

**SPMJ**

Strategic Public Management Journal



**SPMJ**

**STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT  
JOURNAL**

2017  
Special Issue



ISSN 2149-9543  
[www.dergipark.gov.tr/spmj](http://www.dergipark.gov.tr/spmj)



Strategic Public Management Journal (SPMJ) is an internationally reviewed, open-accessed, online journal (double-blind method) that represents a collective effort initiated by an international group aimed at boosting the research in the field of public administration and strategic management. SPMJ represents a unique source of specialized analysis of the transition processes to democracy, of the reform of public administration, of the implementation of strategic public management and of comparative analysis of administrative systems.

The general topic covered by the articles in the Journal is administrative sciences. As a result of an interdisciplinary, modern approach, the articles cover the following specific themes: public management, strategic management, public policy, administrative law, public policy analysis, regional development, community development, public finances, urban planning, program evaluation in public administration, ethics, comparative administrative systems, etc. From the standpoint of the topic covered, SPMJ is lined up with the trends followed by other international journals in the field of public administration.

SPMJ does not charge any fee to process or publish the articles. SPMJ does not pay any fee to the authors for their articles. SPMJ allows reuse and remixing of content in accordance with CC BY license (Creative Commons License). SPMJ allows the authors to hold the copyright of their articles published.

**SPMJ is an international, double-blind reviewed and open-accessed academic journal (<http://www.budapestopenaccessinitiative.org/read>).**

*Strategic Public Management Journal (SPMJ), kamu yönetimi ve stratejik yönetim alanındaki bilimsel çalışmalarını desteklemeyi hedefleyen, uluslararası bir grup tarafından başlatılan kolektif bir çabayı temsil eden uluslararası hakemli (çift-kör hakemli) ve açık erişimli bilimsel bir dergidir. SPMJ, demokrasiye geçiş süreçleri, kamu yönetimi reformları, stratejik kamu yönetimi uygulamaları ve yönetim sistemlerinin karşılaştırmalı analizi için sağlam bir kaynak olma hedefiyle yola çıkmıştır. Dergideki makalelerin kapsadığı genel konu başlığı, yönetim bilimleridir. Çağdaş multi-disipliner yaklaşımın sonucu olarak, makaleler kamu yönetimi, stratejik yönetim, kamu politikası, idare hukuku, kamu politikası analizi, bölgesel kalkınma, toplumsal gelişme, kamu maliyesi, kentsel planlama, program değerlendirme, etik, karşılaştırmalı idari sistemler gibi kamu yönetimindeki spesifik konuları kapsamaktadır. Kapsama alınan konu başlıkları itibarıyla SPMJ, kamu yönetimi alanındaki diğer uluslararası dergilerce izlenen genel eğilimleri de dikkate almaktadır.*

*Dergide yayınlanacak makaleler Türkçe veya İngilizce olacaktır. Yazarlar için bilgiler ve hakemlere yönelik kılavuz, dergi web sitesinin alt menülerinde yer almaktadır. Dergiye yayın ve/veya hakemlik başvurusunda bulunmak isteyen araştırmacı ve akademisyenlerin "E-mail ile abone ol" menüsünü kullanarak dergiye üyelik başvurusunda bulunmaları gerekmektedir. SPMJ'de yayınlanması için makale önerisinde bulunan araştırmacılar, [www.dergipark.gov.tr/spmj](http://www.dergipark.gov.tr/spmj) sayfasında bulunan YAZARLAR İÇİN BİLGİ kısmında belirtilen yazım kurallarına uymalıdır. Bu sayfada makale şablonu da sunulmaktadır.*

*SPMJ, yayınlanmak üzere teslim edilen makaleleri değerlendirmek ve/veya yayınlamak için herhangi bir ücret talep etmemektedir. Ayrıca, yayınlanan makaleler için yazarlara herhangi bir ücret ödenmemektedir. SPMJ, bilimsel yöntemlere uygun olarak, yayınlanan eserlere atıf yapılmak suretiyle (CC BY) yayınlanan makalelerin kısmen kullanımına ve bunlardan çeşitli kısmi derlemeler yapılmasına izin vermektedir. SPMJ, yayınlanan makaleler için yazarlardan tek basım için telif izni almakta, eserin müteakip kullanımına yönelik hak ve sorumluluklar yazara aittir. Ancak, daha önce başka yerlerde yayınlanmış olan çalışmalar, SPMJ tarafından kabul edilmez.*

**Strategic Public Management Journal (SPMJ), çift-kör hakemlik sistemi uygulayan ve açık erişim imkanı sunan uluslararası hakemli bir akademik dergidir.**



*Strategic Public Management Journal (ISSN: 2149-9543), Volume 3, Special Issue 2017*

***Yayıncı / Publisher***

Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA

***Editör / Editor***

Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA (Marmara University, Istanbul)

***Yardımcı Editör / Co-Editor***

Prof. Dr. Hamza ATEŞ (İstanbul Medeniyet University)

***Editör Yardımcıları / Editorial Assistants***

Assoc. Prof. Dr. Mustafa LAMBA (Mehmet Akif Ersoy University, Burdur)

Asst. Prof. Dr. Sezai ÖZTOP (Mehmet Akif Ersoy University, Burdur)

***Uluslararası Bilimsel Danışma Kurulu / International Scientific Advisory Board***

Prof. Dr. Geert Bouckaert (KU Leuven University, BE)      Prof. Dr. Calin Hinteă (University of Cluj, RO)  
Prof. Dr. Constantin M. Profiroiu (Bucharest Un., RO)      Prof. Dr. Emil Turc (Aix-Marseille University, FR)  
Prof. Dr. Hilde Bjorna (Tromso University, NO)      Prof. Dr. Miguel A. Rodrigues (Minho University, PT)  
Prof. Dr. Riccardo Mussari (Siena University, IT)      Prof. Dr. Yusuf Arayıcı (Salford University)  
Assoc. Prof. Dr. Jana Gasparikova (Bratislava, SV)

***Bilim Kurulu / Scientific Board***

Prof. Dr. Asuman Yalçın (Marmara University)      Prof. Dr. Ercan Gegez (Marmara University)  
Prof. Dr. Hamza Ateş (İstanbul Medeniyet University)      Prof. Dr. Hüseyin Gül (Süleyman Demirel University)  
Prof. Dr. Hamza Al (Sakarya University)      Prof. Dr. Önder Kutlu (Necmettin Erbakan University)  
Prof. Dr. Kamil Ufuk Bilgin (TODAIE)      Prof. Dr. Mehmet Melemen (Marmara University)  
Prof. Dr. Mert Uydacı (Marmara University)      Prof. Dr. Mustafa Arslan (Yıldız Teknik University)  
Prof. Dr. Ömer Çaha (Yıldız Teknik University)      Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya (Marmara University)  
Prof. Dr. Recep Bozlağan (Marmara University)      Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen (Hacettepe University)  
Prof. Dr. Hikmet Kavruk (Gazi University)      Prof. Dr. Sezai Dumanoglu (Marmara University)  
Prof. Dr. Yakup Bulut (Mustafa Kemal University)      Prof. Dr. Veysel Eren (Mustafa Kemal University)  
Prof. Dr. Zehreddin Aslan (İstanbul University)      Prof. Dr. Yüksel Demirkaya (Marmara University)  
Prof. Dr. Kürşat Özdaşlı (Mehmet Akif Ersoy University)      Prof. Dr. Tarkan Oktay (İstanbul Medeniyet Ün.)  
Assoc. Prof. Dr. Mustafa T. Karayığit (Marmara Un.)      Assoc. Prof. Dr. Uğur Sadioğlu (Hacettepe Un.)  
Assoc. Prof. Dr. Özer Köseoğlu (Sakarya University)      Assoc. Prof. Dr. Zahid Sobacı (Uludağ University)  
Assoc. Prof. Dr. Nail Yılmaz (Marmara University)      Assoc. Prof. Dr. Sadık Ünay (İstanbul University)  
Assoc. Prof. Dr. Yaşar Kabataş (Marmara University)      Assoc. Prof. Dr. Nihal Ekin Erkan (Marmara University)  
Assoc. Prof. Dr. Aynur Can (Marmara University)      Assoc. Prof. Dr. Hüseyin Toros (İstanbul Teknik Un.)  
Assoc. Prof. Dr. Mustafa Lamba (Mehmet Akif Ersoy Un.)      Assoc. Prof. Dr. Nazım Kartal (Sinop University)  
Assoc. Prof. Dr. İsmail Sevinç (Selçuk University)      Asst. Prof. Dr. Sezai Öztıp (Mehmet Akif Ersoy U.)  
Asst. Prof. Dr. Ahmet Sarıtaş (Mehmet Akif Ersoy Un.)      Asst. Prof. Dr. İlke Bezen Aydoğdu (Fırat University)  
Asst. Prof. Dr. Salih Batal (Yalova University)      Asst. Prof. Dr. Kadir Peker (Kırklareli University)  
Asst. Prof. Dr. Mustafa Kocaoğlu (Ahi Evran University)      Asst. Prof. Dr. Fatih Kırışık (Dumlupınar University)

Strategic Public Management Journal (ISSN: 2149-9543) is an academic publication hosted by Turkish JournalPark ([www.dergipark.gov.tr/spmji](http://www.dergipark.gov.tr/spmji)) and indexed by Directory of Open Access Journals (DOAJ), Directory of Research Journals Indexing (DRJI), Academia Social Science Index (ASOS), Academic Resource Index (Research Bib).



### **Reviewer Board**

Prof. Dr. Veysel EREN Mustafa Kemal University	Prof. Dr. Hamza ATEŞ İstanbul Medeniyet University
Prof. Dr. Yakup BULUT Mustafa Kemal University	Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA Marmara University
Prof. Dr. Kürşat ÖZDAŞLI Mehmet Akif Ersoy University	Prof. Dr. Hüseyin GÜL Süleyman Demirel University
Prof. Dr. Tarkan OKTAY İstanbul Medeniyet University	Assoc. Prof. Dr. Fatih KIRIŞIK Dumlupınar University
Assoc. Prof. Dr. Yakup ALTAN Süleyman Demirel University	Assoc. Prof. Dr. Özer KÖSEOĞLU Sakarya University
Assoc. Prof. Dr. Mahmut DOĞAN Marmara University	Assoc. Prof. Dr. Uğur SADIOĞLU Hacettepe University
Assoc. Prof. Dr. Ali Fuat GÖKÇE Kilis University	Assoc. Prof. Dr. Mustafa LAMBA Mehmet Akif Ersoy University
Assoc. Prof. Dr. Mustafa T. KARAYİĞİT Marmara University	Assoc. Prof. Dr. Mustafa KOCAOĞLU Ahi Evran University
Assoc. Prof. Dr. Nihal EKİN ERKAN Marmara University	Asst. Prof. Dr. Gökhan ZENGİN Marmara University
Assoc. Prof. Dr. Fatih KIRIŞIK Dumlupınar University	Asst. Prof. Dr. Gökhan KALAĞAN Mehmet Akif Ersoy University
Asst. Prof. Dr. Fatma Gül ALTIN Mehmet Akif Ersoy University	Asst. Prof. Dr. Ahmet SARITAŞ Mehmet Akif Ersoy University
Asst. Prof. Dr. Mustafa ARSLAN Neveşehir Hacıbektaş Veli University	Asst. Prof. Dr. Salih BATAL Yalova University
Asst. Prof. Dr. Sezai ÖZTOP Mehmet Akif Ersoy University	Asst. Prof. Dr. Burak Hamza ERYİĞİT Marmara University
Asst. Prof. Dr. Erdal EKE Süleyman Demirel University	Asst. Prof. Dr. Yasemin HAYTA Bitlis Eren University
Asst. Prof. Dr. Vahap GÖKSU Selçuk University	Asst. Prof. Dr. İlknur TÜRE Muğla Sıtkı Koçman University
Asst. Prof. Dr. C. Fatih TÜRE Muğla Sıtkı Koçman University	Asst. Prof. Dr. Cenay BABAOĞLU Nigde Ömer Halisdemir University
Asst. Prof. Dr. Ummahan KAYGISIZ Mehmet Akif Ersoy University	Asst. Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN Mehmet Akif Ersoy University
Asst. Prof. Dr. İlke Bezen AYDOĞDU TOZKOPARAN Fırat University	



## CONTENTS

<u>Article</u>	<u>Pages</u>
Kamu Yönetiminde Değişime Direnç: İç Denetim Örneği <b>DOI: 10.25069/spmj.343054</b> <i>Resistance to Change in Public Administration: Internal Audit Case</i> <b>Sevcan Güleç SOLAK, Ercan OKTAY, Şerife PEKKÜÇÜKŞEN</b>	1-16
Parlamente ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi <b>DOI: 10.25069/spmj.343716</b> <i>The Bureaucracy Seeking its Place Between Parliamentary and Presidential Systems</i> <b>M. Akif ÖZER, Burak ÖZMEN</b>	17-35
2016'daki Emniyet Teşkilatında Görevden Alınmalar, Argyris ve Bilimsellik <b>DOI: 10.25069/spmj.342922</b> <i>Dismissals in Turkish National Police in 2016, Argyris and Scientificism</i> <b>Cemal ÖZTÜRK</b>	36-50
Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi <b>DOI: 10.25069/spmj.342107</b> <i>A Comparative Analysis of the Presidential Decree Power through the American System</i> <b>Çağrı D. ÇOLAK</b>	51-65
15 Temmuz Sonrası İhraçların Sınırlı Rasyonellik Perspektifinden Analizi <b>DOI: 10.25069/spmj.342926</b> <i>Analysis of Dismissals after July 15 from the Perspective of Limited Rationality</i> <b>Cemal ÖZTÜRK</b>	66-82
Başkanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Profesyonel Kent Yöneticiliğinin Uygulanabilirliği <b>DOI: 10.25069/spmj.342352</b> <i>Applicability of the Presidential System and Professional City Management in Turkish Public Administration</i> <b>Murat KÖYLÜ, Murat ÖNDER</b>	83-100



## CONTENTS

<u>Article</u>	<u>Pages</u>
Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi <b>DOI: 10.25069/spmj.343035</b> <i>The New Turkish Presidential Government System in the Light of American Presidential and French Semi-Presidential Systems</i> <b>Hüseyin GÜL, İhsan KAMALAK, Songül SALLAN GÜL</b>	101-120
Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkileri: İspanya ve Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz <b>DOI: 10.25069/spmj.344707</b> <i>Central Administration-Local Administration Relations: A Comparative Analysis on Spain and Turkey</i> <b>Sefa USTA, Erdal BİLGİÇ</b>	121-137
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yönetişimin Temel İlkeleri Bağlamında İncelenmesi <b>DOI: 10.25069/spmj.347916</b> <i>The Analysis of Presidential System in the Context of Basic Principles Of Governance</i> <b>Ceren DEMİR, Özkan ÇOHADAR, Görkem GÖK</b>	138-153
Türkiye'de Sağ Seçmen Bloğunun Konsolidasyonu Bağlamında 16 Nisan Referandumunu <b>DOI: 10.25069/spmj.350039</b> <i>16th April Referendum in the Context of Consolidating the Rightist Voters' Block in Turkey</i> <b>Müslüm KAYACI</b>	154-163

## Kamu Yönetiminde Değişime Direnç: İç Denetim Örneği\*

Resistance to Change in Public Administration:  
Internal Audit Case

Sevcan GÜLEÇ SOLAK<sup>1</sup>

Ercan OKTAY<sup>2</sup>

Şerife PEKKÜÇÜKŞEN<sup>3</sup>

Strategic Public Management Journal  
Volume 3, Special Issue, pp. 1-16  
December 2017  
DOI: 10.25069/spmj.343054  
Received: 12.10.2017  
Accepted: 29.12.2017  
© The Author(s) 2017  
For reprints and permissions:  
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

### Öz

Değişim, yüzyıllardır pek çok alanda konuşulan, tartışılan, fikirler üretilen kavramların başında gelmektedir. En genel anlamda değişimi, mikro ölçekte bireylerin ve örgütlerin, makro ölçekte toplumların ve devletlerin yaşam döngüsündeki kırılma noktaları, var olan düzenin yeni bir düzenle ikamesi olarak tanımlamak mümkündür. Hem mikro ölçekte hem de makro ölçekte meydana gelen mevcut düzenden ayrılış/kopuş/vazgeçiş, farklı seviyelerde dirençle karşılaşmaktadır. Esasında bu direncin temelinde değişimin getireceği yeni durumun belirsizliğinin bireysel ve örgütsel korkular yer almaktadır. Bu sürecin yönetilmesiyle ortaya çıkacak olan yeni durumun kabullenilmesi ve hayata geçirilmesi mümkün olacaktır.

