalıdır. Parlamenter sistemde yasama organının siyasi kaygılarla gerçekleştireceği bilgi edinme ve denetim yolları, kamu yönetimin hükümet sistemi içerisinde başlangıç noktası olan yürütmeyi engellemektedir. Bu engelleme, etkin ve verimli olmayan bir kamu yönetimi yapısını da beraberinde getirmektedir. Yasama organının elinde bulunan bu araçlar, kamu hizmetlerinin sunumunda kaliteyi arttırıcı bir niteliğe sahip olarak değerlendirilmedi. Aksi halde özellikle yürütme organı bu engellemeleri bürokratik eğilimlerle aşma yoluna gidecek ve yeni kamu anlayışının piyasa yönelimli olma yönteminden uzaklaşmış olacaktır. Yine yasama organının güven oyu gibi oldukça güçlü bir mekanizmaya sahip olması, yürütme organının ortaya koyabileceği politikaları sekteye uğratacak ve en başında ifade ettiğimiz gibi etkin ve verimli olmayan bir yönetim anlayışı söz konusu olacaktır. Hükümet kurulamaması gibi durumlarda erken seçimlerin devreye

²⁷⁸ Recep Kaya, agt, s. 100.

girmesinin süreklilik kazanması hallerinde, halkın yönetime temsilcileri vasıtasıyla katılım gösterme durumları da etkin düzeyde olmayabilir. Çünkü bu durum çok sık gerçekleşirse, siyasi katılım ve oy kullanma oranı gibi parametreler düşüş gösterecek ve yeni kamu anlayışının ilke ve politikalarından uzaklaşılacaktır. Yürütme organının, yasama organının içerisinden çıkmasına dayanan kuvvetler arasındaki iş birliği sürecine ve siyasal gücü tek elde toplamaya müsaade etmeyen bir iskelete sahip olan parlamenter sistem, karar alma süreçlerinde yönetim ilkesine paralel bir şekilde hareket etmeye de elverişli bir zemin sunmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının zirve nokta yaptığı 1980’li yıllar aynı zamanda İngiltere için de bu yönetim anlayışının önem kazandığı bir döneme tekabül etmektedir. Margaret Thatcher’ın 1979’da iktidara gelerek, kamu yönetiminde değişim düşüncesinde taviz vermeyen bir önderlik göstermesi, yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanabilirliği noktasında ciddi bir zemin hazırlamıştır. Aynı dönem içerisinde, özelleştirme konusuna büyük bir önem verilmiş ve birçok kamu kurumu için performans ve verimlilik analizleri yapılmıştır. 1988 ve 1991 yıllarında, kamu yönetimi sisteminde değişikliğe gidilmesi ve kamusal hizmetlerde kalitenin artırılması için başbakanlık bünyesinde çeşitli raporlar hazırlanmış ve girişimlerde bulunulmuştur. Bu çalışmalar, yeni kamu yönetimi anlayışının uygulamalarını hayata geçirme açısından oldukça önemlidir. Ayrıca yine bu çalışmalarla kamu yöneticilerinin daha rahat karar alma alanlarının, bakanlıkların politika üretkenliklerinin ve kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin ve verimliliğin artırılması hedeflenmiş ve yapısal reformların yanına, yürütme gücüne dair olan görevlerin bölümlere ayrılarak gerçekleştirilmesi istenmiştir. Minimal devlet vurgusu yürütme organında kendini göstermiştir. Kamu sektörünü rekabete açarak, özel sektör uygulamalarının kamuya aktarılmasına yönelik adımlar atılmış ve bazı kamu hizmetlerinin, sözleşmeler yaparak özel sektöre gördürülmesi usulü benimsenmiştir. 1997’de mevzuatta yapılan değişikliklerle, ombudsmanlık sistemi oluşturulmuştur. Ombudsmanlık ile yeni kamu yönetimi anlayışının ilkelerinden olan kamuoyu denetimi ile şeffaflığa verilen önem vurgulanmıştır. Tüm bu gelişmeler devam ederken, 1997 yılında aynı zamanda Tony Blair iktidara gelmiştir. Blair’in iktidara gelişinden iki sene sonra “Yönetimin Modernizasyonu” adında bir beyaz kitap yayınlanmış ve bu kitap ile yeni kamu anlayışı kapsamında politikalar yükseliş göstermiştir. Kamu yönetimi yapısını genel olarak sadeleştirmek, kamu hizmetlerine ulaşımı kolaylaştırmak ve sosyoekonomik taleplere göre şekillendirmek hedeflenmiştir. Bunlar hedeflenirken etkin, verimli ve kaliteli kamu hizmeti sunumu teknolojik gelişmelere arkasını

dönmeyecek, gelişmelere paralel olarak ilerleyecektir. Sadece kamu hizmeti odaklı değil, kamu ve özel sektör arasında rekabeti arttırma, kamu personel rejimini revize etme ve özellikle yerel yönetimleri yeniden biçimlendirme gibi birçok alanda yeni kamu yönetimi anlayışına uygun gelişmeler gözlemlenmiştir. Son dönemlerde İngiltere’de kamu yönetimi krizlerine karşı yönetişime doğru evrilme hız kazanmakta ve özelleştirme yöntemlerine başvurular artış eğilimindedir. Bunlar ülkenin genel olarak yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda hareket ettiğinin kanıtları olarak ileri sürülmektedir. Sonuç itibariyle İngiliz kamu yönetimi yapısındaki dönüşüm hala devam etmekte ve sorunlara karşı yeni kamu yönetimi anlayışına uygun çözümler getirilmeye çalışılmaktadır.²⁷⁹

4.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Başkanlık Sistemi ve ABD

Başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden sert ve net bir şekilde ayrı olarak oluşması; yürütme organının yasama organı ile herhangi bir bağı olmadan meydana gelmesi; yürütme organının başına kimin geleceğinin ve görev süresinin halk tarafından bilinerek halk tarafından seçilmesi ve göreve gelecek bakanların seçim süreci kaygısı yaşamamaları gibi faktörler, oldukça etkin, verimli, şeffaf ve hesap verilebilir yönetimlerin oluşmasına ve kamu politikalarının sağlıklı ve etkili bir şekilde tatbik edilmesine imkan vermektedir.²⁸⁰ Buna ek olarak, yasama organında yer alan üyeler, yürütme organı tarafından siyasi kaygılarla atılacak herhangi bir adımla muhatap olmayacakları için görevleriyle ilgili olarak nesnel kararlar verebilecek ve bunları uygularken bir zorlukla karşılaşmayacaklardır. Bunun sonucunda da yürütme organını meydana getiren üyelerin faaliyetlerini etkin bir şekilde denetleyebileceklerdir. Bürokrasi üzerinde yasama organının kontrolcü elinin bulunması, halka karşı sorumluluğun bir hedef olarak belirlendiğinin ve buna göre hareket edildiğinin bir göstergesidir. Hayata geçirilecek kamusal politikalarda ve alınacak kritik kararlarda, şeffaflık ilkesi merkeze alınarak halka karşı hesap verebilme güdüsüyle sistemin işleyişi sağlanmaktadır.²⁸¹ Bu faktörleri itibariyle başkanlık sistemi, yeni kamu yönetimi anlayışı paralelinde hareket eden bir duruş göstermektedir.

Parlamente sistemi de olduğu gibi istikrarsız yönetimlere mahal vermeyen başkanlık sistemi, yasama ve yürütme organlarının birbirinden sert bir şekilde ayırma da barındırdığı fren ve denge mekanizmaları sayesinde, yeni kamu yönetimi anlayışının sosyal adalet kısmına da vurgu yapmış olmaktadır. Yürütme organının görevden alınması veya düşürülmesi neredeyse

²⁷⁹ Ö. Dinçer & C. Yılmaz (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim. *T.C. Başbakanlık Raporu*, s. 44-47.; M. Akif Özer, age, s. 251-254.

²⁸⁰ Hüseyin Koçak, Murat Gencer ve F. Zehra Durna, agm, 3610.

²⁸¹ Recep Kaya, agt, s. 96-97.

söz konusu bile değildir. Bu durum seçim dönemi gelinceye kadar sonuç odaklı bir yönetimin uygulanabileceğine imkân vermektedir. Yürütme organının da yaşanabilecek güç zehirlenmesi ve iktidarın kişiselleşmesi ile yasama organının da doğrudan halk tarafından seçilmesi, meşruluk krizlerini doğurabileceği için yeni kamu yönetimi anlayışının doğru ve yerinde bir biçimde uygulanması zora düşecektir.

Minnowbrook Konferanslarına ev sahipliği yapan ABD, yeni kamu yönetimi anlayışının doğduğu ve hayat bulduğu bir alandır. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışının getirmiş olduğu ilke ve düşüncelerin, genel olarak ABD yönetim sisteminde meydana gelen sorunlara reçete olarak yazıldığı söylenebilir. ABD’de yeni kamu yönetimi anlayışıyla ilgili atılmaya başlanan ilk önemli adımların temelinde 1973’te yaşanan petrol krizi ve bu krizin ülkeye getirdiği ekonomik sorunları aşma çabaları yatmaktadır. Bütçe açıklarını kapama ve kamusal giderleri azaltma uygulamaları, kamu yönetiminde dönüşümün ilk emareleri olmuştur. Bu dönüşümle kamu yönetiminin yeni bir formata kavuşması, federal yapının güçlendirilmesi, yasama organının tarafsızlığı korunarak sağlamlaştırılması ve devlet dairelerindeki yolsuzlukla mücadele gibi hedefler belirlenmiştir. Petrol krizinin akabinde gelen dönemde, Jimmy Carter, 1977’de iktidara gelmiş ve onun döneminde kamu yönetimindeki değişimi somutlaştıran ilk gelişmeler yaşanmıştır. Carter iktidar olduktan hemen bir yıl sonra, kamu hizmetlerinin üretiminde ve sunumunda reform gerçekleştirilmiştir. Reform neticesinde, istenilen sonuçlara ulaşmak için kamu yöneticilerinin yetkilerinin genişletilmesi istenmiş ve yönetimin etkin ve verimli olması için çalışma grupları oluşturulmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışının getirmiş olduğu kamu personel sisteminin hayata geçmesi için örnek gösterilebilecek olan bu reform, ülkede uzun yıllardır uygulanan kamu hizmeti üretme ve sunma sisteminin değişimi olarak yorumlanmaktadır. Değişimle birlikte 1980’li yıllara gelindiğinde, kamu sektörüne, özel sektör yönetim teknikleri de aktarılmaya başlanmış ve yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetiminin değişiminde net bir şekilde hissedilir olmuştur. Serbest piyasa modeli bağlamında yeni bir girişimcilik mantığının oluşturulması, özelleştirme uygulamaları, sözleşmeli personel istihdam etme, özel sektörde başarı gösteren yöneticilerin kamu sektörüne transferi ve kamu yönetimindeki reform sorumluluğunun siyasi otorite tarafından üstlenilmesi vurgulanmıştır. 1993’te Bill Clinton’ın başkan olmasıyla, yeni kamu yönetimi anlayışının ülke düzeyinde gerçekleştirilmesi için kamu yönetiminde “yeniden yapılanma” çalışmalarına ağırlık verilmeye devam edilmiştir. Clinton’ın yardımcısı olan Al Gore, bu yeniden yapılanma süreci ile ilgili bir rapor hazırlamıştır. Raporda bütçe ve personel yönetimlerinde, bilgi ve haberleşme yapılarında ciddi

sorunlar olduğu; bunların çözümünün de federal yönetimde yer alan kadrolara, nitelikli elemanların getirilmesinden geçtiğı ifade edilmiştir. Söz konusu rapor, yeniden yapılanma sürecinde, merkezileşme yolunda mı adımlar atılacağını yoksa yerelleşmeyi arttıracak adımların mı atılacağına dair bir konuyu da ele almıştır. Fakat bu konuya net bir çözüm getirilememiştir. ABD’de de yeni kamu yönetimi anlayışının varlığı için oldukça önemli olan Al Gore raporu ve uygulamaları, başarılı sonuçlara imza atmış ve halk tarafından da destek görmüştür. Öyle ki dönemin birçok kamu politikası, bu rapor esas alınarak oluşturulmuştur. Yaşanan tüm bu reformlar, ağır aksak işleyen kamu yönetimi yapısını ortadan kaldırarak, yerine siyasi kaygılardan arındırılmış etkin ve verimli bir sistemin oluşturulması içindir. Diğer gelişmiş ülkelere kıyasla ABD’de yeni kamu yönetimi anlayışının rahat bir şekilde uygulanabiliyor olmasında, yönetim araçlarının varlığı, halkın bilinç düzeyi, federal yapısı, teknolojik gelişmişlik ve yönetim yapılarındaki örnek başarılar vb. gibi unsurlardan kaynaklandığı söylenebilmektedir.²⁸²

Kamu personelinin uzmanlaşması, kamu yönetimi sisteminin etkin ve verimli bir şekilde işleyebilmesi için oldukça önemlidir. ABD’de tohumları Wilson tarafından ekilen, kamu hizmetlerine ve personeline dair reformlar, uzmanlaşma temelinde şekillenmiştir. 1883’te çıkarılan Pendleton Kanunu ile kamu personeli olmak isteyen adayların, belli alanlarda sahip olduğu bilgi ve yetenekleri ölçme uygulaması başlamıştır. Yani bu kanun ile adayların, uzmanlık bilgilerinin ölçülmesi amaçlanmıştır. Bu durum da beraberinde kamu personellerinin alanında uzmanlaşmasını kaçınılmaz kılmıştır. Sadece kamu personelleri bünyesinde değil, kamu kurumlarının örgütlenme yapılarında da uzmanlaşma önemli bir yer tutmuştur. Kurumların görevleri net bir şekilde belli olacak ve kurumlar, o görevler üzerinde uzman hale geleceklerdi. Bu düşünce, yeni kamu yönetimi anlayışı paralelinde atılacak adımların temelini oluşturmaktadır. Etkin ve verimli bir kamu yönetimi yapısı için bu düşünce ana unsur olarak kabul edilmiştir.²⁸³

4.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Yarı Başkanlık Sistemi ve Fransa

Doğrudan halkın oylarıyla seçilen ve yürütme organının ağırlık noktasını oluşturan devlet başkanı, yürütmeye dair görev ve yetkilerini yerine getirirken, yetkin bir yapı oluşturmaktadır. Özellikleri bu yapı içerisinde yer alacak kişileri belirlemek ve görevden uzaklaştırmak gibi önemli yetkilere sahip olan başkan, böylesi bir durumda etkin bir hareket

²⁸² M. Önen & S. Kurnaz (2017). Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 4(8), 55-56. & M. Akif Özer, age, s. 256-263.

²⁸³ S. Çoşkun & H. Dulkadiroğlu (2018). Amerika Birleşik Devletleri’nde İdari Devletin Gelişimi ve Woodrow Wilson’un Etkisi. *Journal of Political Administrative and Local Studies*, 1(2), 51.

mekanizmasına sahip olmaktadır. Siyasi iktidara sahip olan ve üst düzey kamu görevlilerini atayan siyasilerin sorumlulukları ve sorumlu olduğu organlar belli olduğu için bürokratlar da görev ve sorumlulukların net olarak farkındadırlar.²⁸⁴ Yürütme organı çift başlı olduğu için aralarında bir güç dengesi söz konusudur. Yeni kamu yönetimi anlayışının yetkiyi paylaşma ilkesi bu sayede uygulama alanı bulabilmektedir. Temelinde demokratik bir alt yapı bulunduran yeni kamu yönetimi anlayışı, yarı başkanlık sisteminde demokrasinin gelişmesine daha rahat katkı sağlamaktadır. Ayrıca hükümette herhangi bir sorun olsa da güçlendirilmiş bir başkanlık makamı olduğu için istikrarlı, etkin ve verimli bir yönetim tarzı sergilenebilecektir. Temsilde adaletin daha etkin sağlanması ve iktidarın kişiselleşmemesi nedeniyle şeffaflık ve kamuoyu denetimi yüksek seviyede olacaktır. Bu durum da yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında sınırları belli ve etkin ve verimli olan bir kamu yönetimi sistemin varlığına kısmen işaret etmektedir.

Güven oyu mekanizmasının varlığı, hükümetin meclise karşı sorumluluğu, başkanın ve başbakanın farklı siyasi partiye ve görüşe sahip olabilme durumları ve bunun neticesinde siyasi çatışmaların yaşanabileceği, yönetimde etkinliği ve verimliliği düşürecek ve hatta ortadan kaldıracak faktörlerdir.

Yarı başkanlık sisteminin, parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin kronik hale gelen sorunlarına bir çözüm olarak ortaya çıktığını ve bundan dolayı her iki sistemin de bazı özelliklerini barındırdığını daha önce ifade etmiştik. Bundan dolayı yarı başkanlık sistemi ve yeni kamu yönetimi anlayışı ekseninde yapılacak değerlendirmeler ile varılacak sonuçlar, aslında parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin yeni kamu yönetimi anlayışına göre yapılan değerlendirmelerinde aynı noktalara işaret etmektedir.

Fransa, yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği dönüşümü uygulamaya dökerken, biraz tedbirli davranarak, genel itibarıyla başarısız bir model olarak gösterilmektedir. Bu başarısızlığa sebep olarak ise 1995 ile 1997 yılları arasında hükümeti kuran iktidarın, kamu yönetiminde revizyon yapma düşüncesinin istenilen düzeyde sonuçlanamaması gösterilmektedir. Bu başarısızlığın aksine, özellikle yakın dönemde, ülkede köklü bir geleneksel yönetim anlayışı benimsenmesine rağmen tepeden inme kararı alma usullerinde, yerel düzeylerde fikir alışverişlerine dayalı kararların alınması ve toplumsal uzlaşımın sağlanmak istendiği bir atmosferin varlığı görülmektedir. Bu gelişme ile devlet ve vatandaş ilişkileri yeni bir düzleme kavuşturulmakta, otonom kuruluşların halka karşı hesap verebilir olma durumları oluşturulmaktadır. Merkezi yönetim birimlerinden Kamu Hizmetleri

²⁸⁴ Recep Kaya, agt, s. 94-95.

