

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi: Fırsatlar, Riskler ve Kronik Sorun Alanları

Arş. Gör. Dr. Muhammed Z. ÇIĞMAN¹²

Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi, Kütahya,
Türkiye

(ORCID ID: 0000-0001-9761-4102), mzahid.cigman@dpu.edu.tr

Öz

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi (CHS) ve Türk siyaset, ekonomi, hukuk ve yönetim sistemine etkileri son zamanların en dikkat çekici tartışmalarından biridir. Bu makale Türk kamu yönetiminin bazı güçlü ve zayıf yanları temelinde CHS'nin getirdiği fırsat ve riskleri tartışmaktadır. Çalışmada, CHS'nin esnek bir örgütsel yapı sağlayarak kırtasiyeciliği hafifleteceği, öte yandan, öngörülebilirliği azaltarak kurumsallığı zedeleyeceği ileri sürülmüştür. CHS'nin kamu yönetimi etiği ve devlete bağlılık gibi konularda ciddi bir etkisi olmayacaktır. Çalışma, CHS'nin muhtemel etkilerine ilişkin tartışmaya Kamu Yönetimi açısından katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

Anahtar kelimeler: Türk Kamu Yönetimi, Yönetim Reformu, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

¹ Makale Künye Bilgisi:

ÇIĞMAN, Muhammed Z. (2021). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi: Fırsatlar, Riskler". Avrasya Dosyası Dergisi, Cilt No: 12 (Sayı-2): 101-140.

² Beni bu çalışmaya yönlendiren hocam Prof. Dr. Adem ESEN başta olmak üzere, eleştiri ve önerilerini esirgemeyen Prof. Dr. Özgür ÖNDER, Doç. Dr. Fatih KIRIŞIK, Dr. Öğr. Üyesi İsmail Cem KARADUT, Arş. Gör. Dr. Emre AKCAGÜNDÜZ, Arş. Gör. Dr. Samed KURBAN ve Dr. Ömer MURAT'a teşekkürlerimi sunarım.

Turkish Presidential System and Turkish Public Administration: Opportunities, Challenges and Chronic Problems

Abstract

One of the most significant current discussions in Turkish political life is the Turkish presidential system (TPS) and its effects on Turkey's political, economic, legal, and administrative systems. In considering the strengths and weaknesses of the Turkish presidential system, this paper discusses the opportunities and challenges for public administration. This paper argues that while the Turkish presidential system may alleviate red tape by providing a flexible organizational structure, it will damage public institutions by decreasing predictability. However, the Turkish presidential system will not have a serious impact on some critical administrative issues like public service ethics and loyalty to the State. This study aims to contribute to the discussion on the probable effects of the Turkish presidential system from a Public Administration perspective.

Keywords: Turkish Public Administration, Administrative Reform, Turkish Presidential System

GİRİŞ

Türkiye, 16/4/2017 tarihli halk oylamasında kabul edilen Anayasa değişiklikleri ile (YSK 2017, K:663, RG:30050), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) olarak adlandırılan Türk tipi başkanlık sistemini benimsemiştir. Yeni sistemin yalnızca siyasette değil, kamu yönetiminin aralarında olduğu pek çok sorun alanında çözüme katkıda bulunacağı savunulmaktadır (Akıncı, 2017; Demir vd., 2017).

Yürütmede çift başlılığın kaldırılması, tek elde toplanan yetkiler sayesinde karar alma ve uygulama süreçlerinin hızlandırılması, seçilmişlerin atanmışlar karşısındaki konumunun güçlendirilmesi sayesinde kamu bürokrasisinin siyasete müdahalesinin engellenmesi gibi konularda CHS'nin Türk kamu yönetimine olumlu yönde etki edeceği ileri sürülmektedir (Güler, 2018). Öte yandan, yeni sistemin denge ve denetim sistemini bozduğu iddia edilmekte (Doğan ve Geyik, 2020), başkanlık sisteminin evrensel gereklerine uymayan sistemin yerindeliği sorgulanmaktadır (Karadut, 2020). CHS'nin halk oylamasına sunulması, kamuoyunda iddialaşma ve cepheleşmeye neden olmuş, tartışmanın soğukkanlı bir zeminde yürütülmesini zorlaştırmıştır. CHS hâlen ülke gündemini meşgul etmekte, partiler/ittifaklar arası mücadelenin mühimmatı olarak kullanılmaktadır. Oysa, CHS'nin siyaset, ekonomi, hukuk ve kamu yönetimi gibi alanlardaki muhtemel sonuçları, güncel siyaset malzemesi olmanın ötesinde bir ilgiyi de hak etmektedir. Bu çalışmada bu alanlardan birisi irdelenecek, cari sistemin kamu yönetimine muhtemel etkileri, olumlu ve olumsuz yönleriyle ele alınacaktır.

Anayasalar, hukuki olmanın yanı sıra, siyasi ve toplumsal yanları da olan metinlerdir. Bu bakımdan, anayasa değerlendirmelerini Siyaset Bilimi ve Anayasa Hukuku gibi alanların ötesine taşımak gerekmektedir. Diğer alanlar gibi Kamu Yönetimi de anayasayı kendi özgün konumu ve bakış açısı ekseninde sorunsallaştırıp çözümleyecektir. Diğer alanların yaklaşımını Kamu Yönetiminde tekrarlamamanın ek bir fayda üretmesi pek de mümkün değildir. Söz

gelimi, anayasa maddeleriyle sınırlı bir çözümlenme, muhtemelen, Hukuk alanında yapılanlara farklı bir bakış getiremeyecek; üstelik hukuki indirgemeciliğin kamu yönetimi gibi çok boyutlu bir olgunun anlaşılmasında (veya açıklanmasında) doğuracağı zararlarla malul olacaktır. Bu bakımdan, Kamu Yönetimindeki anayasa incelemesinin, metnin ötesine geçerek uygulamaya odaklanması yerindedir. Ne var ki CHS'nin kabulünden bu yana geçen süre, bir sistem değişikliğinin etkilerini tespit etmek için fazla uzun değildir (Öztürk, 2019). Daha da önemlisi, bu süre içinde Türk siyasetinde iktidar-muhalefet ilişkileri ve ittifaklar düzeninde esaslı bir değişiklik meydana gelmemiştir. Rollerin değişkenlik göstermemesi, yapının/sistemin net katkısını belirlemeyi imkânsız hâle getirmektedir. Bu nedenle, yeni sistemin Türk kamu yönetimine etkilerini uygulama üzerinden değerlendirmek şimdilik mümkün değildir. Etkilerin belireceği kadar uzun bir süre beklemek daha emin bir yol gibi görünmekle birlikte, Kamu Yönetimi gibi uygulamayı yönlendirme iddiasındaki bir alan, eksik ve hatalı da olsa bazı öngörülerde bulunma yükümlülüğü taşımaktadır. Türk kamu yönetiminin güçlü ve zayıf yönlerini belirleyip yeni sistemin bunlara muhtemel etkilerini sistem düzeyinde girişilecek bir durum çözümlenmesine tabi tutmak, bu şartlar altında uygun bir yol olacaktır. Bu çalışmada bu yol izlenmiş, bir durum belirleme matrisi çıkarmak üzere, ilk bölümde Türk kamu yönetiminin güçlü ve zayıf yanları kısaca sunulmuş, ikinci bölümde CHS'nin sorunlu alanlara getireceği muhtemel çözümler ve güçlü yanları zaafa uğratma potansiyeli tartışılmıştır. Üçüncü bölümde Türk kamu yönetiminin önemli zaafı arasında bulunmakla birlikte CHS'nin çözüm getiremeyeceği sorun

alanlarına işaret edilmiştir. Sonuç kısmında CHS'nin genel bir değerlendirmesi yapılarak yönetim olgusunun karmaşıklığı karşısında hükümet sistemi düzeyindeki çözüm arayışlarının yetersizliğine dikkat çekilmiştir.

Türk kamu yönetiminin güçlü ve zayıf yanları

Herhangi bir reformun kamu yönetimine muhtemel etkilerini tartışmadan önce, mevcut durumun bir resmini çıkarmak gerekmektedir. Bu bölümde, güçlü ve zayıf yanları üzerinden Türk kamu yönetiminin genel bir betimlemesi yapılmaya çalışılacaktır. Böyle bir betimleme nesnellik ve kapsayıcılık açısından eleştirilere fazlasıyla açık olacaktır. Yine de durum çözümlemesi yapılmaksızın girişilecek değerlendirmelerin keyfiliğinden kaçınmak adına, güçlü ve zayıf yanların belirlenmesi gerekmektedir. Bir ülke kamu yönetiminin genel değerlendirmesine kaynaklık eden ve ortak kabul görmüş bir model henüz ortaya atılmış değildir. Böyle bir modelin yokluğunda bu çalışma, Behn'in (1995) alan için önerdiği büyük soruları, araştırma nesnesine yansıtma yolunu benimsemektedir. Behn'in önerdiği kırtasiyecilik (Bozeman, 1993), güdüleme (Vroom, 1967:6) ve performans (Boyne, 2002) soruları eleştirilse de (Neumann, 1996) bunlarla rekabet edebilecek alternatifler ortaya konmamıştır. Bu çalışmada, anılan sorulara ek olarak, alanın kurucu tartışması olan ve günümüzde de önemini koruyan siyaset – yönetim ilişkisi (Akbulut, 2009) dördüncü bir soru olarak önerilmektedir. Bu çerçevede, Türk

kamu yönetiminin güçlü ve zayıf yanları; kırtasiyecilik, güdüleme, performans ve siyaset – yönetim ilişkisi eksenlerinde ele alınacaktır.

