

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ BİR EĞİLİM: HİBRİT MERKEZİLEŞME

Hacettepe Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi Dergisi
Cilt 38, Sayı 4, 2020
s. 633-654

Cem ANGIN

Dr.Öğr.Gör., Ordu Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
angin52@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-2813-5586>

Barış ÖVGÜN

Doç.Dr., Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilimler Fakültesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
bovgun@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-3634-5791>

Öz: Türkiye’de son dönemlerde oldukça önemli dönüşümler gerçekleşmektedir. Bu dönüşümlerin ana uğrak noktalarından biri de kamu yönetimidir. Özellikle son 10 yıllık dönemde (2010 yılı sonrası) yaşanan dönüşümlere bağlı olarak kamu yönetiminde yeni bir eğilim ortaya çıkmıştır. Bu eğilimin belirmesinde 2010 ve 2017 yıllarında gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ile 2011 yılı ve 2016 yılı sonrasında çıkartılan Kanun Hükmünde Kararnameler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri önemli bir yere sahip olup, çalışmada bu düzenlemeler ele alınmıştır. Çalışmanın ana çerçevesi, beliren bu yeni eğilim üzerine yükselecektir. Bu kapsamda çalışmada, Türkiye’de uzun yıllar etkili olan yürütmeyi güçlendirme eğiliminin bir uzantısı olarak hem siyasi hem de idari merkezleşmenin bir arada varlık gösterdiği yeni bir tür merkezleşmenin ortaya çıktığı ileri sürülmekte ve bu yeni durum sosyal bilimler alanında yeni kullanılmaya başlanan bir kavram olan “hibrit” kavramı üzerinden kavramsallaştırılarak “hibrit merkezleşme” şeklinde analiz edilmektedir. Sonuç olarak Türkiye’de kamu yönetimi alanında yeni bir tür olarak hibrit merkezleşme belirmiş ve bu durum sistem değişikliği ile kurumsallaştırılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Merkezleşme, kamu yönetimi, dönüşüm, kanun hükmünde kararnameler.

A NEW TENDENCY IN PUBLIC ADMINISTRATION: HYBRID CENTRALIZATION

Hacettepe University
Journal of Economics and
Administrative Sciences
Vol. 38, Issue 4, 2020
pp. 633-654

Cem ANGIN

Assist.Prof.Dr., Ordu University
Faculty of Economics and Administrative
Sciences
Department of Political Science and
Public Administration
angin52@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-2813-5586>

Barış ÖVGÜN

Doç.Dr., Ankara University
Faculty of Political Science
Department of Political Science and
Public Administration
bovgun@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-3634-5791>

Abstract Significant transformations have happened lately in Turkey. One of the main points of this transformation is public administration. A new tendency has appeared in public administration due to the transformations occurred in the last decade (after 2010). The referendums in 2010 and 2017, the decree laws and Presidential Decrees issued after 2011 and 2016 have an important role in determining this tendency. The framework of this study is based on this new tendency. In this extensive study, it is proposed that a new type of centralization in which both political and administrative centralization coexist as an extension of the tendency of strengthening executive branch of the state, which has been effective in Turkey for many years, has appeared and this centralization is analyzed as "hybrid centralization" by conceptualizing the "hybrid" concept which has been started to be used recently in social sciences. As a result, public administration forehead emerged as a new kind of hybrid centralization in Turkey and has been institutionalized with this system change.

Keywords: Centralization, transformation, public administration, decree laws.

GİRİŞ

Türkiye’de yürütme erkini güçlendirme çalışmaları ile paralel bir seyir gösteren merkezileşme eğilimi, 1961 Anayasasında 1971 yılında yapılan değişikliklerle yükselişe geçmiş ve 1982 Anayasası ile beraber daha da pekiştirilmiştir. Yürütme erkine geniş kapsamlı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisinin sağlanması, birçok önemli yetki ve görevin verilmesi ve yine birçok önemli kurumun yürütme erkine bağlanması, karar alma ve politika belirleme süreçlerinde yürütme erkini ön plana çıkması, yasama erki karşısında yürütme erkini daha aktif, işlevsel ve belirleyici konuma gelmesi belirtilen bu merkezileşme ve yürütmeyi güçlendirme eğiliminin bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Yine 1982 Anayasasının Başbakan ve Başbakanlığın rolü ve gücünü merkezi yönetim içerisinde daha da artırması, Başbakana bakanlar üzerinde daha geniş bir inisiyatif gücü sağlaması, başbakanlığa birçok stratejik kamu kurum ve kuruluşun (Hazine Müsteşarlığı, DPT, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, TOKİ, GAP gibi) bağlanmasına olur vermesi bir yandan yürütme erkini daha da güçlendirmiş bir yandan da yürütme erki içerisinde aşırı merkeziyetçi bir siyasi kültürün kurumsallaşmasına neden olmuştur (Sadioğlu, 2018: 70). Bu çalışmada yürütmeyi güçlendirme eğilimine ve Türkiye’de kamu yönetimi alanında 2010 sonrası dönemde yaşanan dönüşümlere bağlı olarak yeni bir merkezileşme eğiliminin belirdiği ve bunun nasıl kurumsallaştırıldığı hususu işlenmiştir.

Karar verme süreçlerinin, yetki ve görevlerin tek bir merkezde toplanmasını ifade eden merkezileşme (Mansfield, 1973: 477), Türk kamu yönetiminde son dönem yaşanan dönüşümlerde ön plana çıkan bir kavram ve olgudur. Bu durum Türkiye’de olduğu kadar diğer ülkelerde de giderek güçlenen bir eğilim halini almıştır.¹ Ancak bu çalışmada Türkiye’de son dönem yaşanan dönüşümlerle birlikte farklı bir merkezileşmenin ortaya çıktığı ileri sürülmekte ve bu yeni merkezileşme, sosyal bilimler alanında oldukça yeni bir kavram olan “hibrit” kavramı üzerinden kavramsallaştırılmaktadır. “Hibrit merkezileşme”, kamu yönetimi literatüründe şimdiye kadar kullanılmadığından bu çalışmanın kavramsal özgünlüğü de bu noktada karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmada özellikle 2010 yılından sonra yaşanıldığı iddia edilen merkezileşme eğilimi bu kavram aracılığıyla analiz edilmeye çalışılmaktadır. Çalışmada öne çıkan kavramlardan ilki merkezileşme, diğeri ise çokça vurgu yapılan bir diğeri kavram olan dönüşümdür. Stratejik bir öneme sahip olan dönüşüm kavramı, ekonomik ve toplumsal gereksinimler doğrultusunda yönetimin örgütlenmesinde ve işleyişinde yaşanan değişim sürecinin toplamı olarak tanımlanmaktadır.

Çalışmada kamu yönetimi sadece yürütmenin uygulayıcı kolu olan idare anlamında değil, daha geniş bir düzlemde devlet yönetimi anlamında kullanılmaktadır. Bu nedenle dönüşüm süreci sadece idarenin örgütlenmesi ve işleyişi perspektifinde ele

alınmamakta ve idare dışında kalan devlet yönetiminin diğer alanları da analiz edilmektedir. Bu kapsamda çalışmada 2010 sonrası süreçte gerçekleştirilen düzenlemelerle yasama, yürütme ve yargı erklerinin konumunda ve örgütlenme, kamu personeli, kolluk, yargı gibi birçok alanda yaşanan dönüşümlerle nasıl yeni bir tür merkezileşme inşa edildiği ortaya koyulmaktadır.

1. MERKEZİLEŞME VE İTHAL BİR KAVRAM OLARAK HİBRİT MERKEZİLEŞME

Türkçe karşılık olarak daha çok “melez” ya da “karma” şeklinde kullanılan hibrit kelimesinin etimolojik kökenine bakıldığında Latince “hybrida” dan ya da antik Yunan’a ait “hubris”tan geldiği düşünülmektedir (etymonline, 2020). Hibrit kavramı genel olarak farklı çeşit veya türdeki bitki veya hayvanların sentezlenmesini ifade etmektedir (TÜBA, 2020). Bu anlamda ve kullanımda kavram sosyal bilimler alanına fen bilimleri (biyoloji, genetik, kalıtım bilimi) alanından ithal edilmiştir. Fen bilimlerinde kavramın üreticisi/sahibi kalıtım biliminin öncüsü kabul edilen bilim insanı Gregor Mendel’dir. Mendel, farklı türdeki bitkileri sentezleyerek sonuçlarını gözlemlemiş ve oluşan yeni türdeki bitkilerin karma yani hibrit özellikler sergilediğini ortaya koymuştur.