Bakanlığı, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde uygulanacak politikalarda önemli bir göreve sahiptir. Bu bakanlığın yanında Maliye Bakanlığı içerisinde, kamu kurumlarının yeni bir yapıya kavuşmalarını teşvik eden bir bölüm ve kaynak oluşturularak gerek halktan gerekse kamu görevlilerinden gelen istekler doğrultusunda hareket edilmeye başlanmıştır. Tüm bu gelişmelere rağmen yeni kamu yönetimi anlayışını benimseyen diğer gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, Fransa'da bürokrasinin hala çok güçlü olduğu ve merkeziyetçi anlayıştan taviz verilmediği olumsuzluklar öne çıkmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışını meydana getiren öğelerin Anglo-Sakson coğrafyadan çıkması, halkın üzerinde baskı gruplarının ağırlığının bulunması ve yeni anlayışın getirdiği değişimin benimsenmesinin istenilen düzeyde olmaması, yeni kamu yönetimi anlayışı endeksli atılan adımları kesintiye uğratmaktadır. Tüm bu gelişmeler nedeniyle Fransa, hem geleneksel yönetim anlayışını devam ettirmekte hem de yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş için hamlelerde bulunarak bir paradoks yaşamaktadır.²⁸⁵

Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet modelleri ve yeni kamu yönetimi anlayışı birlikte değerlendirildiğinde, her bir hükümet modelinin yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanabilmesi için gerek elverişli gerekse sorun teşkil eden unsurlara sahip olduğu ifade edilebilir. Aslında bu durum ele alınan hükümet modellerinin temel özellikleri ile avantaj ve dezavantajlarından kaynaklanmaktadır. Yani yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanabilmesi, hükümet modelinin avantajlarının baskın olmasıyla da ilgilidir. Kamu yönetiminin yapısı, yürütme organının bir uzantısıdır. Kamu yönetimi deyince, yürütme organlarının işlemlerine ve teşkilatlanmalarına bakmamız gerekmektedir. Burada cevaplanması gereken asıl soru da şudur: “Yeni kamu yönetimi anlayışı, oluşumu ve yetkileri nasıl olan bir yürütme organı içerisinde daha rahat uygulanabilir ve gelişim gösterebilir?”. Yürütme organının üstün ve ayrıcalıklı olduğu başkanlık sisteminde mi, yürütme organının yasama organı tarafından kontrol altında tutulduğu parlamenter sistemde mi yoksa yürütme organında belli bir güç dengesi gözetilen yarı başkanlık sisteminde mi? Hiç şüphesiz buna kesin ve net bir cevap verebilmek oldukça zordur. Belirtilen hükümet modellerini uygulayan ülkelerin sosyal, siyasi, iktisadi, kültürel ve bilimsel gelişmişlik durumları, salt bir şekilde yürütme organına bakmamızdan ziyade bizi çeşitli parametrelerin analizine de sevk etmektedir. Bu da ayrıca ve derinlemesine incelenmesi gereken bir çalışma alanıdır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde sonuç olarak şunları ifade edebiliriz: Yasama ve yürütme organlarının aralarındaki ilişki, hükümet modellerinin nasıl meydana geldiğine ve

²⁸⁵ M. Akif Özer, age, s. 243-244.

aralarında farklılıkların oluşmasına zemin oluşturan bir faktördür. Bundan dolayı kuvvetler ayrılığına dayanan her bir hükümet modelinin kendine has bir yapısı ve özellikleri bulunmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin doğuşu ile hükümet modellerinin sınıflandırılmasında da bir ayırım meydana gelmiştir. Bu ayırım yasama ve yürütme organlarının aralarındaki ilişkinin düzeyini belirleyen yumuşak kuvvetler ayrılığı, sert kuvvetler ayrılığı ve karma kuvvetler ayrılığı olarak kendini göstermiştir. Yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter sisteminin doğduğu yer İngiltere'dir. Bu sistem tamamen siyasi ve tarihi tecrübeler ile ortaya çıkmıştır. Siyasal sistemlerin temelinde meclislerin yer aldığı bir yönetim modelini ifade etmektedir. Yasama ve yürütme organları arasında siyasi bir birliktelik söz konusudur. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sisteminin ortaya çıktığı yer ise ABD'dir. Aslında başkanlık sistemi, İngiliz siyasi kültürüne ait olan parlamenter sistemin, ABD'nin ihtiyaç duyduğu ve ülke yapısına uygun olarak uyarladığı bir hükümet modelidir. Yasama ve yürütme organları arasında katı bir ayrılık söz konusudur. Parlamenter sistem ile başkanlık sistemi, esas itibarıyla yürütme organlarının oluşumu ve pozisyonları bakımından birbirinden ayrılmaktadır. Karma kuvvetler ayrılığına dayanan yarı başkanlık sisteminin doğduğu yer Fransa'dır. Karma bir hükümet modeli olan yarı başkanlık sistemi hem parlamenter sisteme hem de başkanlık sistemine ait özellikler taşımaktadır. Her bir hükümet modeli ortaya çıktığı ülkenin ihtiyaçlarına hitap eden ayrı ayrı özelliklere sahiptir. Bununla beraber, ifade edilen her bir hükümet modelinin de kendi içinde avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı paralelinde, her bir hükümet modelini ve hükümet modelinin ortaya çıktığı ülkelerin, bu anlayış çerçevesinde ortaya koydukları uygulamaları incelediğimizde de farklılıklar kendini göstermektedir. Örneğin parlamenter sistem içerisinde koalisyon hükümetlerinin varlığı, yeni kamu yönetimi anlayışı için hem olumlu hem de olumsuz bir anlam ifade etmektedir. Koalisyon hükümetlerinin varlığı yönetim ve kamuoyu denetimi gibi yeni kamu yönetimi anlayışı endeksli uygulamalara uygun bir zemin oluşturması olumluyken, aynı zamanda istikrarsız hükümetlere de sebep olması olumsuz olarak değerlendirilmektedir. İngiltere'de Thatcher ile Blair iktidarları döneminde yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilgili ciddi adımlar atılmıştır. Başkanlık sistemi içerisinde ise güçlü bir yürütme organının varlığı, yeni kamu yönetimi anlayışı uygulamalarının hayata geçmesi için uygun bir yapı sunmaktadır. Fakat bu durum aynı zamanda iktidarın kişiselleşmesi ve güç zehirlenmesi gibi durumlara da sebep olabileceği için yeni kamu yönetimi anlayışı paralelinde atılacak adımlarda sorun yaratabilecektir. ABD'de Carter ve Clinton iktidarları döneminde

yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilgili önemli gelişmeler yaşanmıştır. Yarı başkanlık sistemi içerisinde ise yürütme organı içerisinde belli bir güç dengesi dağılımının gözetilmesi, yeni kamu yönetimi anlayışının yetkiyi paylaşma ve etkin yönetim tarzının uygulanabilmesi için elverişli bir yapı sunmaktadır. Fakat aynı zamanda, hükümet sistemi içerisinde yürütme organında yaşanabilecek siyasi çatışmaların varlığı da yeni kamu yönetimi anlayışından uzak tutumlar sergilenmesine neden olacaktır. Fransa’da yakın dönemlerde devlet ve vatandaş ilişkilerinin yeniden belirlenmesi ve toplumsal uzlaşının sağlanmasına yönelik adımlar atılmaktadır. Fakat bürokrasinin güçlü olması ve merkeziyetçi devlet anlayışı, yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanmasında engeller olarak gözükmektedir.



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Türkiye, uzun yıllar boyunca, 1921 ile 1924 anayasalarında kabul edilen hükümet modelleri ayrı tutulmak üzere, parlamenter sistem ile yönetilmiş bir yönetim geleneğine ve tecrübesine sahip bir ülke konumundadır. 1921 anayasasında, o dönemin şartları doğrultusunda benimsenen meclis hükümeti sistemi ile 1924 anayasasında hem meclis hükümeti sistemine hem de parlamenter sisteme ait özelliklerin bir arada olması, klasik parlamenter sistemin uygulanışında kesintiler olarak gözükmemektedir. Bu nedenle Türkiye'nin parlamenter sistem ile yönetilme sürecinde, 1921 ve 1924 dönemleri net bir şekilde değerlendirilmeye alınamamaktadır. Hatta 1876 anayasası için de aynı durum söz konusudur. Her ne kadar darbe sonrasında oluşturulmuş olsa da parlamenter sistemin doğasına uygun bir şekilde yer aldığı anayasayı, 1961 anayasası olarak örnek gösterebiliriz. Fakat bir darbe ürünü olduğu için bu niteliğinin gölgede kaldığı öne sürülmektedir. Hala yürürlükte olan 1982 anayasası, 1961 anayasasına benzer bir biçimde darbe sonucu ortaya çıkmıştır. Darbe zihniyetinin bir yansıması ve yönetimde istikrar sağlama düşüncesi ile 1982 anayasası, diğer anayasalara göre yürütme organını ve özellikle yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan cumhurbaşkanının konumunu güçlendirmiş ve yetkilerini genişletmiştir.

Türkiye'nin, 1980'li yılların henüz ilk başlarında askeri bir darbe yaşaması ve bunun sonucunda anayasanın değiştirilmesi, küresel ölçekte yaşanan gelişmeleri geriden takip etmesine neden olmuştur. Anayasanın yapım sürecinde sivil kesimden kişilerin yer alması ve darbeden birkaç sene sonra, seçimler yoluyla halkın iradesine bağlı olarak ülke yönetiminin yine siyasi partiler kapsamında sivillere bırakılması, uzak kalınan küresel gelişmelere yetişmek için yeterli olmamıştır. Zira yeni kamu yönetimi anlayışının kendini göstermeye başladığı 1980'li yıllar ile bu anlayışın, ülkelerin kamu yönetimi yapılarında yer aldığı 1990'lı yıllar, siyasetin merkezinde hükümet modelinin tartışıldığı Türkiye'de oldukça sığ kalmış ve gereken ilgiyi görememiştir. Değişimin gerektirdiği ve küresel gelişmelerin zorunlu kıldığı bir dönüşüm ile Türkiye'de, hükümet modelinin istikrarlı, etkin, verimli ve bürokrasiyi minimize eden bir yapıya kavuşturulması, bu dönemlerde ciddi boyutlarda gündeme gelmeye başlamışsa da bu durum, yalnızca liderlerin söylemlerinden ibaret olarak kalmış ve kamuoyunda beklenen karşılığı bulamamıştır.

Askeri darbeler, bürokratik vesayet, toplumun değişen talepleri ve çağın hitap ettiği yönetim modeli, 1980'lerden beri Türkiye'de tartışılan ve gündemi sürekli meşgul eden bir konudur. Söz konusu durumun, genellikle siyasi liderler bünyesinde ortaya çıktığı görülmüştür. Dönemin siyasi liderleri, parlamenter sistemin bir ayak bağı olduğunu ve Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu hükümet sisteminin, başkanlık sistemi olduğunu ileri sürmüşlerdir. Şüphesiz bu isteğin temelinde koalisyon hükümetlerinin getirdiği eksiklikler yatmaktadır. Geline nokta üzerinde çokça tartışılan ve içerisinde çok önemli değişiklikleri barındıran hükümet modeli değişikliği, 2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin tek başına iktidara gelmesiyle ve iktidarını devam ettirdiği süre boyunca, sadece liderin söylemi olmaktan çıkmış, toplumun genelinde de tartışılan ve kabul gören ciddi bir konu olmuştur. Böylelikle daha önce kamuoyunda gerekli desteği göremeyen başkanlık sistemine geçiş, artık belli bir zemine oturmuştur. Çünkü hükümet tarafından, hükümet modeli değişikliğinin ihtiyacı ve bu ihtiyacın başkanlık sistemi ile giderilebileceği açıklamaları hep gündemde tutulmuştur. Tüm bunların neticesinde, 2007 ile 2017 yıllarında yapılan referandumlar sonucu, 1982 anayasası önemli ölçüde değiştirilmiş ve 2018 yılında yapılan seçimle birlikte Türkiye, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adı verilen, klasik başkanlık sisteminden özellikler taşıyan ve kendine özgü olan bir hükümet modeline geçiş yapmıştır.

Bu bölümde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişin arka planı ile 2007 ve 2017 değişikliklerinin getirdiği durumlar, yeni sistemde yürütme organının durumu ile yasama organı arasındaki ilişki ve sistemin avantaj ve dezavantajları ele alınacaktır. Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışı perspektifinde söz konusu sistemin değerlendirilmesi sağlanacaktır.

1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş

Hükümet modeli değişimine dair tartışmaların başlaması, 1980 darbesi ve 1982 anayasası sonrasında, özellikle 1990'lı yıllara tekabül ettiği için değerlendirmeler daha çok bu dönemlerden başlayarak genel bir çerçevede yapılacaktır. Fakat değişiklik tartışmalarının daha net bir şekilde gündeme getirilmeye başlaması, 2002 ve sonrası dönemine aittir. Konu bütünlüğü içerisinde bu dönem ayrımı dikkate alınarak analiz yapılacaktır.

1.1. Tarihsel Arka Plan

Türkiye'de başkanlık sistemine geçişin gerekliliğini ifade eden fakat bunu, sisteme yönelik tepkilerden, kamuoyu desteğinin sağlanamamasından ve şartların elverişli olmayışından dolayı gerçekleştiremeyen önemli siyaset ve devlet adamları var olmuştur.

Bunlar Necmettin Erbakan, Alparslan Türkeş, Turgut Özal ve Süleyman Demirel'dir. Bu kişilerin başkanlık sistemi ile ilgili görüşlerini günümüzde Devlet Bahçeli ve Recep Tayyip Erdoğan da benimsemiş ve hayata geçirmiştir. Necmettin Erbakan, kurucusu olduğu iki siyasi partinin (Milli Nizam Partisi ve Milli Selamet Partisi) programlarında ve özellikle 1973 yılı genel seçimleri için hazırlattığı seçim beyannamesinde başkanlık sistemi ile ilgili düşüncelerine yer vermiş ve cumhurbaşkanının mutlaka halk tarafından seçilmesini ve yürütme organının çift başlılığının son bulması gerektiğini ileri sürmüştür. Alparslan Türkeş ise oluşturduğu "Dokuz Işık Öğretisi" ile benzer bir şekilde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini, yürütme organında tekliği ve yasama organında tek meclisli bir yapıyı savunmuştur. Oluşturduğu öğreti ile Türkiye'nin siyasi ve tarihi geleneğinin, başkanlık sistemine uygun olduğunu ifade etmiştir.²⁸⁶ Burada dikkat edilmesi gereken bir diğer önemli nokta ise başkanlık sistemini savunan siyasilerin, sağ görüşlü olmalıdır. Hem başkanlık sistemini savunmaları hem de sağ görüşlü olmaları, onları ortak bir paydada birleştirmiştir.

1982 anayasasının yapım sürecinde gerek siyasetçilere gerekse siyasal partilere karşı bir güvensizlik ortamı söz konusudur. Bu nedenle, cumhurbaşkanının yürütme organı içerisinde güçlendirilmesi amaçlanmış ve görev ve yetkileri bu doğrultuda arttırılmıştır. Kendinden önceki anayasalardaki düzenlemelere kıyasla, 1982 anayasasının ilk halinde, cumhurbaşkanına klasik parlamenter sistemde olmasının çok ötesinde görev ve yetkiler verilmiştir. Sembolik yetkilerle, uzlaştırıcı bir hakem rolünde olması gereken cumhurbaşkanına, birçok atamayı yapma görev ve yetkisinin verilmesi, yürütme organı içerisinde cumhurbaşkanını ayrı ve özel bir konuma getirmiştir. Yürütme organının sorumsuz kanadını oluşturan cumhurbaşkanına, yasama ve yargı organlarının alanlarına girecek şekilde görev ve yetkilerin verilmiş olması, zayıflatılmış parlamentarizm olarak ifade edilmiş ve sistemden sapmanın ilk göstergesi olmuştur. Sistemin belirleyicisi olan anayasa metni oluşturulurken, asker kökenli bir kişinin cumhurbaşkanı olacak olmasının biliniyor olması da sistemden sapmanın ayrı bir göstergesidir. Her ne kadar karşı imza kuralı varlığını korusa da hangi işlemin bu kurala dahil olup olmayacağı net bir şekilde anayasada belirtilmemiştir. Bu belirsiz durum ile cumhurbaşkanı ile başbakan arasında anlaşmazlık olması halinde sistem etkin ve verimli işleyemeyecektir. Yürütme organında cumhurbaşkanının bu kadar güçlü

²⁸⁶ A. Menaf Turan (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 3(7), 44.

tutulması, darbenin de yapılmasına kılıf olan kaybolan devlet otoritesinin yeniden tesis edilmesinin amaçlandığının bir kanıtı niteliğindedir.²⁸⁷

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin arttırılması ve yürütme organı içerisindeki konumunun güçlendirilmesi, yürütme organının diğer ortağı olan hükümetleri, dolayısıyla başbakanları rahatsız etmiştir. Turgut Özal başbakan olduğu dönemde, Kenan Evren'in bir cumhurbaşkanı olarak yetkilerini aşırı kullandığı için yüksek sesle bir tepki ortaya koyamamıştır. Yapılacak atamalarda ihtilafların yaşandığını ve sistemin etkin ve verimli işleyemediğini ifade etmiştir. Fakat Turgut Özal, kendisi cumhurbaşkanı olduğu zaman, tanınmış olan görev ve yetkilerini en uç noktaya kadar kullanmış ve hatta yetkilerinin yine de az olduğunu dile getirmiştir.²⁸⁸ Turgut Özal, 1990'lı yıllarda, yürütme organında istikrarın başkanlık sistemi ile sağlanacağını ve bundan dolayı kuvvetler arasındaki sınırın net olması gerektiğini savunmuştur. Dönem içerisinde sıkça gündeme gelen din ve vicdan hürriyeti ile ilgili problemlerin aşılmasını ve atılım göstermenin, başkanlık sistemi ile sağlanacağını ifade etmiştir. Cumhurbaşkanı seçilecek kişinin bizzat halk tarafından, iki türlü mutlak çoğunluk usulüne göre, en fazla iki dönem seçilmesi gerektiğini ve hatta cumhurbaşkanına anayasada tanınan yetkilerin muhafaza edilmesini öne sürmüştür. Aynı zamanlarda bir seçim olmadan, cumhurbaşkanı seçimi ile genel seçimlerin aynı anda yapılmasını da dile getiren Turgut Özal, başkanlık sistemini hayata geçirmek için bir geçiş düzeni oluşturmak istemiştir. Başbakan olduğu dönemde, bu fikirlerini ortaya koymuş ama sert tepkilere maruz kalmıştır. Cumhurbaşkanlığı yaptığı dönemde meydana gelen Körfez Savaşı'nın getirdiği sorunlardan ve mevcut sistemin bunların üstesinden gelebilecek yapı da olmayışından dolayı başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini yeniden savunmuştur.²⁸⁹

Süleyman Demirel'in başbakan olup, Turgut Özal'ın cumhurbaşkanı olduğu dönemde de aynı serzenişler devam etmiştir. Yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan hükümetin engellendiğini ve cumhurbaşkanının yetkilerini ileri derecede kullandığını ifade eden Süleyman Demirel, Türkiye'nin demokratik bir yönetim sergileyememesinin en büyük nedeninin Çankaya olduğunu ileri sürmüştür. Tıpkı Turgut Özal gibi, Süleyman Demirel de cumhurbaşkanı olduktan sonra, kendisine verilen yetkileri sonuna kadar kullanmaktan imtina

²⁸⁷ M. Eken & M. Doğan (2021). Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Elvettin Akman (Ed.), *Yol Ayrımı: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş*, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 4-7.