Çağdaş bürokrasilerin genelinde olduğu gibi Türk kamu yönetiminde de kırtasiyecilik sorunu bulunmaktadır. Kırtasiyecilikte Türk toplumunun genelinde görülen belirsizlikten kaçınma eğiliminin de (Hofstede, 1984, s. 122) bir etkisi bulunduğu iddia edilebilir. İtaat yükü kamu görevlilerinin riskten kaçınma eğilimleriyle birleştiğinde aracın amaç hâline gelmesi dolayısıyla kamu hizmetinde verimsizliğe neden olmaktadır (Oberfield, 2009). Yeni kamu işletmeciliği reformlarıyla, vatandaşa yakın hizmet birimlerinin güçlendirilmesi yönündeki eğilim, aynı süreçte performans yönetimi dolayısıyla ortaya çıkan yeni bürokrasi nedeniyle istenen düzeyde etkili olamamıştır (Travers, 2007). Günümüzde Türk kamu görevlileri kamu hukukunun neden olduğu kırtasiyeciliğin etki alanından kurtulamamışken bir de performans hedeflerinin neden olduğu, kırtasiyeciliğin farklı bir türüyle baş etmek durumunda kalmışlardır. Performans göstergelerine odaklanan yeni kırtasiyecilik, kamu hizmeti performansını ıskalayabilmektedir.

Ayrıntılı idari düzenlemeler, Türk kamu yönetimindeki kırtasiyecilik eğilimiyle yakından ilişkili bir başka sorun alanıdır. Bu kurallar kamu yönetiminin yavaşlamasına neden olmaktadır. Ancak, bunları büsbütün ortadan kaldıran bir serbestleştirme de başka sorunlara yol açabilmektedir. Zira hak kayıplarının yaşanmaması ve öngörülebilirliğin artırılması adına süre ve sürece ilişkin bazı kuralların bulunması çağdaş bürokrasilerin vazgeçilmezleri arasındadır. Burada sorun, düzenlemelerde esnekliğin sağlanamamasında

düğümlemektedir. Kişilerin hakları ile işlem hızı arasında en uygun denge bulunsa dahi bu, çevresel etmenlere bağlı olarak değiştirilmek durumundadır. Yalnızca idari düzenleme yoğunluğu değil, kamu örgütünün yapısı ve insan kaynağı da çevrenin devingenliğine ayak uydurmak zorundadır. Toplumsal ve ekonomik hayatta yaşanan hızlı dönüşümlere ayak uydurmaya çalışan kamu kesiminin kanunlarla ayrıntılı olarak düzenlenmesi hantallığa neden olacaktır. Zira kanun, yasama organında komisyon ve genel kurulda yaşanan uzun tartışmalar dolayısıyla geç olgunlaşan bir düzenleme türüdür. Geçmişte, yasama sürecinde yürütmenin elini güçlendiren bazı yetkilere yer verilmiş olsa da (örn. Kanunuesasi, m.35; AY, m.88, 9.7.2018 öncesi) bunlar yasamayı kamu yönetiminin hızına eriştirebilecek yeterlikten uzaktır. Aslında, emin ve ağır adımlarla ilerlemesi yasama mantığına uygundur. Ne var ki kanunlarla sıkı şekilde düzenlenmesi hâlinde yasama, kamu kesiminin de hantallaşmasına neden olmaktadır. Görüldüğü üzere, ayrıntılı idari düzenlemelerin varlığı ve inisiyatif eksikliği dolayısıyla, kırtasiyecilik, Türk kamu yönetiminin zayıf yanları arasındadır.

Kırtasiyecilik gibi, kamu yönetiminin toplum nezdindeki saygınlığına gölge düşüren sorunları bulunsa da Türkiye’de devletin ve kamu yönetiminin genel olarak saygı gördüğü ileri sürülebilir. Devlete duyulan saygı ve bağlılık, bir güdüleme kaynağı olarak Türk kamu yönetiminin artıları arasında sayılabilir (Çığman, 2021). Aslında, devlet Türk toplum ve siyaset hayatında uzun süredir merkezî bir konum işgal etmektedir. Türkiye’nin yüzyılları aşan reform gündeminin asıl amacı, yakın zamanlara kadar, devleti korumak olmuştur. Kral ve kilise gibi

otoriteler karşısında bağımsız bireyin özgürlüğünü öne çıkaran bir zihniyetin hâkim olduğu Avrupa siyasi düşünce geleneğine karşı çağdaş Türk siyasi düşüncesi devleti koruyup güçlendirme amacına yönelmiştir. Osmanlı liberallerinin benimsediği devlet yanlısı tutum Cumhuriyet'te de varlığını sürdürmüştür (Mardin, 2006; Ülken, 1966). Bireyin çıkarımı devletin karşısında değil, çatısı altında arayan bu geleneksel tutumun, 1980 sonrasında bariz bir şekilde zayıflamakla birlikte günümüzde de etkili olduğu ileri sürülebilir. Devletin konumuna bağlı olarak Türkiye'de kamu görevi de belli bir saygınlığa sahiptir. 19. yüzyıldan itibaren memuriyetin karşısında ticaretin özendirilmesi gerek devletin gerekse aydınların öncelikleri arasında olmuşsa da (Toprak, 2012) kamu görevi gerek saygınlığı gerekse sağladığı maddi imkânlar (Tansel, 2005) dolayısıyla cazibesini yitirmemiştir. Devletin ve kamu görevinin saygınlığı, kamu kurumlarının örgütsel çekiciliğini artırmaktadır. Milyonlarca eğitimli gencin KPSS'ye girdiği Türkiye ile yetenekli nüfusu kamu görevine çekmenin başlıca bir sorun alanı olduğu ülkeleri (Lewis ve Frank, 2002) karşılaştırmak dahi mümkün değildir.

Türkiye'de kamu görevlilerinin toplumsal hayatta geleneksel bir ağırlığı bulunmaktadır. Üst düzey kamu görevlileri kurdukları vakıflarla bayındırlık, sağlık, eğitim ve kültür gibi alanlarda görevlerinin ötesine geçerek kamu yararına daha geniş bir çerçeveden katkıda bulunmuşlardır. Kamu görevlileri, ülkenin kültür hayatında da belirleyici olmuşlardır. Söz gelimi Osmanlı şiirinin birçok önemli temsilcisi kamu görevi kökenlidir (İnal, 1982: Muallim Naci, 2000;).

Kamu görevlilerinin sivilde de bu kadar etkili olması aslında bir başka olgunun, kamu görevinin çekiciliğinin bir görünümüdür: Kamu hizmetinin maddi ve manevi getirilerinin nispi yüksekliği yakın zamana kadar ülkenin seçkin insan kaynağını kamuya çekmiştir. Türkiye’de hâlen özel kesimin çok gerisinde kalmayan bir kamu kesimi insan kaynağının bulunduğu iddia edilebilir.

Kamu kesiminin ülkenin ilerlemesinde oynadığı rol ülkeler ve dönemler arasında çeşitlilik göstermektedir. Türkiye’de kamunun bu konuda genelde merkezî bir rol oynadığı görülmektedir. 19. yüzyılın Babıali bürokratlarının ülkenin gelişimi konusunda belirli bir misyon üstlendikleri açıktır (Ortaylı, 2005). Çağdaşlaşma konusunda bütün bir yüzyıla yayılan çabalarda bürokrasinin bu tutumunun da bir payı bulunmaktadır. Bu çabalara 20. yüzyılda belirginleşen bir uluslaşma ve planlı dönemde beliren bir kalkınma misyonunu da eklemek gerekir. 1980 sonrası dönemde öne çıkan liberalleşme adımlarında dahi bürokrasinin bir kısmının muhalefetine karşılık yeniliklerin öncülerinin de Özal gibi bürokrasi çıkışlı veya Recep Yazıcıoğlu (Akcagündüz, 2019; Yıldız, 2005) gibi ömrünün sonunda dek bürokrasi içinde kalan isimler olduğu unutulmamalıdır.