Bu çalışmada hibrit kavramı etimolojik kökenine ve fen bilimlerindeki işlevine-anlamına benzer şekilde kullanılmaktadır. Buna göre kavram, Türkiye’de özellikle son 10 yıllık süreçte iki farklı merkezleşmenin yani idari ve siyasi merkezleşmenin bir arada olduğu durumu ifade etmek için kullanılmıştır. Hem siyasi hem de idari (yönetmel) bir içeriğe sahip olan merkezleşme kavramı Türkiye’nin 2010 sonrasına yön veren bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Merkez kavramı genelde ülkenin başkentini ve başkent teşkilatını ifade etmek için kullanılırken, merkezleşme ise ülkenin yönetiminde, karar alma süreçlerinde yetki ve sorumluluğunun başkent teşkilatına, bu teşkilatlanma içerisinde ise daha çok yürütme erkinin üst kademelerine doğru çekilmesini ifade etmektedir (Angın, 2019: 366). Diğer bir ifadeyle Övgün (2016: 166)’ün de belirttiği gibi: “Merkezleşme kavramından asıl kasıt, yönetsel düzlemde karar alma ve uygulama yetkisinin ülkenin başkent teşkilatında toplanması ve başkent yetki genişliği kavramı temelinde bu gücünü mülki idarede göstermesidir.”

İdari anlamda merkezîyet, karar alma hiyerarşisinin yukarıdan aşağıya doğru katı bir şekilde işlenmesini, siyasi merkezîyet ise siyasal iktidarın tek merkezli olmasını ifade etmektedir (Övgün, 2016: 166). Siyasi merkezleşmede siyasal aktörler ön plana çıkarken, idari merkezleşmede kamu kurum ve kuruluşlarının ellerinde bulunan yetkilerin bu birimlerden alınarak daha üst bir makama devredilmesi (Güran, 1989: 17)

ve bu devirde amir-yönetici konumundakilerin ön plana çıkması söz konusudur. Türkiye’de son 10 yılda kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmelere bakıldığında bu iki merkezileşmenin önce 2011 yılı KHK’larıyla ön plana çıkartıldığını daha sonra 2016 yılı ve devamında çıkartılan KHK’larla ve gerçekleştirilen sistem değişikliği ile bu iki merkezileşmenin bir arada olduğu hibrit bir merkezileşmenin ortaya çıktığı görülmektedir.

2. HİBRİT MERKEZİLEŞMENİN İNŞASI

AK Parti döneminde özellikle de 2010 yılı anayasa değişikliği referandumu ile gerçekleştirilen yargı reformu sonrasında kamu yönetimi mimarisinde yeni bir merkezileşme eğilimi belirlemiştir. Bu yeni merkezileşme eğilimi hem siyasi hem de idari merkezileşmenin aynı anda belirmesi yani bir tür hibrit merkezileşmenin ortaya çıkması durumudur. 2010 yılına kadar daha çok yerelleşme, yetki devri, katılım ve karar alma mekanizmalarının tavandan tabana doğru yaygınlaştırılması şeklinde dizayn edilen kamu yönetimi mimarisi, daha sonraki süreçte siyasi ve ekonomik nedenlerden dolayı tersi bir istikamette seyir göstermiştir (Övgün, 2016: 161).

2008 Küresel Krizinin hem dünya hem de Türkiye açısından önemli etkileri-sonuçları olmuştur. Bu süreçte özellikle Avrupa ülkeleri bütçe açıkları, düşük büyüme, artan borçlulukla yüz yüze kalmıştır (Sezgin, 2012: 141) . Kriz her ne kadar 2008 yılında ortaya çıksa da daha sonraki süreçte küresel bir etki göstermiştir. Yıllar içerisinde etkisini gösteren küresel krizle beraber Avrupa ülkelerinin ekonomiye doğrudan müdahale ettikleri görülmüştür (Eğilmez, 2013). Türkiye’de de büyümenin yavaşlaması, dış ticaret ve ödemeler dengesinde gerileme ve tasarruf hacminin düşmesi şeklinde etkilerde bulunan bu kriz ortamı sermaye girişinde azalmalara yol açmış ve özellikle de 2011 yılıyla birlikte bu sorunu aşmak için devletin merkezileşme eşliğinde daha yoğun bir müdahale politikası izlediği görülmüştür (Övgün, 2016: 167). Bu anlamda 2010 sonrası süreçte merkezileşmenin belirmesinde krizle mücadelenin daha etkin şekilde sürdürülebilmesi ve daha hızlı kararlar alabilmek olduğu söylenebilir.

Türkiye’de önce 2010 yılı anayasa değişikliği ve ardından çıkartılan 2011 yılı KHK’larıyla siyasi ve idari merkezileşmeyi ön plana çıkartan çeşitli düzenlemeler yapılmış, ardından 2016 ve sonrasında çıkartılan OHAL KHK’ları ve Nisan 2017 yılı referandumuyla oluşturulan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile beraber hem siyasi hem idari merkezileşmenin bir arada olduğu hibrit bir merkezileşme inşa edilmiştir. Yani Türkiye’de uzun süre var olan yürütme erkini güçlendirme eğilimi yeni sistemle beraber bir eğilim olmaktan çıkarak kurumsal bir niteliğe kavuşturulmuştur.

Siyasi ve idari merkezileşmeden bu ikisinin bir arada olduğu durumu ifade eden hibrit merkezileşmeye giden süreçte iki anayasa değişikliği (2010 ve 2017) ve iki

dönemde (2011 – 2016 ve sonrası) çıkarılan KHK'lar oldukça önemli bir yere sahiptir. 2010 anayasa değişikliği önemli bir dönemeçtir, çünkü yürütme erkini ve onun düzenleyici işlemlerini (KHK'ları) denetleyecek olan yüksek yargı erki bu anayasa değişikliği ile yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemede belki de en dikkat çekici şekilde iki detay ön plana çıkmaktadır. İlki, yürütme erkinin yüksek yargı üzerinde denetleyici-belirleyici bir pozisyona gelmesi iken; ikincisi de yüksek yargının yerindelik denetimi yapma işlevinin kaldırılarak önemli bir dönüşümün gerçekleştirilmesidir.

Yüksek yargıda özellikle önemli işlevlere sahip Anayasa Mahkemesi ve Danıştay en önemli dönüşümü yaşayan kurumlar olmuştur. Çünkü KHK çıkarmak için gerekli olan yetki yasasının ya da bir KHK'nın anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunun denetimi Anayasa Mahkemesi'nce yapılmaktadır (Angın, 2019: 365-366). Yine Kamulaştırma Kanunu, Kamu İhale Kanunu ve Çevre Kanunu gereği yapılan işlemlerde gerekli incelemeleri yapan-görüş bildiren Danıştay'dır. Bu yetki ve görevlerin birçoğu zamanla ortadan kaldırılmış ve böylece yürütme erki daha belirleyici konuma erişmiştir. Yargıda yaşanan dönüşüm sadece anayasa değişiklikleriyle sınırlı kalmamış, anayasa değişikliğinden kısa bir süre sonra 2011 yılında çıkartılan KHK'larla bu dönüşüm devam ettirilmiştir.

AK Parti Hükümetlerinin ilk KHK'ları olan ve 2011 yılında çıkarılan 35 KHK ile önce kamu yönetiminde ve karar alma süreçlerinde siyasi ve idari mekanizmalara öncelik verilmiş; ardından 2016-2018 yıllarında çıkarılan OHAL KHK'larıyla ve 2017 yılında geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle siyasi ve idari anlamda ön plana çıkartılan aktörler ve kurumlar Cumhurbaşkanlığı içerisinde toplanarak hibrit merkezileşme inşa edilmiştir. 2011 KHK'larıyla gerçekleştirilen merkezileşme eğiliminde Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Bakan gibi siyasi merkezler ön plana çıkmakta iken; 2016 sonrası döneme gerçeklik veren dönüşümde tüm bu siyasal aktörler ve idari karar mekanizmaları Cumhurbaşkanlığında toplanmış yani hem siyasi hem de idari merkezileşme (=hibrit merkezileşme) gerçekleştirilmiştir (Angın, 2019: 367).

Kamu yönetiminde daha önce var olan parçalı idari yapı, bölüşülmüş siyasi ve idari karar alma mekanizmaları artık siyasi ve idari açıdan Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı altında toplanmıştır. Örneğin bakanlık kurma-kaldırma-dönüştürme, bakanları belirleme-atama-görevden alma (seçilen bakan yerine atanan bakan) üst düzey yöneticileri belirleme-atama-görevden alma-yerini değiştirme, kamu personel kadrolarının belirlenmesi (703 sayılı KHK ve 3 nolu CBK), üst düzey yargı ve askeri bürokrasinin atanması (2010 Yargı Reformu, 703 Sayılı KHK), kamu tüzel kişiliği oluşturma gibi idari ve siyasi tüm işlevler Cumhurbaşkanınca gerçekleştirilmektedir.² Artık hemen hemen tüm idari-siyasi düzenlemeler Cumhurbaşkanının tek başına çıkardığı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ya da Cumhurbaşkanı Kararı ile yapılmaktadır. Yine aynı şekilde ekonomi alanı da çoğu

zaman meclisten çıkan yasalarla değil CBK'lar üzerinden düzenlenmektedir. Benzer şekilde Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde konumlanan yeni teşkilatlanmalar (Politika Kurulları, Yüksek İstişare Kurulu gibi) ve bunlara tanımlanan yeni yetki ve görevler ile hibrit merkezileşme sağlanmıştır.