Hem özel sektörde hem de kamu sektöründe meydana gelen değişim ekonomik, siyasi, kültürel ve yönetsel nedenlerle ve genellikle zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Değişimin hayata geçirilmesi ise sektörel (kamu veya özel) farklılıklara rağmen belli bir süreçte gerçekleşmektedir. Bu değişim hareketleri organizasyonların/kurumların yapısını yeniden şekillendirirken örgütte çalışanların örgüt içindeki rollerini de yeniden tanımlamaktadır.

Kamu yönetiminde değişimin ilk adımları mevzuat değişiklikleriyle ve genellikle idari reformlar ile atılmaktadır. Ancak, örgütsel değişimin amacına ulaşabilmesi için tek başına mevzuat değişikliğinin yeterli olmadığı hem küresel hem de ulusal pek çok örnekte görülmektedir. Değişim yönetimi olarak da ifade edilen bu süreçte temel prensip, yasal mevzuat ile birlikte örgüt kültüründe ve çalışanların davranışlarında da bu değişimin istenmesi ve kabullenilmesidir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu idari bir reform olarak kabul etmek mümkündür. Mali denetim sürecinden çok daha öte bir anlama ve içeriğe sahip olan iç denetim sistemi 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 2003 yılında kabul edilip 2006 yılında yürürlüğe girmesine

\* III. Strategic Public Management Symposium Comparative Administrative Models (With particular reference to Presidential System), 2017'de sunulup, özet olarak yayımlanan bildirinin tam metnidir.

<sup>1</sup> Yrd. Doç. Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, [gulecsevcan@hotmail.com](mailto:gulecsevcan@hotmail.com)

<sup>2</sup> Prof. Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, [ercanoktay@hotmail.com](mailto:ercanoktay@hotmail.com)

<sup>3</sup> Yrd. Doç. Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, [serifepotuk@yahoo.com](mailto:serifepotuk@yahoo.com)

rağmen Türk kamu yönetiminde henüz tam anlamıyla işlerlik kazanamamıştır. Bu çalışma kamu yönetiminde değişime direnci, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile öngörülen iç denetim sistemi üzerinden ele almakta ve bu direncin sebeplerini sorgulamaktadır. Direncin kaynağının yönetim kültürü olduğu, yönetim sistemine katılımcı kültürün henüz tam anlamıyla yerleşmediği, belirleyici rolün yöneticilerde olduğu ve sistemin teftiş mantığından kurtarılması gerektiği temel bulgular olarak ortaya konulabilir.

**AnahtarKelimeler:** İç Denetim, Değişim Yönetimi, Değişime Direnç

### **Abstract**

Change is at the leading of concepts that have been spoken, discussed, and produced in many areas over the centuries. It is possible to define the change in the broadest sense as a new regulation of the existing order, the break points of individuals and organizations at the micro-scale, macro-scale life cycles of the societies and states.

Discontinuation, separation and giving up in present system in terms of both in micro scale and macro scale, encounter with resistances at different levels. Indeed, There are both the individual and the organization fears are present which can be defined as instinctively too, due to the uncertainty of the new situation that the change will bring on the basis of this resistance. However, it will be possible to accept the new situation that will arise with the management of this process and to carry into effect.

The change that occurred both in the private sector and in the public sector appear as economic, political, cultural and administrative reasons and as a requirement in general. Carrying into effect of the change occurs in a certain process in spite of sectoral (public or private) differences. While these shifts reshape the structure of organizations / institutions, they also redefine the roles of those who are working within the organization.

The first steps of the change in public administration are taken by legislative changes and usually by administrative reforms. However, it is appear that only legislative changes are not adequate alone in terms of both in the global and thenational in order to achieve the goal of organizational change, The basic principle in this process, which is also referred to as change management, is the desire and acceptance of this change in the organizational culture and the change and acceptance of the behavior of the employees together with the legal legislation.

It is possible to regard the Public Financial Management and Control Law No. 5018 as an administrative reform. Even though the internal audit system, which has much more understanding and content than the financial audit process, was adopted in 2003 by the Law on Public Financial Management and Control No. 5018 and entered into force in 2006, it has not fully become functional in the Turkish public administration yet. This study deals with change resistance in the public administration through the internal audit system envisaged by the Public Financial Management and Control Law numbered 5018 and questions the causes of this resistance.

**Key Words:** Internal Audit, Change Management, Change Resistance

---



## **GİRİŞ**

Küreselleşme ile ortaya çıkan değişim dinamikleri, 21. yüzyılın başlaması ile birlikte yeni bir çehre kazanan dünya düzeninin de temel dayanaklarını oluşturmuştur. Yaşanan bu değişim, sadece belirli bir coğrafi bölge ve toplumla sınırlı kalmamış küresel ölçekte, teknolojik, ekonomik, toplumsal, siyasal, yönetsel ve kültürel pek çok alanda etkisini göstermiştir. Bu değişim büyümeyi, fırsatları ve yeniliği işaret ettiği gibi tehdit, uyumsuzluk ve direnişi de beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda da hem işletme yönetimi hem de kamu yönetimi alanında demokratikleşmeye, esnekliğe, katılımcılığa, bireyin etkinliğine ve yeteneklerinin ön plana çıkarılmasına yönelik değişim hareketlerini arttırmıştır. Bu durum, geleceğin organizasyon yapısını yeniden şekillendirirken örgütte çalışanların örgüt içindeki rollerini de yeniden tanımlamıştır. Devlet içindeki kurumsal ilişkilerin düzenlenmesi, kamu kurum ve kuruluşlarının diğer düzlemlerdeki kuruluşlarla iletişime geçebilmesi böylece, hem farklı alanlardaki kurumlar arasında hem de kurum içinde etkileşim ve işbirliği ihtiyacını doğurmuş, kamu hizmetleriyle ilgili karar verme sürecine katılmayı gerekli kılmıştır. Yani kararların hazırlanması, karara dönüşmesi ve uygulanması aşamalarının birine veya tümüne söz konusu kararlardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenenlerin katılmasına ve katkı sağlaması sürecine ihtiyaç duyulmuştur.

Yaşanan bu değişim ve dönüşümlerden Türk kamu yönetimi de payına düşeni almış, kamu kurumlarında da kimi zaman zorunlu kimi zamanda gönüllü bir takım girişimlerde bulunulmuştur. Çeşitli araştırma ve raporlar kamu yönetiminde değişimin gerekliliğine vurgu yapmış ve bütüncül bir temelde olmasa da parça parça kamu yönetimi ile ilgili düzenlemeler yürürlüğe girmiştir. Özellikle AB'ye tam üyelik yolunda, müktesabata uyum çabaları, bu düzenlemelerin hazırlanmasında ve yürürlüğe girmesinde etkin rol oynamıştır. AB Komisyonu, Avrupa Merkez Bankası, Birleşmiş Milletler, NATO, OECD, IMF, Dünya Bankası, gibi uluslararası kuruluşlar tarafından uygulanan ve üye ülkelere de referans gösterilen bir denetim sistemine geçmek amaçlanmıştır. Bu bağlamda da kamu mali yönetiminde düzenlemeler kapsamında kamuda iç denetimin kurulması gereği de gündeme gelmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu mali yönetim ve kontrol sistemi, Uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu olarak yeniden yapılandırılmıştır. 5018 Sayılı Kanunun Kamu Mali Yönetim Sistemi; şeffaf ve hesap verebilir, stratejik planlama ve performans yönetimine dayalı, sonuç ve hedef odaklı, katılımcı ve paylaşımcı, gelecek yönelimli, yönetime değer katan sistem odaklı denetimi öngörecektir şekilde düzenlenerek 2006 yılında yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı yasa denetim alanındaki bu değişimi de dikkate alarak kamu kurumlarında iç denetimi zorunlu kılmıştır. Bu değişimle, teftiş esaslı denetimden risk esaslı, kuruma katkı sağlayan, rehberlik ve danışmanlık rolleri ile kurumun etkin yönetilmesine yardımcı olan iç denetim uygulamalarına geçilmiştir. Bu bağlamda kamu kurumlarında iç denetimin uygulanması ve etkinliği, yeni yönetim yaklaşımlarından biri olan yönetişimin kabul edilip uygulanmasında önemli aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurumsal yönetimi ve risk yönetimini esas alan iç denetim beraberinde kurum içi değerlendirme, inceleme ve danışmanlık faaliyetleri ile kurum içi yönetişimin gelişmesine katkı sağlayarak kamu kurumlarına değer katmaktadır (Kıral,2014: 318).

## **1. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM**

1970'lerde yaşanan ekonomik krizler devletlerin gelir ve gider dengesinin farklılaşmasına sebep olmuş ve bu ülkelerdeki kamu sektörünü borçlanma ile karşı karşıya bırakmıştır. Birçok ülkede yaşanan bu çıkmaz kamu sektörünün üretkenliğini arttırmaya ve kamu harcamalarını kısımaya yönelik arayışlara sebep olmuştur (Gözel, 2003:198; Kapucu, 2003: 284). Kriz sonrası ortaya çıkan ve özellikle 1980 sonrası döneme rastlayan dönüşüm çabaları, devletin rolünü ve işlevlerini yeniden tanımlamıştır. Daniel Bell bu dönüşümün gerekliliğini “devlet küçük problemler için oldukça büyük, büyük sorunlar için ise oldukça küçük kalmaktadır” diyerek ifade etmekte; bunun sebebini de değişimin hızıyla ilişkilendirerek, büyük bir

sistemin yerel ihtiyaçlar karşısında tepkisiz kalabileceğiyle açıklamaktadır (Bell, 1988). Devletin küçültülüp, piyasa mekanizması mantığının kamu kurumlarına uyarlanması çabalarının artmasıyla devam eden bu süreçte kamu hizmeti, etkinlik, verimlilik, strateji vb. kavramlar farklı şekillerde algılanarak, kamu yönetimi sistemine oturtulmaya çalışılmıştır. Yeni kamu yönetimi ve yönetimin yeniden yapılandırılması (reinventing government) anlayışları bu gelişmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimi disiplini bilim dalının “public administration” deyiminden “public management” deyimine geçiş süreci yani kamu hizmetlerinin sunum şeklinin işletmeleştirilmesi sürecinin bir yansıması olarak “idare” kavramı da değişikliğe uğramıştır (Aydemir, 2004: 34).

Kamu sektörünün hantal yapısı eleştirilerin temel noktasını oluştururken, bu dönemde özel sektörde yaşanan değişiklikler kamu yönetiminde değişimi yönlendiren önemli bir etken olmuştur. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı da bu arayışlar sonucu 1980’li yılların başından itibaren klasik kamu yönetiminin eksik olduğu noktalara bir tepki niteliğinde ortaya çıkmıştır. KYK yaklaşımında, özel sektörün yönetim anlayışı ve pratiklerinin kamu yönetimine uyarlanması söz konusudur. Bu yaklaşım birçok kişi tarafından farklı bakış açılarıyla tanımlanmış sosyal, iktisadi, siyasi ve yönetsel kriterlere göre değerlendirilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, bir taraftan bürokratlar üzerindeki idari kontrolleri azaltarak “serbestleştirme”yi savunmakta, diğer taraftan da bürokratların hizmetlerin üretilmesi ve sunulmasına daha fazla dikkat göstermesini teşvik etmek için piyasa güçlerini harekete geçirmektedir (Demir, 2011: 76). Yeni kamu yönetimi “bütçe ve girdilere odaklı olmaktan sonuçlara odaklı olmaya veya bürokratik süreçlerden aktif yönetime, kontrolden yetki genişletmeye, tekelden rekabete, bireylere sunulan standart hizmetlerden ihtiyaca göre şekillenen hizmetlere veya organizasyon merkezli olmaktan hizmet kullanıcı merkezli bir anlayışa doğru bir hareket” olarak tanımlanmaktadır (Gözel, 2003:195). Bu tanımdan da yola çıkarak yeni kamu yönetiminin esnek ve katılımcı bir kamu yönetimi anlayışının, politizasyonun az olduğu daha rasyonel bir yapının ve akılcı bir insan kaynakları politikasının esas alındığı bir yaklaşım olduğu ifade edilmektedir (Aykaç, 2002:18). Örgütlerde etkinlik, kalite ve verimlilik artışını sağlayabilmek için son yıllarda yönetim bilimi alanında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Toplam kalite yönetimi, insan kaynakları yönetimi, değişim mühendisliği, kıyaslama, öğrenen organizasyonlar, yönetişim gibi yöntemler ve yönetim anlayışları geliştirilmiştir. Bu yöntem ve anlayışlar her ne kadar özel sektördeki kalite ve verimlilik artışı için geliştirilmişse de özellikle son yıllarda kamu sektörünün önemi ve büyüklüğü sebebi ile bu yöntem ve anlayışların kamu sektörüne de uyarlanması yoluna gidilmiştir.

Yeni Kamu İşletmeciliği/Yönetimi (YKİ/YKY) anlayışının, klasik anlamda iş yapmaya dayanan kamu yönetiminin yapısı ve işleyişine yöneltilen eleştirilerden hareketle iletişim ve teknoloji alanındaki gelişmelere paralel olarak özel sektörde gözlemlenen değişim sonucu ortaya çıktığı ifade edilmektedir (Balci, 2016: 3). Thatcher döneminde İngiltere’de ortaya konan uygulamalarla başlayan bu akım asıl ivmesini 1990’ların başında kazanmıştır. YKİ/YKY; politika tercihleri, kamu yönetiminin kuramsal ekonomisi, örgütlenme ve yönetim dizaynı gibi oldukça kapsamlı ve çeşitli anlamlara vurgu yapan bir şemsiye kavram olarak tanımlanmaktadır (Özer, 2005: 128).

YKİ’nin iki temel kaynağı bulunmaktadır ve Hood bunu “YKİ, iki farklı fikrin evliliğine dayanmaktadır” diyerek ifade etmektedir (Hood, 1991:5). Birinci kaynak kamu tercihi teorisi, sorumluluk teorisi ve işlem maliyetleri teorisinden oluşan yeni kurumsal ekonomi teorisidir. Diğer ise, iş yöneticiliği akımı olarak bilinen ve görüşlerini kamu sektörü reformlarını özel sektör yönetiminden ve iş idaresinden esinlenmesi gerektiğini belirten teoridir. Bu teoriler aynı zamanda KYK düşüncesinin eleştirel yanını da oluşturmaktadır. Şöyle ki gerçek yaşamda tüm bireylerin rasyonel hareket edemeyecekleri, tüm bürokratların kendi çıkarlarını arttırmaya çalışmayacakları, kamu sektörünün siyasal çevresinin analizinde ekonomik yöntemleri kullanmanın sınırlarının ve eksiklerinin bulunduğu dile getirilmekte, bu yüzden de yönetim sorunlarının tümünün ekonomik tekniklerle açıklanmayacağı savunulmaktadır (Tortop vd, 2016: 333).