Toplum ve devlet yararına üstlendikleri roller, Türk kamu görevlilerinin yalnızca kamusal amaçlarla güdülendikleri gibi bir yanılsamaya yol açmamalıdır. Kuşkusuz, diğer insanlar gibi, kamu görevlileri de bazen kamusal amaçlarla çatışacak şekilde dar çıkarlarıyla güdülenebilmektedirler. Aslında, ahlaki yozlaşmanın kamu kesimine yansımalarının doğurduğu sorunlar Türk kamu yönetimini uzun

zamandır meşgul etmektedir. Bu sorunları iki kategoriye ayırmak mümkündür. Bunlardan ilki, kamu gücünün suistimalinden kaynaklanan ve suç kapsamına giren fiillerdir. Rüşvet, irtikap, usulsüz hediye kabulü gibi kişisel çıkarlara düşkünlükten kaynaklanan suçların yanı sıra işkence gibi, kamusal bir amaca yöneldiğinde dahi temel ahlaki ilkelerle çatışması dolayısıyla etik dışı sayılan suçlar da bu kategoriye girmektedir. Bu kategorinin bazı örnekleri yüzyıllardır Türk kamu yönetiminin ciddi sorunları arasında yer almaktadır. Söz gelimi rüşvet, Osmanlı-Türk toplumunu yüzyıllarca tahrip eden yozlaşmanın belirgin bir örneği olmuştur. Mumcu'nun da (2005, s. 308) ifade ettiği gibi, “rüşvet ve ona bağlı, ya da onunla birlikte zincirleme bir şekilde işlenen diğer suçlar Devletin Yönetim ve Yargı örgütlerinin çökmesinde çok önemli roller oynamıştır.” Olumsuz etkileri ilkiyle karşılaştırılabilecek ikinci kategori etik sorunlar, kamusal değerlerin sindirilememesinden kaynaklanan ihlallerden oluşmaktadır. Kayırmacılık, göreve gereken özeni göstermeme, çıkar çatışmalarından kaçınmama gibi, nesnel verilerle tespiti hayli zor etik ihlallerin yer aldığı bu kategorinin öğeleri genellikle cezai yaptırıma bağlanmamıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun ve kısmen Kamu Denetçiliği Kurumunun bu kategori kapsamına giren etik ihlaller konusunda kısıtlı bir denetim işlevi gördüğü ileri sürülebilir. Etik ihlallerin her iki kategorisi de bir hukuk ve denetim sorunu olmanın ötesinde çok yönlü ve derin toplumsal temelleri bulunan sorunlardır. Öyleyse, Türk kamu yönetiminin güdüleme konusunda genel olarak iyi sınav verdiği; ancak, bazı derin ve köklü zaafı da bulunduğu söylenebilir.

Güdülemenin performansla ilişkisi (Porter ve Lawler, 1968) göz önünde bulundurulduğunda, Türk kamu yönetiminin güdüleme konusundaki güçlü ve zayıf yanları performansla da dolaylı olarak ilişkilendirilebilir. Ancak, performans, güdüleme bağlamı dışında da incelenmeyi hak eden önemli bir sorun alanıdır. Türkiye’de, kamusal performansı artırmak için girişilen en büyük ve en uzun süreli proje, devletin kapasitesini artıracak yaygın ve güçlü bir merkezî bürokrasinin kurulması olmuştur. Merkezileşme, Türk kamu yönetiminin, 19. yüzyıldan bu yana aksi yöndeki düşünce ve uygulamalara karşı varlığını koruyabilen büyük eğilimidir. 19. yüzyıl merkezileşmesi, bir yanılla, 18. yüzyılın zoraki yerelliğine bir tepki olarak okunabilir. Özkaya’ya (1994, s. 179) göre, “resmî âyân olanların halka olan zulümleri özellikle XVIII. yüzyılın ikinci yarısında Anadolu’da yaygın bir hal arz etmekte idi.” Merkezin otorite boşluğunun taşrada yerel seçkinlerce doldurulduğu, kamu yararından ziyade mütegalibenin çıkarlarına hizmet ettiği düşünülen ve sultanların ne adalet anlayışlarıyla ne de iktidar hırslarıyla bağdaşabilecek bu türden bir yerelleşmenin tepki doğurmaması zaten beklenemezdi. Merkezileşme yolunda II. Mahmud’un attığı güçlü adımlar, her zaman sultanın otoritesine hizmet etmemiştir. Özellikle Sultan Abdülmecid dönemi, Babıali’nin Saray karşısında dengeleyici bir güç odağı olarak belirmesine şahitlik etmiştir. Sultan ve Babıali arasındaki dengeler değişse de genel olarak merkezin yerel üzerindeki otoritesi bu dönemde genel olarak güçlenmiştir. Özellikle II. Abdülhamid dönemi Türkiye’si, ulaştırma ve eğitim alanlarında kurduğu yaygın ağ ile merkezileşme kapasitesini oldukça geliştirmiştir. Kapitülasyonları kaldırarak dışarıya, geleneksel

muhalefet odaklarını etkisizleştirerek içeriye karşı gücünü artıran Atatürk Türkiye'si tam anlamıyla merkezî bir devlet görünümüne kavuşmuştur. Toplumsal gelişmelerin, 20. yüzyılın ikinci yarısında yerelleşmeyi zorladığı ileri sürülse de (Şaylan, 1976b) siyaset ve yönetimde merkezin hâlâ gücünü koruduğu görülmektedir.

Sorun alanı	Güçlü yan	Zayıf yan
1. Kırtasiyecilik		- Ayrıntılı mevzuat (Kural yoğunluğu) - Riskten kaçınma eğilimi
2. Güdüleme	- Devlete bağlılık - Kamu görevinin saygınlığı	- Etik dışı güdülenme
3. Performans	- Merkezî bürokrasinin hizmet kapasitesi	- Performans açığı
4. Siyaset-yönetim ilişkisi	- Kamu örgütünün kurumsallaşma düzeyi	- Siyaset ve yönetimin uygulamada alanları dışına çıkabilmesi

Tablo 1. Türk kamu yönetiminin güçlü ve zayıf yanları

Merkezileşme düzeyi, genel olarak Türk kamu yönetiminin güçlü yanları arasında sayılabilir de bu, günümüz kamusal performans anlayışı bakımından yetersiz hatta hatalı bir değerlendirme olacaktır. Zira merkezi bürokrasinin ussal bir yönü bulursa (Weber, 2021:c.1, s.336 vd.) da bu, günümüz performans anlayışıyla örtüşmek bir yana, zaman zaman çatışmaktadır. Ussallıktan ziyade hukukiliği öne çıkaran bu yönetim yaklaşımı, yetkiyi merkezde toplayarak uzmana ayak bağı olabilmektedir (Heper, 1977:44-6). Performansta asıl belirleyici olan,

merkezileşmenin getirdiği hizmet etme potansiyelinin ne kadar etkin ve etkili olarak sahaya yansıtıldığıdır. Bu açıdan bakıldığında Türk kamu yönetiminde ciddi bir performans açığı bulunduğu iddia edilebilir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:67-70).

Diğer sorun alanları gibi, alanın en eski sorunu siyaset-yönetim ilişkisi hakkında da Türk kamu yönetiminin hem güçlü hem de zayıf yanları bulunduğu ileri sürülebilir. Siyaset-yönetim ayrılığı, siyasetin günlük heyecanının uzağında, kendi uzmanlıkları özelinde iş gören kurumsallaşmış bir kamu yönetimini hedeflemektedir (Wilson, 1887). Kurumsallaşma düzeyi Türk kamu yönetiminin güçlü yanları arasında sayılabilir. Osmanlı Devleti'nin devamı olan Türk Cumhuriyeti güçlü bir kurumsal geleneği tevarüs etmiştir. Osmanlı kurumları bozkır Türklerinin töre adı da verilen kadim gelenekleri ile İslam hukukunun şekillendirdiği bir çerçevede inşa edilmiştir. Bu yapı kuşkusuz farklı geleneklere de açık olmakla birlikte herhangi bir devletin taklidinden ibaret değildir. Osmanlılar, kendi seyri içinde gelişen özgün kurumlara sahip olmuşlardır (Köprülü, 2004). Osmanlı kurumsal yapısının, Avrupa devletlerinin örnek alındığı reformlarla yeniden şekillenmesi, günümüz Türk kamu yönetiminin de ana çizgilerini belirlemiştir. Bu reformlar neticesinde Türk kamu yönetiminin “toplumsal parçalanmışlığı aşarak ulus inşa etme projesinin bir parçası olarak geliş”en Napolyonik yönetim geleneği dairesine girdiği ifade edilmektedir (Karahanoğulları, 2013, s. 43). Türkiye'nin yönetim reformları sürecinde kendine özgü bir yol çizip çizmediği konusundaki tartışmalar sonlanmış değildir (Gözler, 2019; Tural, 2015). Kurumların

özgünlük düzeyleri ne olursa olsun, Türkiye’de en azından bir yüzyılı geride bırakan pek çok kurumun var olduğu tartışma dışıdır.