²⁸⁸ Age, s. 8-9.

²⁸⁹ A. Tunç (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yeniden Yapılanan Türk Kamu Yönetimi*. Dora Basım Yayın, s. 117.; N. Kemal Öztürk (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Dinamikleri. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 6(15), 52.

etmemiştir.²⁹⁰ Türkiye’de siyasi istikrarın başkanlık sistemi ile sağlanacağını Süleyman Demirel de savunmuştur. Fakat onun için siyasi iktidarın istikrar boyutu, diğer liderlerin savunduğu istikrar anlayışından farklıdır. Sivil iradenin yönetiminin seçim dönemleri dışında herhangi bir sekteye uğramamasını ifade ettiği gibi siyasi istikrar düşüncesi nedeniyledir. Gerek başbakanlık gerekse de cumhurbaşkanlığı yaptığı dönemlerde, toplam üç kez askeri müdahale ile karşı karşıya kalması bu düşüncesinin oluşmasına etken olmuştur. Turgut Özal’ın ve Recep Tayyip Erdoğan’ın öne sürdüğü başkanlık sistemi düşüncelerine karşı duran bir tavır sergilemiştir. Turgut Özal ve Süleyman Demirel’in 1990’lı yıllarda öne sürmüş oldukları başkanlık sistemine geçiş düşüncesinin temelinde yalnızca cumhurbaşkanının zaten güçlü yetkilerle donatılmış olması yatmamaktadır. Koalisyon hükümetlerinde yaşanan ciddi sorunların neticesinde ülkede yaşanan sosyoekonomik ve sosyopolitik çöküntü de başkanlık sistemi ile ilgili görüşlerinin şekillenmesine neden olmuştur.²⁹¹ Ülkenin sosyal ve siyasal olarak bölünmüşlüğü ve idare edilemeyecek hale gelen sorunlarının, parlamenter sistemin mevcut yapısından kaynaklı olduğunu ileri süren her iki lider de başkanlık sisteminin ülke için bir çıkış yolu olduğunu ifade etmişlerdir.²⁹²

Başkanlık sistemi ile ilgili düşüncelerini ifade eden liderlerin, başbakanlık görevini icra ederken, cumhurbaşkanının yetkilerinden şikâyet ettikleri, fakat kendileri cumhurbaşkanı olduktan sonra şikâyet ettikleri yönetim tarzını aynı şekilde benimsedikleri öne sürülmüştür. Bu nedenle hükümet modeli içerisinde, etkinliği ve verimliliği merkeze alacak bir değişikliğe gitmek zorlaşmıştır. Sistemin kendi içinde yaşadığı tezatlıklardan dolayı kamuoyundan gerekli destek bir türlü sağlanamamıştır.

Onuncu Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile dönemin başbakanı Bülent Ecevit arasında yaşanan anayasa kitapçığı sorunu, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi krizi daha da derinleştirmiştir. 2007 yılında on birinci cumhurbaşkanı seçimine Anayasa Mahkemesinin müdahale ederek, siyasi tarihimize “367 Krizi” olarak geçen olayla, meclisin cumhurbaşkanını seçememesi sağlanmıştır. Milliyetçi Hareket Partisi’nin meclisteki oturuma katılması ile cumhurbaşkanı seçimi gerçekleştirilmiştir. Yine aynı yıl içerisinde, Genelkurmay Başkanlığı internet sitesi üzerinden bir muhtıra yayınlamış ve seçimlere müdahil olmuştur. Tüm bu gelişmeler 2007 yılı anayasa değişikliğinin nedeni kabul edilmiş ve sürecin kırılma noktası olmuştur. 2007 yılı değişikliği temelinde yürütme organında çift başlılığı ortadan

²⁹⁰ Elvettin Akman, age, s. 9.

²⁹¹ Ahmet Tunç, age, s. 118.

²⁹² T. Güler (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 308.

kaldırmadığı için sistem içerisinde sorunlar ve siyasi çatışmalar tekrar meydana gelmiştir. 2017 yılı değişikliği ile bu süreç nihayete ermiş ve Türkiye'nin yönetim yapısını kökten değiştiren yeni bir sayfa açılmıştır.

1.2. 2007 ve 2017 Anayasa Değişiklikleri

5678 sayılı kanunun 4. maddesi ile anayasanın 101. maddesi, 31 Mayıs 2007'de değiştirilmiştir. Bu değişiklik ile cumhurbaşkanının yasama organınca seçilmesi son bulmuştur. Yine bu değişiklik ile cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçileceği, en fazla iki kez seçilebilme şartıyla görev süresinin beş yıl olacağı, yirmi milletvekilinin meclis içinden veya dışından olması fark etmeksizin yazılı teklifi ile cumhurbaşkanlığına aday gösterebileceği ve yapılan son genel seçimlerde geçerli oyların toplamı beraber hesaplandığında en az yüzde onunu geçen siyasi partilerin ortak aday gösterebileceğini içeren düzenlemeler hayata geçmiştir.²⁹³ Unutulmamalıdır ki bu değişiklik, 21 Ekim 2007 yılında yapılan Türkiye'nin beşinci referandumu ile kabul edilmiştir. Yapılan bu değişiklik, hükümet modelinin ne olduğuna dair tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Çünkü değişiklik sonrası hükümet modeli hem parlamenter sisteminin hem de yarı başkanlık sisteminin özelliklerini bir arada taşımaktadır.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine dayanan anayasa değişikliği sonrası, bu değişikliğin hükümet modeline ne derece etki ettiğine dair çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. Değişiklik sonrası sistemin hala parlamenter sistem olduğunu ve bir değişim olmadığını benimseyen görüşler bulunmakla beraber, sistemin yarı başkanlık sistemine dönüştüğünü ifade eden görüşlerde bulunmaktadır. Bu değerlendirilmelerde, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinden dolayı yetkilerinde artış olacağı da tartışılmaktadır. Fakat yapılan değişikliğin odak noktası, cumhurbaşkanının yetkilerinden ziyade seçilme yöntemidir.²⁹⁴ Hükümet sisteminin ne olduğu dair genel kabul gören bir kanı olmasa da ülkenin artık klasik bir parlamenter sistem ile yönetilmediği konusunda ortak bir düşünce mevcuttur. Çünkü cumhurbaşkanı, tek başına sistemin ana aktörü değilse de parlamenter sistemin bahsettiği pozisyonun üstüne çıkmıştır. Ayrıca doğrudan halk tarafından seçilmesi sebebiyle gerek meclis gerekse hükümet karşısında, meşruluk bakımından önemli bir noktaya gelmiştir. Halbuki klasik parlamenter sistemde cumhurbaşkanı daha geri plandadır. Öz olarak, referandum sonucu gerçekleştirilen 2007 yılı anayasa değişikliği, Türkiye'nin hükümet

²⁹³ M. Akif Özer & Shokhrukh Iskandarov, agm, s. 317-318.

²⁹⁴ Davut Özyurt ve Abdulkadir Saka, agm, s. 191-192.

modelini, klasik parlamenter sistemden uzaklaştırmış ve yarı başkanlık sistemine yakınlaştırmıştır.²⁹⁵

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi anayasa değişikliği ile garanti altına alınınca, başkanlık sistemine geçiş gündemde daha çok yer almaya başlamıştır. Özellikle istikrar vurgusu yapılarak öne çıkarılan ve kamuoyu oluşturulan başkanlık sistemine geçiş arzusu, Recep Tayyip Erdoğan ve partisinin üst düzey yetkilileri tarafından net bir şekilde vurgulanmıştır. 2007 anayasa değişikliğinin hayata geçmesinin bir tezahürü olarak 2014 yılında yapılacak olan cumhurbaşkanlığı seçiminden bir yıl sonra, çeşitli toplumsal olaylar gerçekleşmiş ve ülke geneline yayılan kaotik bir durum meydana gelmiştir. Bu toplumsal olaylar bir şekilde bastırılmış ve aşılmış, halkın bizzat iradesini ortaya koyacağı cumhurbaşkanlığı seçimi yapılmıştır. 10 Ağustos 2014'te yapılan seçimle, Recep Tayyip Erdoğan, halk tarafından seçilen ilk cumhurbaşkanı olmuş ve aynı zamanda Türkiye'nin on ikinci cumhurbaşkanı olarak göreve başlamıştır.

Recep Tayyip Erdoğan cumhurbaşkanı olduktan sonra, kurucusu olduğu Adalet ve Kalkınma Parti'sinin genel başkanlığına da Ahmet Davutoğlu seçilmiştir. Hükümeti kurma görevini cumhurbaşkanından alan Ahmet Davutoğlu, kurduğu hükümetle meclisten güven oyu almış ve başbakan olarak göreve başlamıştır. Aynı siyasi ekolden gelmelerine rağmen cumhurbaşkanı ve başbakan arasında anlaşmazlıklar ve siyasi çatışmalar yaşanmıştır. Bir tarafta halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının ve bir tarafta yine halk tarafından seçilen temsilcilerin oluşturduğu meclisten güven oyu alarak göreve başlayan başbakanın varlığı, Türkiye'nin parlamenter sistemden taviz vererek yakınlaştığı yarı başkanlık sistemine uygun bir siyasi uzlaşma kültüründe olmadığını göstermiştir. Bu zıtlık sonucunda 2014 yılında başbakanlık görevine başlayan Ahmet Davutoğlu, 2016 yılında görevinden istifa etmiştir.

Cumhurbaşkanı ile başbakan arasında yaşanan anlaşmazlık nedeniyle başbakanın istifa etmesi ile sonuçlanan sürecin hemen ardından, 15 Temmuz 2016'da hain darbe kalkışması gerçekleştirilmiştir. Bu kalkışma ile Türkiye çok ciddi boyutlarda politik, ekonomik ve sosyal sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Yaşanan bu kalkışma ile zaten gündemde yer alan hükümet sistemi değişikliği tartışmaları, somut bir hal almış ve değişiklik hususunda atılacak adımlar hız kazanmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi, Devlet Bahçeli'nin liderliğindeki Milliyetçi Hareket Partisi'nden de aldığı destek ile Türkiye'nin hükümet sisteminin ne olduğuna dair tartışmalara son noktayı koyacak ve 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğinin tamamlayıcısı olarak gördüğü "Türk Tipi Başkanlık Sistemi" veya "Cumhurbaşkanlığı

²⁹⁵ M. Akif Özer & Shokhrukh Iskandarov, agm, s. 319.

Hükümet Sistemi” olarak isimlendirilecek sisteme geçişi ifade eden, anayasa değişiklik paketini meclise sunmuştur. Meclisin kabul ettiği anayasa değişiklik paketi, 16 Nisan 2017’de referanduma götürülmüş ve halk tarafından da kabul edilerek, sistem değişikliği teorik olarak kesinleşmiştir. Yapılan anayasa değişikliğinde yer alan düzenlemelerin, yapılacak olan ilk seçimlerde uygulanacağı belirtilmiştir. Normal seçim takvimine göre 2019’da yapılması gereken seçimler, Devlet Bahçeli’nin erken seçim çağrısına, cumhurbaşkanının da katılması ile Türkiye erken seçime gitmiş ve bu seçim 24 Haziran 2018’de yapılmıştır. Seçim sonuçları ve cumhurbaşkanının meclis huzurunda yemin edip görevine başlaması itibariyle yeni hükümet sistemi hayata geçmiştir. Başta Recep Tayyip Erdoğan’ın halk üzerinde etkili olan liderliği ve akabinde Adalet ve Kalkınma Partisi ile Milliyetçi Hareket Partisi arasında yapılan Cumhuriyet İttifakı, yeni sistemin temel yapı taşları olmuşlardır.²⁹⁶

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, klasik başkanlık sistemine ait özellikleri bünyesinde barındırır da kendine has olan özelliklere de sahiptir. Bundan dolayı “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” denilmektedir. Yeni sistemin getirmiş olduğu ve temel olarak yürütme organı kapsamında gerçekleşen genel özellikler şu şekilde sıralanabilir:

- Yürütme organı tek başlıdır. Sorumsuz kanat cumhurbaşkanı ve sorumsuz kanat olan hükümet ayrımı ortadan kaldırılmıştır. Yürütmeye dair olan tüm yetki ve görevler cumhurbaşkanına aittir.
- Yürütme organının tamamını oluşturan cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanlığı ile milletvekili seçimleri aynı anda yapılacaktır.
- Yasama ve yürütme organları arasında sert kuvvetler ayrılığı söz konusudur. Aynı kişi hem yasama organında hem de yürütme organında görev alamaz.
- Hem yürütme organı hem de yasama organı, seçimleri yenileme kararı alabilir. Hangi organın seçimleri yenileme kararı aldığı fark etmeksizin, her iki organ da seçime gidecek ve yeniden belirlenecektir.
- Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisi ile ilişkisi kesilmez. Siyasi parti üyeliği varsa aynı şekilde devam eder.
- Güven oyu mekanizması kaldırılmıştır. Çünkü yürütme organı artık yasama organının içinden çıkmamaktadır.
- Cumhurbaşkanına, anayasada sınırları belirlendiği şekilde yürütme alanına ilişkin iş ve işlemlerinde “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” çıkarma yetkisi verilmiştir.

²⁹⁶ Ö. Şafak Kalkar & A. Yemen Öcal (2020). Bir İçerik Analizi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Balıkesir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 3.

- Bütçe kanununu hazırlama ve meclise sunma yetkisi bizzat cumhurbaşkanına verilmiştir. Yeni sistemde yürütmeye tanınan tek kanun teklif etme yetkisi bütçe kanunudur. Bütçe meclis tarafından kabul edilmediği takdirde sistem tıkanmaz. Çünkü geçici bütçe kanunu çıkartılabilir. Bu da çözüm olmazsa önceki bütçe yeniden değerlendirme oranı baz alınarak kullanılmaya devam eder.
- Yürütme organında sorumlu ve sorumsuz kanat ayrımı ortadan kaldırıldığı ve yürütme organı ile ilgili her şey cumhurbaşkanı himayesinde toplandığı için cumhurbaşkanının da cezai sorumluluğu bulunmaktadır. Yani cumhurbaşkanına karşı, herhangi bir suç işlediği iddiasıyla anayasada belirlenen usuller kapsamında meclis tarafından soruşturma açılabilir ve bunun sonucunda yargılanması mümkün olacaktır.²⁹⁷

Bu özelliklerden de görüldüğü üzere yeni hükümet sistemi ile cumhurbaşkanına daha rahat bir çalışma alanı sağlanarak, etkin, verimli ve istikrarlı bir işleyiş olması amaçlanmıştır. Böylelikle daha önce çoğu kez tecrübe edilen koalisyon hükümetlerine son verilmiş ve Türkiye, kendi toplumsal ve siyasi kodlarına uygun olan bir sistem geliştirmiştir. Devlet yönetiminin hızlı ve şeffaf bir şekilde işlemesine engel olan bürokrasi bariyeri, cumhurbaşkanının özelinde yürütme organının pozisyonu güçlendirilerek aşılacak istenmiştir. Halkın kararı doğrultusunda hayata geçen yeni hükümet sistemi, bu özelliği bakımından demokrasinin tecelli ettiğinin de bir göstergesi olmuştur.

1.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD Başkanlık Sistemi Karşılaştırılması: Farklılıklar

ABD’de başkan seçilen kişinin partisi ile ilişkisi kesilir. Fakat Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde partili cumhurbaşkanlığı yapısı vardır. ABD’de başkan yardımcısı da halk tarafından seçilerek göreve gelmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde ise yardımcıları, cumhurbaşkanı tarafından belirlenmekte ve atanmaktadır. ABD’de başkanın ve kongre üyelerinin seçimi ayrı zamanlarda yapılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, cumhurbaşkanı ile milletvekillerinin seçimi aynı anda yapılmaktadır. ABD’de başkanın meclisi, meclisin de başkan feshetme yetkisi bulunmamaktadır. Fakat Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde hem cumhurbaşkanı hem de meclis, kendileri de yeniden seçilme şartıyla erken seçim kararı alabilir ve birbirlerinin görevine son verebilir. ABD’de başkan yasama organının herhangi bir faaliyetinde bulunamaz ve yasamaya dair bir yetkisi yoktur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile çeşitli düzenlemeler yapılabilir. ABD’de bakanların ve üst düzey kamu yöneticilerinin başkan

²⁹⁷ M. Akif Özer & Shokhrukh Iskandarov, agm, s. 321-323.; N. Kemal Öztürk, agm, s. 59-62.

tarafından atanabilmesi, Kongre'nin onayına bağlıdır. Fakat Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde gerek bakanların gerekse üst düzey kamu yöneticilerinin atanması, cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır. ABD'de yargıçlar Senato'nun onayıyla göreve gelmektedir. Senato'nun onayı olmadan hiçbir yargıç göreve gelemez. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde cumhurbaşkanına, bazı yargı organlarına doğrudan ve dolaylı olmak üzere atama yapabilme yetkisi verilmiştir. ABD'de bütçe kanunun yasalaşması ve yürürlüğe girmesi, başkan ve Kongre'nin ortak kararına bırakılmıştır. Eğer karar alınamazsa bütçe sistemi kilitlenir ve devlet harcamaları yapılamaz. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde ise yasama organı, cumhurbaşkanınca hazırlanan bütçe kanunu kabul etmese bile, geçici bütçe kanunu ya da bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre arttırılarak kullanılabilir. Meclisinin bütçe kullanımı engelleme gibi bir durumu söz konusu olamaz.²⁹⁸

2. Yeni Sistemde Cumhurbaşkanı: Yetkileri, Makamı ve İdari Teşkilatı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile birlikte gelen yeni düzenlemelere yukarıda değinmiştik. Burada o düzenlemeler dışında kalan ve daha çok cumhurbaşkanı olmaktan kaynaklanan görev ve yetkilere temas edilecektir. Bu görev ve yetkilerde, anayasanın ikinci bölümü olan yürütme başlığı altında düzenlenen 104. madde esas alınacaktır. Bu maddenin dışında kalan, diğer maddelerde düzenlenen görev ve yetkilere de bir bütün olarak yer verilecektir. Yeni sistemin önemli boyutta değiştirdiği ve yeni bir formata soktuğu cumhurbaşkanlığı makamı ile onun altında örgütlenen idari teşkilatlanma da "1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" kapsamında ayrıca ele alınacaktır.