Yukarıda merkezileşme, siyasi-idari merkezileşme ve hibrit merkezileşme kavramlarına ve bunun gelişim-inşa sürecine değinilmiştir. Takip eden başlıklarda ise hibrit merkezileşmenin inşasında işlevselleştirilmiş bir araç haline gelen KHK-CBK'lar ve bu KHK'larla yaşanan dönüşümün seyri ortaya koyulacaktır. Bu kapsamda ilk önce AK Parti iktidarının ilk KHK'ları olan 2011 KHK'ları, ardından yine AK Parti iktidarının ilk OHAL KHK'ları olan 2016-2018 KHK'ları ve son olarak kısaca CBK'lar ele alınacaktır.

3. HİBRİT (İDARİ+SİYASİ) MERKEZİLEŞMENİN İNŞASINDA DÖNÜM NOKTASI: 2011 KHK'LARI³

AK Parti iktidara geldiği 2002 yılından 2011 yılına kadar her alanda yaşanan dönüşümü daha çok yürütme erkini ön plana çıkararak, yasamayı bir tür yasa yapım aracına çeviren ve istisnai bir yasama tekniği olan torba yasalarla gerçekleştirmiştir. 2011 yılında ise iktidarın yasa çıkartımı için yeterli çoğunluğa sahip olmasına rağmen bu kez istisnai ve yasama ikamesi bir yöntem kullanılarak torba yasalara KHK'lar da eşlik etmeye başlamıştır.

2011 KHK'ları dikkat edilirse 2010 yargı reformunun hemen arkasından çıkarılmıştır. Daha önce de belirtildiği üzere anayasa değişikliği üzerinden gerçekleştirilen yargı reformuyla beraber hem yürütme erki yüksek yargı üzerinde denetleyici bir pozisyona kavuşmuştur hem de yüksek yargının yerindelik denetimi yapma işlevi kaldırılarak önemli bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir. Yüksek yargıda özellikle önemli işlevlere sahip Anayasa Mahkemesi ve Danıştay en önemli dönüşümü yaşayan birimler olmuştur. Bu iki yüksek yargı merciinin önemli yetki ve görevlerinin birçoğu zamanla kaldırılmıştır. Bu anlamda yargının yürütmeyi denetleme yetkisinden, yürütmenin yargıyı belirleme yetkisine doğru bir yargısal dönüşüm yaşanmıştır.

Yargıda yaşanan dönüşüm sadece anayasa değişiklikleriyle gerçekleştirilmemiş daha sonraki süreçte çıkarılan KHK'larla da yüksek yargıda birçok önemli düzenlemeye imza atılmıştır. Örneğin 24.12.2017 tarihinde çıkarılan 696 sayılı KHK ile Yargıtay ve Danıştay'ın üye sayıları arttırılmıştır. Danıştay üyelerinin dörtte birinin Cumhurbaşkanınca seçilmesi, Danıştay üyesi olabilmek için gerekli olan mesleki deneyim süresinin düşürülmesi, Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı ve bakan yardımcılığı yapmış olan kişilerin de Danıştay üyesi olabileceği, belediye kurulurken alınan Danıştay görüşünün kaldırılması yönünde

düzenlemeler yapılmıştır (Angın, 2019: 366). Görüldüğü üzere hibrit merkezileşmeye giden sürecin ilk adımı bu merkezileşmeye aracılık edecek olan KHK'ları ve CBK'ları denetleyecek yüksek yargı mercileri üzerinde (2010 yılı) anayasa değişikliği ve devamında yapılan diğer önemli düzenlemelerle atılmıştır. Daha sonra bu süreci bakanlıklar, personel ve teşkilatlanma alanlarında çıkartılan dönüşüm KHK-CBK'ları izlemiştir.

Diğer bir ifadeyle AK Parti ilk önce KHK'ları (CBK'ları) denetleyecek yüksek yargı mercileri üzerinde anayasa değişikliği ile önemli düzenlemeleri hayata geçirmiş ardından da bizzat KHK'larla birçok alanda, birçok dönüşüm gerçekleştirmiştir. Bu dönüşümün gerçekleştiği en önemli alan bakanlıklar, personel ve teşkilatlanma iken yapılan dönüşümün seyri hem siyasi hem de idari açıdan merkezileşme (hibrit) şeklinde olmuştur. Bu kapsamda ilk önce merkezileşme kavramına ardından da kavramın KHK'larla bakanlıklar üzerinden nasıl hayata geçirildiğine bakacak olursak şunları söyleyebiliriz:

2011 yılında çıkarılan 35 KHK ile doğrudan 488 kanun ve KHK'da düzenleme yapılmıştır (Aydın, 2012: 9). Yine bu KHK'ların 25'i doğrudan bakanlıklarla ilgili olup, bunlardan 5 tanesi ile yeni bakanlık kurulurken (633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar, 634 sayılı KHK ile Avrupa Birliği, 637 sayılı KHK ile Ekonomi, 638 sayılı KHK ile Gençlik ve Spor, 641 Sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlıkları), 5 tanesi ile de bakanlıklarda birleştirme-ayırma (635 sayılı KHK ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji, 639 sayılı KHK ile Tarım ve Hayvancılık, 640 sayılı KHK ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 636 sayılı KHK ile önce Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı kuruldu ve daha sonra bu bakanlık ayrılarak 644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik, 645 Sayılı KHK ile Orman ve Su işleri Bakanlığı şeklinde ikiye bölünmüştür) işlemi yapılmıştır (Angın, 2019: 368). Ayrıca çevre, şehircilik ve orman ile ilgili 6 KHK, gıda, tarım ve hayvancılık ile ilgili 2, Avrupa Birliği ile ilgili 3, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile ilgili 2, Ekonomi Bakanlığı ile ilgili 2, Aile ve Sosyal Politika Bakanlığı ile ilgili 2 KHK çıkartılmıştır (Angın, 2019: 368).

2011 KHK'ları ile bir yandan her bir bakanlıkla ilgili ayrı ayrı düzenlemeler yapılırken⁴ bir yandan da her bir bakanlığın bağlı olduğu üst yasal düzenleme olan "3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun"da da düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin 643 sayılı KHK ile ilk kez 1947 yılında uygulanmaya başlanan devlet bakanlığı uygulamasına son verilmiştir. Böylece devletin üst kademe yönetiminde idari bağlılık ilişkisi, siyasi bağlılığa çevrilerek siyasi merkezileşme yönünde önemli bir adım atılmıştır. İdari düzlemdeki bu değişim aynı zamanda diğer stratejik alanlara da yansımıştır. Örneğin ekonomi alanında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu ve Merkez Bankası gibi ekonominin önemli, özerk idari birimleri doğrudan başbakana bağlı olarak çalışacak

olan tek bir başbakan yardımcısına bağlanmıştır (Dik, 2013: 123). Bu durum aynı şekilde bakanlık örgütlenmesi boyutunda da kendini göstermiş ve çıkartılan 637 sayılı KHK ile kurulan Ekonomi Bakanlığı çatısı altında tüm ekonomi yönetimi üst kademelerde toplulaştırılarak merkezileşme sağlanmıştır (Övgün, 2016: 168).

Yine 3046 sayılı kanunda düzenleme yapan 643 sayılı KHK ile siyasi ve istisnai bir kadro olan, bakan ile müsteşar arasına konumlanan bakan yardımcılığı makamı oluşturulmuştur. Bakan yardımcılığı genel uygulama olarak ABD başkanlık modelinde bulunduğundan (Güler, 2012: 16), yapılan düzenlemeleri daha sonraki süreçte hem siyasi hem de idari merkezileşmenin kurumsallaşmış hali olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin KHK'lar üzerinden ön dizaynı olarak görmek mümkündür. Çünkü 643 sayılı KHK ile bakan yardımcılığı kadrosu oluşturulmuş, daha sonra 703 sayılı KHK ile tüm bakanlıklardaki müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valiliği kadroları kaldırılmıştır. Bu düzenlemeyle bir yandan siyasi ve idari merkezileşme tesis edilmekte bir yandan da kamu personel rejimi içerisinde yeni istisnai kadrolar üzerinden siyasi bir yapılanma gerçekleştirilmektedir. Sadece istisnai kadrolar yaratılmamış aynı zamanda KHK'larla beraber devlet memurluğu, kurumsal uzmanlığa (Gümrük ve Ticaret Uzmanlığı, Maliye Uzmanlığı gibi) dönüştürülmüş, kamu istihdamında uzmanlaşma ağırlık kazanmaya başlamış, kısacası kariyer değil; kadro (iş sınıflandırma) ilkesini destekleyen bir personel rejiminin oluşması yönünde düzenlemeler yapılmıştır (Güler, 2012: 18-19).