Kendine özgü normları, gelenekleri ve kültürleri bulunan bu kurumların varlığı; parti siyaseti ve toplumsal parçalanmışlıkla arasına mesafe koyabilen, kamusal değerler ve bürokratik uzmanlık ekseninde iş gören bir yönetim alanının varlığını sürdürebilmesi bakımından değerlidir. Ne var ki Türk kamu yönetiminin siyaset-yönetim ilişkisinde de ciddi sorunları vardır. Temsilî demokrasi yolunda atılan adımlar öncesi bürokrasi içinde varlığını sürdüren hizipler (Findley, 1996: 71-83), siyaset-yönetim iç içeliğinin Türk siyasetindeki ilk belirtileri olarak görülebilir. Siyaset- yönetim ayrılığının Türk kamu yönetimi için gerçek bir sorun alanı hâline gelmesi, II. Meşrutiyet döneminde çok partili siyasi hayata geçiş ile olmuştur. Bu dönemde Türkiye’de siyaset ve yönetim iç içe geçerek karşılıklı zarar ilişkisine girmiştir (Çığman, 2015). Siyaset-yönetim iç içeliğine tepkiler daha II. Meşrutiyet döneminde ortaya çıkmış, Erken Cumhuriyet döneminde tek parti yönetiminin kurulmasında da etkili olmuştur. Çok partili siyasi hayatın yeniden kurulmasıyla birlikte siyaset- yönetim iç içeliği sorunu yeniden gündeme gelmiştir. Türkiye siyasetçilerin partizan atamalarla bürokrasiye müdahale ettiği (Şaylan, 1976a), bürokrasinin ise özellikle askerî kanadıyla demokrasi üzerinde bir vesayet kurmaya çalıştığı, siyasetin meşruiyet, bürokrasinin etkinlik işlevlerini yerine getiremediği bir ülke görünümü arz etmiştir. 15 Temmuz’un da gösterdiği gibi, siyaset- yönetim iç içeliği, Türk kamu yönetimi ve siyaseti için bir sorun olmaya devam etmektedir.

Bu bölümde değinilen güçlü ve zayıf yanlar Tablo 1’de topluca gösterilmiştir. Buna göre, kırtasiyecilik alanında Türk kamu yönetiminin güçlü bir yanı bulunmamaktadır. Diğer üç sorun alanında güçlü ve zayıf yanlar bir arada bulunmaktadır. CHS’nin beklenen faydayı göstermesi için, güçlü yanlara zarar vermeksizin zayıf yanları güçlendirecek fırsatlar sunması gerekmektedir.

Yönetim fırsat ve riskleri açısından yeni hükümet sistemi

Bu bölümde, CHS’nin sunduğu fırsatlar ve beraberinde getirdiği riskler, önceki bölümde olduğu gibi, Behn’in (1995) önerdiği sorular ve alanın kurucu tartışması siyaset-yönetim ilişkisi ekseninde ele alınacaktır.

Yürütmedeki çift başlılığı giderecek basit bir işleyiş, CHS’nin kamu yönetimine sunduğu en önemli fırsat olarak görülebilir. Yetki alanları ve görev tanımlarındaki belirsizlik, etkin ve meşru bir kamu yönetimi önündeki en önemli engeller arasındadır. Görev, sorumluluk ve yetki alanlarının açık ve net bir şekilde düzenlenmesi gereği, henüz kuruluş aşamasındaki Kamu Yönetiminde iyi yönetimin ilkeleri arasında sayılmıştır (Fayol, 1939). Günümüz yönetim bilimlerinde bu alanlar arasındaki geçişkenlik daha kabul edilebilir hatta yer yer arzulanır olsa da sınırların büsbütün belirsiz tutulması birtakım sorunlara neden olabilir. Kamu görevlilerinin riskten kaçınma eğilimleri (Bellante ve Link, 1981; Karş. Nicholson-Crotty vd., 2019), rol belirsizliğinin performans kaybına neden olması (Locke, 1996) ve yetki çatışmalarının meşruiyet tartışmalarına yol açması günümüz kamu yönetimde de hareket alanlarının ana hatlarıyla çizilmesini gerektirmektedir.

Yürütmenin çift başlılığı nedeniyle parlamenter sistemde bu hattın çizilmesinde güçlük çekilmektedir. Bu yargı, 2007 Anayasa değişikliği sonrasında getirilen yarı başkanlığa oldukça yakın ve meşruiyet tartışmalarına fazlasıyla açık model için özellikle geçerlidir. CHS yürütmede yetkileri tek kişide toplayarak yönetimin gerekleri doğrultusunda sade bir görev dağılımı yapılmasının önünü açmıştır.

CHS, bürokrasi karşısında seçilmiş Cumhurbaşkanıyı güçlendiren bir yapı öngörmektedir. Cumhurbaşkanının sistemde merkezî konumda yer alması, kısmen, seçmenlerin yarısından fazlası tarafından seçilmesinden kaynaklanmaktadır. TBMM’de parti çoğunluğunu zorunlu kılmayan sistemin Cumhurbaşkanı seçiminde seçmeni mutlak çoğunluğa yönlendirmesi, Cumhurbaşkanıyı siyasi sistemin de merkezine yerleştirmektedir. CHS öncesinde 2007 Anayasa değişikliği sonrasında halk tarafından seçilmekle birlikte TBMM’den güvenoyu almış bir hükümetle dengelenen Cumhurbaşkanı ile CHS’deki mevkidaşını bu açıdan aynı kefeye koymak uygun olmaz. CHS’de Cumhurbaşkanıya merkezî bir konum tanınmasının, sağlanan meşruiyet temeli dışında araçları da bulunmaktadır. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı yürütme alanında anında ve tek başına karar alıp yürütebilecek yetkilerle donatılmıştır. Özellikle üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında Anayasa’nın tanıdığı çok geniş takdir alanı, bürokratik seçkinler karşısında Cumhurbaşkanıya açık bir üstünlük sağlamaktadır. CHS, yeni seçilmiş bir Cumhurbaşkanının önceki dönemlerden kalan bürokratik ağırlık merkezinden hızlıca kurtulmasını sağlayacak niteliktedir. Bu yanıyla, bürokrasinin siyasete gayrimeşru

müdahalelerini önleyecek bir fırsat sunmaktadır (Önder ve Sunar, 2021).

CHS'nin üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında Cumhurbaşkanı'na tanıdığı geniş hareket alanı, yalnızca bürokratik seçkinciliği kırmak için tasarlanmış bir araç olarak görülmemelidir. Bu, aynı zamanda özel kesimin yönetim birikiminden yararlanmak için bir fırsattır. Kamu hukuku ve bürokratik kültürün gölgesinde, yönetim alanında arzu edilen gelişimin gerisinde kalan kamu kesimi, 1980'lerden bu yana özel kesim birikiminden yararlanmaktadır. Ancak, her iki kesim arasındaki derin farklılıklar, özel kesim uygulamalarının tepeden inme reformlarla kamuya uyarlanmasını engelleyecek niteliktedir. Kesimler arası işgücü hareketliliğinin artırılması, yönetim anlayışında esaslı bir değişiklik sağlanmasını kolaylaştırmak adına yararlı olabilir. CHS, kamu örgütünün bütününde değilse de tepesinde bunu hızlandırma potansiyeline sahiptir. Bu potansiyelin gerçekleştirilmesi, kamu kesimi performansının artışına vesile olabilir.

CHS'nin getirdiği en önemli yeniliklerden biri, Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir (CK). Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, bir kanunun açıklaması için çıkarılmak durumunda değildir. Kanuna uygun olmak kaydıyla, Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlar dışında yürütmenin alanına giren her konuda CK çıkarılması mümkündür. Bu, CK'yı kanunu açıklayan ikincil bir düzenleme olmaktan çıkarmakta, ona, kanunun boş bıraktığı yönetim konularını düzenleme yetkisi tanımaktadır. Yasama sürecinin yavaşlığı göz önünde bulundurulduğunda yeni sistemin hız bakımından bir avantaj sağladığı

rahatlıkla ileri sürülebilir. CHS öncesinde hızlı düzenleme yapılması ihtiyacı daha ziyade kanun hükmünde kararnameler (KHK) ile karşılanmaktaydı. Ancak, genel bir yetki olarak düzenlenmemesi, yetki kanunu ve TBMM'ye sunulma şartlarını taşıması dolayısıyla KHK'lar CK'lara nazaran daha yavaş ve sınırlı bir düzenleme imkânı sunmaktaydı.

Kamu yönetiminin kanun ve KHK'lar yerine ağırlıklı olarak CK'larla düzenlenmesi, yalnızca performans artışına katkıda bulunmakla kalmayacak, kırtasiyeciliğin azaltılmasına da yardımcı olabilecektir. Kanunlar ve diğer düzenlemeler, kamu yönetiminde temelde iki türden verimsizliğe neden olmaktadır. Bunlardan ilki, uygulamadan kopuk düzenlemelerin neden olduğu verimsizliktir. Aslında hiçbir düzenlemenin bütün nedenlerini önceden tam olarak kestirmek mümkün değildir. Uygulamadaki aksaklıklar ortaya çıktığında kanun ve KHK'ların nispeten güç değiştirilmesi bunları ortadan kaldıracak düzeltmeleri zorlaştırmaktadır. İkinci tür verimsizlik şartlardaki değişimden kaynaklanmaktadır. Kanunların hatta kısmen KHK'ların toplum ve yönetim hayatındaki devingenliği izleyemeyecek derecede yavaş değiştirilebilen düzenlemeler olması, etkinlik kaybı nedeniyle kırtasiyeciliğe neden olmaktadır. Başlangıçta son derece yerinde olan düzenlemeler zamanla bambaşka sonuçlar doğurabilmektedir. CK'lar, itaat yükünde bir değişim sağlamamakla birlikte değişen şartlara uyum yeteneği üzerinden kırtasiyecilikle mücadelede önemli bir araç olma potansiyeline sahiptir.