Türk kamu yönetimi de bu paradigma değişiminden nasibini almış ve farklı kanunlarla yeni kamu yönetimi düşüncesi Türk bürokratik yaşamına girmiştir. Örneğin yönetim ve stratejik yönetim 5018 sayılı Kanun ile Türk kamu yönetimine dahil olan ilk kavramlar arasında yer almaktadır. Bu bağlamda 5018 sayılı Kanun ile mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması, uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sistemi oluşturulmak istenmiştir.

## **2. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU VE İÇ DENETİM**

Türkiye’de bütçe hakkı 1924 Anayasası ile birlikte tanınmış ve kamu mali yönetim sistemine ilişkin Cumhuriyet döneminde ilk düzenleme 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı kanun ile gerçekleştirilmiştir. Ancak 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı kanunun esasları, cumhuriyet öncesi dönemde uygulanmaya başlanmıştır. Kamu mali yönetiminin anayasası sayılan 1050 sayılı kanun 1927 yılından itibaren çok küçük değişikliklerle ülkemizde yaklaşık seksen yıl uygulanmıştır. Bu zaman diliminde dünyadaki kamu mali yönetimi ve denetimi sistemlerinde önemli değişimler yaşanmış ve uluslararası iyi uygulama örnekleri ortaya çıkmıştır. Bu süreçte ülkemizde de kamu idarelerinin sayıları giderek artmış, nitelik ve teşkilatlanma şekilleri ile kamusal mal üretiminde nitelik ve nicelik yönünden önemli değişiklikler olmuştur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10.12.2003 tarihinde kabul edilerek 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Ancak 5018 sayılı Kanunun birçok maddesinde değişiklik öngören 5436 Sayılı Kanun 22.12.2005 tarihinde kabul edilerek 24.12.2005 tarih ve 26033 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmış ve iki maddesi dışında 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı kanunun amacı, “kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasının, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlamak üzere kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini kamu bütçesinin hazırlanmasını ve uygulanmasını ve tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek” olarak kanunun 1. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme Geleneksel Kamu Mali Yönetimini düzenleyen 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunundan tamamen farklı yeni kamu yönetimi anlayışına dayalı yeni bir kamu mali yapıyı öngörmüştür. 5018 sayılı kanunla birlikte:

- Mali Saydamlık ve Hesap Verme
- Kamu Mali Yönetim Sürecinde Üst Yöneticiler
- Stratejik Plan - Performans Esaslı Bütçe
- Analitik Bütçe Sınıflandırması
- Tahakkuk Esaslı Muhasebe
- İç Kontrol Sistemi
- İç Denetim
- Mali Tablolar
- Faaliyet Raporları
- Dış Denetim
- Sayıştay Raporlarının Meclise ve Kamuoyuna Sunulması,

gibi değişiklikler Türk kamu yönetimi sistemi içerisine dâhil edilmiştir. Yapılan bu düzenlemeler Türk kamu yönetiminin yeni kamu yönetimi yaklaşımına evrilmesine yönelik bir girişim olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü her ne kadar Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı olarak daha bütüncül bir temelde yapılan

girişimlerle hayata geçirilemese de YKY'in ön gördüğü ve yönetim kavramıyla da sık sık dile getirilen katılımcı ve paylaşımcı yönetimin yanı sıra şeffaflık ve hesap verebilirlik 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Yasası ile hayata geçirilmiştir.

## 2.1. İç Denetim

İç denetim sistemi, tarihsel olarak çok eskilere dayandırılmakta, ilk olarak 13. yüzyılda Venedik, Milano ve Floransa gibi büyük İtalyan ticaret merkezlerinde uygulandığından söz edilmektedir. Bugünkü anlamıyla beraber denetim ve iç denetim sistemi olarak ise ilk olarak 1900'lü yıllarda kıta Avrupa ülkelerinde ele alınmaya başlanmıştır (Yılancı, 2006: 8'dan akt. Kızılboga, 2013:108). İç denetimin bir meslek olarak anılması ise 1941 yılında ABD'de kurulan İç Denetçiler Enstitüsü (IIA-Institute of Internal Auditors) ile gerçekleşmiştir. İç Denetçiler Enstitüsü (IIA - Institute of Internal Auditors) günümüzde de iç denetim mesleği için önemli bir rol üstlenmekte, meslek standartlarını belirleyerek, sertifikasyonunu, akreditasyonunu vb. yürütmektedir. Türkiye'de ise iç denetim önce özel sektörde uygulanmaya başlanmıştır. 1995 yılında IIA tarafından da akredite edilen Türkiye İç Denetim Enstitüsünün (TİDE) kurulmasıyla birlikte, uluslararası standartlarda iç denetim meslekî gelişim ve paylaşım platformu oluşturulmuştur. Kamuda ilk olarak T.C. Merkez Bankası 2002 yılı sonunda İç Denetim Genel Müdürlüğü'nü kurup faaliyete geçirmiştir. 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanunla tüm kamu idarelerinde iç denetimin kurulması öngörülmüştür. Özellikle Avrupa Birliği'ne aday ülkelerde, kamu yönetiminde hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması amacıyla etkili bir iç denetim sisteminin kurulması zorunluluğu ortaya çıkmış ve bunun sonucu olarak iç denetim sistemi, bu ülkelerin çerçeve kanunlarında ve ikincil mevzuatlarında düzenlenmiştir. Ülkemizde de iç denetim sistemi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yerini almıştır. Kanunun 63'üncü maddesine göre : "İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir." şeklinde tanımlanmaktadır. Bu madde iç denetimin kurumsal yapı içerisindeki yerini ve işlevini açıkça tanımlamaktadır. Kurum içi yönetime karşılık gelen iç denetimin bu işlevi, yönetimin pek çok unsuru ile de örtüşmektedir. Bu yönüyle iç denetim, günümüz kamu kurumlarının ihtiyaçları dikkate alındığında geriye dönük klasik denetimi de kapsamakla birlikte, mutlaka ileriye dönük daha iyiye ve yeniliğe dayalı değişimi dolayısıyla dinamik bir denetim sistemini ortaya koymaktadır (Bilge, 2014: 24). Bu dinamik yapı beraberinde risk yönetimi yaklaşımını getirmekte, yönetimin kürek çeken değil dümen tutan yönetim felsefesini desteklemektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Türk kamu yönetimi için iç denetimle ilgili birincil düzey mevzuat olarak kabul edilmektedir. 5018 sayılı Kanunu'nun 63- 67. maddelerinde, iç denetimin tanımı ve unsurları, iç denetçinin görevleri, iç denetçinin nitelikleri ve atanması, İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve bu kurulun görevleri düzenlenmiştir.

İkincil Düzey Mevzuat Kapsamında İç Denetim;

- İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliği
- İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir.

Üçüncül Düzey Mevzuat Kapsamında ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) , iç denetim sisteminin kamu idarelerinde yerleştirilmesine ve uygulanmasına yönelik aşağıda belirtilen tebliğ,

standart ve rehber niteliğindeki üçüncül düzey mevzuatı hazırlayarak yayımlamıştır (2015 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, 2015,16-17):

- Kamu İç Denetim Genel Tebliği
- Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi
- Kamu İç Denetim Standartları
- Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları
- Kamu İç Denetçi Sertifikasının Derecelendirilmesine İlişkin Esas ve Usuller
- 2014-2016 Dönemi Kamu İç Denetimi Strateji Belgesi
- Kamu İç Denetim Rehberi
- İç Denetim Kalite Güvence ve Geliştirme Programı
- Kamu Bilgi Teknolojileri Denetimi Rehberi
- Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi
- Kamu İç Denetim Kalite Güvence ve Geliştirme Rehberi
- Kamu İç Denetim Yazılımı Kullanım Yönergesi

Hazırlanan bu hukuksal yapı, Türk kamu yönetiminde yeni olan iç denetimin tam anlamıyla işlerlik kazanması ve yeni kamu yönetimi yaklaşımının uygulanması için atılan önemli adımlar olarak kabul edilmelidir. 5018 sayılı Kanunun iç denetimle ilgili hükümlerine tabi olan kamu kurumlarında iç denetçiler doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimlerinde faaliyet göstermektedir. İç denetim, o kamu idaresinin en üst otoritesine bağlı olarak onun adına ve onun onayı üzerine o kurumda yapılan bir yönetim faaliyetidir.

İç denetim faaliyeti ve iç denetçilerin organizasyon şemasındaki yeri, iç denetimin bir teftiş olmadığını aksine kamu kurumlarının hedeflerine ulaşması için onlara değer katan, kamu kurumlarını danışmanlık faaliyetleri ile daha ileriye yönlendiren bir yönetim faaliyeti olduğunun somut birer göstergesidir. İç denetçiler, özlük hakkı açısından denetledikleri kuruma bağlı oldukları gibi, sicil ve disiplin açısından da görev yaptıkları idarenin üst yöneticisine veya kuruluna bağlıdırlar. İç denetimin bu boyutu yönetişimin katılım unsuruna karşılık gelmekte, iç denetim çalışanların yönetime katılmasında aracı bir rol üstlenmektedir.

<b>İç Denetim</b>	<b>Teftiş</b>
Harcama sonrası değerlendirme ve danışmanlık, iyi yönetim ve iç kontrolün değerlendirilmesi	Harcama sonrası kontrol ve mevzuata ilişkin ihlallerin tespit edilmesi.
Sistem odaklı	Birey odaklı
Bütün faaliyetlere ilişkin	Esas olarak mali faaliyetlere ilişkin
Sistemleri değerlendirmek ve iyileştirme önerilerinde bulunmayı hedefler.	İhlalleri tespit etmeyi ve yaptırım uygulamayı hedefler.
Sistemin geleceğine odaklı	Geçmiş işlemlere odaklı
Güvene dayalıdır.	Şüpheyeye dayalıdır.
İç denetim raporları güçlü ve zayıf yönler ile geliştirilebilecek alanlara odaklanır. Raporlar eylem planları ile neticelenir.	Teftiş raporları zayıf yönlere ve mevzuat ihlallerine odaklanır. Raporlar yaptırımlarla neticelenir.
Belirli bir programa göre yapılan, risk esaslı denetim söz konusudur	Periyodik olarak ya da Bakanın belirli şüphelere ya da risklere ilişkin talimatı üzerine teftiş söz konusudur.

Denetimi yapılan birim ile görüşülür, önceden haber verilir, tartışılır.	Teftişi yapılacak birime haber verilmez, sürpriz etkisi vardır.
Örneklere dayanarak raporunu oluşturur, bilgi ve belgelerin tümünü incelemeyiz.	Teftişi gerçekleştirilen konunun belirli tarih aralığındaki bütün belgeler incelemeye tabi tutulur.
Uluslararası ve ulusal standartlara göre yapılır.	Standartları yoktur.
Kontrol faaliyeti kapsamına girmez.	Aslen kontrol faaliyetidir.
Sistemin iyileştirilmesine yöneliktir. Raporlarda yer verilen hataların/yanlışlıkların etkisi yıkıcı değildir.	Raporlarda yer verilen hataların/yanlışlıkların yıkıcı etkileri olabilir.
<b>Kaynakça:</b> IDKK tarafından düzenlenen içdenetçi eğitimi ders notlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.	

İç denetim, uygunluk denetimi, performans denetimi, mali denetim, bilgi teknolojisi denetimi ve sistem denetimini kapsamaktadır. Bu denetimler sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilmektedir (Uzun, 2014: 60-65). İç denetim, bu denetim uygulamalarından bir veya birkaçını kapsayacak şekilde risk odaklı yapılmaktadır. Ayrıca, bir faaliyet veya konu tüm türlerde denetim kapsamına da alınabilmektedir. Kısaca iç denetimin amacı, kamu idarelerinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmaktır. İç denetim kesinlikle idareden bağımsız ve idare dışında icra edilen bir faaliyet değildir. Denetim, bizatihi kamu idaresi için yapılmaktadır. Kamu idarelerinin/yöneticilerinin, yönetim ve hesap verme sorumlulukları gereği denetimin yapılması gerekmektedir. İç denetimin kendisi kesinlikle bir amaç olmayıp bir yönetim aracı olarak kabul edilmektedir. Yöneticiler, hem kanuni hem de yönetsel sorumlulukları gereği etkin ve yeterli düzeyde gerçekleşen bir denetim faaliyetinin kurulmasını ve yürütülmesini sağlamakla yükümlüdürler. Bu anlamda, kurumsal düzeydeki iç denetim faaliyeti hem oluşturulan uluslararası standartlar hem de kanunlar çerçevesi itibarıyla o idarenin üst yöneticilerine güvence vermektedir. İç denetçiler tarafından verilen bu güvence, yönetim mercilerinin yanı sıra kurumun diğer paydaşları olarak tanımlanan vatandaşa, kamuoyuna, parlamento veya yerel meclislere, dış denetim organlarına da verilir. İç denetimin diğer fonksiyonu da özelde üst yöneticiye, dolaylı olarak da idareyi oluşturan birimlere danışmanlık hizmeti verilmesidir.

İç denetim, iç kontrol sisteminin bir unsurudur ve iç kontrol sisteminin işleyişini ve güvenilirliğini sağlar. İç denetim, örgütte uzun deneyimler sonucu geliştirilmiş çok sayıda standartlar topluluğudur. İç denetimin amacı, denetlenen birimlerin yönetici ve çalışanlarının hatalarının ortaya konulması ve sorumluların cezalandırılması değildir. Bu nedenle iç denetim örgüte yön veren bir pusula işlevi görmektedir. Tam anlamıyla gerçekleştirilen iç denetim faaliyeti, örgüt amaç ve politikalarının gerçekleşmesi adına yönetime ayna tutan bir işleve de sahip olacaktır (Özdemir, 2015: 13).

### 3. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİME DİRENÇ

Değişim, kişilerin, nesnelerin yerlerini değiştirmekten, kişisel bilgi yetenek veya özelliklerin mevcut durumundan farklı bir konuma getirilmesine kadar herhangi bir şeyi bir düzeyden başka bir düzeye getirmeyi ifade ederken (Koç, 2014:57), direnç bu duruma karşı gelmeyi, mukavemet göstermeyi ifade etmektedir (Şimşek vd., 2008:420). Bu durum değişim için kuvvet uygulayan tarafa karşı, değişmemek için kuvvet uygulayan karşı tarafı ifade etmekte ve iki taraflı kuvvetin uygulandığı bir alanı doğurmaktadır.

Lewin, Kuvvet-Alan Analizi modelinde değişimin, değişime zorlayan unsurlar ile değişime direnen unsurlar arasında dengenin oluştuğu yerde meydana geldiğini belirtmektedir. Değişime zorlayan unsurlar ile değişime direnç gösteren unsurlar arasında oluşan denge durumu değişimi destekler yönde geliştiginde

değişiminin hızı ve miktarı artacak; değişime direnç gösteren unsurlar daha baskın olursa değişim meydana gelmeyecektir (Lewin, 1951'den aktaran Ercan, 2014:39).

Dent ve Goldberg, değişime dirençle ilgili yaptıkları çalışmalarında değişime direncin sebeplerini farklı kaynaklara göre derleyerek ifade etmişlerdir. Belirsizlik, kendi çıkarlarını tehdit altında görme değişikliğin gerekliliğine ikna olmama, sonuçları hakkında farklı algılar, kaybetme hissi ve hoşgörü eksikliği Griffin (1993), Aldag ve Stearns (1991) ve Schermerhorn (1989)'a göre değişime direncin sebepleridir (1999:28). Dublin ve Ireland ise (1993), direnci daha farklı ele alıp, değişikliklerin ve sürecin yönetilmesi üzerinde durmaktadır. Onlara göre değişime direncin üç ana nedeni vardır: İnsanların sosyo ekonomik açıdan yetersizliği doğurabilecek sonuçlardan korkmaları (daha az kazanç, daha fazla çalışma gerekliliği gibi), insanların bilinmeyen korkması ve çalışanların değişimle birlikte ortaya çıkabilecek ama yönetim tarafından gözardı edilebilecek sorunlardan korkmaları (Dent, Goldberd, 1999: 129). Steers ve Black'a göre ise direnç çalışanların iş güvenliğine ilişkin kaygıları, sahip oldukları gücü ve etkiyi kaybetme korkusu, iş yapma normlarında ve diğer alanlarda değişimin getirdiği belirsizlik (1994: 669) ile alakalı olabilmektedir. Örgütlerdeki büyük ve köklü değişimler, olumsuz etkileri sebebi ile çalışanların stres düzeylerini arttırmakta ve ruhsal durumlarını etkilemektedir (Rafferty , Griffin, 2006'dan aktaran Karakuş, Yardım, 2014:23).