Siyasi merkezileşmeye ilişkin bir diğer düzenleme 649 Sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanununun 19. maddesinde yapılan ve bağımsız idari otoriteleri yani üst kurulları bakanlıklara bağlayan düzenlemedir. Buna göre siyasi bir merkez olan bakanlıklara, idari ve özerk bir yapıda olan bağımsız idari otoritelerin her türlü faaliyet ve işlemlerini denetleme yetkisi verilmiştir. Bu kurullar, Türkiye'de izlenen neoliberal politikalar sonucunda siyaseti, ekonomiye müdahaleden uzaklaştırmak için oluşturulan, "geleneksel kamu yönetiminin kamu siyasalarını uygulama işlevlerinin dışında, yargısal nitelikte kararlar alabilen ve geniş idari-mali özerkliğe sahip" birimlerken (Leblebici *vd.*, 2012); 2011 KHK'larıyla bu kurullar bakanlıkların denetimi altına sokulmuş ve böylece üst kurullar nezdinde de bakanlıklar üzerinden merkezileşme sağlanmıştır.

2011 yılı KHK'larıyla merkezileşmeye ilişkin diğer birçok düzenleme bakanlıklar nezdinde gerçekleşmiştir. Örneğin 633 ve 662 sayılı KHK'lar ile çalışma, sosyal güvenlik ve sosyal politika alanlarıyla ilgili olarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı yeniden düzenlenmiştir. 633 sayılı KHK ile yapılan düzenlemelerde dikkat çeken husus yoksullar, yaşlılar, kadın ve çocuklar ile ilgili tüm yetki ve görev daha önce Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Kadın Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı gibi müstakil idari birimlere dağıtılmışken; bu KHK ile beraber tüm yetki ve görev üst siyasi bir

makam olarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığında toplanmıştır. Bu anlamda 663 sayılı KHK ile yapılmaya çalışılan şey bir yandan sosyal güvencenin ve sosyal politikanın kapsamının daraltılması bir yandan da bu alanların tek merkezde toplanarak merkezileştirilmesi olmuştur.

Merkezileşmeye yönelik bir diğer KHK 2011 yılında çıkarılan ve Kalkınma Bakanlığını kuran 641 sayılı KHK'dır. Kalkınma Bakanlığı 1960 yılında kurulan idari ve kurmay bir birim olan Devlet Planlama Teşkilatı'nın dönüştürülmesiyle oluşturulmuştur. Kalkınma Bakanlığı ulusal düzeyde merkezi politikalar belirlemek ve neoliberal politikaların uzantısı olan bölgesel kalkınma ve bölgesel kalkınmanın da uzantısı olan kalkınma ajanslarının çatı örgütlenmesi şeklinde kurulmuştur (Övgün, 2011: 278-279). Tıpkı diğer bakanlık KHK'larında olduğu gibi bu KHK ile yaşanan dönüşümde temel dinamik merkezileşme yönünde olmuştur. Kalkınma Bakanlığı'nın bu noktada temel işlevi planlama aracını ulusal düzeyde merkezileştirmek, merkezi idare eliyle bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesini sağlamaktır (Fedai, 2015: 177). Yine bu KHK ile özerk yapılar şeklinde örgütlenen kalkınma ajansları bakanlık içerisine çekilerek merkezileşme yönünde bir diğer önemli adım atılmıştır. Diğer bir ifadeyle Bölgesel Kalkınma Ajansları merkezi hükümetin bir aygıtına dönüştürülerek merkezileşme aracı olarak işlev görmüştür (Sadioğlu vd., 2020: 373). Özetle görüldüğü üzere Kalkınma Bakanlığı bir yandan idari ve kurmay bir birim olarak DPT'nin yerini alırken bir yandan da önemli birçok yetki ve görevi kendinde toplayarak hibrit merkezileşmeye giden sürece katkı sunmuştur.

2011 yılında çıkarılan 636, 644, 645, 648, 657, 658 sayılı KHK'larla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Türkiye Su Enstitüsü kurularak çevre, şehircilik, orman, su alan ve konularında önemli düzenlemeler yapılmıştır. Çıkarılan KHK'larla orman, çevre ve şehircilik alanlarına ilişkin yetki ve görevler tek bir bakanlığın çatısı altında toplulaştırılarak yine merkezileşme yönünde bir adım atılmıştır.

Çevre, şehircilik, orman ve su alanlarını düzenleyen bu KHK'larla hibrit bir merkezileşmeye katkı sunulmuştur. Çıkarılan KHK'larla bir yandan doğal varlık ve kaynakların piyasalaştırılması, çevre korumanın serbest piyasa ilişkilerine engel olmaması, çevre hizmetlerinin kamusal bir hizmet olmaktan çıkarılması ve ticarileştirilmesi yönünde düzenlemeler yapılırken (Şengül, 2008: 78) diğer yandan daha önce yerele devredilen yetki ve görevler merkeze çekilmiştir. Örneğin kentsel dönüşüm ile ilgili yetki ve görevler daha önceki düzenlemelerde idari ve mali açıdan özerk olan yerel yönetim birimlerine ait iken çıkarılan KHK'larla bunlar Başbakanlığa bağlı TOKİ'ye; imar, çevre, planlama ile ilgili yetkiler yine yerel yönetim birimlerinde iken bu yetkiler Çevre ve Şehircilik Bakanlığına aktarılmıştır.

Yine yukarıda belirtilen KHK'larla kurumların birleştirilmesi, bakanlığa bağlaması ya da kaldırarak yetkilerin Başbakanlığa veya ilgili bakanlığa aktarılması yoluyla merkezileşmeye katkı sunan daha birçok önemli düzenleme yapılmıştır. Örneğin Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Kalkınma Bakanlığı'na, Türkiye Bilimler Akademisi Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na, Devlet Personel Başkanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na, Denizcilik Müsteşarlığı Ulaştırma Bakanlığına bağlanmıştır (Saylam, Öktem, 2015: 13).

Merkezileşme düzleminde ele alınabilecek bir diğer yasal düzenleme 2012 yılında çıkarılan ve 14 ilde büyükşehir kurulmasına olur verdiği için Büyükşehir Yasası şeklinde isimlendirilen 6360 sayılı Kanundur. Bu yasa ile büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırına genişletilmiş, il özel idareleri ile köylerin tüzelkişiliğine son verilerek bunlara ait birçok yetki ve görev Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları-Büyükşehir Belediyeleri arasında paylaştırılmış ve böylece merkezileşmeye farklı bir boyut katılarak yerel düzeyde de merkezileşmeye gidilmiştir. Yani 2010 sonrası süreçte hem yerel düzeyde hem de (yerel yönetimlere ait önemli yetkilerin bakanlıklara aktarılmasıyla) siyasi-idari düzeyde bir merkezileşme gerçekleştirilmiştir.

2010 sonrası süreçte kamu yönetiminde sadece bakanlıklar ve yerel yönetim boyutunda merkezileşmeye gidilmemiş aynı zamanda bürokrasinin yaşayan cismi olan kamu personeli ve onu dizayn eden personel rejimi-yönetimi üzerinde de merkezileşmeye yönelik düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Türkiye'de 2000'li yıllarda personel rejimine yönelik ilk değişim-dönüşüm hamlesi Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Her ne kadar bu kanun yürürlüğe konulmasa da kamu personel rejimi alanında yaşanan önemli değişiklikler için zemin oluşturmuştur (Albayrak, 2017: 14). Örneğin 2011 yılında çıkarılan 35 KHK'nın 25'i, yine aynı yıl KHK'lardan önce çıkarılan 6111 sayılı Torba Kanun ve 2012 yılında çıkarılan Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda da yapılan düzenlemeler ile personel konusunda önemli dönüşümler gerçekleştirilmiştir. Örneğin eşit işe eşit ücret uygulamasına geçilmiş, sicil sistemi kaldırılmış, personel alımında yazılı sınav uygulamasının yanında sözlü sınav (mülakat) uygulaması yaygınlaştırılmış, yine sözlü sınav usulünde sesli ve görüntülü kayıt alma zorunluluğu kaldırılmış, kamu personeline (MEB, EGM, sağlık personeli) performans sistemi uygulanmaya başlanmış, merkezi sınavla kamu personeli alımını by-pass eden yeni (ve istisnai) kadrolar oluşturulmuş, siyasi ve istisnai bir kadro olan bakan yardımcılığı uygulaması hayata geçirilmiş, merkez teşkilatlarda istihdam edilecek tüm uzman ve uzman yardımcısı kadro ve unvanlarını tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Yine Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda yapılan değişikliklerle toplu görüşmeden toplu sözleşmeye usulüne geçilmiştir. Ayrıca toplu sözleşmede uzlaşmaya varılamaması halinde nihai kararı verecek olan Kamu Görevlileri Hakem Heyeti üyeleri yürütme erki tarafından

belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Yani memuriyete ilişkin mali ve sosyal haklar kanun düzeyinden sözleşme düzeyine çekilerek ve ayrıca uzlaşmazlık halinde uyuşmazlığı giderecek heyetin yürütme erkince belirlenmesi sağlanarak personel alanında da merkezileşme güçlendirilmiştir.