CHS, sunduğu fırsatların yanı sıra birtakım riskleri de bünyesinde barındırmaktadır. Fonksiyon gasbı sonucunda inisiyatif alanında görülebilecek bir daralma başlıca riskler arasındadır. CHS’de Cumhurbaşkanına geniş bir düzenleme yetkisi tanınması idari inisiyatif bakımından olumlu bir gelişme olsa da meclis-hükümet ilişkilerinde sorun çıkarma potansiyeline sahiptir. CHS, siyasi istikrarı sağlamak adına, TBMM çoğunluğuna sahip olmayan bir partinin Cumhurbaşkanı adayının halk tarafından seçilmesine imkân tanımaktadır. Cumhurbaşkanının, yasama dönemi başında seçim ittifakı dolayısıyla sahip olduğu TBMM çoğunluğunu, ittifakın bozulması nedeniyle sonradan kaybetmesi ise her zaman mümkündür. Her ne şekilde olursa olsun, TBMM çoğunluğunun muhalefet ettiği bir Cumhurbaşkanının konumu, bazı yönlerden, parlamenter sistemdeki azınlık hükümetininkiyle benzeşecektir. CHS’de bir güvenoyu mekanizmasının bulunmaması, TBMM’nin Cumhurbaşkanı üzerindeki nüfuzunu kuşkusuz zayıflatacaktır. Ne var ki TBMM’nin Cumhurbaşkanı doğrudan düşürmek yerine hareket edemez hâle getirebilmesinin önü açıktır. Bu, CK’ların alanını daraltma maksadıyla yürütmenin konusuna giren konuların ayrıntılarıyla kanunla düzenlenmesi gibi hukuka uygun yollarla veya bazı önemli konularda, maddi anlamda açıkça yürütmenin alanına giren konularda fonksiyon gasbı yapılması suretiyle gerçekleştirilebilir. Türkiye’nin çatışmacı siyasi kültürü göz önünde bulundurulduğunda bu ikinci ihtimalin de çok düşük olmadığı savunulabilir. Nasıl yapılırsa yapılsın, yürütmenin alanını daraltılması sonucunu doğuracak bu gibi siyasi bunalımlar CHS’nin idari takdiri öne çıkaran özüyü tezat teşkil edecektir.

CHS'nin bürokratik yapıyı kırmak için Cumhurbaşkanına verdiği geniş yetkiler yeni bir bürokrasinin doğmasına neden olabilecek boyuttadır (Kırışık ve Öztürk, 2020, s. 185). Zira bunca yetkinin Cumhurbaşkanının dar yönetim çevresi eliyle kullanılması mümkün değildir. CHS ile gelen Cumhurbaşkanlığı ofisleri, başkanlıklar ve danışmanlıklar; bir Cumhurbaşkanlığı bürokrasisi kurmanın ilk adımları olarak görülebilir (Akcagündüz, 2021). Aslında CHS'ye hâkim olan ruh açısından, güçlü bir Cumhurbaşkanlığı bürokrasisi oluşturmanın, geleneksel bürokrasi karşısında dengeleyici odak inşası bağlamında olumlu yanları da bulunabilir. Ancak, bu iki bürokratik odağın çatışması sistemin amaçlarına aykırı sonuçlar doğuracaktır. Muhtemel bir çatışma, öncelikle, karar alma ve uygulama süreçlerinin yavaşlamasına neden olacaktır. Bu sorunun aşılması için bürokrasiler arası dengelerin gözetilmesi yoluna gidilse dahi bu çözüm güç ilişkilerini öncelediği ölçüde etkinlik ölçütünden uzaklaşmasına neden olacaktır. Muhtemel çatışmanın, Cumhurbaşkanının dar çevresine daha yakın olan Cumhurbaşkanlığı bürokrasisinin üstünlüğü ile sonlandırılması da kuşkusuz mümkündür. Yine de alınan kararların uygulanmasında kendisiyle çatışma hâlinde bulunan bakanlık bürokrasisinden yararlanma zorunluluğu göz önünde bulundurulduğunda bunun gerçekçi bir çözüm olduğunu savunmak güçtür. Gücünü kırmaya çalıştığı yerleşik bürokrasiye -en azından uygulama aşamasında- hâlâ muhtaç olması CHS'nin bünyesinde barındırdığı en önemli riskler arasındadır.

Bürokrasinin etkisini kırma amacının fazlaca vurgulanması, devletin kurumsal yapısının zedelenmesi riskini beraberinde getirmektedir. Aşırı bürokrasinin getirdiği bütün olumsuzluklara karşın bürokrasinin bütün kötülüklerin kaynağı olduğu iddia edilemez. Aksine akla, uzmanlığa, liyakate, düzene ve sürekliliğe yaptığı vurgu ile bürokratik yönetim bazı ülke kamu örgütlerinin hâlâ erişemedikleri bir yönetsel etkinlik düzeyine işaret etmektedir. Son dönem Kamu Yönetimi yazınında cılız da olsa bürokrasinin üstün yönlerine işaret eden görüşlere rastlanmaktadır (Drechsler, 2005). Bürokrasiyi etkin bir yönetim biçimi olmaktan uzaklaştıran, olumlu özelliklerinin aşırı kullanımı olmuştur. Uzmanlığın fazlaca vurgulanması demokratik yönelimlere, düzen ve sürekliliğin fazlaca vurgulanması inisiyatif alan bırakmamıştır. Bürokrasi karşılığında aşırıya gitmenin de istenmeyen etkileri olabilir. Sistemin verdiği yetkilerin ölçsüzce kullanılması, bürokrasiyle birlikte onun temelini oluşturan olumlu yönler de zarar verebilir. Ussallığa indirgenmiş, halktan soyutlanmış, kuralcı ve durağan bir kamu kesiminden uzaklaşırken hedef; büsbütün us-dışılığa sürüklenmiş, amatör, kural tanımaz ve öngörülemez bir kamu kesimine tutulmak olmasa gerektir.

CHS'nin Türk kamu yönetimine kazandıracığı hız da en uygun düzeyde kullanılmaması hâlinde sorun çıkarma potansiyeline sahiptir. Kamu yönetiminde hantallık arzulanır bir özellik olmamakla birlikte aşırı hız da uygun değildir. Birden ortaya çıkan sorunlara hızla cevap verebilmek adına uzun hazırlık süreçlerinden feragat edilebilir. Ancak, kamu yönetiminin genel işleyişi, en uygun hızı yakalamak zorundadır.

Geç uygulanan kararların yerindeliğinin bir anlamı kalmadığı gibi yerinde olmayan kararların hızla uygulanmasının da bir değeri yoktur. CHS; TBMM, kamuoyu ve bürokrasinin karar alma sürecinde neden olabileceği yavaşlamayı azaltma imkânı getirirse de bunun bir maliyeti bulunmaktadır: Gereği kadar uzun bir hazırlık süreci içinde yeterince olgunlaştırılmamış kararlarda hata payı kuşkusuz daha yüksek olacaktır. CHS'nin aşırı hız kazalarına karşı büsbütün korunaksız olduğu söylenemez. Açıklandığında veya uygulandığında hatalı olduğu anlaşılan kararların hızla gözden geçirilmesi ve uygulamanın hızla yön değiştirmesi, sistemin kendini koruma mekanizması olarak görülebilir (Önder ve Sunar, 2021). Burada asıl risk, kamu yönetiminde istikrar ve öngörülebilirliğin yok olmasıdır. Sıklıkla hatalı kararların alındığı/uygulandığı ve sıklıkla bunların gözden geçirilerek değiştirildiği bir kamu yönetimi istikrarsız ve öngörülemez olmaya mahkumdur. TBMM'nin yürütme üzerindeki azalan etkisine koşut olarak yürütmenin şeffaflıktan daha uzak hareket edebilme yeteneği kazanması, karar alma süreçlerinin bakanlık bürokrasilerinden daha dar ve kapalı bir çevrede yürütülmesi; CHS'yi eski sisteme nazaran daha öngörülemez kılmaktadır. İstikrarsız ve öngörülemez bir kamu yönetimi, yalnızca kendi uzun vadeli amaçlarına ulaşmakta zorluk çekmekle kalmayacak, kamu kesimi dışındaki planlama çabalarına da genel olarak zarar verecektir.

CHS'nin merkezîyetçilik vurgusu, daha ussal bir kamu kesimi oluşturma yolunda önemli bir kazanım olmakla birlikte, birtakım riskleri de beraberinde getirmektedir. Yönetim faaliyetinin karmaşık ve

yüksek düzeyde belirsizlikler içeren bir çevrede sürdürülmesi, fazlaca ussallaştırılmış sistemlerin başarısız olmasına yol açmaktadır. Farklı toplum kesimlerinin çatışan amaçlarını birleştirmek ve çok sayıda hizmeti ulusal ve küresel belirsizlikler içeren bir çevrede sunmak zorunda olan kamu kesiminin daha artırımı bir yaklaşımla ve “el yordamıyla” yönetmesi gerekmektedir (Lindblom, 1959). Siyasi ve ekonomik istikrarsızlıkların hâkim olduğu bir coğrafyada varlığını sürdürme çabasında, orta büyüklükte bir devlet olarak Türkiye için bu durum evleviyetle geçerlidir. CHS'nin, yetkileri merkezde toplayarak farklı siyasa alanları arasındaki eşgüdümü artırması, kamu yönetiminin genel işleyişi açısından etkinliği artırsa da acil durumlarda manevra yeteneğini azaltacaktır. Normal dönemlerde etkinliği azaltan bir unsur olarak görülebilecek esnek -hatta tutarsız- stratejiler, acil durumlarda genel strateji değişikliğinin mümkün olduğu ana kadar yeni duruma kısmen cevap verebilecektir.