Direncin çok değişik şekilleriyle karşılaşılmaktadır. Açıkça karşı çıkma ve hisleri doğrudan belli etme şeklinde görülebileceği gibi, yeni çalışma yöntemlerine gizliden direnme gibi pasif kalarak da direnç gösterilebilmektedir (Tunçer, 2011:92). Yöneticilerin en fazla çekindikleri direncin bu pasif formudur çünkü bu direnç çok daha yıkıcı olabilmektedir (Türkyılmaz, 2009:61).

Çalışanların hem kurum içindeki hem de dışındaki alışkanlıklarını, iş görme biçimlerini, iş saatlerini, genel olarak kurulu düzenlerini değiştirmesi, olası olgularla ve belirsizlikle karşılaşma korkuları, direnç göstermelerinin nedenleri olarak kabul edilebilir insani tepkilerdendir (Bulut, Arbak, 2012: 10). Bu açıdan bakıldığında değişim söz konusu ise direncin de olması çok doğal kabul edilmekte; önemli olanın değişimi yönetebilmek ve dirence olumlu açıdan bakabilmek olduğu kabul edilmektedir. Zira değişime direnç olumsuzluğu çağrıştıran bir ifade olsa da, her zaman olumsuz sonuçları beraberinde getirmez. Bazı durumlarda, değişime direnen tarafın verdiği bir feedback olarak algılanıp, yanlışa götürebilecek uygulamaların düzeltilmesi için kullanıldığı takdirde, olumlu yönleri de olabilir (Koçel, 2005:705).

Kamu kurumlarında çağın gerektirdiği değişimlerin yapılabilmesi, direncin şeklinin ve direnç noktalarının daha farklı olmasından dolayı çoğu zaman daha zor olmaktadır. Kamu yönetimindeki değişime direncin şeklini belirleyen tamamen yerleşik bürokratik kültür olmaktadır. Bürokratik kültürden kasıt, ülkede idari kurumlardaki paylaşılan inançlar, uygulamalar, tutumlar ve değerler, ortak özelliklerdir (Demir, 2011:154). Siyasal iktidarların politikaları çerçevesinde kamu hizmeti yapmak için kurulmuş olan bürokratik yapılar, bahsi geçen bürokratik kültürün etkisiyle, adına bürokratik direnç diyebileceğimiz kırılması hayli zor bir zırha bürünerek iş yapma eğiliminde olmakta ve kamu kurumlarında kapsamlı değişimlerin önünde engel olabilmektedir.

### **3.1. İç Denetime Direnç**

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, bir otorite ve hiyerarşi ilişkisine dayanmaktadır (Sancak, Güleç; 2009:1204). Bu ilişki hem otorite/yöneticinin hem de bireyin toplum içindeki rolünün değişmesiyle yeni bir boyut kazanmıştır. Yönetişim ve şeffaflık anlayışının esas olduğu yeni yönetim anlayışları bir zamanların daima mutlak hâkimiyetin sembolü olan ve vatandaşlarına hesap soran devletini, artık vatandaşlara hesapveren, katılımı esas alan bir sisteme dönüştürmüştür. Fakat bürokrasilerin doğasında var olan ve statüko kelimesiyle de ifade edilen “mevcut durumu sürdürme, değişime ve dönüşüme direnç gösterme” olgusu, özellikle değişim, dönüşüm ve reformu ve reform vaatleriyle iş başına gelen siyasal iktidarları çoğu zaman başarısız kılmıştır. (Uyar, Yelgen, 2015:311) .

Kamu yönetimindeki değişime karşı olan bu direnç kimi zaman mevcut yapıyı değiştirecek yeni sistemleri getiren kanunların kabul edilmemesi kimi zamanda yapılan mevzuat değişikliklerinin uygulamaya geçirilmemesi şeklinde gerçekleşmektedir.Örneğin Türk kamu yönetiminin iyileştirilmesi için yapılan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı kanunlaşmadan geri çekilen reform girişimlerinden bir tanesi olarak hafızalarda yerini alırken, 2003 yılında hazırlanan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu birtakım değişikliklerle ancak 2006 yılında yürürlüğe girmesine rağmen İç denetim ve iç kontrol gibi kanunun getirmiş olduğu pek çok uygulama/yöntem/anlayış tam anlamıyla hala işlerliğe kavuşmamıştır.

5018 sayılı Kanun sadece mali yönetim sistemini değiştirmekle kalmamış, kamu yönetimi anlayışında da önemli yenilikler getirmiştir. Denetim anlayışındaki değişim, bu kanunla karşımıza çıkan önemli uygulamalardan bir tanesidir. Bu değişim Türk kamu yönetiminde pasif bir direnişle karşı karşıya kalmış, aradan geçen yaklaşık on yıllık süreye rağmen tam anlamıyla hayata geçirilememiştir.

İç denetimin uygulanmasına yönelik engelleri yapısal ve hukuksal olmak üzere iki başlık altında sınıflandırmak mümkündür. Hukuksal engellerin bir kısmı kanunun yürürlüğe girmesiyle ortadankalmıştır. Buna rağmen uygulamaya yönelik hükümlerin bağlayıcılığının olmaması, iç denetimle ilgili kararların/uygulamaların tavsiye niteliğinde olması, mevzuatın uygulanmasıyla ilgili düzenlemelerin peyderpey yapılması gibi eksiklikleri iç denetimin uygulanmasıyla ilgili hukuksal engeller olarak kabul etmek mümkündür.

İç denetimin uygulanmasına yönelik yapısal engeller ise daha çok örgüt yapısından kaynaklanan engellerdir. Bunları da üst yöneticilerden, iç denetçilerden ve denetlenenlerden (uygulayıcılardan) ve örgüt kültüründen kaynaklanan engeller olarak sınıflandırmak mümkündür.

İç denetim ve iç kontrol uygulamalarıyla somutlaşan yeni denetim anlayışı, yerleşik denetim geleneğini besleyen ve üreten merkeziyetçi yapı ve hiyerarşik ilişkiye dayalı birotoriteyi temsil etmeyen, yönetimin bizzat içinde ve onun amaçları doğrultusunda hareket edecek şekilde ve daha çok performans ölçümlerine dayalı yeni bir otorite ilişkisi üzerine kurgulandığı için pasif direnişe maruz kalmaktadır (Almış, 2010: 606'dan akt. Batmaz,2015:16).Çünkü Türk idari yapısındaki yerleşik denetim geleneğinin hiyerarşiye dayalı toplumsal ve idari yapı ve işleyişe bağlı olarak gelişen bir ilişki türünü temsil ettiği bilinmektedir. Bürokratik elit olarak da tanımlanan üst kademe yöneticileri ve denetim elemanlarının mevcut statülerini koruma ve devam ettirme istekleri ile zaman içerisinde oluşan gelenek ve teamüller bu direnci pekiştirmektedir. İç denetime karşı yapılan pasif direnişin temelinde yatan sebebin bilinçsiz bir yaklaşım olmadığı ya da bilgi eksikliğinden kaynaklanmadığı, bilakis Türk bürokrasi geleneğinden, bürokrasisinin temel niteliğinden ve karakteristik yapısından kaynaklandığı kabul edilmektedir (Bakır, 2013:34)

Bunların yanı sıra, kamu personel rejimi, idare teşkilat yapıları, hesap verme mekanizmalarının niteliği ve işleyiş biçimi, bürokrasideki kast sistemi, çalışma koşulları, üst yönetimle alt kademe arasındaki ilişkiler, klasik iş ahlakı, siyaset-bürokrasi ilişkisi gibi saikler önemli etkenler ve nedenler olarak sıralanmaktadır (Bakır, 2013:32-34)

İç denetim konusundaki bilgi eksikliği ve algı farklılığı, iç denetimin değerinin anlaşılmasının ve uygulanmasının önündeki en büyük engellerden birini oluşturmaktadır. Çünkü Türk kamu yönetiminde, denetleme faaliyeti ile ilgili olarak denetim, teftiş, kontrol, inceleme, soruşturma, murakabe, tetkik, tahkik, iç denetim, dış denetim, yüksek denetim gibi pek çok kavram kullanılmakta içerik farklılıklarına rağmen, çoğu kez aynı anlama gelecek şekilde birbirleri yerine kullanıldıkları görülmektedir (Batmaz,2015:7-8). Mevcut karışıklığın günlük kullanımının yanı sıra mevzuat düzeyinde de yaşanması özellikle son dönemde denetim birimleri arasında yetki ve görev karmaşasına sebep olmaktadır.

Ayrıca kamu iç denetim sisteminin mali ve muhasebe sistemini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile düzenlenmesi iç denetimin sadece mali işlemlere yönelik olduğunun algılanmasına ve bu algıda iç denetimin teftiş gibi, iç denetçinin de müfettiş gibi algılanmasına sebep



olmaktadır. İç denetimin teftiş gibi algılanmasına sebep olan bir diğer unsur ise iç denetçilerin eski bürokratik teftiş geleneğini devam ettiren tutum ve davranışlarından kaynaklanmaktadır. Geçici maddelerle geleneksel teftiş birimlerinden veya bürokratik yapıdan sertifika eğitimleriyle iç denetim mesleğine sınavsız geçişler, mesleğe ve mesleğin önemine inanmayan veya emekliliği gelmiş kişilerin iç denetçi olarak atanmalarına ve dolayısıyla geleneksel teftiş yapısının iç denetim yapısında da devam etmesine sebep olmuştur (Gönülaçar, 2008).

İç denetimin işlerliği ile ilgili bir diğer engel ise iç denetçilerin“kanunsuzluğu, rüşveti, kötü yönetimi, yetkinin kötü kullanımını, genel usulsüzlüğü veya kamu sağlığı ve güvenliğine ilişkin bir bilgiyi açığa vuran kişiler olarak tanımlanan bilgi ifşacısı (Whistleblower)” (Liyanarachchi ve Adler, 2011: 167’den akt. Uyar ve Yelgen, 2015:87) daha basit bir tanımla ihbarcı şeklinde algılanmasıdır.

İç denetimin uygulanması ile ilgili bir diğer engel de örgüt içerisinde yetki ve görev karmaşasının da etkisiyle iş tanımlarının açık ve net bir şekilde yapılmaması sonucu ortaya çıkan rol ve sorumluluklarla ilgili belirsizliklerdir. Yapılan alan araştırmaları iç denetçilerin standartlara aykırı olarak iç denetim görevi dışında görevlendirildiğini ve bu durumun iç denetçilerin bağımsızlık ve objektifliklerini zedelediğini ve uygulamada aksaklıklara neden olduğunu göstermektedir (Gürdal ve Çıplak, 2010). Rol ve sorumluluklarını ve katma değer yaratmadaki işlevlerini yönetime anlatacak, onları bu konuda bilgilendirecek, farkındalık yaratacak olanın iç denetçiler olduğu ve bunun için de iç denetçilerin alanlarıyla ilgili yeterliliğe ve yetkinliğe sahip olmaları gerektiği vurgulanmaktadır (Uzun, 2014:66).

İç denetim sisteminin işlerliği ile ilgili bir diğer sorun da daha üst düzeyde kurumsal yapılanmadaki yerinden kaynaklanmaktadır. İç denetim faaliyetlerinin merkezi uyumlaştırma birimi olan İç Denetim Koordinasyon Kurulunun güçlü ve operasyonel bir kurumsal kapasiteye henüz kavuşturulmamış olması kurumsal yapıdaki sorunların başında gelmektedir. Ayrıca İDKK’nın Maliye Bakanlığına bağlı olması iç denetimi zayıflatmaktadır. Çünkü Maliye bakanlığına bağlılık, iç denetim eşittir iç mali kontrol yanılığına sebebiyet vermekte; zaten belirsiz olan değişim zeminini iyice karmaşıklştırmaktadır. Mali denetim dışında idari, sistem, performans ve IT denetimleri yapan, yani yönetsel denetim yapan iç denetimin uyumlaştırmasından sorumlu birimin bakanlıklar üstü bir statüye kavuşturulması, mesleğin geleceği, etkililiği ve tarafsızlığı açısından büyük önem arz etmektedir(Gönülaçar,2008). Aksi taktirde bu kurumsal muğlaklık değişime direnci pekiştirecek, iç denetimin etkin bir şekilde uygulanmasını engelleyecektir. Çünkü belirsizlik geleceğe yönelik kaygı ve korkuları arttırdığı için değişimekarşı direnç daha fazla gerçekleşmektedir. Bu nedenle, Türkiye’de kamu iç denetiminin etkinliği, layık olduğu statüye kavuşması ve uygulamada birliğin sağlanabilmesi için koordinasyon konusundaki kararsızlığın/belirsizliğin son bulması gerekmektedir. Ayrıca tercümelemlerle veya zorlamalarla yapılan reform transferlerinin ve devletin bünyesine kazandırılan bu tür yapıların, bürokratik hayata eklemlenmesinde salt kuramsal yaklaşımların değil, gerçeklerin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir (Gönülaçar,2008).

Değişim, çok hassas dengeler üzerine kuruludur ve kurumsal başarı değişimin başarılı bir biçimde yönetilmesine bağlıdır. Değişimi yönetenlerle stratejileri uygulayanlar arasındaki iletişimi yönetmek, değişimin gerçekleşebileceği bir örgüt ortamı yaratmak ve kurumlarda başarılı bir dönüşüm için gerekli olan duygusal bağlantıları yönetmek değişim için önemli alanlardır (Duck, 1999: 62’den akt. Bayter, 2016). İç denetim sisteminin yasal altyapısı ve genel standartları büyük ölçüde tamamlanmasına rağmen kamu idarelerinde iç denetim birimlerinin oluşturulması ve tahsis edilen iç denetçi kadrolarına atama yapılması konusunda önemli sorunlar yaşanmaktadır. Daha önce pasif bir direnç olarak değerlendirilen bu durum, uygulayıcılar olarak adlandırılan daha çok üst yöneticiler tarafından sergilenmekte ve değişim yönetimi ve dirençle ilgili kuramsal açıklamalarla da uyuşmaktadır.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye’de 01.09.2016 tarihi itibarıyla, 5018 sayılı Kanunun iç denetimle ilgili hükümlerine tâbi olan 45’i genel bütçeli, 136’ı özel bütçeli, 2’si sosyal güvenlik kurumu ve 200’ü mahalli idare olmak üzere toplam 383 kamu idaresinde iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kurumlarda toplamda 960 iç denetçi görev yaparken bu kadroların 1115’ine de henüz atama yapılmamıştır. Kısaca kamu kurumlarına toplam tahsis edilen iç denetçi kadrosunun % 46’sı kullanılmaktadır. 2015 yılına ilişkin olarak kamu idareleri İDKK’ya 399 danışmanlık, 143 inceleme ve 935 iç denetim raporu sunmuşlardır. Bu rakamlar Türk kamu yönetiminde kurulan iç denetim sisteminin uygulanması ve işlerliğini engelleyici herhangi bir yasal veya yönetsel düzenleme bulunmamasına rağmen henüz sağlıklı bir şekilde işletilemediğini göstermektedir. Daha önce alanda yapılan ampirik çalışmalarda (Özdemir, 2015; Güneri, 2015) iç denetim sisteminin uygulanması ile ilgili asıl sorunun yönetim kültürü ile ilgili olduğunu ortaya koymaktadır. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından vazgeçememe bu noktada önemli bir etken olarak kabul edilmektedir. Kısaca katılımcı kültürün henüz tam anlamıyla kamu kurumlarında yerleşmesi, sistemler arasında iletişim, koordine ve işbirliği olmamasının nedeni insan unsuru kaynaklı ve kurum kültürü bağlamıdır. Yönetişimi bütünsel anlamda hayata geçirecek uygulamalardan biri olan iç denetimin kabul edilip etkin ve verimli bir şekilde uygulanmasıyla yönetime katılım gerçekleşirken beraberinde şeffaf ve hesap verebilir bir idare de gelecektir. Kamu kurumlarındaki teftiş-iç denetim ve iç kontrol-iç denetim arasındaki farklılık-görev, yetki, sorumluluk vb.- açık bir biçimde hem kurum yöneticilerine hem de çalışanlara anlatılarak iç denetimin işlerliği artırılmalıdır. Çünkü teftiş mantığı ile hareket eden kurum personeli yönetime katılmayı reddedecek ve hedeflenen iç denetim faaliyeti gerçekleşmeyecektir.