Özetle, personel alanında yapılan tüm bu düzenlemelere göz atıldığında kamu personelini politik etkilere açık hale getirebilecek, kamu görevlisinin statü hukukundan kaynaklı güvenceli haklarının içini boşaltabilecek düzenlemelerin hayata geçirildiğini ve ayrıca personel konusunda tüm yetki ve sorumluluğun kademeli olarak üst kademede (önce Başbakan-Bakanlar Kurulu daha sonra Cumhurbaşkanında) toplanarak bu alanda da merkezileşmeye gidildiği görülmektedir.

4. HİBRİT (İDARİ+SİYASİ) MERKEZİLEŞMEDE KURUMSALLAŞMA: OHAL KHK' LARI VE CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ⁵

Türkiye tarihinde son yıllarda yaşanan en önemli olaylardan biri de hiç şüphesiz halk iradesiyle savuşturulan ilk ve tek darbe girişimi olan 15 Temmuz darbe girişimi olmuştur. Bu girişimin bertaraf edilmesiyle devlet yönetiminde önemli ve kapsayıcı birçok adım atılmıştır. Bu adımlardan belki de en önemlisi 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen anayasa referandumu ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi ile olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi sadece bir sistem değişikliğini ifade etmemekte aynı zamanda devletin her bir kademesinde önemli dönüşümlerin yaşanmasını da ifade etmektedir.

Türkiye'de 15 Temmuz sonrası OHAL ilan edilmiş ve bu süreçte bir yandan OHAL'e gerekçe olan konulara yönelik düzenlemeler yapılırken; diğer yandan da kamu yönetiminde önemli dönüşümler gerçekleştirilmiştir. Ayrıca anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilerek kamu yönetiminde yaşanan bu dönüşümün kapsamı genişletilmiştir. Bu süreç içerisinde bir yandan kamu yönetimi mimarisi yeniden şekillendirilirken bir yandan da 2010 sonrası beliren merkezileşme eğilimi farklı bir formda kurumsal bir hale getirilmiştir. Artık geline noktada yürütmeyi güçlendirme bir eğilim olmaktan çıkarılarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kurumsallaştırılmış merkezileşme eğilimi de buna bağlı olarak hibrit (idari + siyasi) yapıya kavuşturulmuştur. Yani idari ve siyasi karar mekanizmaları ile süreçleri birleştirilmiş ve bunlar tek bir merkezde Cumhurbaşkanlığında toplanmıştır.

2010 yılı sonrasında merkezileşmeye yönelik gerçekleştirilen yasal düzenlemeler yeterli görülmemekle birlikte sistem değişikliğine gidilmesi gerektiği belirtilmiş ve bu yöndeki çalışmalar 2017 Anayasa değişikliğiyle partili Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle sonuçlandırılmıştır. Geline noktada iki başlı yürütme erki teke düşürülmüş, yürütmenin kurul tipi düzenleyici aracı olan KHK' lar yerini tekil düzenleyici bir araç

olan CBK'ya bırakmış, kanunla düzenlenmesi gereken hususlar (kamu personeli alanı ve teşkilatlanmaya ilişkin tüm hususlar) Cumhurbaşkanına aktarılmıştır. 2011 yılı KHK'ları hibrit merkezileşmeye giden sürecin yapı taşları niteliğinde iken; 2016 yılı sonrasında çıkarılan KHK'larla gerçekleştirilen düzenlemeler ve geçilen Cumhurbaşkanlığı sistemi ise hibrit merkezileşmeye kurumsal bir nitelik kazandıran gelişmeler olmuştur.

20 Temmuz 2016 tarihinde ilan edilen OHAL, 730 gün sürerek 19 Temmuz 2018 tarihinde kaldırılmıştır. Bu süre içerisinde doğrudan "Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması" başlığı taşıyan 31 KHK, OHAL süresi içerisinde ise toplamda 37 KHK çıkartılmıştır. 1757 maddeden oluşan bu 37 KHK ile emniyet, yargı, sosyal güvenlik, eğitim-öğretim, teşkilatlanma, personel alanlarında birçok önemli düzenleme yapılmıştır. Bu KHK'larla yapılan düzenlemelerin özü idari ve siyasi karar mekanizmalarını merkezileştirmek şeklinde olmuştur. Yani Türkiye'de kamu yönetimi Cumhurbaşkanlığı ve onun altında toplanan teşkilatlanmalarla özdeşleştirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı sistemiyle beraber yürütme erkinin temel düzenleyici aracı haline gelen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ise yeni sistemin temel özelliklerini ve merkezileşmenin yeni formunu (hibrit) ortaya koyan temel göstergelerden biri haline gelmiştir. Buna göre ilk Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) çıkarıldığı 10.07.2018 tarihinden 25.02.2020 tarihine kadarki yaklaşık 2 yıllık süreçte toplam 56 CBK çıkartılmışken, aynı sürede TBMM'den 28 tanesi torba yasa olmak üzere toplam 76 kanun çıkartılmıştır. 56 CBK'da toplam 2098 madde ile birçok alanda düzenleme yapılmışken, meclisten çıkan 76 kanunda (bu kanunlardan 36 tanesi üçer maddeden oluşan uygun bulma yasası olup düzenleme yapmayı içermemektedir) toplam 1191 madde ile düzenleme yapılmıştır. Her ne kadar sayısal olarak TBMM'den çıkan kanun sayısı fazla gibi görünse de CBK'larla yapılan düzenleme sayısı çok daha fazladır. Esasında bu durum siyasi karar mekanizmalarından olan yasama ve yürütme erkleri arasındaki ayırım ve dengenin yürütme erki lehine bozulduğunu yani siyasi merkezileşmenin yürütme erkinde yoğunlaştığını göstermektedir.

Daha önce de belirtildiği üzere Türkiye'de 2010 sonrasında anayasa değişikliği, KHK'lar ve torba yasa(lar) ile idari ve siyasi karar mekanizmaları ön plana çıkartılmış benzer şekilde 2016 sonrasında ise yine anayasa değişikliği, KHK'lar ve CBK'lar ile bu idari ve siyasi karar mekanizmaları yürütme erkinde toplanarak hibrit bir merkezileşme inşa edilmiştir. Örneğin 2016 yılında ilan edilen OHAL ile çıkartılan KHK'ların özünde idari ve siyasi karar mekanizmalarına ait yetki ve görevlerin tümünden yürütme erkinde toplanması yer almaktadır. Yine OHAL süreci içerisinde yapılan anayasa değişikliği ile bu duruma uygun hukuki bir sistem inşa edilmesi de (partili Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi) bu kapsamda düşünülecek önemli bir düzenlemedir.

Hibrit merkezleşmenin temel karakteristiğini ortaya koyması açısından bu dönemde çıkarılan bazı KHK'ları ortaya koyacak olursak şunları söylemek mümkündür: Bu dönemde kolluk, emniyet, milli savunma, milli eğitim, ekonomi, yargı, yükseköğrenim, personel alanlarında birçok önemli düzenleme yapılmış ve bu alanlardaki görev-yetkilerin hemen hemen hepsi yürütme erkinin tepe noktası olan Cumhurbaşkanı'nda toplanmıştır.

Kolluk, emniyet, milli savunma açısından yapılan düzenlemelere bakıldığında: Daha önce özerk ve kendine özgü yapıları bulunan ve merkeze yardımcı idari birimler olan MGK, YAŞ, TSK, YAŞ, Genel Kurmay Başkanlığı gibi genel kolluk-millî savunma gibi alanlar⁶ içerisinde yer alan bu birimler üst noktada Cumhurbaşkanının yetki ve görev sahası içerisine alınmıştır. Askeri makamların yani YAŞ, Genelkurmay Başkanlığı, kuvvet komutanlıklarının yetkileri tamamen sivil makamlar olarak yürütme erkine yani ya Milli Savunma Bakanlığına ya İçişleri Bakanlığına ya da doğrudan Cumhurbaşkanına aktarılmıştır.