2.1. Cumhurbaşkanı: Adaylık, Seçimi, Görev ve Yetkileri ile Yardımcıları

Cumhurbaşkanlığına aday olabilmek için belirli şartlar getirilmiştir. Bu şartlar: Kırk yaşını doldurma, yükseköğrenim yapma, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olma ve Türk vatandaşı olma gibi koşullardır. Görev süresi beş yıl olan cumhurbaşkanlığına bir aday en fazla iki kez seçilebilir. Tıpkı aday olma kriterlerinde olduğu gibi cumhurbaşkanlığına aday gösterilebilecek durumlara da belli şartlar getirilmiştir. Bunlar kimlerin aday gösterebileceğine yönelik oluşturulmuştur. Bu kapsamda siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen cumhurbaşkanlığına aday gösterebilir. Cumhurbaşkanlığı seçimi genel oyla yapılır ve geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday

²⁹⁸ N. Bilici (2021). *Başkanlık Sistemi (ABD-Türkiye Karşılaştırması)*. [Erişim: 17.12.2023 <https://www.ekonomim.com/kose-yazisi/baskanlik-sistemi-abd-turkiye-karsilastirmasi/626021>]

cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Yapılacak ilk oylamada bu çoğunluk sağlanamaz ise, bu oylamayı takip eden ikinci pazar günü, ikinci oylama yapılır. İkinci oylamaya, ilk oylamada en çok oyu alan iki aday katılır ve bu oylamada geçerli oylarının çoğunluğunu alan aday, cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada belirtilen çoğunluk sağlanamadığı takdirde, yapılan ikinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan biri seçime katılamazsa, ilk oylamadaki sıraya göre ikame edilen bir aday ile ikinci oylama yapılır. Eğer ikinci oylamada tek aday kalırsa, bu halde oylama referandum şeklinde yapılır. Adaydan geçerli oyların salt çoğunluğunu alması beklenir. Aksi halde sadece cumhurbaşkanı seçimi yenilenir. Seçimler tamamlanana kadar, yenisi göreve başlayıncaya kadar, mevcut cumhurbaşkanı görevine devam eder.²⁹⁹

16 Nisan 2017’de yapılan referandumla kabul edilen 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu gereğince 24 Haziran 2018’de yapılan milletvekili ve cumhurbaşkanlığı seçimi sonucunda, cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte yürürlüğe giren değişiklikler kapsamında, cumhurbaşkanının görev ve yetkileri tek bir genel başlık altında sayılmış ve bu görev ve yetkileri devlet başkanı sıfatıyla kullanacağı belirtilmiştir. Yeni sistemin bir sonucu olarak cumhurbaşkanının pozisyonunu oldukça güçlendiren yeni yetkiler getirilmiştir. Anayasa değişikliği ile, anayasanın 104. maddesinde cumhurbaşkanına tanınan görev ve yetkiler şu şekildedir:*

- ✓ Cumhurbaşkanı devletin başıdır. *Yürütme yetkisi cumhurbaşkanına aittir.*
- ✓ Cumhurbaşkanı, *devlet başkanı* sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk milletinin birliğini temsil eder. Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.
- ✓ Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü TBMM’de açılış konuşması yapar.
- ✓ *Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında meclise mesaj verir.*
- ✓ Kanunları yayımlar. Kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderir.
- ✓ Kanunların, TBMM iç tüzüğü’nün tümünün veya belirli hükümlerinin anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilir.
- ✓ *Cumhurbaşkanı yardımcılarını atar ve görevlerine son verir.*

²⁹⁹ T.C. 1982 Anayasası (1982). *Resmî Gazete*, Sayı: 17863, m. 101.; Yiğit Yılmaz, age, s. 169-170.

* Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanına tanınan yeni yetki ve görevler italik tarzda belirtilmiştir.

✓ Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenler.

✓ Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyeti'nin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.

✓ Milletlerarası antlaşmaları onaylar ve yayımlar.

✓ Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde referanduma sunar.

✓ Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır.

✓ TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder. Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir.

✓ Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır.

✓ Yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

✓ Kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.³⁰⁰

Yukarıda da ifade edildiği gibi sayılan bu görev ve yetkiler, anayasanın 104. maddesinde düzenlenmiştir. Fakat cumhurbaşkanının görev ve yetkileri yalnızca bu madde ile sınırlı değildir. Anayasanın çeşitli maddelerinde de görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bunlardan bazıları: Genelkurmay Başkanını atamak, olağanüstü hal ilan etmek, rektörleri atamak, Yükseköğretim Kuruluna üye seçmek, Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve başkanını atamak ve kurul vasıtasıyla denetleme yaptırmak, mahalli idarelerin birlik kurmalarına izin vermek, kamu tüzel kişiliği kurmak, seçimlerin yenilenmesine karar vermek, TBMM'yi olağanüstü toplantıya çağırarak, MGK'ye başkanlık etmek ve kurulun genel sekreterliğini kararname ile düzenlemek ve çeşitli yargı organlarına üye seçmektir.³⁰¹

Anayasanın ilgili maddesinde düzenlenen cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinden olan, cumhurbaşkanının kararname çıkarabilecek olması, yeni sistemin varlığı ve uygulama alanı bakımından çok önemlidir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma ile ilgili anayasada sınırlar belirgin bir şekilde çizilmiştir. Anayasada yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. Münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ve kanunla açıkça düzenlenen konularda,

³⁰⁰ T.C. 1982 Anayasası (1982). *Resmî Gazete*, Sayı: 17863, m. 104.; A. Nohutçu (2021). *İdare Hukuku Altın Seri*. Savaş Yayınevi, s. 81-82.

³⁰¹ T.C. 1982 Anayasası (1982). *Resmî Gazete*, Sayı: 17863.; Z. Odyakmaz & Ü. Kaymak (2019). *İdare Hukuku*. On İki Levha Yayıncılık, s. 265.

cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunursa, kanun hükümleri uygulanır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiş bir konuda, TBMM kanun çıkarırsa, kararname hükümsüz hale gelir.³⁰² Burada dikkat edilmesi gereken diğer bir ayrım ise cumhurbaşkanı kararnamesinin olağan dönemde mi yoksa olağanüstü dönemde mi çıkarıldığı ile ilgilidir. Çünkü olağanüstü hâl döneminde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yargısal denetimi bulunmamaktadır. Bu şekilde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri, normlar hiyerarşisinde kanunlarla aynı sırada yer almaktadır. Fakat bu kararnamelerin, olağanüstü halin gerekli kıldığı durumlarda çıkarılabileceği şartı söz konusudur. Buna ek olarak, çıkarılan olağanüstü hâl cumhurbaşkanlığı kararnameleri, üç ay içinde mecliste görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde çıkarılan bu cumhurbaşkanlığı kararnamesi, herhangi bir işlem yapılmadan kendiliğinden yürürlükten kalkar. Meclisin bu şekilde devreye girmesi, bir kontrol düzeneğinin varlığını göstermektedir. Eski hükümet sisteminde çıkarılan olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesi ile yeni hükümet sisteminde çıkarılan olağanüstü hâl cumhurbaşkanlığı kararnamesinde, yargısal denetim boyutunda bir değişiklik söz konusu değildir. Her ikisi de yargısal denetimden muaftır.³⁰³ Bunların dışında, MGK Genel Sekreterliği ile Devlet Denetleme Kurulunun yapısının ve üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usullerinin belirlenmesinin, cumhurbaşkanının tarafından çıkarılacak kararname ile düzenlenecek olması, yeni sistemin doğası gereği güçlenen yürütme organına işaret etmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yeniliklerinden biri de “Cumhurbaşkanı Yardımcılığı” uygulamasını başlatması olmuştur. Değişiklik ile cumhurbaşkanı seçilen kişi, cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilmektedir. Fakat bu atama, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından yapılmalıdır. Dikkat edilmesi gereken asıl nokta, bu atama işleminde sayı olarak bir üst sınır belirtilmemiştir. Yalnızca “bir veya daha fazla” denmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcılarının sorumluluğu direkt cumhurbaşkanına karşıdır. Eğer cumhurbaşkanı, meclis üyelerinden birini yardımcısı olarak atarsa, atanan kişinin meclis üyeliği sona erer. Görevleri ile ilgili suçlardan dolayı haklarında meclis soruşturması açılabilir ve bunun sonucunda Yüce Divan'da yargılanabilirler. Görevleriyle ilgili olmayan suçlarda ise yasama dokunulmazlığına dair haklardan istifade ederler. Cumhurbaşkanı görevini geçici bir

³⁰² T.C. 1982 Anayasası (1982). *Resmî Gazete*, Sayı: 17863, m. 104.; Ahmet Nohutçu, age, s. 82.

³⁰³ Ç. Zarplı (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği: Kanun Hükmünde Kararnamelerden ve ABD Başkanlık Kararnamelerinden Farklarının İncelenmesi. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 15(26), 4593-4594.

süre yerine getiremeyecek duruma düşerse veya yurt dışına çıkarsa, cumhurbaşkanı yardımcısı olarak cumhurbaşkanlığına vekalet eder ve ona ait yetkileri kullanır. Aynı durum, cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebeple boşalmasında da geçerlidir. Yeni cumhurbaşkanı seçilene kadar makama vekalet etme ve yetkileri kullanma durumu söz konusudur.³⁰⁴

2.2. Cumhurbaşkanlığı Makamı

Devletin başı, yürütme yetkisinin ve görevinin tek sahibi olan cumhurbaşkanının makamında, kendisinden hariç görevliler ve kurul da bulunmaktadır. Bunlar: Özel Kalem Müdürlüğü, Başdanışmanlar ve Danışmanlar, Özel Temsilci ve Yüksek İstişare Kurulu'dur. Makam içerisinde cumhurbaşkanının astları olarak geçen bu görevlilere, cumhurbaşkanı yetkilerinden belli bir bölümünü devredebilir. Fakat devrettiği bu yetkiyi, başka herhangi bir işleme gerek kalmadan bizzat kendisi de kullanabilir.³⁰⁵

Parlamentar sistem uygulanırken, “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” olarak kullanılan yapı kaldırılmıştır. Bu yapının görevlerini yapmak için “Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü” ve “Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı” kurulmuştur. İdari İşler Başkanlığı ile ilgili bilgilere bir sonraki alt başlıkta değinilecektir. Belirtildiği üzere yeni sistemle kurulan Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğünün görevleri, genel olarak cumhurbaşkanının yazışmalarını yürütmek, katılacağı törenleri ve gerçekleştireceği ziyaretleri düzenlemek, makama dair olan protokol ile ilgili işlemleri birimleri aracılığıyla gerçekleştirmektir. Cumhurbaşkanının milli saraylar ile devlet arşivlerine ait talimatları ve işlemlerini yürütmek gibi bir görevi de olan özel kalem müdürü, bizzat cumhurbaşkanı tarafından atanır ve kendisine büyükelçi unvanı verilir.³⁰⁶

Cumhurbaşkanlığı makamı içerisinde yer alan başdanışmanlar ve danışmanlar da tıpkı özel kalem müdürü atamasında olduğu gibi bizzat cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcısı sayısıyla ilgili herhangi bir düzenleme ve sınır olmadığı gibi, başdanışman ve danışman ataması konusunda da bir üst sınır belirtilmemesine rağmen

³⁰⁴ T.C. 1982 Anayasası (1982). *Resmî Gazete*, Sayı: 17863, m. 106.; 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). *Resmî Gazete*, Sayı: 30474, m. 17-18.

³⁰⁵ 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). *Resmî Gazete*, Sayı: 30474, m. 1.; Ahmet Nohutçu, age, s. 95.

³⁰⁶ 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). *Resmî Gazete*, Sayı: 30474, m. 2.; Zehra Odyakmaz & Ümit Kaymak, age, s. 267.

görevleri oldukça nettir. Bunlar, cumhurbaşkanına danışmanlık etmek ve verdiği diğer görevleri yerine getirmektir.³⁰⁷

Özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, yurt dışında veya uluslararası kuruluşlar bünyesinde, özel bir görevi yerine getirmek üzere, cumhurbaşkanınca özel temsilci görevlendirmesi yapılabilir. Böyle bir görevlendirmede yer alacak kişilere, büyükelçi unvanı verilebilir ve bu unvan özel temsilcilik görevi süresince devam eder.³⁰⁸ Burada dikkat edilmesi gereken önemli nokta gerek görevlendirmenin gerekse büyükelçi unvanı verilmesinin cumhurbaşkanının iradesinde olduğudur. Eğer özel temsilciye büyükelçi unvanı verilecekse, bu unvanın yalnızca görev sınırları dahilinde olabileceği kesinleştirilmiştir.

2019 yılında kurularak, cumhurbaşkanlığı makamına dahil edilen Yüksek İstişare Kurulu ise, makam içerisinde yer alan tek kurul olma özelliğini taşımaktadır. Adından da anlaşılacağı üzere, millete ve devlete hizmeti geçmiş, bilgi ve birikim sahibi kişilerin tecrübelerinden yararlanılmak için kurulmuştur. Hem kurulun üyeleri hem de kurulun çalışma usul ve esasları, cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.³⁰⁹ Cumhurbaşkanlığı makamının oluşumu ile ilgili vurgulanması gereken en önemli hususlardan biri de ne cumhurbaşkanı yardımcılarının ne idari işler başkanlığının ne de bakanlıkların, makam içerisinde düzenlenmediğidir. Bunlar cumhurbaşkanlığı idari teşkilatı içerisinde düzenlenmiştir.

2.3. Cumhurbaşkanlığı İdari Teşkilatı

2.3.1. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte müsteşarlıklar kaldırılmıştır. Daha önce en yüksek devlet memurluğu unvanına sahip olan müsteşarlıkların bu unvanını, yeni sistemle birlikte kurulan İdari İşler Başkanı almıştır. İdari İşler Başkanı'na en yüksek devlet memuru unvanı, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile verilmiştir. Doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanan İdari İşler Başkanı, cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Bu sorumluluk, başkanlığa ait tüm birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili olmasıyla ve kendisine ait olan hizmetlerin mevzuata, cumhurbaşkanının politika ve talimatlarına uygun bir şekilde yürütülmesiyle ilgilidir. İdari

³⁰⁷ 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). *Resmî Gazete*, Sayı: 30474, m. 3.

³⁰⁸ 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). *Resmî Gazete*, Sayı: 30474, m. 4.; Ahmet Nohutçu, age, s. 96.

³⁰⁹ 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). *Resmî Gazete*, Sayı: 30474, m. 4/A.; Zehra Odyakmaz & Ümit Kaymak, age, s. 269.

İşler Başkanının, cumhurbaşkanı adına yerine getireceği görevleri bulunmaktadır. Bu görevler:

- Cumhurbaşkanına, anayasada belirtilen görevlerini yerine getirmesinde ve yetkilerini kullanmasında gerekli olan hizmetleri sunmak,
- TBMM ile olan ilişkilerin yürütülmesi ve kamu kurum ve kuruluşları arasında eş güdümün sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak,
- Devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini sağlayacak ilkelerin tespiti için gerekli çalışmaları yapmak,
- İç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak,
- Yapılan çalışmaların kamuoyundaki etkilerini izleme ve değerlendirme çalışmaları yapmak.³¹⁰

Görüldüğü üzere İdari İşler Başkanının, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde oldukça önemli ve hassas bir yeri vardır. Yürütme organı ile yasama organı arasında bir köprü vazifesi gördüğü söylenebilir. Ülkenin geneline yayılan politikaların yürütülmesinde kritik bir misyon yüklenmiştir. Bunun yanında, İdari İşler Başkanının düzenlenen görevlerini daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi için başkanlık bünyesinde, beş tane hizmet birimi oluşturulmuştur. Bu hizmet birimleri: Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü ile Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğüdür. İdari İşler Başkanlığı yapısında görev yapan memurlara, istisnai memurluklara tanınan hükümler uygulanmaktadır.³¹¹

2.3.2. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri

ABD başkanlık sisteminde, başkanın talimatları doğrultusunda hareket eden, alınacak kararlarda ve uygulanacak politikalarda etkinliği ve uyumu sağlamakla görevli, yürütme ofisleri olarak adlandırılan bir örgüt bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde de buna benzer şekilde politika kurulları ve ofisler oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı idari teşkilatı içerisinde önemli bir noktada olan politika kurulları ve ofisler, cumhurbaşkanının etkin, verimli ve uyumlu kamu politikaları oluşturma ve bu politikaların uygulama kapasitesini artırma gayesiyle meydana getirilmişlerdir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet

³¹⁰ 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). *Resmî Gazete*, Sayı: 30474, m. 5-6.; Ahmet Nohutçu, age, s. 96-97.

³¹¹ 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). *Resmî Gazete*, Sayı: 30474, m. 6.; Zehra Odyakmaz & Ümit Kaymak, age, s. 269.