Üst düzey kamu görevlilerinin kamu kesimi dışından atanmasının yukarıda değinilen muhtemel katkılarının yanı sıra kamu bürokrasisinin geneline yansiyacak olumsuz etkileri de olacaktır. Yükselme imkânı, diğer örgütler gibi kamu kurumlarında da örgütsel çekiciliği artıran unsurlar arasındadır. Hatta kamuda yükselme ihtiyacının özel kesimdekinden daha güçlü olduğu da ileri sürülebilir. Üst düzey kamu görevleri, özellikle kariyer memurlarının tabii kariyer planlamaları içindeki en yüksek hedefleri konumundadır. Daha alt düzeydeki görevlerden farklı olarak üst düzey görevlerde siyasa yapımına fiilen etki edebilme imkânının bulunması, bunları daha da çekici hâle

getirmektedir (Gabris ve Simo, 1995; Perry ve Wise, 1990). Üst düzey kamu görevlerinde özel kesim çalışanlarının fazlaca tercih edilmesi, kamuda kariyer yapmak isteyen işgücünün bir bölümünü özel kesime itecektir. Örgütsel çekiciliğin azalması, üst düzeyden ziyade orta düzeyde kamu yöneticilerinin niteliklerinde bir düşüş olarak kendini gösterebilir.

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

Tablo 2. CHS'nin sunduğu fırsatlar ve neden olabileceği riskler

Üst düzey kamu görevlerine atamaların CK ile düzenlenmesi, partizan atamaların önünü açma riskini taşımaktadır. Atama ölçütlerini belirleyen makam ile atamaları gerçekleştiren makam aynı olduğundan CHS, ölçütün atanacak kişiye göre sürekli değiştirilmesi veya herhangi bir değişikliğe gerek duyulmayacak ölçüde gevşek ölçütlerin belirlenmesine kapıyı açık bırakmaktadır. Bu arka kapı yalnızca partizan atamalara değil, kayırmacılığın her türüsüne açıktır. Benzer bir sistemin uzun süreden beri yürürlükte olduğu ABD'den farklı olarak bu atamalar yasamanın denetimine tabi değildir. Yeni sistemde, kadro yağmasının neden olduğu sıkıntılardan ders alan ABD'de oluşturulan Liyakat Kurulu gibi kurumsallaşmış bir yapı da bulunmamaktadır. Üstelik, hangi görevlerin üst düzey kamu görevi olduğuna ilişkin anayasal bir ölçüt de belirlenmiş değildir. Çatışmacı siyasi kültür göz önünde bulundurulduğunda Cumhurbaşkanlığı makamının el değiştirdiği dönemlerde Anayasa'daki boşluğun suistimal edilmesi ve kadro yağmasına benzer uygulamaların görülmesi hiç şaşırtıcı olmayacaktır. Siyasetle fazlaca iç içe geçmesi, kamu yönetimini etkin ve meşru olmaktan uzaklaştıracaktır.

Bu bölümde değinilen fırsat ve riskler Tablo 2'de bir arada gösterilmiştir. Buna göre, CHS güdüleme konusunda önemli bir fırsat sunmamakta, aksine, kamu kesimi örgütsel çekiciliğinin azalması riskini beraberinde getirmektedir. Bunun dışındaki sorun alanlarında CHS'nin birtakım fırsatları ve riskleri bünyesinde taşıdığı görülmektedir. CHS'nin kamu yönetimi sorunlarına çözüm getirme konusundaki sınırlılığı sonraki bölümün odağını oluşturmaktadır.

Yeni sistem ve Türk kamu yönetiminin eskimeyen sorunları

CHS, Türk kamu yönetimine bazı açılardan katkıda bulunma potansiyeline sahip olmakla birlikte bütün yönetim sorunlarının çözümünü bir hükümet sistemi değişikliğine bağlamak gerçekçi değildir. CHS'nin bazı alanlara etkisi sınırlı hatta olumsuz olabilir. Siyaset-yönetim iç içeliği, bu alanlar arasındadır. Siyaset-yönetim iç içeliği, Türkiye'nin gündemine CHS ile girmiş değildir. Aksine, Türkiye'de günümüzdeki anlamıyla siyasi partilerin belirlediği ilk dönem olarak görülebilecek II. Meşrutiyet'ten bu yana bu sorun varlığını sürdürmektedir (Önder ve Sunar, 2021). Özellikle partiler arası rekabetin sertleştiği, bunun toplumda da bir karşılık bulunduğu dönemlerde iktidarı ele geçiren tarafın kamu yönetiminin yapısına ve işleyişine dar siyasi çıkarları doğrultusunda müdahale ettiği, tarafların birbirine bariz üstünlük sağlayamaması hâlinde bu kez bürokrasinin siyaseti vesayet altına aldığı hatta siyasi alanı geçici bir süre kapadığı görülmektedir. CHS, siyaset-yönetim ilişkisi sorununu bir yandan hafifletebilecek ve öte yandan derinleştirebilecek unsurlarla birlikte gelmektedir. Üst düzey atamalarda suistimale açık arka kapılar, sistemin omurgasını oluşturan Cumhurbaşkanının devlet başkanı ve siyasetçi sıfatları arasındaki sınırın muğlaklığı, toplumun siyasi ganimet anlayışına sahip olduğu dönemlerde fazlasıyla çekici gelebilecek merkezîyetçilik düzeyi; CHS'nin, sorunu derinleştirme tehlikesine işaret eden yanlarıdır. Öte yandan, bürokrasinin siyaset üstündeki gayrimeşru nüfuzunu kırması ve bakanlıklara

profesyonellerin atanmasını kolaylaştırması sistemin sorunun çözümüne katkı sunabilecek özellikleridir. Risklerin mi fırsatların mı daha baskın çıkacağını uygulama gösterecektir.

CHS'nin kırtasiyeciliğin ve hantallığın aşılması adına getirdikleri takdire şayandır. Ne var ki sistemin getirdikleri, kamu yönetiminin ancak zirvesini etkileyebilecek niteliktedir. Cumhurbaşkanının bakanlıklar ve üst düzey kamu yönetiminde yüksek performanslı ekipler kurması mümkünse de bunun orta ve alt düzeyde aynı şiddette yankılanacağını gösteren bir kanıt bulunmamaktadır. Aksine mevcut kamu personel sistemi “altı kaval üstü şişhane” deyimini hatırlatırcasına zirvede ve aşağısında farklı ölçütler benimsemektedir. CHS'nin kurumsallaşması hâlinde üst düzeyde kadro güvencesi olmayan, hızlı iş gören, girişimci ve performans odaklı bir kamu yöneticileri zümresinin kurulması mümkündür. Kesimler arası işgücü hareketliliğinin istenen düzeylere çıkarılması hâlinde bu zümre, devlete ve yönetime bakışları itibariyle, son yıllardaki bütün gelişmelere karşın ussal bürokrasinin birçok unsurunu hâlâ ruhunda taşıyan orta-alt kamu bürokrasiyle çatışacaktır. Görevini, bu çatışmanın gölgesinde sürdüreceği sokak düzeyi bürokratları yeni sisteme ayak uydurmadıkça zirvedeki değişikliklerin sahadaki yansımaları oldukça cılız kalacaktır.

CHS'nin, kırtasiyeciliğin temelindeki inisiyatif eksikliği sorununa karşı da köklü bir çözümü yoktur. Sistemin, inisiyatif alabilen bir Cumhurbaşkanı profili gerektirdiği açıktır. Üst düzey kamu görevlerinde de girişimci nitelikleriyle öne çıkan önderler aranmaktadır. Kesimler arası hareketliliğin artması hâlinde aranan

ruhun yakalanması da mümkündür. Ne var ki CHS’de zirvedeki bu değişimi tabana yayacak hiçbir unsur bulunmamaktadır. Aksine, merkezileşmenin imkânlarından yararlanmak için feragat edilen denge ve denetim mekanizmaları, tabandaki inisiyatif zedeleyecek kadar zayıf tutulmuştur. Merkezde biriken müthiş güç karşısında sığınabilecekleri kurumsal bir yapının yokluğunda, kamu görevlilerinin riskten kaçma eğiliminde bir artış şaşırtıcı olmayacaktır. Yine de CHS’yi inisiyatif eksikliğinin sorumlusu gibi göstermek haksızlık olurdu. Türk toplumunda derin kökleri bulunması muhtemel bu sorunun çözümü, geniş kapsamlı bir kamu yönetimi reformuna ve köklü bir toplumsal dönüşüme ihtiyaç duymaktadır. Bu dönüşüm gerçekleşmedikçe, kırtasiyecilik sorunu tam olarak çözülemeyecektir.