İç denetimin başarısında tetikleyici rol üst yöneticilerdedir. Çünkü üst yöneticilerin iç denetim mantığını ve bu denetimin gerekliliğini kabullenmeleri ile iç denetçilerin çalışma alanları, etkinlikleri artarken risk esaslı kurumsal bir yönetim hayata geçecektir. Kamu kurumlarının bütün faaliyetlerini kapsayan, kuruma güvenme, danışmanlık faaliyetinin yanı sıra değer katma gibi fonksiyonları nedeniyle kurumu hedeflerine taşıyacaktır. Ayrıca iç denetçi istihdam edilirken çok farklı mesleklerden farklı bakış açısına sahip, danışmanlık yapabilecek, daha deneyimli iç denetçilerin istihdam edilmesi, iç denetim faaliyetinin işleyişine pozitif bir etki sağlayacaktır. Çünkü iç denetim mali bir denetimden çok daha öte bir fonksiyonu üstlenmekte bu da multidisipliner bir bakış açısını gerektirmektedir. Bu bakış açısı da farklı mesleki tecrübelerden faydalanılarak kazanılabilecektir.

Sonuç olarak yönetim anlayışı diğer bir deyişle yönetim/örgüt kültürü belirli sürede yaşanılarak ortaya konulan, üretilen bir olgudur. Yaşanan krizler, uluslar arası ilişkilerden kaynaklanan zorunluluklar, teknolojik gelişmeler ve bunlara benzer yönlendiriciler, hem toplumsal anlamda hem de yönetsel anlamda kültürü değiştirmeye zorlasa da bu değişim ancak belirli bir süre sonucunda gerçekleşmektedir. Yönetişim özelinde geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimine geçiş de benzer sancılara sahne olmaktadır. Bu geçiş sürecinde atılan adımlardan bir tanesi olan iç denetim sistemi katılımlı yönetimin hayata geçirilmesinde önemli bir aracı rol üstlenmektedir. İç denetim faaliyeti yönetime değer katmak düsturu ile hareket etmekte, kurumsal anlamda yönetişimin sağlanmasında önem arz etmektedir.

## KAYNAKÇA

- 2015 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu, <http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Faaliyet%20Raporlar%C4%B1/2015KamuicDenetimGenelRaporu.pdf>,(Son Erişim Tarihi: 10.10.2016).
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- Aydemir, S.R, (2004). “Kamu Yönetimi Kanunu Taslağı İncelemesi (II)”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, C.9, S.4
- Aykaç, B. (2002). “21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, *Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.4, S.2, ss. 15-23,
- Bakır, T. (2013). "Bürokrasinin İç Kontrol Algısı Ve Sistemin Uygulanmasına Karşı Direnci", *Denetim*, S.12, ss. 29-34
- Balcı, A.,(2016) “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri ”, <http://canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf> , (Son Erişim Tarihi: 15.09.2016)
- Batmaz, Y. (2015). "Denetim Üzerinden Kamu Yönetimindeki Değişimi Anlamak", *Sayıştay Dergisi*, S.98, Temmuz-Eylül, ss. 5-18.
- Bayter, M. (2016),“Bilgi Merkezlerinin Örgütsel Davranışının Değişimi ve Gelişimi”, *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 2(4), 1684-1696.
- Bell, D. (1988). “ Previewing Planet Earth in 2013”, [https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1988/01/03/previewing-planet-earth-in-2013/3e316a37-0d62-49fb-96d2-c544f2fa70d4/?utm\\_term=.Eea864549988](https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1988/01/03/previewing-planet-earth-in-2013/3e316a37-0d62-49fb-96d2-c544f2fa70d4/?utm_term=.Eea864549988), (Son Erişim Tarihi: 10.09.2016).
- Bilge,S. (2014). “Kamu Sektöründe İç Denetimin Başarıyla Uygulanmasında Rol Oynayan Faktörler”, İç Denetim -Yönetime Değer Katmak, İçinde Ed: Halis Kıral, İç Denetim Koordinasyon Kurulu Yayınları, Ankara, ss. 21-54.
- Bozkurt,Ö., Ergun,T., ve Sezen,S.(1998), “*Kamu Yönetimi Sözlüğü*”, TODAİE, Ankara.
- Bulut, Ç.,H. Arbak (2012). “İnovasyon, Direnç ve İletişim: Kavramsal Bir Tartışma”, Yenilik, Yenileşim, İnovasyon Dünyasına Bir Yolculuk (ed. Selçuk Karaata), EGIAD Yayınları, İzmir.
- Demir, F. (2011). “Bürokratik Kültür”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.16, S.2, 153-178.
- Demir F. (2011). "Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu", *Yönetim Ve Ekonomi*, C.18, S.2 , ss. 63-84
- Dent, E. B.,S.Galloway Goldberg (1999). "Challenging Resistance to Change", *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol.31, No.1, March, ss. 25-41.
- Ercan, Ü.(2014). “Öğrenen Örgütler, Örgütsel Değişim ve Değişime Direnç”, *İş ve İnsan Dergisi*, C.1, S.1, ss. 33-42.
- Gönülaçar, Ş. (2007). "İç Denetimde Hedefler ve Beklentiler", *Mali Hukuk Dergisi*, Temmuz-Ağustos, ss. 1-21.

- Gönülaçar, Ş.(2008). "İç Denetimin Bürokratik Serencamı", *Mali Hukuk Dergisi*, S.135, Mayıs -Haziran.
- Göymen, K. (2000). "Türkiye’de Yerel Yönetimler Ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 9, S.2.
- Gözel, K. A. (2003). "Yeni Kamu Yönetimi Nedir?", *Türk İdare Dergisi*, Yıl:75, S. 438, ss. 195-208.
- Güneri, M. (2015). Uluslararası İç Denetim Standartları Çerçevesinde Belediyelerde İç Denetim. Edirne: Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Hood, C., (1991): "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol.69, pp. 3-19.
- Gürdal, T., V. Çıplak (2010). "Türkiye’de Kamu İç Denetim Sisteminde Bir Alan Araştırması", *Denetişim*, S.4, ss. 93-108.
- Kamu İç Denetim Kalite Güvence ve Geliştirme Rehberi, <http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Kalite%20Guvence/KaliteGuvenceRehberi.pdf> , , (Son Erişim Tarihi: 10.10.2016).
- Kamu İç Denetim Rehberi, [http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/K%C4%B0DR\\_v1.0.pdf](http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/K%C4%B0DR_v1.0.pdf) , (Son Erişim Tarihi: 10.10.2016).
- Kapucu , N.(2003). "Yeni Yönetim Yaklaşımları ve Yerel Yönetimler" , Yerel ve Kentsel Politikalar, Ed: M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Konya, Çizgi Yayınevi.
- Karakuş, Ş.,M.Yardımcı (2014). "Algılanan Örgütsel Değişim, Belirsizlik, İş Doyumu ve İşten Ayrılma Niyeti Arasındaki İlişkiler", *İş ve İnsan Dergisi*, C.1, S.1, ss. 21-31.
- Kıral, H. (2014). "İç Denetimin Kurumsal Risk Yönetimindeki Rolü", İç Denetim -Yönetime Değer Katmak, içinde Ed: Halis Kıral, İç Denetim Koordinasyon Kurulu Yayınları, Ankara,317-332.
- Kızılboğa, R. (2013). "İç Denetim Sisteminde Denetçilerin Bağımsızlık Ve Tarafsızlığının Önemi", *Siyasal Bilgiler Dergisi* , ss. 107-121.
- Koç, Z. (2014). "Örgütsel Değişim, Değişim Yönetimi ve Örgütsel Davranışlar Üzerine Örnek Bir Uygulama", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Koçel, T. (2005). İşletme Yöneticiliği, Arıkan Yayınevi, İstanbul.
- Özdemir, E. (2015). Kamu Sektöründe İç Denetim: Genel Bütçe Kapsamındaki İdarelere Yönelik Bir Araştırma. Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özer; M. A., (2005), "Yeni Kamu Yönetimi -Japonya Uygulaması", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:447 .
- Sancak H.Ö., S. Güleç (2009). "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Önündeki Yapısal Engeller: Türkiye Açısından Bir İnceleme", Süleyman Demirel Üniversitesi I. Uluslararası Davraz Kongresi Bildiriler Kitabı, 1201-1216.
- Steers, R. M., J. S. Black (1994). "Organizational Behavior", Harper Collins College Publishers, New York.
- Şimşek, Ş.,T.Akgemci, A. Çelik (2008). "Davranış Bilimlerine Giriş ve Örgütlerde Davranış", Gazi Kitabevi, Ankara.
- Tekeli, İ.,(1999). "Modernite Aşılırken Siyaset", İmge Kitabevi, Ankara.

Tortop,N.,İspir,E.G., Aykaç,B., Yayman, H. ve Özer, M.A. (2016).“Yönetim Bilimi”, Nobel Yayınları, 10. Basım, Ankara.

Tunçer, P.(2011). “Yerel Yönetimlerde Değişim Yönetimi”, Ekin Yayınevi, Bursa.

Türkyılmaz, F. (2009). “Çalışanların Özdeğerlendirme, Değişim Yönetimi ve Örgütsel Bağlılık Algılarının Değerlendirilmesi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

Uyar, S., E. Yelgen (2015). "Bilgi İfşası (Whistleblowing) Ve Denetim", *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, C.13, S. 1, <http://dx.doi.org/10.11611/JMER412> 85

Uzun, A.K., (2014), “İç Denetim Ne(Değil)dir?”, İç Denetim-Yönetime Değer Katmak, İçinde Ed: Halis Kırıl, İç Denetim Koordinasyon Kurulu Yayınları, Ankara. Ss. 55-68.

## Parlamente ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi

## The Bureaucracy Seeking Its Place Between Parliamentary and Presidential Systems

Strategic Public Management Journal  
Volume 3, Special Issue, pp. 17-34  
December 2017  
DOI: 10.25069/spmj.343716  
Received: 13.10.2017  
Accepted: 29.12.2017  
© The Author(s) 2017  
For reprints and permissions:  
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

M. Akif ÖZER<sup>1</sup>

Burak ÖZMEN<sup>2</sup>

### Öz

*Bugün bürokrasi hala yönetim biliminin temel inceleme konularından birisi olmayı sürdürmektedir. Bunun temel nedeni kamu yönetiminin temel örgütlenme aracı ve yöntemi olmasıdır. Weber'in kuramlaştırdığı bürokrasi teorisi, birçok eleştiri almasına rağmen 21. yüzyılda dahi vazgeçilemez bir şekilde hem kamu hem de özel sektörde geçerliliğine devam etmektedir. Bürokrasinin gücü iş bölümü ve uzmanlaşma temelinde kurulmasından kaynaklanmaktadır. Otoriteyi merkezileştirmekte ve etkin bir hiyerarşik yönetim yapısı oluşturmaktadır. Bu nedenle de tarihsel süreçte özellikle kamu kuruluşlarının örgütlenmesinde belirleyici tek araç olmuştur. Ancak buna rağmen bürokrasi sistem değişikliklerinde mutlaka yeniden yapılanmaya da maruz kalmaktadır.*

*Parlamente sistemde bürokrasi oldukça güçlüdür ve zaman zaman bu durum bürokratik vesayete kadar gitmektedir. Başkanlık sisteminde ise seçilmiş başkanın gölgesinde kalabilmektedir. Her iki sistemde de bürokrasi güçler arasındaki ilişkilere göre kendine yer bulmaktadır. Sistem değişikliğinin sık yaşandığı ülkelerde bürokraside yaşanan kurumsal ve yapısal değişim de oldukça kapsamlı olmaktadır. Eğer ülkelerde partizanlıktan uzak, tamamen profesyonelliğe dayalı bir bürokratik kariyer sistemi oluşturulmuş ise, söz konusu değişim oldukça sınırlı kalmaktadır.*

*Bu çalışmada bürokrasinin bu değişimini ve sürekli konum aramasını, parlamente ve başkanlık sistemlerinde nasıl gerçekleştiğini sorgulamaya çalışacağız. Bu kapsamda; bürokrasi teorisini, parlamente ve başkanlık sistemlerini genel hatları ile ele alıp, bürokrasiyi nasıl etkilediklerini inceleyeceğiz.*

**Anahtar Kelimeler:** Bürokrasi, Parlamente Sistem, Başkanlık Sistemi

### Abstract

*Today, bureaucracy still remains one of the main review topics of management science. The main reason of this is that bureaucracy is the basic organizing tool and method of public administration. Weber's theory of bureaucracy continues to be valid both in the public and private sector, indispensable even in the 21st century, despite many criticisms. The strength of the bureaucracy comes from the fact that it is founded on the basis of division of labor and specialization. It centralizes authority and establishes an effective hierarchical management structure. For this reason, it has historically been the only decisive*

<sup>1</sup> Prof. Dr., Gazi Ün. İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Böl., [ozergazi@hazi.edu.tr](mailto:ozergazi@hazi.edu.tr)

<sup>2</sup> Arş. Gör., Kilis 7 Aralık Ün. İİBF Siy. Bil. Ve Kamu Yönetimi Böl., [burakozmen06@gmail.com](mailto:burakozmen06@gmail.com)

*tool, especially in the organization of public institutions. Nevertheless, bureaucracy is also subject to restructuring in system changes. The bureaucracy in the parliamentary system is very strong and from time to time this goes as far as the bureaucratic tutelage. In the presidential system, it can stay in the shadow of the elected president. In both systems, bureaucracy finds itself in place according to the connections between forces. Institutional and structural changes in the bureaucracy in the countries where systematic change is frequent are also quite comprehensive. If a bureaucratic career system based entirely on professionalism is established in countries that are far from partisan, the change is rather limited. In this study, we will try to question how the bureaucracy looks for this change and permanent position, in parliamentary and presidential systems. Within this scope; We will examine the bureaucracy theory, the parliamentary and presidential systems in general terms, and examine how they affect the bureaucracy.*

**Key Words:** Bureaucracy, Parliamentary System, Presidency System

## GİRİŞ

Yönetim biliminin temel konularından birisi olan ve tüm çabalara rağmen 21. yüzyılı yaşadığımız bugünlerde dahi vazgeçemediğimiz bürokrasi; iş bölümü ve uzmanlaşma temeli üzerinde yükselen otoritenin merkezileştiği hiyerarşik yönetim yapısını ifade eden bir kavram olarak ortaya çıkmış ve tarihsel süreçte özellikle kamu kuruluşlarının örgütlenmesinde belirleyici tek araç olmuştur. Bürokrasiyi belli bir yönetsel yapı olarak betimleyen ve bu konuda kuramlaştıran ilk toplumbilimci (Şaylan, 1996:298) Max Weber olmuştur. Bürokrasi teorisi günümüzde de yönetim alanında etkinliğini sürdürmektedir. Modern yönetim teorisi bürokrasinin olumsuzlukları ve ona yöneltilen eleştirilerden doğmuştur. Ancak buna rağmen özellikle kamu kuruluşları bürokrasiden vazgeçememektedirler.