Sistemi'nde, politika kurullarına ve ofislere yer verilmesi, kamu politikaları oluşturma sistematığının dönüşüme uğradığını ve bu dönüşümde ilk kez oluşturulan bu yeni yapıların, ciddi ölçüde etkisi olduğunu kanıtlar niteliktedir.³¹²

Doğrudan cumhurbaşkanı ile çalışan ve onun talimatlarını yerine getiren politika kurullarının üyeliklerine, cumhurbaşkanınca atama yapılır. En az üç üyeden oluşan kurulların başkanı da cumhurbaşkanıdır. Fakat cumhurbaşkanı, kurul üyelerinden herhangi birini başkanvekili olarak görevlendirebilir. Politika kurullarının genel olarak görevleri, çeşitli konularda öneriler sunmak, stratejiler geliştirmek, görüş bildirmek ve analizler yaparak raporlar sunmaktır. Mevcut cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde dokuz politika kurulu bulunmaktadır. Bunlar: Bilim Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kuruludur.³¹³

Kurulların organize ettiği, geniş katılımlı koordinasyon toplantıları yapılabilmektedir. Çeşitli sektörlerden temsilciler, akademisyenler ve alanında uzman kişiler bu toplantılara davet edilerek, kamu politikalarını oluşturma ve bunları hayata geçirmede etkin, verimli ve şeffaf bir atmosfer oluşturulmaktadır. Kamu politikalarının bizzat muhatabı olacak kesimlerden temsilcilerin sürece dahil edilmesi, fonksiyonel politikaların ortaya çıkmasına katkı sağlayacaktır.³¹⁴ Bu kapsamda politika kurulları, politika yapım ve biçimlendirme adımlarında dinamik bir şekilde yer alarak, ulaşılmak istenen noktaları belirleyecektir. Sosyal sorunlara çözüm olabilme ya da taleplere yanıt verebilme adına girişilen çabalar, politika kurullarının süreçte yer almasıyla istenilen sonuçlara ulaşmayı kolaylaştıracaktır.³¹⁵

Politika kurullarının kuruluşu gibi ofisler de kamu politikalarının oluşumunda ve uygulanmasında, etkinliğin ve verimliliğin artırılması gayesiyle oluşturulmuşlardır. Başkanlık sistemini uygulayan kimi ülkelerde, bu şekilde oluşturulan ofisler bulunmaktadır.³¹⁶ Bu ülkelerde bizzat başkana bağlı çalışan ofisler, kamu politikalarının belirlenmesinde

³¹² F. Kırışık & K. Öztürk (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi. *Adalet Dergisi*, Sayı: 65, 180-181.

³¹³ 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). *Resmî Gazete*, Sayı: 30474, m. 20-22.; Zehra Odyakmaz & Ümit Kaymak, age, s. 272.

³¹⁴ A. Özdemir (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatına Getirdiği Yenilikler. *Journal of Academic Value Studies*, 7(3), 288.

³¹⁵ C. Babaoğlu & O. Kulaç (2021). Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Elvettin Akman (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları*, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 197.

³¹⁶ Abdülkadir Özdemir, agm, s. 292.

üstlendiği görevlerle önemli bir konumdadır.³¹⁷ Politika kurullarının yanında, ofislerin de oluşturulması kamu politikalarının oluşumunda çok boyutlu bir bakış açısı sunmaktadır.

Ofislerin kuruluşu ve oluşumu, politika kurullarına nazaran temel olarak farklıdır. Çünkü ofislerin kamu tüzel kişiliği bulunurken, politika kurullarında böyle bir durum söz konusu değildir. Ofisler kamu tüzel kişiliklerinin yanında, özel bütçeli ve idari ve mali özerkliğe de sahiptirler. Merkezleri Ankara olarak belirlenen ofisler, cumhurbaşkanlığına bağlıdırlar. Her ofisin bir başkanı vardır ve bunlar ofisin en üst amiridirler. Ofisin genel yönetim ve temsilinden, cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Mevcut cumhurbaşkanlığı ofisleri şunlardır: Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi. Bu ofislerin genel görevleri de politika kurullarına benzer şekilde, çeşitli konularda öneriler sunmak, stratejiler geliştirmek, görüş bildirmek, projeler geliştirmek ve analizler yaparak raporlar sunmaktır.³¹⁸ Ofislerin daha spesifik, teknik ve uzmanlık yönü ağır basan konulara yöneldiğini ifade edebiliriz. Ofisler bizzat cumhurbaşkanı ile çalışacakları için bürokratik engellemelere maruz kalmadan politika ve proje üretebileceklerdir. Araştırma ve hazırlık gibi süreçleri yerine getirebilecek olması oldukça önemlidir. Bundan dolayı ofisler, kamusal faaliyetlerde ortaya çıkacak sorunların tespit ve çözümünde etkin bir misyona sahiptir.³¹⁹

2.3.3. Bakanlar ve Bakanlıklar

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile birlikte, Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılmıştır. Artık yeni sistemde “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” olarak adlandırılan bir yapı ve bunun içerisinde yer alan bakanlar bulunmaktadır. Bakanları atama ve görevden alma yetkisi cumhurbaşkanına aittir. Bakan olarak atanacak kişinin, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olması gerekmektedir. Eğer TBMM üyelerinden biri bakan olarak atanırsa, TBMM üyeliği sona erer. ABD başkanlık sisteminde yer alan sekreterlere benzer şekilde, bakanlar cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Yeni sistemde bakanların TBMM'ye karşı olan siyasal sorumlulukları ortadan kaldırılmıştır. Bakanlara, cumhurbaşkanı yardımcılara olduğu gibi görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla meclis soruşturması açılabilir. Görevleriyle ilgili olmayan suçlarda ise yasama dokunulmazlığına dair haklardan yararlanmaktadırlar. Meclis soruşturması, görevde olmayan herhangi bir bakanın, görevdeyken işlediği iddia edilen suçlardan dolayı da açılabilir. Bakan, meclis

³¹⁷ Fatih Kırışık & Kübra Öztürk, agm, s. 186.

³¹⁸ 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). *Resmî Gazete*, Sayı: 30474, m. 525-528.; Ahmet Nohutçu, age, s. 121-122.

³¹⁹ Fatih Kırışık & Kübra Öztürk, agm, s. 189.

soruşturması sonucunda Yüce Divan'a sevk edilip orada yargılanabilir. Cumhurbaşkanı yardımcısı için meclis soruşturması süreci nasıl işliyor ise aynı süreç bakan için de geçerlidir. İlk kez 2011 yılında oluşturulan bakan yardımcılığı, yeni hükümet sisteminde de varlığını devam ettirmiştir. Bakanın emri altında, bakanlık hizmetlerinde onun talimatlarını yerine getirmek için cumhurbaşkanınca bakan yardımcısı atanabilir. Bakan yardımcısı, bakana vekalet edebilmektedir. Bakan yardımcısı sayısının ne olacağına dair bir üst sınır düzenlenmemiş olup, görev sürelerinin atandıkları tarihte göreve bulunan cumhurbaşkanının görev süresini geçemeyeceği belirtilmiştir. Bakan yardımcıları, istisnai memurluk hükümlerinden yararlanmaktadır.³²⁰

2017 yılı anayasa değişikliği ile bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmektedir.³²¹ Bakanlıkların ayrı bir tüzel kişiliği yoktur ve devlet tüzel kişiliği içinde faaliyette bulunurlar. Cumhurbaşkanlığı kabinesinde mevcut olarak on yedi bakanlık bulunmaktadır.³²²

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte bakanlıklar, parlamenter sistemdeki görüntülerinden uzaklaşmışlardır. Yeni sistemle birlikte bakanlıklarda gerek yapısal gerekse fonksiyonel yeniliklere gidilmiştir. Bakanlıklar daha çok cumhurbaşkanına bağlı hizmet birimi konumuna evrilmişlerdir. Bu durum karmaşık olmayan ve yalın bir örgütlenmeye gidildiğinin göstergesidir. Cumhurbaşkanına bağlı çalışan birimlerin varlığı ve bu birimlerin politikaları belirleyici bir niteliğe sahip olmaları, bakanlıkların görev ve yetkilerini de azaltmıştır. Bakanlıklar genel olarak belirlenen politikaları uygulama ve denetimini sağlama noktalarında devreye girmektedir. Bu nedenle, bakanlıkların hükümet etme fonksiyonu geri plana atılmıştır. Yeni sistemde cumhurbaşkanlığı kabinesi karar alıcı bir oluşum olmaktan öte daha çok danışma nitelikli bir oluşum izlenimi vermektedir. Sonuç olarak alınan kararlarda, bakanların hukuken bir yetkiye sahip olmadıkları ifade edilebilir.³²³

³²⁰ T.C. 1982 Anayasası (1982). *Resmî Gazete*, Sayı: 17863, m. 106.; 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). *Resmî Gazete*, Sayı: 30474, m. 503-504.; Zehra Odyakmaz & Ümit Kaymak, age, s. 280-285.; Ahmet Nohutçu, age, s. 127-131.

³²¹ T.C. 1982 Anayasası (1982). *Resmî Gazete*, Sayı: 17863, m. 106.

³²² Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı (2023). [Erişim: 19.12.2023, <https://www.tccb.gov.tr/kabine/>]

³²³ H. Ateş & S. Ünal (2021). Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Elvettin Akman (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıklar*, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 154-162.

Tablo 4.1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

Cumhurbaşkanlığı Makamı	Cumhurbaşkanı	
	Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü	
	Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Danışmanı	
	Özel Temsilci	
	Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu	
İdari İşler Başkanlığı	Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü	
	Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü	
	Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü	
	Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü	
	Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü	
Cumhurbaşkanı Yardımcısı		
Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	Bilim Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu	
	Ekonomi Politikaları Kurulu	
	Hukuk Politikaları Kurulu	
	Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu	
	Sosyal Politikalar Kurulu	
	Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu	
	Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu	
	Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu	
	Yerel Yönetim Politikaları Kurulu	
Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar	Devlet Arşivleri Başkanlığı	
	Devlet Denetleme Kurulu	
	Diyanet İşleri Başkanlığı	
	İletişim Başkanlığı	
	Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği	
	Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanlığı	
	Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı	
	Savunma Sanayi Başkanlığı	
	Strateji ve Bütçe Başkanlığı	
	Türkiye Varlık Fonu	
Cumhurbaşkanlığı Ofisleri	Dijital Dönüşüm Ofisi	İnsan Kaynakları Ofisi
	Finans Ofisi	Yatırım Ofisi
Bakanlıklar	Adalet Bakanlığı	Dışışleri Bakanlığı
	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
	Gençlik ve Spor Bakanlığı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
	İçişleri Bakanlığı	Kültür ve Turizm Bakanlığı
	Millî Eğitim Bakanlığı	Millî Savunma Bakanlığı
	Sağlık Bakanlığı	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
	Tarım ve Orman Bakanlığı	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
	Ticaret Bakanlığı	

Kaynak: (1 Sayılı CBK, 2018.; Y. Yılmaz, 2022, Kaim Makam Kaymakamlık, s. 173-174.)

2.3.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Avantaj ve Dezavantajları

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin avantajlarından ilki hem yasama hem de yürütme organlarının seçiminin aynı zamanda yapılmasıdır. İki organının belirlenmesinde, ayrı seçim takvimleri oluşturulmamıştır. Yasama ve yürütme organlarını oluşturanların, siyasi görüş ortaklığının bulunması halinde, birlikte yapılan seçimlerde bir uyum sağlanacak ve aralarındaki ahenk tesis edilmiş olacaktır. Halkın seçimlere katılmada göstereceği enerji minimize edilecek ve seçimlerden sıkılma durumu ortadan kaldırılacaktır. Koalisyon hükümetlerinin varlığı son bulduğu için istikrarlı yönetimler söz konusu olacaktır. Bu sistemde, yasama ve yürütme organları birbirinden keskin hatlarla ayrıldığı için iki kuvvet kendi görev ve yetkilerini net bir şekilde bilmektedir. Dolayısıyla yürütme organı, daha bağımsız bir hareket alanına sahip olarak hızlı, etkin ve verimli bir kamu hizmeti üretimi ve sunumu gerçekleştirecektir. Yeni sistemin diğer bir önemli avantajı ise doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının sabit bir görev süresinin olması ve temsilde adaletin en iyi şekilde gerçekleşmesidir. Bu sebeple cumhurbaşkanının sorumluluğu halka karşıdır ve meclis tarafından verilen güven oyuna ihtiyacı yoktur. Halk, kimden hesap soracağını bilmektedir. Güvensizlik oyu ile düşürülen hükümetler, yeni sistemle birlikte varlığını kaybetmiştir. Cumhurbaşkanı ile birlikte meclise de erken seçim kararı alabilme yetkisinin verilmesi, son sözün yine halk tarafından söylenmesinin garanti altına alınmasıdır. Cumhurbaşkanının, yardımcılarını ve bakanları belirleyip atayabilmesi ve aynı şekilde görevden alabilmesi, hızlı bir bürokratik işleyişi göstermektedir. Bizzat cumhurbaşkanına tanınan bu yetki, yürütme organının hızlı ve etkin olmasını sağlayacak ve yürütmeye dair faaliyetleri kesintiye uğramadan devam ettirecektir. Kamuoyunda başarısı tartışılan ve başarılı bulunmayan aktörler, hızlı bir şekilde görevden alınacak, yerlerine yenileri atanacaktır. Yeni sistemin getirdiği başka bir avantaj ise yürütme organında çift başlılığı sonlandırmış olmasıdır. Bu şekilde yürütme organı tek elde toplanarak güçlendirilmiş ve uygulanacak politikalar da hızlı karar alma ve etkin olma durumları benimsenmiştir. Yeni sistemle birlikte format değiştiren kararname mekanizması, cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak olan cumhurbaşkanlığı kararnamesine dönüşmüştür. Kararnameler siyasi kaygılardan arındırılmış bir şekilde kullanıldığında, bürokratik ve politik engellerin aşılmasında ve etkin kararların alınmasında önemli bir avantaj sağlayacaktır. Yeni sistem, cumhurbaşkanının bütçe üzerindeki etkinliğini arttırmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanıp, meclise sunulan bütçe onaylanmazsa, bu

durumu aşmak için gerekli düzenlemeler yapılmış ve bütçenin onaylanmamasından dolayı sistemin tıkanması önlenmiştir.³²⁴

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin dezavantajları da bulunmaktadır. Bunlardan ilki, cumhurbaşkanı ile mecliste çoğunluğu elinde bulunduran partinin farklı siyasi görüşte olması halinde sistemin tıkanmasının kaçınılmaz olmasıdır. Gerek cumhurbaşkanı gerekse meclis, halkın oyları ile belirlendiği için her iki organ arasında meşruluk çatışmaları söz konusu olabilecektir. Eğer uzlaşa sağlanamazsa ya seçimler yenilenecek ya da ittifak arayışları ortaya çıkacaktır. Bu tarz krizlerin gerçekleşme ihtimali, sosyopolitik yıpranmaları da beraberinde getireceğinden sistem için ciddi bir dezavantaj oluşturmaktadır. Başka bir dezavantaj ise cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisi kesilmeden, yani herhangi bir partinin mensubu ya da genel başkanı olarak cumhurbaşkanlığı görevini üstlenebilecek olmasıdır. Bu durum cumhurbaşkanının tarafsızlığına gölge düşürecek ve toplumun kutuplaşmasına zemin oluşturacak niteliktedir. Cumhurbaşkanının üst düzey kamu yöneticilerini hiçbir organa bağlı kalmadan atayabilmesi, kamu yönetiminde liyakatten çok aynı ideolojik görüşe veya bu görüşe yakınlığına sahip kişilerin göreve gelmesine sebep olabilecektir. Tüm bunların yanında, meclisin denetim mekanizmaları devreye sokabilmesi için nitelikli çoğunluk aranan haller düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının partisinin, mecliste çoğunluğu elinde bulundurduğu dönemlerde meclis işlevini yitirecek ve yürütme organını denetleme faaliyetlerini yerine getiremeyecektir. Her ne kadar cumhurbaşkanının iki dönem için seçilebileceği düzenlenmişse de meclisin, cumhurbaşkanının görevinin ikinci döneminde seçim kararı alması durumunda, mevcut cumhurbaşkanı yeniden aday olabilmekte ve seçildiği takdirde üç dönem cumhurbaşkanlığı yapabilmektedir. Mecliste çoğunluk, cumhurbaşkanının partisinde ise böyle bir senaryonun gerçekleşme ihtimali bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetime hızlı karar alma niteliği kazandırır da bu kararnamelerin meclisin onayına sunulmadan yürürlüğe girmesi, kanunlardan ziyade kararnameler ile yönetilen bir devlet yönetimi algısını oluşturmaktadır. Her ne kadar meclis, kararname ile düzenlenen konuyu kanun çıkararak hükümsüz hale getirebilecek olsa da bunun gerçekleşmesi için mecliste çoğunluğun cumhurbaşkanına muhalif olanların elinde olması gerekmektedir.³²⁵

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yapısı ve çıkarılma durumları ile ilgili de dezavantajlar mevcuttur. Örneğin çıkarılan herhangi bir cumhurbaşkanlığı kararnamesinde,

³²⁴ M. Gökkız (2022). Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Bağlamında Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Analizi. *Türk Kamu Yönetimi Dergisi*, 1(3), 9-10.; M. Akif Özer & Shokhrukh Iskandarov, agm, s. 323-324.