Çıkarılan KHK'larla tüm kuvvet komutanlıkları önce (Hava-Kara-Deniz) Millî Savunma Bakanlığına (MSB) bağlanmış ve daha sonra bunlara doğrudan Cumhurbaşkanının emir verebileceği hüküm altına alınmıştır. Generalliğe terfinin Cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleşeceği hüküm altına alınmıştır. Yüksek Askerî Şura'nın (YAŞ) yapısı değiştirilmiş, YAŞ sekreterliği, Genelkurmay Başkanlığı'ndan MSB'ye geçmiş ve Donanma ve Jandarma Genel Komutanı ile orgeneral ve oramirallerin YAŞ üyeliğine son verilmiştir. YAŞ'ın yönetimi, çalışma usulleri, sekreteryaya işlerine ilişkin yönetmeliğinin (anayasa değişikliği öncesi Başbakan iken) Cumhurbaşkanlığınca hazırlanacağı belirtilmiştir.

Millî Savunma Üniversitesi kurularak askeri personel eğitim ve yetiştirmede TSK dışında sivil bir yapılanma tercih edilmiştir. Ayrıca bu üniversitenin rektörünün MSB'nin önerisi CB'nin onayı ile atanacağı belirtilmiştir. MİT, Cumhurbaşkanlığına bağlanmış, Cumhurbaşkanının başkanlığında Millî İstihbarat Koordinasyon Kurulu (MİKK) kurulmuş, TSK Güçlendirme Vakfı Kanunu'nda yapılan değişikliklerle bu vakıf Cumhurbaşkanlığına bağlanmış ve vakfın mütevelli heyetinin Cumhurbaşkanınca belirleneceği belirtilmiştir. Görüldüğü üzere Cumhuriyet tarihi boyunca özerk bir idari yapıya bürünmüş olan askeri alan ve onun uhdesinde olan ulusal savunma-güvenlik çıkartılan KHK'larla yürütme erkinin uhdesine çekilerek sivilleştirilmiş, yani tamamen yürütme erkinin görev ve yetki sahası içine dahil edilmiştir. Bu anlamda yaşanan değişim dönüşümün bir yanında sivilleşme varsa diğer yanında da hibrit merkezleşme bulunmaktadır.

Personel rejimi-yönetimi alanında yapılan düzenlemelere bakıldığında: 2011 yılında çıkarılan 643 sayılı KHK ile Bakan ile müsteşar arasında konumlanan, istisnai

ve siyasi bir kadro olan bakan yardımcılığı uygulaması 2018 yılında çıkarılan 703 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir. Bu KHK ile tüm bakanlıklarda yer alan müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi kadroları kaldırılmıştır. Yani idari bir kadro olan müsteşarlık uygulaması yerine siyasi bir kadro olan bakan yardımcılığı uygulamasına geçilmiştir. Benzer şekilde aynı KHK ile (ve daha sonra 2019 yılında çıkarılan 3 sayılı CBK ile) tüm üst düzey kadroların (yani daire başkanı ve üzeri kadrolar) istisnai memuriyet kapsamına alınması ve bunlar üzerindeki tüm inisiyatifin Cumhurbaşkanına bırakılması usulüne geçilmiştir. Esasında bu durum Türkiye’de kamu personel yönetiminde idari (hukuki) rejimden siyasi rejime geçiş olarak düşünülebilir. Çünkü daha önce idari süreçler içerisinde gerçekleştirilen personel atamaları siyasi bir niteliğe dönüştürülmüştür. Buna göre üst düzey kamu görevlilerinin tamamı partili Cumhurbaşkanlığı sisteminde CBK ile atanmaktadır. Artık hem üst düzey kamu görevlileri atanması hem devlete ait her düzey personel kadronun ihdası hem de her düzey teşkilatlanmanın kurulması-düzenlenmesi Cumhurbaşkanı tarafından CBK’larla gerçekleştirilmektedir.

Yine kamu personeli ile ilgili bir diğer düzenleme 703 sayılı KHK ile Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nda yapılan düzenlemedir. Yapılan düzenlemeyle hükümetle memur zam müzakerelerinde herhangi bir sonuç alınamaması durumunda başvurulacak olan ve 11 kişiden oluşan “Kamu Görevlileri Hakem Kurulu” üyelerinin neredeyse tamamının (7 kişi Cumhurbaşkanı, 4 kişi de üye sayılarına göre yetkili konfederasyon tarafından seçilmekte) Cumhurbaşkanı tarafından seçileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla kamu görevlilerinin her iki yılda bir, mali durumunun-haklarının belirleneceği toplu sözleşme sürecinde uyuşmazlık çıkması durumunda çözüm getirecek olan heyet yine yürütme erki tarafından belirlenmektedir.

Hibrit merkezileşmenin inşasında sadece teşkilatlanma ya da personel rejimi konularında değil; aynı zamanda yargı, ekonomi, akademi gibi diğer birçok stratejik alanda düzenleme yapılmıştır. Örneğin yargı alanına baktığımızda 703 sayılı KHK ile: Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK), Hâkim ve Savcılar Kurulu (HSK) olarak isimlendirilmiştir. HSYK daha önceden 22 asıl ve 12 yedek üyeden oluşurken bu KHK ile 12 üyeden oluşacağı belirtilmiştir. Ayrıca kurulun üye kompozisyonu değişikliğe gidilmiştir. Buna göre kurulda daha önce Adalet Bakanlığı Müsteşarı varken müsteşarlık kaldırılarak yerine bakan yardımcısı getirilmiştir. Yine daha önce bu kurula Danıştay, Yargıtay ve Türkiye Adalet Akademisi de üye belirlerken bunların üye belirleme yetkileri kaldırılmıştır. Dolayısıyla HSK üyelerinin seçilmesi usulü KHK ile büyük oranda değiştirilmiş olup, yeni düzenlemeyle 4 tanesinin Cumhurbaşkanı, 7 tanesinin de TBMM tarafından belirlenmesi usulüne geçilmiştir. Dolayısıyla yapılan düzenlemeyle yüksek yargı alanında da yürütme erkinin etkinliğinin daha da arttığını görmekteyiz (Angın, 2019: 400).

Anayasa Mahkemesi (AYM) kanununda da değişiklikler yapılmıştır. Buna göre AYM'deki bölümlerde üye sayısı yedi kişiden altı kişiye, genel kurul üye sayısı on altı kişiden on beş kişiye düşürülmüştür. Yine bu KHK ile seçimle işbaşına gelmeyen Cumhurbaşkanı Yardımcılarının da yüce divanda yargılanacağı ancak daha önceden yüce divanda yargılananlar arasında yer alan Jandarma Genel Komutanının ise yüce divanda yargılanmayacağı şeklinde düzenleme yapılmıştır. AYM üyeliğine seçilebilecekler arasında bakan yardımcılarını da eklenmiş ve Yüce Divanda yargılanma süresi 3 aylık süre ile sınırlandırılmıştır. Son olarak 703 sayılı KHK ile Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi kaldırılmıştır.

Görüldüğü üzere hibrit merkezileşme sürecinde yürütme erki sadece yasama erkini değil; aynı zamanda yargıyı da önceler bir konuma getirilmiştir. Çünkü yapılan düzenlemelerin birçoğu doğrudan kanunla düzenlenmesi gereken konular olmasına rağmen KHK'larla düzenlenerek Meclis ikincil konuma düşmüştür. Yine yapılan düzenlemeleri denetleyecek olan yargı erki de KHK'larla yeni baştan düzenlenmiş, idarenin yargısal denetimi zayıflamış ve yürütme erki bu alanda da temel belirleyici hale gelmiştir.

Merkezileşme kapsamında ele alınacak bir diğer alan ekonomi yönetimidir. Tıpkı diğer alanlarda olduğu gibi ekonomi yönetimi de hibrit bir yapıda yani idari ve siyasi mekanizmalar toplulaştırılmak ve bir merkeze bağlanmak suretiyle merkezileştirilmiştir. Daha önceki süreçte siyasi ve bağımsız idari birimler arasında bölüşülen-sürdürülen ekonomi yönetimi 2016 yılında Türkiye Varlık Fonu (TVF) Yönetimi A.Ş.'nin kurulmasıyla beraber toplulaştırılmış ve Cumhurbaşkanına bağlanmıştır. Daha sonra çıkartılan birçok yeni KHK (örneğin 680, 684, 696 ve 703 sayılı KHK'lar) ve kanunla bu A.Ş üzerinde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

TVF'yi ekonomi yönetiminin merkezileşmesi olarak görebiliriz. Ekonominin yapısal sorunlarını aşmak amacıyla kurulan TVF ile Türkiye ekonomisinin en önemli varlıkları tek bir yönetimde birleştirmiş, Fonun yönetimi önce Bakanlar Kuruluna daha sonra ise kararname ile Cumhurbaşkanlığına geçmiş, Fonun yönetim kurulunu belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiş, Fon her türlü vergiden, Sayıştay denetiminden ve İhale Kanunundan muaf tutulmuştur.