İngiltere'deki koşullar içerisinde gelişen parlamenter sistem ve ABD'de ortaya çıkan başkanlık sistemi sadece bu ülkelerle sınırlı kalmayarak dünya genelinde uygulanır hale gelmiştir. Bu çalışmada Weber tarafından ortaya konan ve günümüzde dahi hala vazgeçilemeyen bürokrasi teorisi, parlamenter sistem ve başkanlık sistemi açıklanacak ve bürokrasinin her iki sistemdeki konumu üzerinde durulacaktır.

## 1. BÜROKRASİ VE BÜROKRATİK YÖNETİM TEORİSİ

Max Weber'in gözlemlerine dayanarak oluşturduğu ve çerçevesini çizdiği bürokratik yönetim teorisi uzun yıllardır tüm dünyada kamu yönetiminin örgütlenmesinin temel taşı olmuştur. Weber'e göre bürokrasi en etkili ve verimli örgüt biçimidir. Makine ile yapılan üretim mekanik olmayan yöntemlerle yapılan üretimden ne kadar üstünse bürokratik örgütler de diğerlerinden o kadar üstündür. Weber'e göre bürokratik örgütler kendilerine alternatif olarak gösterilebilecek yönetsel sistemlere göre daha etkili ve verimlidirler. Bürokrasinin işlerliğinde devamlılık, kesinlik, ussallık, uzmanlık, sürat ve disiplin vardır. Bundan dolayı bürokrasi güvenilir ve güçlü bir örgütlenme biçimidir (Polatoğlu, 2001: 39).

Teoriyi oluştururken tarihi ve karşılaştırmalı yöntemi kullanan Weber, 20. yüzyılın başında Avrupa'da meydana gelen değişmelerin etkisinde kalmış, eski örgüt şekillerinin geçmişte kırsal ve geleneksel bir toplumun ihtiyaçlarını karşılamada yeterli olmalarına rağmen, sanayileşen ve modernleşen Batı dünyası için artık başarı sağlamayacakları kanısına varmıştır. Bu eski örgütlenme şekillerinin yerini Weber'in bürokrasi dediği yeni bir örgüt tipi almaya başlamıştır.

Bu yeni örgütlenme modelinin temel unsurlarını belirlemeye çalışırken Weber daha çok devlet dairelerinin özerkliklerini incelemiştir. Bununla beraber ona göre kamu olsun, özel olsun, büyük bir hacme sahip olan, çalışanların yarı vasıflı ya da vasıfsız olduğu, nispeten basit bir kitle üretim teknolojisi kullanan ve nispeten basit ürün ya da çıktı sağlayan örgütler bürokrasinin özelliklerini taşımaktadır (Dereli, 1981: 9).

Weber'e göre bu unsurlardan oluşan bürokrasi ileri derecede rasyoneldir. Görev ve sorumluluklar sistematik biçimde teşkilatlandırılmış, tayin ve tahsis edilmiştir. İş objektif ölçülere göre takdir edilir, işle ilgili ayrıntıların kayıtları tutulur. Ödül ve cezalar objektif kriterlere göre verilir. Bürokrasi aynı zamanda ileri bir etkinliğe de sahiptir.

Bürokrasinin etkisi belirlenmiş hedeflere ulaşma sürecinde de çok belirgin olmaktadır. Ancak bürokratik kurum ve süreçler dikkatlerin gerçek hedefler yerine yapı üzerine toplanmasına yol açmakta ve bürokratik yönetimin eleştirilmesi kaçınılmaz olmaktadır (Strunz, 1995: 47).

Bürokrasi, geleneksel yönetim anlayışı içerisinde, özellikle 20. yüzyıl toplumlarının büyük kaldıracı olmuştur. Dünyanın hemen hemen tüm ülkelerinde gelişmişlik düzeyi, bürokratik örgütlenmede bulunan düzey ölçülerek belirlenmiştir. 21. yüzyıla doğru ise, hem gelişmiş hem az gelişmiş ülkelerde süreç tersine dönmüş; merkezileşmenin ve merkeziyetçiliğin biçimsel yapısı olan bürokratik örgütlenme ve anlayış, hem kalkınmanın hem demokrasinin başlıca engeli sayılarak kırılmaya başlamıştır (Kalağan, 2011: 93). Bunun üzerine bu ülkelerde bürokratik yönetimi etkinleştirme ya da değiştirme arayışları hızlanmıştır. Ancak bu süreçte hiçbir ülke bürokrasiden vazgeçememiş, sadece bu sistemi nasıl hantallıktan kurtarıp etkin hale getirebileceklerini sorgulamışlardır.

Aslında bürokrasi, ilk kez Fransız bir fizyokrat ve siyasal iktisatçı olan Vincent de Gournay tarafından kullanılmışsa da kavrama bu anlamda gerçek içeriğini kazandıran Alman toplumbilimci Max Weber olmuştur (Yıldırım, 2009: 384).

Weber, teorisini oluştururken güç ve otorite üzerinde yoğunlaşmış, bir alt konu olarak ele alınmasına rağmen, "bürokratik yapılar" adını verdiği bürokrasi konusuna ayrı bir ilgi göstermiştir. Bürokrasinin diğer örgütlere nazaran "dakiklik, devamlılık, disiplin, güvenilirlik, hız, kesinlik, sağduyu, dosyalama bilgisi, dayanışma, tam itaat ve anlaşmazlıkların giderilmesi" bakımından üstün olduğunu ileri sürmüştür. Çünkü bu yaklaşıma göre, ortaya konulan bürokratik ilkelere uyulması halinde "etkin, ideal, şahsa göre değişmeyen ve rasyonel bir örgüt yapısı" ortaya çıkacaktır (Şahin, 2011: 529).

Weber'in kuramlaştırdığı bürokrasisi, titizlikle siyasetten soyutlanmış; teknokrat, en iyi tek yol ve yönetimin bilimselliği ilkeleriyle eylemlerini haklılaştırmıştır. Burada yönetim siyasetten, politika uygulamadan, böylelikle gerçekler değerlerden ayrı tutulmuştur.

Bürokratik yönetim teorisinde oluşturulan kurumsal yapı, bir yönetim için akılcı amaçlara ulaştıracak sağlam bir örgüt yapısının kurulması, kimselerin kendi alanlarında uzmanlaşmaları, kişisel arzu, hırs ve ihtiyaçlardan arınmış nesnel ve akılcı bir yönetim sistemi kurması, işbaşına getirilecek yöneticilerin bilgi, yetenek ve tecrübelerine göre seçimle demokratik olarak görevlendirilmeleri gibi yararlı bir takım kuralları içermektedir. Bu özellikleri ile model bilimsel ve ideal bir niteliğe sahiptir (Eren, 1993: 17). Bürokrasi akılcı bir yapıdır. Akılcı bürokrasinin en temel özelliklerinden birisi de resmi yapıdır. Bu yapı olmaz ise kurumların kapıları ciddiyetsizliğe açılır ve akılcılıktan yana olan direnç azalır (Weber, 1987: 27).

Weber'e göre bürokrasi her biri uzmanlaşmış bir işlevi yerine getiren çok sayıda birey arasındaki işbirliğinin sürekli örgütlenmesidir. Bürokrat, aile yaşamından ayrı, kendi kişiliğinden kopuk denilebilecek bir mesleğe sahiptir. Burada herkes kuramsal olarak yasaları bilmek ve bu düzenlemenin belirlediği kurallara uymak zorundadır. Bürokrasinin bir diğer özelliği de bünyesinde çalışanlara kurallara göre belirlenmiş bir ücret ödemesidir. Bu ise bürokrasinin kendi kaynaklarına sahip olmasını gerektirmektedir. Feodal düzendeki durumun tersine olarak idari araçlar bürokrata ait değildir, bu mevkiler miras ya da satın alma yoluyla kazanılamaz (Heper, 1996: 293). Ayrıca çağdaş bir bürokrasinin meydana gelebilmesinin önkoşullarından biri olan para ekonomisinin gelişmesi, memurların hizmetlerinin karşılığının para olarak ödenmesi için gereklidir (Aykaç, 1997: 66).



Weber bürokratik yönetim sistemini oluştururken bununla ilgili yazılarında eski Roma'ya oldukça ağırlık vermiştir. Ülke ve nüfus bakımından dünya tarihinde önemli bir yeri olan Roma İmparatorluğu güç ve otoritesini geniş ölçüde bürokrasisine ve askeri örgütlenmesine borçludur. Ancak Roma ordusu gibi profesyonel, hiyerarşik bir biçimde örgütlenmiş disiplinli bir ordunun da bürokrasi olduğunu unutmamak gerekir. Gerçekte tarih içinde ortaya çıkan ilk modern bürokrasiler ordular denilebilir. Weber 'de özellikle Prusya ordusundan yararlanmıştır.

Weber bürokrasiyi kuramlaştırırken, Batı'daki dini'den seküler'e ve özsel ussallıktan biçimsel ussallığa doğru gelişen iki temel eğilimi göz önünde tutarak bürokrasiyi verim-verimsizlik çizgisinde açıklamaya çalışmıştır. Bu iki eğilimin gerçekleşmesi oranında bürokrasinin verimli olacağını varsaymıştır. Bu kapsamda biçimsel ussallığa sahip bürokrasinin biçimsel anayasa kurallarına uygun olarak işbaşına gelmiş siyasal iktidarların kararlarını tartışmasız uygulayacağı varsayılır. Özsel ussallığa sahip bürokrasi ise siyasal iktidarların kararlarını siyasal normlar açısından tartışır (Heper, 2003: 119).

Bürokratik örgütlerin yaygınlaşması, genel olarak toplumsal yapının çağdaşlaşması ile eş zamanlı düşünülür. Toplumlar sanayileştikçe, toplum içindeki olayların bir örnekliği de artar. Bu nedenle, bir örnek olayların akılcı ve verimli bir biçimde üretim ve denetimi, aile, arkadaş grubu, kabile ve köy toplumları gibi birincil gruplar yerine, bürokratik örgütler tarafından daha etkin bir şekilde gerçekleştirilebilir. Weber'in belirttiği gibi bu anlayış, örgütler için bürokrasi modeline yol açmıştır. Bu modelin nitelikleri, kişilik ötesi ilişkiler, liyakate göre değerlendirme, önceden saptanmış ve kişiden bağımsız kurallar, hiyerarşik bir yetki yapısı, uzmanlaşma ve yürütme işlevi ile politika kararları verme işlevi arasında ayırım olarak özetlenebilir (Kongar, 2003: 101-102).

Weber'e göre bu özellikleri taşıyan bütün bürokrasiler bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü artırmaya çalışırlar. Bürokratik yönetim, her zaman için gizli oturumlar yönetimi olmak eğilimindedir. Bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözlerden olabildiğince saklamaya özen gösterir (Eryılmaz, 2000: 322). Bu nedenle Weber, mekansal ve kültürel farklılık nedeniyle kurguladığı bürokratik yaşam tarzının günün birinde demokrasinin başına bela olabileceğini ve hatta tehdit edebileceğini kabul edip, böyle bir durumu engellemenin arayışları içine girmiştir (Üstüner-Keyman, 2003: 310).

Zamanla bürokrasi tüm ülkelerde öyle yerleşmiştir ki Weber daha da ileri giderek akılcı bir biçimde düzenlenen bürokrasinin düşman işgali altında bile işlemeye devam edeceğini belirtmiştir (Aykaç, 1997: 81). Çağdaş toplumlarda bürokrasinin gücünü olduğundan fazla sanmıştır.

Weber'in bakış açısında bürokrasi kaçınılmaz olarak vardır ve gelecekte de var olacaktır. Ancak gelecekte sosyal düzen bugünün kapitalist toplumuna göre daha baskıcı olacaktır (Bendix, 1965:38). Bu da bürokrasinin kurumsal özelliklerini değiştirebilecektir. Weber'e göre; bürokrasinin etkisinden önemli ölçüde kurtulmak, ancak her alanda küçük ölçekte örgütlenmelere geri dönmekle mümkündür (Al, 2008: 16). Bu anlayış bugünkü modern yönetim teorisinin proje tipi ve matris yapıları uygulamalarına yol açmıştır.

Günümüzde yeni yönetim taraftarları bürokrasiyi günah keçisi ilan etmişler ve birer misyoner edasıyla bürokrasiye saldırmışlardır. Weberyen bürokratik yönetim anlayışını başarısız ilan ederek kendilerine yer açmaya çalışmışlardır. Eskiye eleştirmekle kalmayıp kendileri için yeni bir dil geliştirmişlerdir. Kullandıkları dil, oldukça iddialı, meydan okuyucu, heyecan verici ve popülerdir. Devleti yeniden inşa edecek kadar kendilerine güven duymaktadırlar (Örnek, 1998: 12). Ancak bu sürecin başarısını zaman gösterecektir. Ayrıca Weber'i eleştirenlerin onun kavramsal sadeliği içinde ideal zihinsel yapıyı içeren bürokrasinin gerçekte hiçbir yerde bulunmadığını ve bunun bir ütopyadan (Hicks-Gullett, 1981: 102) ibaret olduğunu söylediğini de unutmaması gerekir.

Bürokrasiye yöneltilen eleştirilerin odak noktasında hantallığa ve verimsizliğe yol açması yer almaktadır. Bürokratik örgütlenmede hiyerarşik yapı nedeniyle otoritenin üstte toplanması sonucu orta ve alt kademe yöneticilere fazla inisiyatif verilememektedir. Bu durum kırtasiyeciliğe ve işlerin gecikmesine yol açmaktadır. Uzun zaman alan karmaşık prosedürler, hizmetten yararlananları güç duruma düşürmekte, onları işlemlerin kolaylaşması için rüşvet vermeye ya da aracı kullanmaya yöneltmektedir (Şen, 1998: 64). Bu olumsuzluk günümüzde yetki devri taleplerinin çok güçlü bir şekilde artmasına yol açmıştır.

Bugün modern yönetim düşüncesi karşısında eriyen Bürokratik Yönetim Teorisi'ni bu olumsuzluktan nasıl kurtarmak gerektiği yoğun olarak tartışılmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde yaşanan tecrübelerle kamu yönetimlerinin bürokrasiden vazgeçemeyeceği anlaşılmıştır. Yeniden yapılandırma ihtiyacı özellikle, bürokrasilerin yetersizlikleri ve yenilik yapma ve esneklik gösterme konusundaki kısıtlamalar sonucu ortaya çıkan yeni örgütsel yapı arayışlarını gündeme getirmiştir. Bu yapılar, tek bir tanımla kolayca ortaya konamayan ihtiyaçlara göre çok farklı görünümde tasarlanabilen, çoğunlukla geçicilik gösteren örgütlenmeler olarak dikkat çekmektedirler.

Kamu hizmetlerinden yararlananların sayılarının artması ve bunun sonucunda hizmetlerin genişlemesi, çeşitlenmesi, teknolojiye, ihtiyaçlarda, koşullarda ve kamu hizmeti tercihlerinde değişikliklerin olması (TODAİE, 1972: 9), sürekli olarak yeniden yapılanmayı gerektirmekte ve dolayısıyla kamu sektörü için bu alanın dinamik kalmasına yol açmaktadır.

Kamu yönetiminin dolayısıyla da bürokrasinin yeniden yapılandırılması süreci, belli amaçlarla girişilen plânlı ve bilinçli değiştirme hareketlerinden oluşmaktadır. Bunlar genellikle bürokrasinin dışından gelen ve var olan dirence karşı gerçekleştirilen bir dönüştürme sürecinden oluşmaktadır (Tutum, 1994: 4-5). Burada bürokrasinin niteliğinde, fonksiyonlarında ve rollerinde değişiklikler söz konusu olmaktadır. Karar verme sürecinde ve bürokrasinin politika ile olan ilişkilerinde yeni bir denge arayışı ortaya çıkmaktadır.