³²⁵ Agm, s. 10.; Agm, s. 324-325.

bir değişiklik ya da düzeltme yapılacaksa, bunun için yeni bir kararname çıkartılması gerekmektedir. Bu durum da sistemin hızlı bir şekilde işlemlerine ve kararların belirtilen sürelerde çıkarılmasına gölge düşürmektedir.³²⁶ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile oldukça fazla sayıda kamu personelinin ataması cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmektedir. Yürütme organını tek başına oluşturan cumhurbaşkanının, iş yükü durumu göz önüne alındığında, atayacağı bu kadar fazla sayıdaki kamu personeli ile ilgili araştırma yapması ve bunun için zaman ayırması olanaksızdır. Cumhurbaşkanının atamasını yapacağı kamu personeli sayısının fazla olması, bu atamalarda doğru ve yerinde kararlar verilmesine engel teşkil edebilecek niteliktedir.³²⁷

Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin hem avantajları hem de dezavantajları bulunmaktadır. Bunların oluşumunda, sistemin yapısal olarak kurgulanma aşamasında eksiklikler olmasının yanında, Türkiye'nin genel olarak demokratik ve politik kültür gelişimini tamamlayamaması da etkilidir. Bu gelişimlerini tamamlayan ve uzun yıllardır başkanlık sistemini uygulayan ülkeler de dahi sistemin avantajları ile dezavantajları eleştirilmektedir. Fakat bu eleştiriler ideolojik kaygılardan ziyade, sistemi iyileştirme üzerinedir. Türkiye'de ise eleştirilerin genel olarak siyasi söylemlerden ve günlük politika malzemelerinden kaynaklandığı ileri sürülebilir.

3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Değerlendirilmesi

Yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği temel ilke ve politikaların ne düzeyde hayata geçebileceği, hangi hükümet sisteminin uygulandığı ve uygulanan hükümet sistemi içerisinde yürütmenin konumu ve oluşumu ile yakından ilgilidir. Kamu yönetimi, yapısı itibarıyla oldukça kompakt bir sistemdir. Bu sistemi, kamu politikaları somutlaştırmakta ve çeşitli analizlerin yapılmasına temel oluşturmaktadır. Söz konusu bu durum, kamu yönetiminin yürütme organlarının bir uzantısı olmasıyla yakından ilgilidir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile birlikte Türkiye tercihinin, güçlü bir yürütme yapısının olduğu kamu yönetiminden yana kullanmıştır. Zira yürütmenin güçlü olması, kamu politikalarının ve hizmetlerinin, üretimi ve sunumu aşamalarında ana aktörün kim olduğunu da göstermektedir. Yeni sistemle birlikte Türkiye'de bu aktör, artık cumhurbaşkanı ve onun teşkilatlanmasıdır.

³²⁶ K. Gözler (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço*. [Erişim: 02.03.2024 <https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>]

³²⁷ K. Gözler (2019). *2019-2020 Öğretim Yılında Öğrenim Ücretlerinin Belirlenmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararı Resmi Gazetede Yayınlandı mı? Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Karar Alma Sürecinin Etkililiği ve Rasyonalitesi Üzerine Bir Sorgulama*. [Erişim: 02.03.2024 <https://www.anayasa.gen.tr/ogrenim-ucetleri.htm>]

Yeni sistem gereği oluşturulan ve bünyesinde radikal bir dönüşümü barındıran merkezi yapılanma aygıtları, yeni kamu yönetimi anlayışı endeksli hareket alanlarına sahip bir kimlik görüntüsü oluşturmaktadır.

Hızlı karar alan, sonuç ve verimlilik odaklı, değişimlere çabuk adapte olan, bürokratik barikatları ve dayatmaları bertaraf eden bir yapıya sahip olan yeni hükümet sistemi, devletin özel sektör yönetim mantığına uygun olacak şekilde bir örgütlenme biçimini benimsemiştir. Bu durum, yeni sistemin, yeni kamu yönetimi anlayışıyla aynı noktada kesişen bir yapı da olduğunu göstermektedir. Yani yeni sistemin hayata geçmesiyle, cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde idari ve mali açıdan özerk, uzmanlığı esas alan yeni örgütleri oluşturan, aksayan kurumları yeniden yapılandıran ya da kaldıran, karar alma süreçlerini hızlandıran, eş güdümlü çalışma ortaklığına önem veren ve katılımcılığı ön plana çıkaran bir yönetim mantığı kabul edilmiştir. Böyle bir yönetim mantığına sahip yeni sistemin, yeni kamu yönetimi anlayışına ait özellikleri de belirgin şekilde taşıdığı ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanının etrafında kümelenen bakanlıklar, politika kurulları, ofisler ve bağlı kurum ve kuruluşlar, politika yapım aşamalarında piyasa yönelimli olmayı, hizmetlerde kaliteyi ve yönetişimi hâkim kılan bir bütünlük meydana getirmektedir.³²⁸

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin getirdiği yeniliklerden olan cumhurbaşkanlığı ofisleri, bürokratik engellere takılmadan cumhurbaşkanlığı politikalarını şekillendirme de yeni kamu yönetime anlayışına uygun bir nitelik göstermektedir. Daha açık bir ifadeyle, yeni kamu yönetimi anlayışının özelliklerini, kamu yönetimi sistemine entegre eden bir misyona sahiptirler. Uzmanlık ve teknik bilgi isteyen politikaların üretim sürecinde öncü bir rol üstlenecek ofisler, alanlarına ilişkin hususlarda kamu kurumları ve çeşitli sektörlerden temsilciler ile bir araya gelerek, tesis edilecek iş birliği ile kararların hızlı alındığı ve politikaların istikrarlı bir şekilde uygulandığı, yeni kamu yönetimi anlayışının betimlediği bir örgüt profili çizmektedir. Cumhurbaşkanlığı politika kurulları da ofisler gibi yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde oluşturulmuştur. Tüzel kişiliklerinin bulunmaması, idari ve mali özerkliğe sahip olmamaları bakımından ofislerden ayrılırlar da amaçları bürokrasinin minimize edildiği, hızlı kararların alındığı etkin, verimli ve katılımcı kamu politikalarının oluşumuna destek vermektir.³²⁹ Hem ofislerin hem de politika kurullarının, yavaş işleyen bürokratik sisteme karşı daha hızlı karar alma ve uygulama gayeleriyle oluşturulduğu gayet açıktır. Küresel rekabetin getirdiği değişimler, teknolojik gelişmelerde yaşanan hızlı

³²⁸ A. Saylam (2019), Cumhurbaşkanlığı Teşkilatındaki Yeniden Yapılanma Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ile Ne Kadar Örtüşmektedir?. *Yasama Dergisi*, Sayı: 40, 20-21.

³²⁹ Agm, s. 24-26.

dönüşümler ve dijitalleşme gibi kamu yönetimini temelden etkileyen unsurların varlığı, kamu yönetiminin tüm paydaşları ile bir araya gelmeyi ve bu kapsamda hareket etmeyi zorunlu kılmaktadır. Politika kurullarının ve ofislerin varlığı, bu zorunluluğun bir sonucudur. Özellikle uzmanlık ve tecrübe esaslı bir hareket alanı benimsenerek, yalnızca kamu sektörü temsilcilerini değil, özel sektör ile sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin de sürece dahil edildiği bir ortaklık söz konusudur. Yürütme organının, yani cumhurbaşkanının büyük bir güç elde etmesi, her ne kadar yeni kamu yönetimi anlayışının, devletin küçülmesini ve yetkiyi dağıtmasını öngören ilkelerine aykırılık teşkil etse de oluşturulan örgütler ve politika yapım sürecine yönelik etkinlik, verimlilik, şeffaflık, yönetim ve hizmetlerde kalite endeksli atılan adımlar ile bu durum bastırılmıştır.

Üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasının cumhurbaşkanınca çıkarılacak kararname ile yapılacak olması, kamu yönetimi yapısında kökten bir değişikliğe gidildiğine işaret etmektedir. Atama yapılacak bazı kadrolarda belli bir süre kamu hizmetinde çalışmış olma şartının aranmaması, özel sektörde kendini kanıtlamış kişilerin, kamu yönetimine transfer edilmesinin önünü açmaktadır. Performans odaklı ve çalışma hayatını esnekleştirmeye yönelik çalışmaların yapılması, yeni sistemin yeni kamu yönetimi anlayışı paralelinde ilerlediğini göstermektedir.³³⁰ Bu gibi çalışmalar ve uygulamalar, özel sektör işletme mantığının, kamu sektörüne yerleştirilmesini esas alan yeni kamu yönetimi anlayışının, yeni sistem içerisinde sürekli canlı tutulmasına olumlu yönde katkıda bulunmaktadır. Buna ek olarak, üst düzey kamu yöneticilerinin atamasının bizzat cumhurbaşkanı tarafından yapılması, şüphesiz bürokrasinin ağır işleyen ve prosedürler düğümü olan kısmını aşmak için oldukça hızlı ve etkin bir çözümdür. Hatta cumhurbaşkanının merkezi konumda güçlü bir şekilde yer alması, bürokrasinin siyasi yapı üzerinde vesayet sahibi olmasını engellemektedir.³³¹ Fakat bu çözümün kamu yönetimi politikalarının uygulamaya döküldüğü ve karşılık bulduğu, gündelik hayata nasıl yansıdığı da oldukça önemlidir. Örneğin vali ataması bu aşamada değerlendirilebilir. Parlamenter sistem uygulanıyorken, müşterek kararname ile atanan valiler, şimdi doğrudan cumhurbaşkanı kararı ile atanmaktadır. Valinin cumhurbaşkanı kararı ile atanmasının, toplumun gündelik hayatını kolaylaştırması için varlığını sürdüren kamu yönetimine, yeni kamu yönetimi anlayışı perspektifinde etkisi nedir? Yani valinin atanma şeklinin değişmesi ve cumhurbaşkanınca bunun gerçekleştirilecek olması, güçlü yürütme

³³⁰ F. Nur Özdemir (2018). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *VII. Uluslararası Sempozyum: İdealden Gerçeğe Toplum, Siyaset ve Ekonomi Bildirileri*, s. 80.

³³¹ M. Zahid Çığman (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi: Fırsatlar, Riskler ve Kronik Sorun Alanları. *Avrasya Dosyası Dergisi*, 2(12), 131.

organı oluşturan yeni sistem içerisinde, kesin olarak yeni kamu yönetimi anlayışına hitap eden bir uygulama mıdır? Şüphesiz bu sorulara cevap vermek şu aşamada oldukça güçtür. Çünkü bu ve buna benzer birçok soruyu cevaplandırabilmek ve yeni sistem içerisinde yeni kamu yönetimi anlayışının ne boyutlarda hâkim kılındığı görmek için sisteme biraz daha zaman vermek ve uygulama alanlarını analiz edebilecek çıktıları görmek gerekmektedir. Ama gelinen noktada şu ifade edilebilir. Yeni hükümet sistemi, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak, yeni yapıları cumhurbaşkanı etrafında ortaya çıkarmış olsa da toplumun tüm alanlarına etki edecek sosyal adaleti tesis etmede istenilen noktaya henüz gelememiştir.

Başkanlık sistemlerinin temel özelliklerinden biri de yönetimin etkin, hızlı, akılcı, işlevsel ve kolay uygulanabilir bir halde işleyebilmesi için başkana kararname çıkarma yetkisinin verilmesidir. Bundan dolayı yeni sistemde cumhurbaşkanı, yürütme yetkisi dahilinde kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Sistemin istikrarlı bir şekilde çalışabilmesi için yürütme kapsamına giren alanlarda cumhurbaşkanı, birlikte çalışacağı personeli belirleyebilme, gerekli örgütlenmeyi kurabilme, hizmet verimliliğinin ve etkinliğinin sağlanması için yürüteceği politikalarda, yapısal düzenlemeler yapma yetkileri ile kurgulanmıştır.³³² Yeni hükümet sisteminin kurgulanma ve hayata geçirilme aşamasında ciddi bir şekilde vurgulanan istikrar kavramının, politik istikrarı mı yoksa ekonomik istikrarı mı kastettiğini anlamak için iki kavramı da açıklamak faydalı olacaktır. Politik istikrar, siyasal sistemi meydana getiren başlıca öğelerin aksamadan işleyebilmesini ve hükümet etme durumunun kesintisiz bir şekilde gerçekleşebilmesini ifade etmektedir. Etkin ve verimli bir yönetim mantığını oluşturabilmek için politik istikrar oldukça önemlidir. Ekonomik istikrar ise, ekonomik endekslerin devamlı, kararlı ve dengeli bir vaziyet göstermesidir.³³³ Her iki kavramın da ne ifade ettiğini öz bir şekilde aktardıktan sonra gerek politik istikrarın gerekse de ekonomik istikrarın birbiri ile etkileşim içinde olduğunu ifade edebiliriz. Çünkü ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için temel olarak politik istikrarın sağlanması gerekmektedir. Ekonomik istikrarı, siyasi iktidarı ele geçiren partiler bünyesinde alınacak kararlarda ve uygulanacak politikalarda kendini göstereceğini esas alırsak, politik istikrarın önemi bir kez daha anlaşılacaktır. Fakat her politik istikrar beraberinde ekonomik istikrarı da getirecektir diye bir argüman öne sürmek, tutarlı ve tam olarak doğru olmayan bir durum doğuracaktır. Zira politik istikrarın tesis edildiği ama ekonomik istikrarın sağlanamadığı örnekler de mevcuttur. Bu hususta devreye, yönetim sistemi içerisinde ülkeyi yöneten siyasi iktidarın

³³² Elvettin Akman, age, s. 159.

³³³ E. Dineri (2021). Mali Disiplinin Sağlanması ve Ekonomik İstikrar: Türkiye Örneği, *Türk Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 6(1), 39.

benimsemiş olduğu ekonomi politikalarının yerindelii de ayrıca değerlendirilmelidir. Sonuç olarak, yeni hükümet sistemi, yeni kamu yönetimi anlayışının ilke ve politikaları paralelinde politik istikrarı tesis etmiş ve bu anlamda beklenen etkiyi yaratmıştır. Fakat ekonomik istikrar düzeyinde aynı olumlu etki henüz gerçekleşememiştir. Yalnızca hem siyasi hem de ekonomik karar alıcıların, siyasi kaygılarla gerçekleştirdikleri politikalar değil, küresel ölçekte yaşanan ve ekonomik yapıları sarsan gelişmeler de ekonomik istikrar için olumlu etkilerin yaratılamamasında önemli bir paya sahiptir.

Yeni sistemde, cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenecek özel alanlar oluşturulmuştur. Kararnameler ile yine bürokratik ve siyasi engellere takılmadan, hızlı kararların alınmak istendiği açıkça ifade edilebilir. Meclis ile cumhurbaşkanının aynı siyasi görüşten olduğu durumlarda, kararnameler, kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği tesis etme de oldukça önemli bir araçtır. Fakat bu durumun kendi içerisinde birtakım dezavantajları barındırdığı ve demokratik ve hukuksal olarak sorgulanma potansiyelinin de yüksek olduğu unutulmamalıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayış, merkezileşmeden ziyade yerelleşmeye önem veren bir yapıya sahiptir. Yeni hükümet sistemi, oluşum itibariyle bu yapıdan uzak bir görüntü sergilemektedir. Halkın yeni kamu yönetimi anlayış uygulamalarını en net şekilde göreceği yerel yönetim birimlerinde, yeni sistemle birlikte henüz bir atılım gerçekleşmemiştir. Buna ek olarak belediye kuruluşunun cumhurbaşkanın kararı, mahalli idare birliklerinin cumhurbaşkanının izni ile kurulacağı düzenlenmiştir. Bu durum, yeni kamu yönetimi anlayışının yerelleşmeye verdiği önemin, yeni sistemle birlikte görmezden gelindiğini göstermektedir.

Yeni sistemde cumhurbaşkanının, partisi ile ilişii kesilmeden görev yapacak olması, tarafsız bir kamu yönetimi politikası uygulayabilmesine engel teşkil edebilmektedir. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayış etik, tarafsız ve bağımsız kamu politikaları uygulanması üzerine inşa edilmiştir. Cumhurbaşkanının partisiyle bağının devam ederek uygulayacağı her politika veya yapacağı her düzenleme, tam anlamıyla etkin, verimli, hesap verilebilir ve şeffaf bir düzeyde olsa dahi sorgulanmasına ve politikaların amacından sapmasına sebep olacaktır. Güven oyu mekanizmasının kaldırılıp hem yasama hem de yürütme organına erken seçim kararı alma hakkının verilmesi, her ne kadar böyle bir kararı almak her iki organ için son are olarak bir çıkış yolu olsa da kamu politikalarının etkin ve verimli uygulanmasında kesintiye sebep olabilecektir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel yapı taşlarından olan piyasa yönelimli olma ve müşteri-vatandaş merkezli yaklaşım, yeni hükümet sistemi içerisinde, özellikle cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde kendine yer bulmuştur. Artık piyasalardaki gelişmelere ve değişimlere karşı daha hızlı aksiyonlar alınmaktadır. Bu aksiyonların alınmasında, cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer alan yeni yapıların katkısı oldukça büyüktür. Müşteri-vatandaş yaklaşımı, sistemin öznelerinden biri haline gelmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, referandum sonucu kabul edilen bir sistem olduğu için ihtiyaçtan kaynaklanan bir sistem değişimi olduğu söylenebilir. Yeni sistem, çağın gerekliliklerine uygun olarak güçlü liderliğe vurgu yapmış, etkinliği ve verimliliği kalıcı hale getirmeye odaklanmıştır. Kamu yönetimi sistemini, karar almada hızlilik, sistemi sadeleştirme, şeffaflık ve etkin liderlik gibi parametrelerle yeniden oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanlığı teşkilatının içerisine dahil edilerek oluşturulan politika belirleyici yeni yapılar, sistemde yeniliklerin sürekli ve kalıcı olacağına işaret etmektedir. Kamu yönetiminin, yürütme organının bir uzantısı olmasından kaynaklı olarak, yeni hükümet sistemi içerisinde temel değişikliklerin, kamu politikalarına da sirayet ettiği rahatlıkla söylenebilir. Kamu politikalarının belirleyicisi ve uygulayıcısı olan aktörler, yürütme organında bir araya gelerek daha net hale gelmişlerdir. Bu durum da hizmetlerde çıktı ve kalite odaklı bir yaklaşımın oluşturulmasını olanaklı kılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, özellikle yaşanan küresel salgın, doğal afetler ve terörle mücadele gibi toplumun her bir ferdi etkileyen sorunlarda, kamu politikalarının uygulanmasında bir aksaklık göstermemiştir. Bahsedilen sorunlarda sürecin yönetimi, katılımcı anlayışın hâkim kılınması ve etkin politikalardan taviz verilmemesi gibi tamamen yürütme organının başarısı ortaya koyacak unsurlar bakımından yeni sistemin, yeni kamu yönetimi anlayışı paralelinde hareket ettiği ve bu yönde olumlu seyrettiği söylenebilir.³³⁴

Görüldüğü üzere, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, kendi içinde beslediği demokratik tezatlıklara rağmen yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanabilmesi için elverişli bir yapı sunmaktadır. Kamu yönetiminde kırtasiyeciliği ve verimsizliği tamamen ortadan kaldırmak için uygulandığı andan itibaren, sistemin ihtiyaçlara cevap verdiği söylenebilir. Şüphesiz yeni kamu yönetimi anlayışına dair politika ve ilkelerin bir anda, tam teşekküllü bir vaziyette uygulanmasını beklemek ütöpik olacaktır. Hem yeni kamu yönetimi anlayışı hem de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, tarihsel birikim ve tecrübelerden yararlanarak ortaya

³³⁴ Ö. Kutlu (2021). Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Elvettin Akman (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası*, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 243-244.