Akçay (2017a)'ın da belirttiği gibi "TVF ile kamu kuruluşlarının ve bu kuruluşlara ait varlıkların ya özelleştirilmesi ya da bunların teminat gösterilerek ucuz kredi elde edilebilmesi amaçlanmaktadır." Kamu teminatlı alternatif finansman modelini ifade eden TVF, yürütme erkine kamu harcamalarını merkezi bütçe dışından finanse etmeye imkân vermesi yani bir tür merkezi bütçeye paralel bir bütçe (alternatif bir hazine-bütçe) niteliğinde olması ve ayrıca denetimden muaf yapısıyla örtülü bir ekonomi yönetimini getirmesi (Akçay, 2017b), gibi nedenlerle yürütme erkinin

ekonomi alanında hem elini güçlendirmiş hem de tekel konumuna getirmiş olduğu görülmektedir.

680, 684, 696 ve 703 sayılı KHK'lar ile TVF'da çeşitli düzenlemeler yapılmış olup bunlardan bazılarını değinecek olursak şunları söyleyebiliriz. Örneğin şans oyunları lisansları 49 yıllığına TVF yönetimine devredilmiştir. 684 sayılı KHK ile fonun kaynakları arasına kamunun pay sahibi olduğu her türlü varlık eklenerek fonun yapısı daha da genişletilmiştir. 696 sayılı KHK ile yapılan bir diğer önemli düzenleme TVF'na ilgili bakanın teklifi ve Bakanlar Kurulunun (703 sayılı KHK ile CB'nin) onayı ile yurt dışından borçlanabilme yetkisi verilmiş ve bu borcun Hazine garantili borç olduğu belirtilmiştir. Son olarak 703 sayılı KHK ile TVF üzerindeki tüm yetkiler Cumhurbaşkanına aktarılmıştır. Görüldüğü üzere önce ekonomi yönetimi bu fonda toplulaştırılmış ardından bu fon Cumhurbaşkanına bağlanarak idari ve siyasi bir merkezileşme (hibrit) gerçekleştirilmiştir.

Ekonomi yönetimi üzerinden gerçekleştirilen ve hibrit merkezileşme kapsamında değerlendirebileceğimiz bir diğer husus Temmuz 2018'deki değişikliklerle ekonomi alanında Hazine ve Maliye Bakanlığı kurulması, yine bu düzenleme doğrultusunda ekonomiyle ilgili bakanlıkların sayısının 6'dan 3'e inmesi ve ayrıca Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Ekonomi Politikaları Kurulu kurulmasıdır.

Merkezileşme kapsamında milli eğitim ve yükseköğretim alanlarında da önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Örneğin 703 sayılı KHK ile YÖK'ün üniversitelere kadro izni vermesine yönelik yetkisi yürürlükten kaldırılmış, 2 sayılı CBK ile bu yetki Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu kapsamda yapılan bir diğer düzenlemeyle öğretim elemanları kadroları YÖK'ün görüşü alınarak Cumhurbaşkanınca belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Yurt dışında örgün ve yaygın eğitim hizmetleri vermek ve geliştirmek amacıyla okul öncesi eğitimden üniversite eğitimine kadar tüm eğitim süreçlerinde burslar vermek, okullar, eğitim kurumları ve yurtlar gibi tesisler açmak, yurt içi de dâhil olmak üzere bu kurumlarda görev alabilecek öğretmenleri yetiştirmek, faaliyet gösterdiği ülkenin mevzuatına uygun diğer eğitim faaliyetlerini yürütmek için merkezi İstanbul'da olan Türkiye Maarif Vakfı kurulmuştur. Vakfın mütevelli heyeti üyelerinin (toplam 12 üye) çoğu doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmekle beraber diğer üyelerin Milli Eğitim, Maliye ve Dışişleri Bakanlıklarınca belirleneceği belirtilmiştir.

703 sayılı KHK ile 2011 yılında çıkarılan 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığı KHK'sında değişiklik yapılarak, büyükşehir belediyesi, belediye ve il özel idarelerinin artık öğrencilere özel barınma hizmeti veren kurumlara iş yeri açma ve çalışma ruhsatının yerel yönetim birimlerinin veremeyeceği, bunun Millî Eğitim Bakanlığınca verileceği, bakanlığın bu yetkisini valiliklere devredebileceği belirtilmiştir.

Yine aynı KHK ile daha önce 2011 yılında 652 sayılı KHK ile MEB içerisinde kurulan ve okul ve kurum binaları dâhil, taşınmazlara ilişkin her türlü satım, yapma, yaptırma; kamulaştırma işlemlerini yürütme, okul ve eğitim yerleşkesi gibi eğitim tesislerinin gerçek kişilere veya özel hukuk tüzel kişilerine kiralanmasına ilişkin işleri yürütme; Bakanlık taşınmaz ve demirbaşlarını sigortalatma, kiraya verme gibi görev ve yetkileri bulunan İnşaat ve Emlak Grup Başkanlığı'nın çalışma usul ve esaslarını belirleme-düzenleme yetkisi Cumhurbaşkanına geçmiştir.

Görüldüğü üzere 15 Temmuz darbe girişiminin bertaraf edilmesiyle Türkiye yeni bir dönüşüm sürecine girmiştir. Bu dönüşüm sürecinin ana uğrak noktalarından biri olan kamu yönetimi alanında önce KHK'lar ile yürütme erki güçlendirilmiş ardından anayasa değişikliği ile yeni bir sistem inşa edilerek bu eğilim güçlendirilmiştir. Gelineen noktada yönetim-siyaset ayırımından (idari-siyasi merkezileşme) yönetim-siyaset birliğine (hibrit merkezileşme) doğru bir evrilme söz konusu olmuştur.

Özetle Türkiye'de kamu yönetimi mimarisinde yaşanan dönüşümün seyrinde yürütme erki yani Cumhurbaşkanı önemli bir aktör olarak ve kamu yönetiminde güçlü merkezileşme ise bir olgu olarak ön plana çıkmıştır. Çünkü Zengin (2019: 10)'in de belirttiği gibi önce anayasa değişiklikleri, sonra KHK'lar ve en son aşamada ise CBK'lar ile yasama yetkisinin genel ve asli olması durumu yürütme lehine aşındırılmış, merkezileşen anlayış başkent teşkilatı yerine doğrudan Cumhurbaşkanlığı özelinde yoğunlaşmış, devlet yönetiminin merkezi Cumhurbaşkanlığı ile eşitlenmiştir. Yani çalışmada da belirtildiği üzere idari-siyasi mekanizmalar ve karar alma süreçleri yürütme erkinde toplulaştırılmış ve bir tür hibrit merkezileşme inşa edilmiştir.

SONUÇ

Türkiye'de kamu yönetimi alanında özellikle 2010 Anayasa değişikliği ile yeni bir eğilim belirlemiştir. Merkezileşme yönündeki bu eğilim yine 2016 yılında yaşanan darbe girişiminin ardından farklı bir formda ancak (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile) bu kez kurumsallaşmış bir yapıda kendini ortaya koymuştur. Yapılan birçok dönüşüm hamlesinin özü daha çok mevcut düzenin yürütme erki lehine yeniden düzenlenmesi şeklinde olmuştur. Bir yandan yürütme erki yasama ve yargı erkleri karşısında ön plana çıkartılırken bir yandan da kamu yönetimi Cumhurbaşkanlığı içerisine yoğunlaştırılmıştır. Bu durum bazı alanlarda düzenleme yapma yetkisinin sadece yürütme erkine verilmesi, birçok teşkilatın Cumhurbaşkanlığı altında toplanması, idari ve siyasi karar mekanizmaları ile süreçlerinin Cumhurbaşkanında birleştirilmesi ile sağlanmıştır. Örneğin daha önce belirli alanlarda kısıtlı bir düzenleme yetkisi olan (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği gibi) yürütme erkinin yeni sistemle beraber, bakanlıklar, üst kademe kamu görevlileri, Devlet Denetleme Kurulu, MGK

Genel Sekreterliği, sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler konusunda mahfuz alan sağlanarak adeta yasama yetkisinin kapsamı daraltılmıştır.

Bu çalışmada da etraflıca değinildiği üzere gelinen noktada Türkiye’de kamu yönetimi alanında yeni bir tür olarak hibrit merkezileşme inşa edilmiş ve bu durum sistem değişikliği ile kurumsallaştırılmıştır. Kamu yönetiminde idari ve siyasi karar merkezlerinin-süreçlerinin ayırımından birliğine giden (hibrit merkezileşme) bir dönüşüm yaşanmıştır. Diğer bir ifadeyle kamu yönetiminde yaşanan dönüşümün genel karakteristiği, kamu yönetiminin belirleyici alanlarının, süreçlerinin, ilkelerinin (planlama, örgütlenme, personel, idari ve siyasi karar süreçleri, sosyal-ekonomik politikalar) merkezileşerek yürütme erkinde toplanması şeklinde gerçekleşmiştir.