Yeniden yapılandırmanın merkezinde; yönetim faaliyetlerinin genişlemesi ve birbirleriyle etkileşim içinde olan sosyo-ekonomik sorunların artması, bunun sonucunda kentsel ve çevresel sorunların, enerji kıtlıklarının, ekonomik kaynaklarda sorunların olması yer almaktadır (Kearney vd., 2000: 537). Bürokrasiyi etkinleştirmek için yönetimin yeniden yapılandırılması, ekonomik, politik ve kültürel kurumların köklü değişimi yanında, bu alanlar için geçerli olduğu varsayılan düşünce biçimleri ya da paradigmalardan da dönüşümü anlamına gelmektedir (Şaylan, 2000:3). Bu dönüşüm özellikle yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte “kürek çekme değil dümen tutma” sloganı ile gündeme gelmiştir (Deleon-Denhardt, 2000: 92). Burada bürokrasinin üstleneceği roller büyük önem taşımaktadır. Ancak özel sektörün taşıdığı olumsuzluklar da bu sürece sekte vurabilmektedir.

Bu süreçte bürokrasinin etkin rol oynamasını gerektiren diğer bir husus da kamu mallarının özellikleri ile ilgili olarak karşımıza çıkmaktadır. Özel malların bedeli, karşılaştığı alıcı tarafından ödendiği için sorun çıkmamaktadır. Ancak kamu mallarında tüm kullanıcılar kâr sağladığı için bedelin kim tarafından ödeneceği konusunda sorunlar oluşabilmektedir. Ayrıca özel sektör eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin istenen şartlarda sunumunu da sağlayamamaktadır. Eğitimli işgücü ve sağlıklı toplum her zaman arzu edilmektedir (Hughes, 1998: 97-98). Ancak bu hizmetlerin finansmanının nasıl ve kim tarafından sağlanacağı sorunlu bir alan olarak karşımızda durmaktadır.

Tüm bu hususlar dikkate alındığında ve hiçbir şekilde kamu sektörünün özellikle düzenleyici fonksiyonundan vazgeçilemeyeceği gerçeği karşısında, yönetimi yeniden yapılandırmanın temel fonksiyonu, yaşanan krizden kurtulmak ve birikim sürecinin yeniden işlerliğini sağlamak olarak belirtilebilir. Burada bürokrasinin de etkinleştirilmesi gerekecektir.

Bu süreçte verimlilik artışının, ademi merkeziyetçiliğin ve sorumluluk artışının sağlanması, kaynak yönetiminin geliştirilmesi ve piyasa mekanizmasının hakim kılınması alanlarında bürokrasinin yeniden

yapılandırılması gerekli görülmektedir (Heeks, 2001: 13-14). Bugün tüm dünyada kamu bürokrasileri küçülmekte, yeniden yapılanmakta, organize olmakta, verimliliklerinin ve üretkenliklerinin artırılabilmesi için yoğun çaba harcanmaktadır. Bu süreçte verimsiz kalan bürokrasiler sistem dışı kalmakta, bu durumları mercek altına alınmakta, sonuçta bazı yönetim fonksiyonları ve birimleri birleştirilmekte ve yeni yönetim teknikleri bürokratik yapıyla uyumlaştırılmaya çalışılmaktadır (Jun-Rivera, 1995:132).

## 2. PARLAMENTER SİSTEM, BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRKİYE’NİN HÜKÜMET SİSTEMİ

Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri; kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan parlamenter sistem, kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık sistemi ve her iki sistemin birtakım özelliklerini taşıyan yarı-başkanlık sistemi olarak ayrılmaktadır (Bilir, 2017: 3). Çalışmada parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve Cumhurbaşkanlığı sistemi ele alınacaktır.

### 2.1. Parlamenter Sistemin Genel Özellikleri

Dünyanın birçok ülkesinde uygulanan parlamenter sistem ilk olarak İngiltere’de gelenekler çerçevesinde oluşarak kurumlaşmıştır (Gözübüyük, 2003: 29). Bu nedenle parlamenter sistem açıklanırken İngiltere’deki gelişim sürecine değinmek gerekmektedir.

1215 yılında İngiltere’de Kral Yurtsuz John ve baronlar arasında imzalanan Magna Carta Libertatum adlı belge, kralın yetkilerinin kısıtlandığı ilk temel belgedir. Magna Carta’da soyluların, ruhbanın ve mülk sahiplerinin temsilcilerinin danışma amacıyla toplanması öngörülmüş ve bu temsilcilerden oluşan meclis 13. yüzyıldan itibaren kurumsallaşmaya başlamıştır. Parlamento, Magna Carta’da kendisine tanınan vergi hakkı ile eskiden beri var olan dilekçe hakkını birleştirerek yasama yetkisini ele geçirmiştir (Eroğul, 2004: 38-41). 14. yüzyılda parlamento, krala yakın olan soylulardan oluşan Lordlar Kamarası ve küçük şövalyeler ile kent ve kasabalardan gelen temsilcilerden oluşan Avam Kamarası şeklinde ikiye ayrılmıştır (Gözübüyük, 2003: 31). Bu yüzyılda ortaya çıkan ve bakanların parlamento tarafından cezalandırılması anlamına gelen impeachment usulü, zamanla Avam Kamarası karşısında hesap veremeyince çekilme geleneğinin oluşmasına yol açmıştır. Böylece bakanların ceza sorumluluğu diye başlayan yöntem politik sorumluluk ilkesinin doğmasına yol açmıştır. 18. yüzyılın başında ise kabine usulü yerleşmiştir. Hükümdar ve bakanlar *cabinet* (kabine) denen bir yerde toplanmaktaydılar. 1714’te Kraliçe Anne’in ölümünün ardından yerine geçecek evladının olmaması nedeniyle Almanya’dan gelen ve doğru dürüst İngilizce bilmeyen kralların toplantılardan uzak kalmasıyla kabineler başlı başına bir varlık kazanmıştır (Soysal, 2011: 55-57). Yürütme yetkisini parlamentoya karşı sorumlu olan ve kral adına hareket eden bakanlar kullanmaya başlamıştır. Bakanlar kurulundan bir bakanın kralla görüşmekle görevlendirilmesiyle başbakanlık kurumu ortaya çıkmıştır (Eroğul, 2004: 46-47).

Kuvvetlerin iş birliği olarak da tanımlanabilecek ılımlı bir kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter sistemin genel olarak dört temel özelliği vardır: Yürütmenin iki başlı olması, devlet başkanının siyasi açıdan sorumsuzluğu, bakanların yasama organına karşı siyasi sorumluluğunun bulunması ve yürütmenin yasamayı fesih yetkisinin olması (Teziç, 2012: 477-478).

Yürütme organı devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşan iki başlı bir yapıdadır. Günümüzde temel politika başbakan tarafından yürütülmektedir. Bakanları seçen ve hükümet mekanizmasını elinde tutan başbakan oldukça güçlenmiştir (Turhan, 1989: 53). Hukuki ve siyasi açıdan güçlü hale gelen başbakanın yürütme organı içindeki en güçlü kişi olduğunu söylemek mümkündür. Uygulamada başbakanın eşitler arasında birinci olması nadiren görülen bir durumdur ve hükümetler başbakanların adlarıyla anılır hale gelmiştir (Yavuz, 2008: 15).

Parlamenter sistemde devlet başkanı soydan geçme bir hükümdar veya halk ya da parlamento tarafından seçilen bir Cumhurbaşkanı olabilir. Ancak her hâlükârda devlet başkanının görevine parlamento tarafından son verilemez. Devlet başkanının yetkilerini karşı imza kuralı çerçevesinde başbakan ve ilgili

bakanlarla birlikte kullanması öngörülmüştür (Teziç, 2012: 480-483). Sorumsuz olan devlet başkanı aynı zamanda yetkisizdir ve karşı imza ile devlet bakanının yaptığı işlemlerin sorumluluğunu kabine üstlenmektedir (Turhan, 1989: 51-52).

Yürütmenin iki kanadından biri olan bakanlar kurulu meclise karşı sorumludur (Gözübüyük, 2003:29). Bakanların siyasal sorumlulukları bireysel ve kolektif sorumluluk olmak üzere iki türdür. Bir bakanın parlamentoya karşı şahsen sorumlu olması bireysel sorumluluk iken, kabinenin birlik halinde bir kuruluş olması ve kabine toplantılarında alınan kararlardan her bakanın sorumlu olması dolayısıyla hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu kolektif sorumluluktur (Teziç, 2012: 486-487). Parlamente sistemde yürütme organı, yasama organının içinden çıktığı ve onun güvenine dayandığı için bu iki organ arasında kriz çıkma ihtimali düşüktür. Kriz yaşanması durumunda güvensizlik oyu ve fesih gibi mekanizmalarla tıkanıklıkların çözülmesi sağlanabilmektedir (Gözler, 2011: 612). Ayrıca bu sistemde hükümetlerin yasa çıkarabilmesini kolaylaştıran ve sistemin takıntısız çalışmasını sağlayan parti disiplini vardır. Parti disiplini ile parlamentoda çoğunluğu bulunan bir partinin yasama organına hükmetmesi durumu ortaya çıksa da temel sorumluluk ilkesi ortadan kalkmamaktadır (Soysal, 2011: 64-66).

Parlamente sistemde yürütmenin yasamayı fesih yetkisi vardır. Yürütmenin sahip olduğu fesih yetkisi, meclisin güvensizlik oyu ile hükümeti düşürme yetkisine karşı hükümetin de meclisin varlığına son verebilmesini sağlayan etkili bir araçtır (Teziç, 2012: 490-491). Yürütme organının yasama organını fesih yetkisine sahip olması organlar arasında kuvvet dengesini sağlamanın yanında organlar arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların çözülmesinde ve tıkanıkların giderilmesinde halkın hakemliğine başvurmayı mümkün kılmaktadır. Fesih yetkisi bazı ülkelerde devlet başkanı tarafından kullanılabilirken bazı ülkelerde başbakan tarafından kullanılabilir (Yavuz, 2008: 33).

Parlamente sistemin sağlıklı işlediği ülkelerde seçimi kazanan partinin lideri başbakan olmaktadır (Turhan, 1989: 70-72). Parlamente sistemde hükümetlerin kurulabilmesi, istikrarlı ve etkin olabilmesi için parlamentoda belirli bir çoğunluğun sağlanması gerekmektedir. Ancak zaman zaman bu çoğunluk sağlanamamakta ve ülkeler kurulan koalisyon hükümetleri ile yönetilmektedir.

Parlamente sistemde bir partinin tek başına hükümet kurabilecek çoğunluğu sağlayamaması durumu ile sıklıkla karşılaşılabilir. Bu durumun ortaya çıkmasına yol açan önemli faktörlerden birisi nispi temsil sistemidir. Birçok partinin bulunduğu siyasi yapıda nispi temsil sisteminin uygulanması koalisyon hükümetlerinin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Koalisyon hükümetleri döneminde siyasi krizlerin yaşanması, hükümet programlarının uygulanamaması gibi sorunların yaşanma ihtimali yüksektir (Yavuz, 2008: 42-43).

## **2.2. Başkanlık Sisteminin Genel Özellikleri**

Başkanlık sistemi, ilk yazılı anayasa olan 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasası ile oluşturulan temsili rejimin hükümet şekillerinden birisidir (Kuzu, 2011: 19). Günümüzde başkanlık sistemi birçok ülkede uygulanmakla birlikte bu sistem açıklanırken genellikle ABD'deki uygulaması esas alınmaktadır.

Amerika'da 17. yüzyılda başlayan İngiliz sömürgeciliği döneminde 13 İngiliz sömürge eyaleti kurulmuştur (Gözübüyük, 2003: 35). İngiltere'nin Amerika'daki kolonileri, 1774'te Philadelphia'da ilk toplantısını yapan, üyelerinin eşit sayıda temsil edildiği ve bir karar alabilmek için temsilcilerin üçte ikisinin oyunun gerekli olduğu Kongre'yi oluşturmuşlardır (Eroğul, 2004: 56). Sömürge eyaletleri, 1776'da yayınladıkları Bağımsızlık Bildirisi ile İngiliz parlamentosunu ve kralını tanımadıklarını ilan etmiş ve 1781 yılında bir konfederasyon halinde birleşmişlerdir. Ancak daha sonra Kongre tarafından oluşturulan Kurucu Meclis'in hazırladığı Federal Anayasa 1787'de kabul edilmiş ve 1789'da yürürlüğe girmiştir. Böylece federal bir devlet kurularak Başkanlık sistemi benimsenmiştir (Gözübüyük, 2003: 35-36).

Başkanlık sistemi oluşturulurken yasama ve yürütmeye karşı duyulan güvensizlik ve bu iki organ arasında denge sağlama arayışı nedeniyle denetim ve dengeler (checks and balances) kuralı konulmuştur (Teziç, 2012: 504). Kuvvetlerin sert bir şekilde ayrıldığı bu sistemde yasama ve yürütme organlarına birbirinin taşkınlıklarını önleyecek yetkiler verilmiştir. Yasamanın yürütmeyi düşüremediği ve yürütmenin yasamayı fesih yetkisinin olmadığı başkanlık sisteminde kurulan kontrol sayesinde organların varlıkları tehlikeye girmemektedir (Kuzu, 2011: 21). Başkanlık sisteminin; başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, yürütmenin yasamanın güvenine dayanmaması ve yürütmenin tek kişiden oluşması olmak üzere üç ana özelliği vardır (Gözler, 2011: 571).

Başkan doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu durum başkana prestij ve otorite kazandırmakta ve başkanın varlığını yasama organının iradesine borçlu olmamasını sağlamaktadır. Ayrıca başkanın halk tarafından seçilmesi, sorumluluğun teşhisi kolay olduğu için hesap sorulabilirlik oranının yüksek olması ve oy verilen adayın kazanması halinde kimin hükümet edeceğinin belli olması başkanlık sisteminin daha demokratik olarak nitelendirilmesini mümkün kılmaktadır (Gözler, 2011: 573,582). ABD’de başkan iki dereceli bir seçimle seçilmektedir. Federe devletlerin Kongre’deki temsilcileri sayısınca ikinci seçmen belirlenmekte ve bu ikinci seçmenler başkanı seçmektedir. İkinci seçmenlerin salt çoğunluğunu sağlayabilen bir aday çıkmaması durumunda başkan temsilciler meclisi tarafından, başkan yardımcısı ise senato tarafından belirlenmektedir (Kuzu, 2011: 26-27). Başkanın görev süresi dört yıldır ve anayasaya göre bir kişi en fazla iki kez başkan seçilebilir (Eroğul, 2004: 63). ABD’de 1947 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle bir kişinin en fazla iki dönem seçilebileceği hükme bağlanmıştır (Özer, 1998: 22).

ABD’de hem devlet başkanı hem de hükümet yetkilerine sahip olan başkanın yasamaya karşı siyasal sorumluluğu yoktur (Gözübüyük, 2003:37). Bununla birlikte yasama organının başkanı suçlama yetkisi vardır. *Impeachment* yetkisi iki meclisin birlikte kullandığı bir yetkidir. Bu yetkinin kullanılması bakımından suçlama yetkisi Temsilciler Meclisi’ne, karar verme yetkisi Senato’ya aittir. ABD’nin yasama organı olan Kongre, eşit ağırlıkta iki meclisten oluşmaktadır (Eroğul, 2004:60). Kanun yapma yetkisini elinde bulunduran Kongre; bütçeye hâkimdir, icra ve idari işleri hakkında soruşturma yürütebilir. Başkan tarafından yapılan atamaları onaylama yetkisi Kongre’ye aittir ve dış siyasette son karar mercii senatodur (Kuzu, 2011: 25).