çıkıştır. Bu ortaya çıkış ciddi bir süre almıştır. Son olarak sistem değişikliği konusunda önemli bir nokta daha bulunmaktadır: Toplumun değişimi ve gelişimi. Benimsenen hükümet sistemi her ne olursa olsun, toplumu ekonomik, sosyal, kültürel, sanatsal ve bilimsel alanlarda ileriye götürmüyorsa, sistemin varlığı siyasi olmaktan öte değildir. Bu nedenle, toplumda demokrasi bilincini geliştirmek, sistemin varlığına da pozitif yönde etki edecektir. Bu ve buna benzer pozitif yönlü etkileri görebilmek için sistemin uygulanışını biraz daha beklemek ve gözlemlemek doğru olacaktır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde sonuç olarak şunları ifade edebiliriz: 1961 anayasası ile Türkiye klasik parlamenter sistemle yönetimle kimliğine kavuşmuştur. 1961 anayasasından önce gelen anayasalarda benimsenen hükümet modellerine net olarak parlamenter sistem denilememektedir. 1982 anayasası ile de parlamenter sistem benimsenmiştir. Fakat yürütme organının güçlendirilmesi, klasik parlamenter sistemden uzaklaşıldığının göstergesi olmuştur. Bundan dolayı Türkiye'nin, parlamenter sistemle yönetilme tecrübesine sahip bir ülke konumunda olduğu ifade edilmektedir. Bürokratik vesayetın varlığı, yaşanan askeri darbeler ile değişim taleplerinin yarattığı baskı, Türkiye'nin hükümet modelinin değişimine giden yolda başlangıç noktası olmuştur. Bu değişim, özellikle dönemin sağ görüşlü devlet ve siyaset adamlarının söylemlerine de yansımıştır. 2000'li yılların başında dönemin cumhurbaşkanı ile başbakan arasında yaşanan kriz, 367 Krizi ve muhtıra yayınlanması, 2002 yılında tek başına iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi için, iktidara geldiği ilk anlardan itibaren başkanlık sistemini gündeme tutmasının da etkisiyle sistem değişikliği için uygun bir zemin oluşturmuştur. Nitekim yeni hükümet sisteminde giden süreçte ilk anayasa değişikliği 2007 yılında gerçekleşmiş ve cumhurbaşkanının artık halk tarafından seçilmesi teminat altına alınmıştır. 2014 yılında yapılan cumhurbaşkanlığı seçimi ile de halk tarafından ilk cumhurbaşkanlığı seçimi gerçekleştirilmiştir. Hükümet sisteminin ne olduğuna dair gündemde yer alan tartışmalar, 2017 anayasa değişikliği ile son bulmuştur. 2018 yılında yapılan seçimlerle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Türkiye artık sert kuvvetler ayrılığının uygulandığı bir hükümet sistemine geçmiştir.

Yeni hükümet sistemi ile cumhurbaşkanının adaylığı, seçimi, görev ve yetkileri ciddi bir değişime uğramıştır. Cumhurbaşkanının var olan yetki ve görevleri güçlendirilmiş, buna ek olarak yeni yetki ve görevler de getirilmiştir. Yeni sistemle birlikte cumhurbaşkanlığı makamı ve idari teşkilatı da dönüşüme uğramıştır. Bazı kurumlar kaldırılmış ya da yeniden yapılandırılmıştır. Yeni kurumlar da kurularak sistemin genel görüntüsü ortaya konmuştur. Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı, cumhurbaşkanlığı makamında yer alan yeni görevliler, İdari

İşler Başkanlığı, politika kurulları ve ofisler, yeni sistemle birlikte siyasi hayatımıza girmiştir. Bakanlar ve bakanlıklar da bizzat cumhurbaşkanına bağlanmış, cumhurbaşkanının hizmet birimi ve danışma organı haline gelmiştir. Her sistemde olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin de avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır. Hızlı bürokratik işleyiş ile atamalar avantaj; meşruluk çatışmalarının var olabileceği ise dezavantaj olarak örnek gösterilebilir. Yeni kamu yönetimi anlayışı perspektifinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini değerlendirdiği zaman özellikle cumhurbaşkanlığı idari teşkilatı içerisinde yeni kurgulan yapılanmalar, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun kamu politikalarının oluşturulması ve hayata geçirilmesi için önemli bir potansiyel oluşturmaktadır. Etkin, verimli ve yönetim temelli politikalar bu sayede kamu yönetimi sistemine yerleştirilebilecektir. Kamu yönetimi sistemi, yürütme organının bir uzantısı olduğu için yeni sistemle birlikte organize edilen güçlü yürütme organı, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir yapı ve alan sunabilecektir. Tüm bunlara ek olarak, yeni hükümet sisteminin uygulanışını biraz daha gözlemlemek, kapsamlı ve yerinde analizlerin yapılması için doğru olacaktır.

SONUÇ

Çağın gerekliliklerinin sürekli değişken nitelikte olması, özellikle kamu yönetimi yapılarında ciddi bir dönüşüm süreci beklentisini beraberinde getirmektedir. Bu dönüşüm süreci toplumun ihtiyaçlarına, taleplerine ve sorunlarına cevap verebilecek nitelikte olmalıdır. Aksi halde kamu yönetimi ile kendisinin varlık sebebi olan halk arasında kopukluklar meydana gelecektir. Küresel rekabetin getirdiği değişimler, teknolojik gelişmelerde yaşanan hızlı dönüşümler ve dijitalleşme gibi kamu yönetimini temelden etkileyen unsurların varlığı, kamu yönetiminin örgüt görüntüsünü yansıtan bürokrasinin, her kamusal hizmete tek başına yetişemeyeceğinin kanıtını oluşturmaktadır. Kamu yönetimin hizmet sunumunda muhatap olduğu nüfus oranının her geçen gün artması, sosyal ve ekonomik beklentilerin ve kamu sektörüne karşı toplumun bilinç düzeyinin yükselmesi, yönetim yapılarında bu gelişmelere karşılık gelebilecek yeni arayışların temelini oluşturmaktadır.

Kamu yönetimi yapılarında yaşanan değişim ve dönüşüm süreci her zaman istenilen sonuçları verememekte ve amaçlanan hedeflere ulaşmada hayal kırıklığı yaşanabilmektedir. Bunun temelinde başına “yeni” gelen her anlayışın, mutlaka doğru ve iyi olduğu algısı yatmaktadır. Halbuki ifade edilen yenilik, kendinden önce gelen anlayış ve düşüncenin, ihtiyaçlara uygun bir şekilde revize edilmesidir. Eğer bu durum göz ardı edilirse, kamu yönetiminde yaşanacak değişim ve dönüşümler, birer “hız tutkusu” olmaktan öte olmayacaktır. Toplumun tamamını kökten bir şekilde etkileyecek olan yenilikler, hızlı olmaktan ziyade tedrici bir şekilde ilerlemelidir. Aksi halde atılan adımlar yeni, toplum ise eski kalacaktır. Bu da kamu yönetimi ile toplum arasında bir açmaz doğuracaktır. Hızlı karar alma opsiyonu, kamu yönetimi için olumlu tarafları barındırırken; telafi edilmesi ciddi boyutlarda olacak olumsuz bir tarafa da sahiptir.

Kamu yönetiminde yeni bir anlayışın ortaya çıkmasının arka planında, genel olarak ekonomik krizler etkili olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 1929’da yaşanan Büyük Buhran sonrası; yeni kamu yönetimi anlayışı ise 1973’te yaşanan Petrol Krizi sonrası oluşturulan kurtuluş reçeteleridir. Her iki kamu yönetimi anlayışı da ekonomik krizlerin sonucunda kamu harcamaların artması ve bunun sonucunda oluşan bütçe açıklarının kapatılması için girişilen arayış çabalarının ürünüdür. Bu gelişmelere bakarak, kamu yönetimi sisteminde yapısal bir reformun gerçekleşmesi için tetikleyici unsurun mali ve ekonomik durum olduğu söylenebilir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, esas itibariyle Max Weber'in bürokrasi modeline dayanmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının ilke ve özellikleri, Weber'in ideal tip olarak gördüğü modelinin yansımasıdır. Weber dışında, Woodrow Wilson ve Frederick Taylor'ın görüşleri de geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişimine katkıda bulunmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, katı örgüt yapısı, katı hiyerarşi, merkeziyetçi, bürokrasi odaklı ve hizmet devleti gibi unsurların var olduğu bir yapı üzerine inşa edilmiştir. Bu anlayıştan kopuşu ifade ederek ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı ise geleneksel kamu yönetimi anlayışında olduğu gibi belli başlı teorisyeni olan bir anlayış değildir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kendinden önce gelen düşüncelerin geliştirilmiş ve üzerine ek yapılmış halidir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, Anglo-Sakson coğrafyada ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkmasında Minnowbrook Konferans'larının etkisi büyüktür. Bu konferanslar, kamu yönetimi yapısına sosyal adalet ve eşitlik, etik ve tarafsızlık gibi ilkelerin entegre edilmesinin öncüsü olmuştur. 1980'li yıllarda varlığını net bir şekilde hissettiren yeni kamu yönetimi anlayışı, Yeni Sağ akımından ve özel sektörde yaşanan gelişmelerden büyük ölçüde etkilenmiştir. Bu nedenle amacı, özel sektör yönetiminde başarı sağlayan yönetim tekniklerini, kamu sektörüne transfer etmektir. İngiltere'de Margaret Thatcher ve ABD'de Ronald Reagan iktidarları, kamu sektöründe yeniden yapılanmayı başlatan liderler olarak gösterilmektedir. Türkiye'de de Turgut Özal iktidarı bu kapsamda değerlendirilmektedir. Esnek örgüt yapısı, esnek hiyerarşi, adem-i merkeziyetçi, piyasa odaklı ve minimal devlet gibi unsurların var olduğu bir yapı üzerine inşa edilen yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının karşısında konumlanmaktadır.

Hükümet modelleri, demokrasinin bir gereği olarak kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanarak oluşturulmuştur. Bu ilke yasama ve yürütme organlarının oluşumunda kendini göstermiştir. Her bir hükümet modeli, hayat bulduğu veya ortaya çıktığı ülkenin, siyasal, kültürel, sosyal ve tarihi yapısından izler taşımaktadır. Parlamenter sistemin ortaya çıktığı İngiltere, bu sistemin oluşumunda tamamen geçirdiği süreçlerden ve elde ettiği siyasi tecrübelerden istifade etmiştir. İngiltere'nin karşılaştığı sorunlara çözüm olarak geliştirdiği parlamenter sistem, herhangi bir öğretiyi ya da çalışmaya dayanmamaktadır. Başkanlık sistemi ise ABD'de ortaya çıkmıştır. Erken dönemlerinde İngiliz siyasal sistemi ile karşılaştırılmak için kullanılan başkanlık sistemi kavramı, 1787'de ABD anayasasında hükümet modeli olarak kabul edilmiş ve ilerlemenin bir ürünü olmuştur. Başkanlık sistemi, parlamenter sistemin İngiliz versiyonunun, ABD yapısına uygun olarak tasarlanmış halidir. Yarı başkanlık sistemi ise bir bilim insanı tarafından oluşturulan tek hükümet modeli olarak, en iyi Fransa'da

uygulanmaktadır. Yarı başkanlık sistemi, parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin getirdiği kronik sorunlardan ve ülkenin yaşadığı siyasi krizlerden tecrübe edinilerek oluşturulmuştur. Özetle olarak ifade edilebilir ki tercih edilen hangi hükümet modeli olursa olsun, temelinde uygulanacak ülkenin yapısı ve ihtiyacını yansıtmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının, hükümet modelleri ve ülke uygulamaları örnekleri üzerinden değerlendirilmesi yapıldığında çeşitli farklılıklar söz konusu olmaktadır. Parlamenter sistem içinde yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanabilmesinin önündeki en büyük engel istikrarsız yönetimlerin oluşması potansiyelidir. Çünkü etkin ve verimli bir kamu yönetimi performansının ortaya konulabilmesi için yürütme organları özelinde bir devamlılık söz konusu olmalıdır. Burada koalisyon hükümetlerinin varlığı, yeni kamu yönetimi anlayışı için hem olumlu hem de olumsuz bir aktör olmaktadır. Koalisyonlarda farklı siyasi görüşlerin bir araya gelmesiyle gerçekleştirilen yönetim anlayışı, siyasi karar alıcılar üzerinde bir kamuoyu denetimi oluşturabilme opsiyonu sunabileceği için olumlu bir durum olarak değerlendirilebilir. Zira koalisyonda yer alan her bir temsilci, halkın iradesini yansıtmaktadır. Bunun yanında hükümet içerisinde siyasi görüş ve menfaat çatışmalarının yaşanabilecek olması da olumsuz duruma örnektir. Başkanlık sisteminde ise yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin çalışma alanına girememesi, halkın kimin başkan olacağını bilerek doğrudan başkanı seçebilmesi ve görev süresinin tamamlanıp tamamlanmayacağına dair şüphelerin olmaması, etkin, verimli, şeffaf ve hesap verilebilir yönetimlerin oluşmasına ve kamu politikalarının sağlıklı ve etkili bir şekilde hayata geçmesine imkân vermektedir. Bundan dolayı başkanlık sistemi, yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanabilmesi için elverişli bir yapı sunmaktadır. İktidarın kişiselleşmesi ve meşruluk krizleri gibi sistemi zora sokacak unsurların varlığı, yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanmasına da engel oluşturacaktır. Yarı başkanlık sisteminde de parlamenter sistemde olduğu gibi yürütme çift başlıdır. Fakat halk tarafından seçilen başkan, nispeten ayrıcalıklı konumdadır. Hükümette bir sorun ve tıkanıklık olsa dahi başkanın himayelerinde kamu politikaları oluşturulmaya ve hayata geçirilmeye devam edebilmektedir. Bu durum, yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanabilmesi için etkin ve verimli bir alan oluşturmaktadır. Yarı başkanlık sistemi kırma bir sistem olduğu için hem parlamenter sistemde hem de başkanlık sisteminde, yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanmasına engel olan ve olmayan durumlar aynı şekilde geçerlidir.

Kamu yönetimi sistemi, hükümet modellerinin içerisinde yürütme organlarının birer uzantısıdır. Yani kamu yönetimi ve bürokrasiden bahsedildiği zaman, aslında yürütme organlarının durumundan bahsedilmektedir. Nasıl ki yürütme organları, yasama organlarında

alınan kararları uygulamakla görevlilerse, kamu yönetimi ve onun örgüt hali olan bürokrasi de yürütme organlarının oluşturduğu politikaları uygulamakla görevlilerdir. Bu nedenle kamu yönetiminde değişim ve yeniden yapılanma, temelinde yürütme organındaki dönüşümü yansıtmaktadır. Kamu yönetimi sistemi söz konusu olduğunda, yürütme organlarının girdiği faaliyetlere bakmak gerekmektedir. İngiltere’de Margaret Thatcher ve Tony Blair iktidarları, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun çeşitli politikalar geliştirmişlerdir. Aynı şekilde ABD’de Jimmy Carter ve Bill Clinton başkanlıkları döneminde, kamu yönetimini yeniden kurgulama üzerine çalışmalar yapmışlardır. Tüm bunlar, yürütme organı ile kamu yönetiminde değişimin bir bütünlük gösterdiğini öne çıkarmaktadır.

Türkiye’de başkanlık sistemine geçiş ilgili tartışmalar, ağırlıklı olarak 1980’ler itibarıyla yaşanmaya başlamıştır. Küresel ölçekte yaşanan yönetim yapılarında kendini gösteren değişim trendi, sistem tartışmalarında etkili olmuştur. Bununla beraber askeri darbeler, bürokratik vesayet, istikrarsız yönetimler, sosyal tabakalaşma ve ekonomik krizler, Türkiye’nin ihtiyacı olduğu hükümet modelinin, parlamenter sistem olmadığını göstermeye başlamıştır. Genellikle Sağ görüşlü liderlerin dile getirdiği başkanlık sistemine dair söylemler, siyasi kaygılar ve kamuoyundan gereken destek sağlanamaması gibi nedenlerle dönem içerisinde üzerine düşülen bir konu olamamıştır. 2002 yılına gelindiğinde, Adalet ve Kalkınma Partisi’nin tek başına iktidara gelmesi, Türk siyasal hayatında radikal değişikliklerin yapılacağını başlangıç noktası olmuştur.