Türk kamu yönetimindeki etik sorunların çözümü de tıpkı inisiyatif eksikliği gibi, toplumsal dönüşüme ihtiyaç duymaktadır. Ne var ki kamu yönetimi reformlarında, Türk toplumu ve devletin köklerini yüzyıllardır kemiren ahlaki yozlaşma çoklukla es geçilmektedir. CHS kapsamında yapılan değişikliklerde de etiğin esamisi okunmamaktadır. Aslında, bir anayasa değişikliğine indirgenmiş sistem tartışmalarının etik gibi temel bir sorunu ıskalamasının anlaşılabilir yanları vardır. Şu kadar ki her derdin devası gibi lanse edilen bir reform, etik sorunları görmezden gelmesi hâlinde en başından iddiasını yitirmiş demektir. Zira etik temelde güdülenmeyen bir çalışan, kamu kesiminde çalışsa da kamu görevlisi olmanın gereklerini yerine getiremeyecek; böylelerinden oluşması hâlinde, kamu kesimi, topluma zarar verme pahasına kendi dar çıkarlarını gerçekleştirmeye odaklanacaktır.

CHS'nin etik konusundaki suskunluğu, bir yanıyla, çözümün sorunun kaynağından uzakta arandığını göstermektedir. Güç olan sorunların çözümünü arkaya bırakmak makul bir strateji olmakla birlikte, herhangi bir reforma taşıyamayacağı bir beklenti yükü yüklemek, başarı şansını azaltacaktır.

Sonuç

Bu çalışma, CHS'nin Türk kamu yönetimine muhtemel etkilerini siyasetin günlük telaşından uzak bir çerçeve içinde incelemeyi amaçlamıştır. Bu kapsamda, öncelikle Türk kamu yönetiminin güçlü ve zayıf yönleri ana hatlarıyla çıkarılmış, daha sonra CHS'yle birlikte ortaya çıkan fırsatlar ve riskler tartışılmıştır. Toparlamak gerekirse (Şekil 1), CHS'nin Türk kamu yönetimine üç yönde etki edeceği tahmin edilmiştir: 1) Güçlü olunan alanda zafiyet riski: Bürokratik uzmanlığa siyasi müdahalelerin kamu yönetiminin kurumsal yapısını bozma riski bu kategoriye örnek verilebilir. 2) Zayıf olunan alanda fırsatlar: CK'lar aracılığıyla hızlı düzenleme yapma imkânının performans açığına azaltma fırsatı getirmesi bu kategoriye örnek verilebilir. 3) Uygulamaya bağlı olarak hem fırsat hem risk barındıran yenilikler: Yeni sistemin üst düzey kamu görevlerine özel kesimden atamalar yapma imkânı tanınması, uygulamaya bağlı olarak, çatışan sonuçlar yaratma potansiyeli taşımaktadır. Bu görevlere, özel kesimdeki başarılarıyla tanınan yöneticilerin atanması kamu yönetimindeki insan kaynağının niteliğini yükselterek örgütsel çekiciliği artıracaktır. Bu görevlere siyasi saiklerle, düşük profilli isimlerin atanması ise nitelikli insan kaynağının

liyakate önem vermeyen kamu personel sisteminin dışında kariyer imkânı aramasına neden olacaktır. CHS'nin siyaset-yönetim ilişkisine etkisinde de çatışan etkiler söz konusudur. Cumhurbaşkanının merkezî konumu kamu bürokrasisinin siyaset üzerinde vesayet oluşturmasını engeller niteliktedir. Ancak, aynı konum kamu bürokrasisinin -özellikle üst düzeylerde- siyasileşmesi sonucunu da doğurabilecektir. Şu durumda, CHS'nin Türk kamu yönetimine etkilerini basitçe olumlu ya da olumsuz olarak nitelendirmek mümkün değildir. Uygulama, sistemin başarı ve başarısızlıklarında anahtar rol oynayacaktır.

Çalışmada, ayrıca, kamu yönetiminin bazı güçlü ve zayıf yanları üzerinde CHS'nin ciddi bir etkisinin olmayacağı savunulmuştur. Türk kamu yönetiminin güçlü yönleri arasında sayılan devlete bağlılık ile CHS arasında doğrudan bir ilişki kurulamamıştır. Öte yandan önemli bir zayıf yan olan etik dışı güdüleme de CHS ile düzeltilemeyecek -ya da daha kötüye götürülemeyecek- kadar derin toplumsal kökleri bulunan bir sorundur. CHS'nin bu gibi alanlara etkide bulunamaması, önerilen sistemle ilgili bir eksiklik değildir. Aksine, siyasetin günlük tartışmalarından uzaklaşıldığında, hükümet sistemlerinin kamu yönetimine etkisini, bütün sorunların çözümü ya da bütün kötülüklerin kaynağı olarak görmenin yanlışlığı daha belirgin şekilde ortaya çıkmaktadır. CHS'nin Türk kamu yönetimine olumlu ve olumsuz birtakım etkileri olacaktır; ancak, bunların kapsam ve şiddetine ilişkin iddialı söylemlere kuşkuyla yaklaşmak gerekmektedir. Bu noktada, Wilson'ın (1887) alanın kurucu metni olarak kabul edilen makalesinde ileri sürdüğü, kamu yönetiminin siyasetin basit bir uzantısı olmadığı

iddiasını hatırlatmak yerinde olacaktır. Kamu yönetimi, siyaset ve hukuk da dâhil olmak üzere toplumsal gerçekliğin ayrılabilen bütün kategorilerle etkileşim içinde bulunmakla birlikte kendi özerk alanını da yaratma gücüne sahiptir. Böyle karmaşık bir olguya, daha ziyade üst düzey devlet yönetimini ilgilendiren biçimsel değişikliklerle olumlu ya da olumsuz yönde derinlemesine müdahale edilebileceği sanısının, temelsiz bir iyimserlik veya gereksiz bir kötümserlikten fazlasına dayanmadığı anlaşılmaktadır. Bir Anayasa Hukukçusunun demokrasi ile hükümet sistemleri arasında doğrudan ilişki bulunmadığı sonucuna vardığı çalışmasında demokrasi için söylediklerini kamu yönetimine uyarlayarak tekrarlamak gerekirse denilebilir ki kamu yönetiminin iyileştirilmesinde “anayasa ve diğer hukuk kurallarının rolünü abartmamak gerekir.” (Yazıcı, 2002: 187) Anayasa, kanun veya diğer hukuk normlarını düzenlemek hız ve kolaylık açısından daha çekici gelse de Türk kamu yönetiminin iyileştirilmesi ülküsü; çoktandır ihtiyaç duyduğu, toplumun işleyiş ve normlarına -varsa bunların kanunlarına- temas etmenin yollarını arayan bir reform anlayış ve çabasına henüz kavuşabilmiş değildir.



Şekil 1. CHS'nin Türk kamu yönetimine muhtemel etkileri

(Kaynak: Sorumlu yazar)

Mavi oklar olumlu/istenen, kırmızı oklar olumsuz/istenmeyen muhtemel etkilere işaret etmektedir. Sağdaki sayılar, ilgili hücrenin hangi büyük sorun kategorisine girdiğini göstermektedir. 1-Kırtasiyecilik, 2-Güdüleme, 3-Performans, 4-Siyaset-yönetim ilişkisi.

İlgilendiği konunun kapsamı, bu çalışma adına önemli kısıtlılıkları beraberinde getirmiştir. Türk kamu yönetimi ve CHS gibi, görgül çalışma için fazlaca geniş bir sorunun durum belirleme matrisini çıkarma çabası, en başından, yetersiz kalmaya mahkumdur. Üstelik, güçlü ve zayıf yanları, fırsat ve riskleri belirlemenin herkes tarafından

kabul edilen bir ölçütü de bulunmamaktadır. Bu eksiği gidermek adına, Behn'in (1995) önerdiği büyük sorular ve alanın kurucu sorunu bu çalışmanın eksenini oluşturmuştur. Böyle bir yaklaşımı benimsemek, araştırmayı keyfi bir çizgiye girmekten kurtarsa da ilgilenilen konunun bütün boyutlarıyla bu denemeye yansıtılmasını engellemiştir. Türk kamu yönetimini betimlerken kullanılabilecek sayısız güçlü ve zayıf yan bulunduğu gibi, CHS ile ilişkilendirilebilecek fırsat ve riskler de burada sayılanlarla sınırlı değildir. Söz gelimi; demokrasi konusundaki endişeler, denetim sorunları, uyum kanunlarının çıkarılması ve yeni bir düzene ayak uydurma konusunda yaşanan aksaklıklar gibi, yukarıdakilere bir çarpıda eklenebilecek risklere bu çalışmada değinilmemiştir. Ayrıca, burada fırsat olarak değerlendirilen kimi yeniliklerin, uygulamanın nasıl şekillendiğine bağlı olarak risk unsuruna dönüşmesi de mümkündür. Söz gelimi, merkezde toplanan yetkiler, Cumhurbaşkanlığı bürokrasisi içinde alt birimlere devredilmezse kırtasiyeciliği azaltıp kamu yönetimini hızlandırmayacak, beklenenin aksi yönde etkide bulunacaktır (Akcagündüz, 2021: 436). Bu kısıtlılıkları ek olarak, çalışmanın eksenini oluşturan sorun alanlarının, bütün boyutlarıyla irdelendiği de ileri sürülemez. Çalışmada konu edilmeyen demokrasiyi kamusal performans kapsamında değerlendiren hâkim yaklaşım (Boyne, 2002) göz önünde bulundurulduğunda, bu eksenin çalışmada eksik betimlendiğini itiraf etmek gerekir. Demokratik değerlerle güçlü hükümet arasında kurulacak denge bütün demokratik hükümet sistemlerinin temel sorusu olduğuna göre (Karadut, 2020), buradaki betimlemenin, hükümet sisteminin siyasi değerlendirmesi bakımından