Daha önce idari süreçleri içerisinde gerçekleşen atama, kadro ihdası gibi işlemler yeni sistemde yürütme erkince gerçekleştirilmekte, uzman, kurmay ve ayrı bir idari birim tarafından (DPT) gerçekleştirilen planlama süreçleri kararname ile kurulan, usul ve esasları belirlenen ve yürütme erkine bağlanan birimlerce yerine getirilmekte, yine daha önce yasama erki tarafından yürütülen sosyal ve ekonomik haklar ve politikalar yürütme erkince belirlenmektedir. Tüm bu gelişmeler Türk kamu yönetiminde uzun süre var olan yürütmeyi güçlendirme eğiliminin, hibrit bir merkezileşme üzerinden (idari ve siyasi karar mekanizmalarını ve politika belirleme süreçlerini yürütme erkinde toplanması) kurumsallaştırdığını göstermektedir.

NOTLAR

¹ Dünyada bazı ülkelerde yaşanan merkezileşme eğilimlerine yönelik bkz: ABD: (Elgin & Carter, 2019), Rusya; (Golosov , 2018), (Tellal, E. Keskin, 2020), İngiltere: (Karasu, 2020), bazı Latin Amerika ülkeleri (Eaton, Dickovick, 2004).

² Gelinen noktada mevcut sistem ve durumla ilgili önemli hukuksal analizlere sahip Kemal Gözler, Cumhurbaşkanlığı sisteminin idare hukukunda geçerli olan idarenin kanuniliği ilkesi ile çeliştiğini belirtmektedir. “Bu ilke, idari teşkilât kurma yetkisinin idareye değil, yasamaya ait olduğu anlamına gelir. İdare hukuku teorisinde idarenin teşkilatlanma yetkisi yoktur. Bu yetki egemene ve onun temsilcilerine ait bir yetkidir. İdare, kendi kendini teşkilatlandırma (oto-organizasyon) yetkisine sahip olamaz. Bu nedenle Anayasamız idarenin kanuniliği ilkesini getirmiştir. (Gözler, 2020)”

³ Bu bölümün oluşturulmasında: “ANGİN, Cem, (2019), Türkiye’de Krizler, Kanun Hükmünde Kararnameler ve Devletin Dönüşümü, Ankara Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara”, adlı eserden yararlanmıştır.

⁴ 2011 yılında yapılan düzenlemelerle Türk Kamu Yönetimi teşkilat yapısındaki değişimi değerlendirmesine yönelik bkz: (Saylam, Öktem, 2015).

⁵ Bu bölümün oluşturulmasında: “ANGIN, Cem, (2019), Türkiye’de Krizler, Kanun Hükmünde Kararnameler ve Devletin Dönüşümü, Ankara Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi:, Ankara”, adlı eserden yararlanmıştır.

⁶ Bu alanlara yönelik çıkartılan bazı KHK’ları: 668, 669, 671, 674, 676, 677, 678, 680, 681, 682, 686, 687, 690, 691, 694, 696 sayılı KHK’lar.

KAYNAKÇA

- Akçay, Ü. (2017a, 02 13), *Varlık Fonu ne değil?*, www.gazeteduvar.com.tr: <https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2017/02/13/varlik-fonu-ne-degil/> E.T: 01.01.2019.
- Akçay, Ü. (2017b, 05 22), *Ekonomide durum güncellemesi: Geleceğe Kaçış*, www.gazeteduvar.com.tr: <https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2017/05/22/ekonomide-durum-guncellemesi-gelecege-kacis/>, E.T:01.01.2019.
- Albayrak, S. (2017), Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sonrası Kamu Personel Rejimi, *Memleket Siyaset Yönetim*(33), 1-18. <http://www.msydergi.com/uploads/dergi/233.pdf> E.T: 07.06.2020.
- Angin, C. (2019), *Türkiye’de Krizler Kanun Hükmünde Kararnameler ve Devletin Değişim-Dönüşümü*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Aydın, A. (2012), KHK'lar ve Genel Yönetim: Yasama. L. Demirelli içinde, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetim Çalıştayı* (s. 2-11), Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları No: 366.
- Dik, E. (2013), 643 Sayılı KHK İle Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ve Hiyerarşik Örgütlenme İçerisindeki Konumu, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68(4), 121-145.
- Eaton, K., J. Dickovick (2004), The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, 39(1), 90-122, www.jstor.org/stable/1555384, E.T: 15.03.2020.
- Eğilmez, M. (2013), *Küresel Krizin Neresindeyiz?* <http://www.mahfiegilmez.com/2013/04/kuresel-krizin-neresindeyiz.html>, E.T: 07.07.2020.
- Elgin, D., D. Carter (2019), Administrative (de)Centralization, Performance Equity, and Outcome Achievement in Rural Contexts: An Empirical Study of U.S. Child Welfare Systems, *Governance*(32), 22-43.
- Etymonline (2020, 01 30), Online Etymology Dictionary: <https://www.etymonline.com/word/hybrid>, E.T 30.01.2020.
- Fedai, R. (2015). Kamunun Yönetiminde Artan Merkez Etkisi. B. Övgün içinde, *AKP Nasıl Yönetti (2002-2015)*, 163-203, Ankara: Nika Yayınevi.

- Golosov , G. (2018), Russia's Centralized Authoritarianism in the Disguise of Democratic ederalism: Evidence from the September 2017 Sub-National Elections, *International Area Studies Review*, 21(3), 231–248.
<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2233865918789521>, E.T: 01.04.2019.
- Gözler, K. (2020), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço*. <http://www.anayasa.gen.tr>: <http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>, E.T: 23.03.2020.
- Güler, B. (2012), 6223 Sayılı Yetki Kanunu: Genel Özellikleri Üzerine Bir Değerlendirme. A.A. Akdoğan içinde, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek*, 11-29,. Ankara: YAYED.
- Güran, S. (1989),. İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdarede Merkezileşme Olgusu. *Mülkiye Dergisi*, 22(4), 15-19.
- Karasu, K. (2020), İngiltere'de Kamu Yönetimi. K. K. (Ed.) içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 175-348), Ankara: İmge Kitabevi.
- Leblebici, D., U. Sadioğlu, A. Kurban (2012), Türk Yönetim Sisteminde Bağımsız Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartışmalar. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30(2), 81 - 109. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/306029>, E.T: 01.04.2020.
- Mansfield, R. (1973), Bureaucracy and Centralization: An Examination of Organizational Structure. *Administrative Science Quarterly*, 18(3), 477-488.
https://www.jstor.org/stable/2392200?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents, E.T: 04.04.2020.
- Ostrom, V. (1976), The Contemporary Debate over Centralization and Decentralization. *Publius*, 6(4), 21-32, https://www.jstor.org/stable/3329815?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents, E.T: 23.04.2020.
- Övgün, B. (2011), Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66(3), 263-281.
- Övgün, B. (2016), Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi? *Mülkiye Dergisi*, 40(3), 159-179.
- Sadioğlu, U. (2018), Policy Analysis in Turkey's Central Government: Current Practices and Future Challenges. C. Bakır, & E. Güneş içinde, *Policy Analysis in Turkey* (s. 69-86). Bristol: Bristol University Press, doi:10.2307/j.ctv1fxh2c
- Sadioğlu, U., K. Dede, V. Göçoğlu (2020), Regional Development Agencies in Turkey on the Scope of Governance and Local Elites: An Evaluation after 10-years-experience. *Lex Localis-Journal of Local Self Government*, 18(2), 371-394. doi:<https://doi.org/10.4335/18.2.371-394>.
- Saylam, A., M. Öktem (2015), Türk Kamu Yönetiminde Hizmet Bakanlığı Modeliyle Yeniden Yapılanma: Retrospektif Bir Yaklaşım Mı? *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 5(1), 1-20. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/184923>, E.T: 07.07.2020.

- Sezgin, Z. (2012), Küresel Krizin İkinci Perdesi: 2011 Avrupa Borç Krizi. *İşletme Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 141-150. http://isarder.org/tr/2012cilt4no2/Vol.4_Issue.2-07_full_text.pdf, ET: 23.05.2020.Şengül, M. (2008), Türkiye’de Kamu Yönetiminde Neoliberal Dönüşümün Çevresel Sonuçları, *Memleket Siyaset Yönetim*, 3(6), 67-87.
- Tellal, E., N. Keskin (2020), Rusya Fedarasyonunda Kamu Yönetimi. K. K. (Ed.) içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 485-545, Ankara: İmge Kitabevi.
- TÜBA. (2020), <http://www.tubaterim.gov.tr/>, E.T: 28.05.2020.
- Zengin, O. (2019), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi, *Emek Araştırma Dergisi*, 10(15), 1-24.