2007 yılında cumhurbaşkanı seçiminde meclis içerisinde yaşanan sorunlar ve seçimlere farklı yapıların müdahalesi, iktidara geldiğinden beri başkanlık sistemi tartışmalarını gündemde tutan iktidar için ciddi bir fırsat olmuştur. Sistemde yaşanan bu sorunun, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile çözüleceği ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçimi, görev süresini ve aday gösterilme usullerini içeren anayasa değişikliği, referanduma götürülerek 2007 yılında kabul edilmiştir. Bu değişiklik, cumhurbaşkanı seçimi yapıldıktan sonra yürürlüğe girdiği için 2014 yılında yapılacak olan seçimlerde uygulanmıştır. 2014 cumhurbaşkanlığı seçimlerinde, Recep Tayyip Erdoğan halk tarafından seçilen ilk cumhurbaşkanı olmuştur. Fakat mevcut hükümet sistemine dair tartışmalar bitmemiştir. Çünkü yürütme organı hala çift başlıdır ve bu ikili yapıda cumhurbaşkanı ile başbakan ve bakanlar kurulu bulunmaktadır. Bu nedenle Türkiye, klasik parlamenter sistemden kopmuş ve yarı başkanlık sistemine yakın bir model benimsemiştir. Cumhurbaşkanlığı ile başbakan arasında yaşanan sorunlar ve kamuoyunda başkanlık sistemine geçilmesi için gerekli desteğin oluşturulması ile 2017 yılında anayasa, Cumhurbaşkanlığı

Hükümet Sistemine geçişi öngören düzenlemeler ile bir kez daha değiştirilmiştir. Bu değişiklikte referandum sonucu gerçekleşmiştir. Erken seçim kararıyla 2018’de yapılan seçimler sonucunda, Recep Tayyip Erdoğan yeni sistemin ilk başkanı olmuştur. Mecliste yemin edip, göreve başlamasıyla birlikte yeni hükümet sistemine fiili olarak da geçilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, ABD başkanlık sistemi örnek alınarak oluşturulmuş bir sistemdir. Fakat tamamen sistemin bir kopyası değildir. Çeşitli noktalarda iki sistem birbirinden ayrılmaktadır. Bunun temel sebebi ABD ile Türkiye’nin sosyal ve yönetsel yapılarının farklı olmasıdır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, klasik başkanlık sistemi gibi bir model sunmamaktadır. Başkanlık sisteminin bir türevi olsa da Türk tipi olması sebebiyle literatürde ayrı bir başlık olarak değerlendirilmektedir. Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet modelleri içerisinde kendine has bir alan açmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yürütme organı tek başlı hale gelmiştir. Yumuşak kuvvetler ayrılığından, sert kuvvetler ayrılığına geçilmiştir. Yürütme organını tamamen oluşturan cumhurbaşkanının, var olan görev ve yetkileri güçlendirilmiştir. Buna ek olarak yeni görev ve yetkiler de getirilmiştir. Yeni görev ve yetkilerden biri, cumhurbaşkanının yürütme alanıyla ilgili konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisidir. Bu kararnameler ile cumhurbaşkanı bakanlıkları kurma ve kaldırma ile üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usullerini belirleme yetkisine sahiptir. Böylesi bir durum, kendi içerisinde olumlu ve olumsuz özellikler barındırmaktadır. Kararnameler cumhurbaşkanına hızlı karar alma ve çalışma alanını düzenleme imkânı sağlamaktadır. Bürokratik engellere takılmadan böyle bir imkânın varlığı, yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında değerlendirildiğinde oldukça makuldür. Çıkarılan kararnamelerin hükümsüz sayılması için meclisin aynı konuda kanun çıkarması ya da Anayasa Mahkemesi’nin kararnameyi iptal etmesi gerekmektedir. Her iki seçenekten birinin devreye girebilmesi için de meclisten bir hamle gelmelidir. Cumhurbaşkanı ile mecliste çoğunluğu elinde bulunduran siyasi parti aynı görüşte olduğu sürece, bu seçeneklerden birinin devreye girmesi zorlaşabilmektedir. Bu nedenle yeni sistemde yasama organının kısmen işlevsiz hale getirildiği ve kararnameli yönetim yapısı oluşturulduğu öne sürülmektedir. Kararnamelerin yapısı ve düzenleyeceği alanlar reformize edilerek, toplumun gündelik hayatını kolaylaştıracak ve bu kapsamda kamu sektöründe değişimi gerçekleştirecek bir kimlik kazandırılabilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, cumhurbaşkanlığı teşkilatlanmasında önemli yenilikler getirmiştir. Özellikle İdari İşler Başkanlığının, Politika Kurullarının ve Ofislerin oluşturulması getirilen yeniliklerden birkaçıdır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içinde

yeni kamu yönetimi anlayışı uygulamalarının yerleştirilmesinde ve kalıcı hale gelmesinde, kurgulanan yeni yapıların üstüne büyük bir görev düşmektedir. İdari İşler Başkanlığına verilen görevlerin ve politika kurullarında ve ofislerde görev alan uzmanların varlığı, bütüncül ve kapsayıcı kamu politikaların oluşturulmasını sağlamaktadır. Ağır işleyen ve engellerle dolu bürokrasi bu sayede aşılmış olacaktır.

Parlamente sistemde, istikrarsız yönetimler Türkiye'yi özellikle sosyal, siyasi ve ekonomik krizlerle baş başa bırakmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bu durum son bulmuştur. Yürütme organı halkın iradesini yansıtmaktadır. Bu nedenle meşruluk krizlerine sebep olacak hiçbir durum söz konusu değildir. Güçlü yürütme organı ile bütünleşen cumhurbaşkanı, halkın seçimler yoluyla bizzat muhatap olabileceği bir konuma gelmiştir.

Türkiye, sosyokültürel ve sosyopolitik yapısı itibarıyla oldukça köklü bir geçmişe sahiptir. Jeopolitik konumu gereği güçlü bir yönetim yapısına sahip olması gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bu güçlü yönetim yapısına erişildiği söylenebilir. Beklenen istikrar sağlanmış, ülke gündeminden koalisyonlar tamamen çıkarılmıştır. 2018 yılından beri uygulanan yeni sistem, Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu kamu yönetimi yapısına kavuşabilmesi için önemli bir fırsat sunmaktadır. Güçlü yürütme organı, güçlü kamu yönetimi yapısı getirebilir ve oligarşik bürokrasi bu şekilde ortadan kaldırılabilir. Esas olarak, yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği politika ve ilkeler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile daha rahat uygulama alanı bulacaktır. Katılımcı, şeffaf, özel sektör deneyim ve başarılarını göz ardı etmeyen, etkin, verimli, hızlı ve yönetim temelli bir kamu politikası oluşum süreci inşa edilebilecektir. Fakat unutulmamalıdır ki yeni sistem, yaklaşık altı senedir uygulanmaktadır. Klasik hükümet modelleri bile üzerinde yıllarca süren tartışmalar ve edinilen tecrübeler sonucunda oluşmuştur. Bundan dolayı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin uygulanışını biraz daha gözlemlemek gerekmektedir. Ayrıca uygulanmaya başladığından beri aynı aktörler elinde bulunan yeni sistemin, farklı aktörlerin yönetiminde nasıl şekilleneceğini görmek ve bu doğrultuda değerlendirmeler yapmak gereklidir.

KAYNAKÇA

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018).

Resmî Gazete, Sayı: 30474

Akçakaya, M. (2017). Geleneksel Kamu Yönetiminden Yeni Kamu Yönetimine Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 34, 5-26.

Al, H. (2002). *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Arslan Güngör, Ş. (2021). *Kamu Yönetiminde Paradigma Temelli Bir Sınıflandırma ve Türk Kamu Yönetimi Üzerine Değerlendirme*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Arslan, F. Zehra. (2022). *Demokratikleşme Endeksleri Açısından Hükümet Sistemleri Analizi*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Ateş, H., & Karacaoğlu, N. Merve. (2020). Kamu Yönetimi Teorileri Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara, Hamza Ateş (Ed.), *Yeni Kamu Yönetimi Hareketi ve Minnowbrook Konferansları*, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 117-132.

Ateş, H., & Ünal, S. (2021). Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Elvettin Akman (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıklar*, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 137-177.

Atmaca, Y., & Yılmaz, V. (2020). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımına Genel Bir Bakış. *Turkish Studies - Economy*, 15(2), 767-779.

Babaoğlu, C., & Çubukçu, Z. (2020). Kamu Yönetimi Teorileri Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara, Hamza Ateş (Ed.), *Kamu Yönetimi Hoşgeldin: Siyaset ve Yönetim Dikotomisi/İkilemi/Ayrışımı*, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 49-66.

Babaoğlu, C., & Kulaç, O. (2021). Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Elvettin Akman (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları*, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 179-200.

Balci, A. (2023). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri*. [Erişim: 24.12.2023, <https://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf>]

Başalan, C. (2019). *Türk Kamu Yönetiminde Modernleşme ve Stratejiler*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Maltepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Bilici, N. (2021). *Başkanlık Sistemi (ABD-Türkiye Karşılaştırması)*. [Erişim: 17.12.2023 <https://www.ekonomim.com/kose-yazisi/baskanlik-sistemi-abd-turkiye-karsilastirmasi/626021>]

Cesur, A. (2020). Tarihsel Bağlamıyla Kamu Yönetimi Disiplinin Kimlik Sorunsalı ve Disiplinin Türkiye'deki Gelişimi. *International Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences*, 6(27), 769-781.

Çağlar, N. (2017). Avantaj ve Dezavantajlarıyla Parlamenter Hükümet Sistemi. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(19), 114-115.

Çetinkaya, N. Işıl. (2020). Kamu Yönetimi Teorileri Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara, Hamza Ateş (Ed.), *Klasik ve Neo Klasik Yönetim Yaklaşımları*, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 67-82.

Çevikbaş, R. (2012). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1(2), 9-32.

Çığman, M. Zahid. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi: Fırsatlar, Riskler ve Kronik Sorun Alanları. *Avrasya Dosyası Dergisi*, 2(12), 101-140.

Çolak, Ç. (2021). *Yeni Kamu Yönetişimi Kamu Yönetiminde Üçüncü Bir Paradigma İddiası*. Astana Yayınları.

Çoşkun, S., & Dulkadiroğlu, H. (2018). Amerika Birleşik Devletleri'nde İdari Devletin Gelişimi ve Woodrow Wilson'un Etkisi. *Journal of Political Administrative and Local Studies*, 1(2), 21-54.

Çoşkun, A. (2020). Kamu Yönetimi Teorileri Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara, Hamza Ateş (Ed.), *Yönetişim Yaklaşımı*, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 209-226.

Çukurova, B., & Çınar, M. Fatih. (2019). Türkiye'de Yeni Bir Yönetim Modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, F. Erenel, M. Fatih Çınar (Ed.), *Demokratik Hükümet Sistemleri (Klasik Tasnif)*, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 1-22.

Demirci, M. Ramazan., & Durkaya, M. (2023). Yönetim Yapısı, Hükümet Sistemi ve Ekonomik Gelişme Arasındaki İlişki. *Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 9(1), 61-83.

- Dinçer, Ö., & Yılmaz, C.** (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim. *T.C. Başbakanlık Raporu*, s. 9-170.
- Dineri, E.** (2021). Mali Disiplinin Sağlanması ve Ekonomik İstikrar: Türkiye Örneği, *Türk Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 6(1), 38-48.
- Doğru, D.** (2011). *Hükümet Sistemleri Açısından 2007 Anayasa Değişikliği ve Bu Değişikliğin Türk Parlamenter Sistemine Olası Yan Etkileri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Eken, M., & Doğan, M.** (2021). Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Elvettin Akman (Ed.), *Yol Ayrımı: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş*, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 1-24.
- Erdem, K.** (2018). *Etkinlik ve Verimlilik Kavramlarının Türk Kamu Yönetimine İdari ve Mali Açısından Yansımaları*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.
- Eren, V.** (2020). Kamu Yönetimi Teorileri Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara, Hamza Ateş (Ed.), *Kamu Yönetimi ile İlgili Temel Kavramlar*, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 17-47.
- Eryılmaz, B.** (2015). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*. Umuttepe Yayınları.
- Gökkız, M.** (2022). Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Bağlamında Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Analizi. *Türk Kamu Yönetimi Dergisi*, 1(3), 1-13.
- Gözler, K.** (2019). 2019-2020 Öğretim Yılında Öğrenim Ücretlerinin Belirlenmesine İlişkin Cumhurbaşkanlığı Kararı Resmî Gazetede Yayınlandı mı? Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Karar Alma Sürecinin Etkililiği ve Rasyonalitesi Üzerine Bir Sorgulama. [Erişim: 02.03.2024 <https://www.anayasa.gen.tr/ogrenim-ucetleri.htm>]
- Gözler, K.** (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço. [Erişim: 02.03.2024 <https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>]
- Güler, T.** (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322.
- Güreler, Ş.** (2011). *Kamuda Etkinlik, Verimlilik ve E-Devlet*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Hergüner, B. (2021). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Başlangıcından Günümüze Kamu Yönetiminin Değişen Yüzü*. Seçkin Yayıncılık.

Kalkar, Ö. Şafak., & Yemen Öcal, A. (2020). Bir İçerik Analizi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Balıkesir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 1-30.

Karacaoğlu, N. Merve. (2021). Düünden Bugüne Kamu Yönetimi Düşünürleri, H. Ateş (Ed.), *Yeni Kamu Yönetimi Hareketinin Önemli Düşünürleri: Dwight Waldo ve George Frederickson*, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 163-180.

Kararlı, K. (2017). *Kamu Hukuku Konu Anlatımı*. 4T Yayınevi.

Karataş, A. (2023). *Kamu Yönetimi Disiplininin Kimlik Krizine Yöntembilimsel Bir Bakış: Akademik Çalışmalar Üzerinden Analizler*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.

Kaya, R. (2023). *Bürokrasi-Siyaset İlişkilerinin Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemleri Üzerinden Değerlendirilmesi (2002-2022)*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Keskinsoy, Ö., & Kaya, S. Batur. (2018). Türkiye'nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 137, 75.

Kılıç, A. (2017). Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 8, 269-299.

Kılıç, D. (2016). Türkiye'de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(20), 447-510.

Kırıışık, F., & Öztürk, K. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi. *Adalet Dergisi*, Sayı: 65, 167-200.

Koçak, H., Gencer, M., & Durna, F. Zehra. (2021). Hükümet Sistemleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *International Social Mentality and Researcher Thinkers Journal*, 7(54), 3606-3618.

Korkmaz, T. (2016). Hükümet Sistemleri ve Türkiye Üzerine Bir Analiz. *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, 3(6), 43-57.

- Kutlu, Ö.** (2021). Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Elvettin Akman (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası*, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 225-246.
- Kütük, A.** (2012). *Demokratik Hukuk Devleti ve Hükümet Sistemleri Perspektifinden Türk Anayasal Tarihinde Cumhurbaşkanlığı*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Nohutçu, A.** (2021), *Anayasa Hukuku Altın Seri*. Savaş Yayınevi.
- Nohutçu, A.** (2021). *İdare Hukuku Altın Seri*. Savaş Yayınevi.
- Odyakmaz, Z., & Kaymak, Ü.** (2019). *İdare Hukuku*. On İki Levha Yayıncılık.
- Okutan, Ç.** (2016). Siyaset Bilimi, Halis Çetin (Ed.), *Siyasal Sistemler*, Orion Kitabevi, Ankara, s. 260-293.
- Ozan, M. Seyda., & Yolcu, F. Selahattin.** (2022). Yönetim Bilimine Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim Kavramları Ekseninde Bir Bakış. *International Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences*, 8(59), 1794-1803.
- Önen, M., & Kurnaz, S.** (2017). Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 4(8), 51-69.
- Önen, S. Mustafa., & Ozan, M. Seyda.** (2020). Yeni Kamu Yönetimi, Ahmet Yatkın (Ed.), *Kamu Yönetiminde Temel Kavramlar*, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, s. 77-106.
- Özdemir, A.** (2019). *Hükümet Sistemleri Polisiği: Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Özdemir, A.** (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatına Getirdiği Yenilikler. *Journal of Academic Value Studies*, 7(3), 284-297.
- Özdemir, F. Nur.** (2018). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *VII. Uluslararası Sempozyum: İdealden Gerçeğe Toplum, Siyaset ve Ekonomi Bildirileri*, s. 74-81.
- Özdemir, G.** (2018). Türk Siyasi Kültürü Bağlamında Hükümet Sistemlerine İlişkin Bir Değerlendirme. *Oğuz-Türkmen Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 45-86.
- Özer, B.** (2020). Kamu Yönetimi Teorileri Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara, Hamza Ateş (Ed.), *Kamu Değeri Yaklaşımı*, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 323-336.

- Özer, M. Akif.** (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 59, 3-46.
- Özer, M. Akif., & Çevik, S. Nur.** (2022). Kamu Yönetimi Disiplininde Waldo Etkisi: Paradigmanın Değişimi İçin Meydan Okumak. *Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(2), 263-285.
- Özer, M. Akif., & Iskandarov, S.** (2022). Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Hükümet Sistemleri: Türkiye Örneği. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 8(2), 300-332.
- Özer, M. Akif.** (2021). *Yeni Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi.
- Özmen, A.** (2012). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye’de Yönetim Kültürüne Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Alan Araştırması*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Öztürk, N. Kemal.** (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Dinamikleri. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 6(15), 49-65.
- Özyurt, D. & Saka, A.** (2021). Türk Anayasalarına Hükümet Sistemleri Perspektifinden Bir Bakış. *Adalet Dergisi*, Sayı: 67, 163-203.
- Saylam, A.** (2019), Cumhurbaşkanlığı Teşkilatındaki Yeniden Yapılanma Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ile Ne Kadar Örtüşmektedir?. *Yasama Dergisi*, Sayı: 40, 11-32.
- Sultanlı, İ.** (2016). *Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Hükümet Sistemleri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Şahin, L., & Nişancı, Ş.** (2018). Hükümet Sistemlerinin Yönetimin Boyutları Bağlamında Değerlendirilmesi. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(32), 859-879.
- Şen, N.** (2014). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Performans Yönetimi Değerlendirmesi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Hasan Kalyoncu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep.
- T.C. 1982 Anayasası.** (1982). *Resmî Gazete*, Sayı: 17863
- Tunç, A.** (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yeniden Yapılanan Türk Kamu Yönetimi*. Dora Basım Yayın.
- Turan, A. Menaf.** (2018). Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 3(7), 42-92.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı (2023). [Erişim: 19.12.2023, <https://www.tccb.gov.tr/kabine/>]

Weber, M. (2005). *Bürokrasi ve Otorite*. (Çev.) H. Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara.

Yatkın, A. (2020). Yeni Kamu Yönetimi, Ahmet Yatkın (Ed.), *Kamu Yönetiminde Temel Kavramlar*, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, s. 3-50.

Yılmaz, Y. (2022). Kaim Makam Kaymakamlık Mevzuat ve Teori Konu Anlatım Kitabı, Akfon Kitap.

Zarplı, Ç. (2020). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Niteliği: Kanun Hükmünde Kararnamelerden ve ABD Başkanlık Kararnamelerinden Farklarının İncelenmesi. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 15(26), 4580-4601.