da eksik kaldığı kabul edilmelidir. Başlı başına birer araştırma konusu olmak için dahi fazlasıyla derin ve kapsamlı olan yönetim, siyaset, hukuk ve ekonomi sorunlarının tüketici bir çözümlenmesini yapmak gibi bir hedefi olmayan bu deneme, CHS'nin Türk kamu yönetimine karmaşık ve ancak mutedil ölçülerde etki edebileceğini gösterebildiği ölçüde, bütün eksiklerine karşın, amacına ulaşmış olacaktır. Anılan eksiklerin, çalışmanın ana fikrini çürütmek bir yana, desteklediği de ileri sürülebilir. Zira durum çözümlenmesine eklenecek her kalem CHS'nin ilk başta sanılandan daha karmaşık etkileri bulunduğunu gösterecek, hükümet sistemi değişikliğiyle çözülemeyecek nice sorun alanının varlığına işaret edecektir. Temel sorun alanlarına dayanan değerlendirmelerin ötesine geçen kapsamlı görgül çözümlenmeler için, yeni sistemin, özgül etkisinin tespit edilmesini mümkün kılacak derecede yerleşmesini beklemek gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Akbulut, Ö. (2009). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel bir Yaklaşım*, 2.bs., Ankara, Turhan Kitabevi

Akcagündüz, E. (2019). *Akademik bir bakışla. Vali Recep Yazıcıoğlu: Kamu hizmetleri motivasyonu kuramı çerçevesinde bir inceleme*. Astana Yayınları.

Akcagündüz, E. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kilit bir aktör: Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*. 4(2). ss.422-438

Akıncı, B. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin olası demokratik ve ekonomik etkileri. *Turkish Studies*, 12(24). ss.1-16.

Behn, R. D. (1995). The big questions of public management. *Public administration review*, 55(4), 313-324.

Bellante, D., ve Link, A. N. (1981). Are public sector workers more risk averse than private sector workers? *Industrial & Labor Relations Review*, 34(3), ss.408-412.

Boyne, G. (2002). Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales. *Public Money and Management*, 22(2), ss.17-24.

Bozeman, B. (1993). A theory of government "red tape". *Journal of public administration research and theory*, 3(3), ss.273-304.

Çığman, M. Z. (2015). *II. Meşrutiyet Türkiye'sinde siyaset-yönetim ilişkisi (1908-1914)* [Yüksek Lisans Tezi]. İstanbul Üniversitesi.

Çığman, M. Z. (2021). *Türk kamu görevlilerinde kamu hizmeti güdülemesi* [Doktora Tezi]. İstanbul Üniversitesi.

Demir, C., Çohadar, Ö., Gök, G. (2017) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yönetişimin temel ilkeleri bağlamında incelenmesi. *Strategic Public Management Journal*, 3(sı), ss.138-153.

Dinçer, Ö., ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. TC Başbakanlık.

Doğan, B., ve Geyik, A.F., (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(2), ss.19-46

Drechsler, W. (2005). The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Administrative Culture*, VI(1), ss.94-108.

Fayol, H. (1939). *Sınâî ve umumî işlerde idare* (M. A. Çalıkoğlu, Çev.). İnhisarlar Umumî Direktörlüğü.

Findley, C. V. (1996). *Kalemiyeden mülkiyeye: Osmanlı memurlarının toplumsal tarihi*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Gabris, G. T., ve Simo, G. (1995). Public Sector Motivation as an Independent Variable Affecting Career Decisions. *Public Personnel Management*, 24(1), ss.33-51.

Gözler, K. (2019). Osmanlı mülkî idare sistemi üzerinde Fransız etkisi: 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri Fransa’dan mı iktibas edilmiştir? *Amme İdaresi Dergisi*, 52(1), ss.1-32.

Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve kamu yönetimine etkileri. Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 21(39). ss.299-322

Heper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyoloji Açısından Bir İnceleme*, 1. bs., İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları

Hofstede, G. (1984). *Culture’s consequences: International differences in work-related values* (C. 5). SAGE.

İnal, İ.M.K. (1982). *Son asır Türk şairleri*. Dergâh. İstanbul

Karadut, İ.C. (2020). Yeni hükümet sisteminin teorideki ve pratikteki yeri üzerine: karşılaştırmalı bir deneme. *Mâziden âtiye Türk düşüncesi*. 6. ss.25-30

- Karahanoğulları, O. (2013). Fransa'da kamu yönetimi. *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*, 3. Bs, İmge, Ankara ss. 41-143.
- Kırışık, F., ve Öztürk, K. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kamu yönetiminin geliştirilmesi. *Adalet Dergisi*, 65, ss.167-200.
- Köprülü, M. F. (2004). *Bizans müesseselerinin Osmanlı müesseselerine tesiri*. Akçağ.
- Lewis, G. B., ve Frank, S. A. (2002). Who wants to work for the government? *Public administration review*, 62(4), ss.395-404.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of" muddling through". *Public administration review*, ss.79-88.
- Locke, E. A. (1996). Motivation through conscious goal setting. *Applied and preventive psychology*, 5(2), ss.117-124.
- Mardin, Ş. (2006). *Yeni Osmanlı düşüncesinin doğuşu*. İletişim.
- Muallim Naci. (2000). *Osmanlı şairleri*. Akçağ.
- Mumcu, A. (2005). *Osmanlı Devleti'nde rüşvet: Özellikle yargıda rüşvet*. İnkılap.
- Neumann Jr, Francis X. (1996). What makes public administration a science? Or, are its" big questions" really big?. *Public Administration Review*, 56(5), ss.409-15.
- Nicholson-Crotty, S., Nicholson-Crotty, J., ve Webeck, S. (2019). Are public managers more risk averse? Framing effects and status quo bias across the sectors. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2(1).
<https://doi.org/10.30636/jbpa.21.35>
- Oberfield, Z. W. (2009). Rule following and discretion at government's frontlines: Continuity and change during organization socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), ss.735-755.
- Ortaylı, İ. (2005). *İmparatorluğun en uzun yüzyılı*. İletişim.
- Önder, Ö. ve Sunar, S. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve bürokrasi. *21. yüzyılda Türk kamu yönetiminin değişimi*. Ed.: Öcal, A. ve Hayta, Y. Detay Yayıncılık, Ankara. ss.257-287

Özkaya, Y. (1994). *Osmanlı İmparatorluğu'nda âyânlık*. TTK.

Öztürk, N.K. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin temel dinamikleri. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 6(15). ss.69-87

Perry, J. L., ve Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public administration review*, ss.367-373.

Porter, L. W., ve Lawler, E. E. (1968). *Managerial attitudes and performance*. Richard D. Irwin.

Resmi Gazete www.resmigazete.gov.tr (Son erişim: 17.09.2021)

Şaylan, G. (1976a). Günümüz mülkî amirlik sistemini nitelendiren eğilim: Siyasal-yönetimsel yapı bütünleşmesi. *Toplumsal yapıyla ilişkileri açısından. Türkiye'de mülkî idare amirliği*, Ed.: Kurthan Fişek, Türk İdarecileri Derneği, Ankara, ss.38-54.

Şaylan, G. (1976b). Türk idare amirliği sisteminin belirleyici özelliği: Merkezilik. *Toplumsal yapıyla ilişkileri açısından. Türkiye'de mülkî idare amirliği*, Ed.: Kurthan Fişek, Türk İdarecileri Derneği, Ankara, ss.25-38.

Tansel, A. (2005). Public-private employment choice, wage differentials, and gender in Turkey. *Economic development and cultural change*, 53(2), ss.453-477.

Toprak, Z. (2012). *Türkiye'de milli iktisat 1908-1918*. Doğan Y.

Travers, M. (2007). *The new bureaucracy: Quality assurance and its critics*. Policy Press.

Tural, E. (2015). Osmanlı taşrasında Fransa etkisi: 1864 Nizamnamesi'nin arkasında III: Napolyon mu vardı. *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Ed.: Tural, E., Çapar, S., Ankara, TODAİE.

Ülken, H. Z. (1966). *Türkiye'de çağdaş düşünce tarihi*. Selçuk Yayınları.

Vroom, V. H. (1967). *Work and motivation* (3. bs). John Wiley & Sons.

Weber, M. (2012). *Ekonomi ve Toplum*, c.1 Çev.: L. Boyacı, Yarın.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222. <https://doi.org/10.2307/2139277>

Yazıcı, S. (2002). *Başkanlık ve yarı başkanlık sistemleri: Türkiye için bir değerlendirme*. İstanbul Bilgi Ü.Y., İstanbul

Yıldız, M. (2005). Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yöneticisi Davranışı: Recep Yazıcıoğlu Örneği. *Mülkiye Dergisi*, 29(249), ss.97-119.