Başkanlık sisteminde anayasal olarak organların birbirinden bağımsız olması öngörülmüş olmakla birlikte uygulamada sert kuvvetler ayrılığı, kuvvetlerin birbiriyle uyumlu olmasını sağlamaktadır. Ayrıca ABD’de egemen olan iki büyük parti arasında kesin ideolojik ayrılıklar yoktur ve iki parti içinde aynı eğilimdeki kişiler bulunmaktadır. Bu durum, yasama ve yürütmeye farklı partiler bulursa dahi rejimin işleyişinde büyük sorunlar yaşanmasını önlemektedir (Teziç, 2012: 503,509). Bununla birlikte ABD’de parti disiplinin olmaması da güçler ayrılığının yürümesini sağlamaktadır. Başkanlar karşı partiden oluşan bir Kongre çoğunluğuyla çalışmak zorunda kaldıkları zaman bile parti disiplininin olmaması sayesinde konunun niteliğine göre parti bölümlerinin ötesine geçerek türlü kümelenmeler sağlamayı başarabilmektedir (Soysal, 2011: 73).

ABD’de kuvvetler sert bir şekilde ayrılmış olmakla birlikte atamaların yapılması, milletlerarası antlaşmaların onaylanması, meclis araştırması, impeachment, bütçenin yapılması, veto, mesaj hakkı gibi araçlar yasama ve yürütme arasında etkileşim sağlamaktadır (Gözler, 2011: 577-579). Önemli Birleşik Devletler görevlilerinin atanmasında Senato yetkilidir. Yüce Mahkeme üyeleri, bakanlar, büyükelçiler gibi binlerce görevlinin başkan tarafından atanabilmesi için Senato’nun da onayı gereklidir (Eroğul, 2004: 61). Programlarını gerçekleştirmek isteyen başkanlar, gerekli kaynağı bulabilmek için Kongre’ye müracaat etmek zorundadır ve bu nedenden ötürü Kongre ile iyi ilişkiler kurmanın gerekli olduğunu kabul etmektedir (Özer, 1998: 44). Ayrıca belirli bir politikayı uygulamak isteyen başkanın bunu yapabilmesi için gerekli kanunların çıkarılması önem arz etmektedir. Başkan, kanun teklifinde bulunamadığı için gerekli gördüğü önlemleri parlamentoya gönderdiği mesajlarla iletmektedir (Teziç,

2012: 507). Yasama ve yürütme arasında etkileşim sağlayan araçlardan biri olan veto yetkisini başkan kullanabilmektedir. Başkanın Kongre'den gelen yasa ve kararları veto etmesi durumunda Kongre'nin bu vetoyu kaldırabilmesi için her iki mecliste de üçte iki çoğunlukla ısrar edilmesi gerekmektedir (Eroğul, 2004: 64).

Başkanlık sisteminde yürütme yetkisini başkan tek başına kullanmaktadır ve başkana yardımcı olan sekreterler parlamentoya karşı değil, doğrudan başkana karşı sorumludurlar. ABD'nin eski başkanlarından olan Abraham Lincoln'un, sekreterlerinin kendisine karşı olmasına rağmen "yedi hayır bir evet, evet'ler kazanmıştır" diyerek kendi görüşüne uygun kararlar alması bu duruma bir örnektir (Teziç, 2012: 505). ABD'de başkan kuvvetini anayasadan, federal kanunlardan, mahkeme kararlarından ve teamüllerden almaktadır (Özer, 1998: 21). Başkanın kanunları veto etme, olağanüstü hallerde meclisi toplantıya çağırma, kongreye rapor verme ve mesaj gönderme yetkileri vardır (Kuzu, 2011: 24). Ayrıca hükümet üyeleri de başkan tarafından seçilmektedir. Başkanın danışmanı statüsündeki bu üyelerin resmi ismi bakan değil sekreterdir. Hükümet üyeleri yasama organının üyesi olamamaktadırlar. Başkan tarafından atanan bakanların senato tarafından onaylanması gerekmektedir. Senato bu konuda pasiftir ve genellikle atamaları onaylamaktadır. Senato tarafından onaylanmayan bir bakanın yerine başkan yeni birisini atamaktadır (Özer, 1998: 12,29).

### **2.3. Türkiye'nin Hükümet Sistemi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**

19. yüzyıldan itibaren Fransa, Belçika, Norveç ve Danimarka gibi ülkeler başta olmak üzere birçok ülkede parlamenter sistem uygulanmaya başlanmıştır (Yavuz, 2008: 10). Bu yüzyılda Osmanlı Devleti'nde de parlamenter sisteme geçiş için çalışmalarda bulunulmuştur. Ancak 1876 Anayasası'nda padişahın durumu gelişmiş parlamenter sistemlerde görülen sembolik devlet başkanının durumundan farklıdır ve bakanların politik sorumluluğu açıkça ortaya konmamıştır. 1909'da yapılan değişikliklerle gerçek bir parlamenter nitelik verilmiş ve bakanların birlikte ve tek başına Meclis-i Mebusana karşı sorumlu olmaları sağlanmıştır (Soysal, 2011: 84-89). 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile yasama ve yürütme yetkileri Büyük Millet Meclisinde toplanarak saf meclis hükümeti rejimi öngörülmüştür. Cumhuriyet'in ilanının ardından 1924 Anayasası'yla iki başlı ve siyasi sorumluluğu olan yürütme öngörülmüş olmakla birlikte hukuki olarak meclis hükümeti sistemi özelliği ağır basan bir sistem oluşturulmuştur. Ancak uygulamada meclis çoğunluğundan çıkan yürütme kendi çoğunluğuna egemen olarak üstünlük sağlamıştır (Teziç, 2012: 473-475). 1961 ve 1982 Anayasalarında ise Türkiye'nin hükümet sistemi parlamenter sistem olarak benimsenmiştir. 1961 Anayasası döneminde Türkiye'de ilk kez koalisyon hükümeti kurulmuş ve akabinde kısa ömürlü birçok koalisyon hükümetinin kurulması nedeniyle siyasi istikrarsızlıklar yaşanmıştır. 1982 Anayasası ile yürütmenin güçlendirilmesi sağlanmış ancak siyasi istikrarsızlık sorunu var olmaya devam etmiştir. Siyasi istikrarsızlıklarla birlikte ekonomik krizlerin de yaşanması Türkiye'de parlamenter hükümet sisteminin sorgulanmasına ve yeni bir sistem arayışına yol açmıştır (Gidersoy, 2017: 501).

Türkiye'de uzun bir süredir hükümet sistemine yönelik tartışmalar yaşanırken 2007 yılında doktrinde "367 Kararı" olarak bilinen krizin ortaya çıkmasının ardından yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi benimsenmiştir. Ancak hükümet sistemi tartışmaları devam etmiş ve başkanlık sistemine geçilmesine yönelik önerilerde bulunulmuştur. Bu bağlamda Türkiye'ye özgü bir sistem arayışı devam etmiş ve "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi"ni öngören bir anayasaya değişikliği teklifinde bulunulmuştur. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylaması ile öngörülen bu yeni sistem kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile milli egemenlik bağlamında yasama ve yürütmenin hukuken eşit ve birbirinden bağımsız olmaları öngörülmüştür. Bununla birlikte siyasal açıdan yürütmenin daha etkin olmasını, çift başlılığın sona erdirilmesini ve yürütmenin Cumhurbaşkanı üzerine kurulmasını öngören bir sistem amaçlandığı için Cumhurbaşkanlığı sistemi tabiri kullanılmıştır. Ancak Türkiye'deki sistem, var olan hükümet sistemleri arasında en çok başkanlık sistemine benzemektedir (Bilir, 2017: 2-3). Getirilen yeni sistemde devlet başkanı için Cumhurbaşkanı kavramının

kullanılması temelde sistemin başkanlık sistemi olma özelliğini değiştirmemekte ve başkanlık sisteminden farklı bir sistemin benimsenmesinin amaçlandığını göstermemektedir. Ancak Türkiye'deki sistem ABD'deki sistem ile birebir aynı değildir ve benzerlikler bulunduğu gibi farklılıklar da bulunmaktadır. Türkiye'de olası tıkanmalarının önüne geçmek ve sistemin daha iyi işlemesini sağlamak için Türkiye'ye özgü birtakım değişiklikler yapılmıştır. Seçimlerinin hem Cumhurbaşkanı hem de Meclis tarafından yenilenmesi kararının alınabilmesi gibi uygulamalar öngörülmüştür (Küçük, 2017: 158-168).

### 3. PARLAMENTER VE BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE BÜROKRASİNİN YERİ

Hem başkanlık sisteminin hem de parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerde seçimle gelen yetkililer, bürokratların sahip olduğu profesyonel yeterliklerden faydalanabilmek için bürokratlara yetki devrederler (Demir, 2011a: 71). Bu bağlamda bürokratların atanması, bürokraside gerekli değişikliklerin yapılabilmesi gibi hususlar önem kazanmaktadır. Hükümet sistemlerinin niteliği atamaların yapılması, bürokraside etkinliğin, daha etkin bir yürütmenin ve bürokraside denetimin sağlanması üzerinde etkili olmaktadır. Bürokrasi, bir ülkenin hükümet sisteminin parlamenter sistem ya da başkanlık sistemi olmasına göre farklı şekilde konumlanabilmektedir.

#### 3.1. Bürokraside Etkinliğin Sağlanması ve Atamalar

Gelişmiş ülkelerde bir siyasi iktidarın, bakanın siyasi görüş bakımından uyduğu üst kademedeki bürokratlar tarafından desteklenmeyi isteme hakkı olduğu varsayılmakta ve bu durum bakanların politikalarını etkin bir şekilde uygulamasına katkı sağlamaktadır (Örnek, 1984: 298). Siyaset ile bürokrasinin arasında uyum sağlanamaması durumunda idari takdir yetkisinin siyasi kararlara karşı kullanılabileceği gibi siyaset de idari kararlara karşı engelleyici bir rol oynayabilir (Altunok, 2016: 171). Bu bağlamda yürütmeye uyumun ve etkinliğin sağlanması amacıyla bürokrasinin üst kadrolarında yapılacak atamalar başta olmak üzere atamalar önemli bir konu olarak ortaya çıkmaktadır.

Atamaların yapılması hem başkanlık sisteminin hem de parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerde önemli bir konu olmuştur. Atama işlemi, bir kişinin kamu hizmetine girişine ve bir sınıfta, belirli makamlarda ya da başka bir yerde görevlendirilmesine yönelik kararlardır ve bu kararlar bürokrasinin yapı ve işleyişini şekillendirmektedir (Altunok, 2016: 169-170). Parlamenter sisteminin geliştiği İngiltere'de ve başkanlık sisteminin ortaya çıktığı ABD'de önceki dönemlerde atamalar bir ödüllendirme mekanizması olarak kullanılması bakımından benzerlik göstermektedir.

ABD'de 19. yüzyılda idarenin ve memurların tarafsız olması kabul edilmemekteydi. Yasama süresinin bitmesiyle bir ekip yerini yeni gelen ekibe bırakmaktaydı (Örnek, 1984). Spoil sistem ya da ganimet sistemi olarak adlandırılan bu sistem, siyasi partiler tarafları ile birlikte iktidara gelmeli ve gitmeli görüşüne dayanmaktadır. Bu sistemde memurlar devletin değil siyasi iktidarın görevlileridir (Eryılmaz, 1993: 87). Spoil sistem, memurluğun ganimet gibi yandaşlar arasında dağıtılması, siyasi ödüllendirme ve partizan kadrolar oluşturma yöntemi olarak bilinmektedir. Parlamenter sistemin olduğu yer olan ve günümüzde de parlamenter sistemle yönetilen İngiltere'de ise 18. yüzyılın sonuna kadar olan dönemde memurlar, kral veya bakanların emriyle işe alınmaktaydı. Bu atama işlemi kralın bir hediyesi olarak kabul edilmekte ve atamalar siyasal hizmetler için ödül olarak görülmekteydi (Yıldırım, 2013).

Zamanla yağma sisteminden merit sisteme geçilmiştir ancak eskiden kalma alışkanlıklar tamamen bırakılmamıştır (Tataroğlu, 2006: 104). Liyakat sistemi, kamu personel yönetimi alanındaki yozlaşmaların ortadan kaldırılması amacıyla geliştirilen bir ilkedir. Liyakat sistemine karşılık gelen meritokrasi Latince meritum ve Yunanca kratein kelimelerinden oluşmuştur. Yeterli ve değerli anlamına gelen meritum ile krotastan üreyen ve güç, etki ve kuvvet gibi anlamlara gelen krası kelimelerinin birleşimiyle ortaya çıkmıştır. Meritokrasi ile üst kademelerde zeki, çalışkan olanların ve mesleki hüneleri bulunanlarının yer almasına vurgu yapmaktadır (Yıldırım, 2013: 360).

ABD’de günümüzde ganimet sistemi yerine liyakat sistemi uygulanmaktadır. Liyakat sistemi ile memurluk, kariyer ve sürekli bir meslek haline gelmiştir (Eryılmaz, 1993: 87). ABD’de 1883 tarihli Pendleton Yasası ile federal personel sistemi uygulanmaya başlanmış ve liyakat ilkesinin uygulanması öngörülmüştür. Kayırmayı önleyebilmenin kamu hizmetlerinin liyakat sistemine dayandırılmasıyla mümkün olabileceği düşünülerek kadro sınıflandırma sistemi oluşturulmuştur. Liyakat ilkesinin uygulanmasını sağlama amacıyla ABD’de 1978 yılında Liyakat Koruma Kurulu kurulmuştur (Yıldırım, 2013). İngiltere’de ise 1920’lerden itibaren bürokrasinin kurucu ilkelerine göre kamu görevinin temel çatısı oluşturularak kişisellikten arındırılmış kurallara göre yönetilen bir kamu idaresinin en rasyonel örgütlenme biçimi olduğu kabul görmüştür. İngiltere’de memurların siyasi açıdan yansız olduğu ve işe alınmaları ile terfi işlemlerinin tamamen liyakate bağlı olduğu varsayılmaktadır (Demir, 2011b). Günümüzde bütün devletler yağmalama sisteminden uzaklaşarak liyakat sistemine geçmekte ve liyakat bürokrasisinin hâkim kılınmasını sağlamaya çalışmaktadır. Türkiye’de de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile kamu personel sistemi sınıflandırma, kariyer ve liyakat sistemlerine dayandırılmıştır. Personel işlemlerini rasyonel esaslara bağlamak amaçlanarak uygulanan sınıflandırma sistemine göre on hizmet sınıfı kabul edilmiştir. Ayrıca devlet memurlarının görevde yükselmelerine ilişkin çıkarılan yönetmelikte kurumların hazırlayacakları yönetmeliklerde atama yapılacak kadrolara ilişkin gerekli öğrenim düzeylerinin belirlenmesi istenmiştir (Yıldırım, 2013). Demokratik ülkelerde atamaların genel olarak liyakat ilkesi çerçevesinde yapılması artık kabul gören bir konu olmuştur. Ancak liyakat ilkesine uyulmakla birlikte siyaset ve bürokrasi arasında uyumun sağlanması ve bu bağlamda yürütmede etkinliğin sağlanması açısından hükümet sistemlerine göre atamaların şekillendiği ifade edilebilir.

Parlamente sistemde siyasi icracılar, kamu görevlilerinin açık ve örtük dirençleriyle ve siyasi liderleri sınırlandıran departman görüşleriyle karşılaşabilmektedir. İngiltere’de özel sektörün alanını genişletme taraftarı Muhafazakâr bakanlar döneminde bile, Eğitim Bakanlığının kamuda eğitim hizmetlerinin kapsamının genişletilmesinden yana olması bu duruma örnek olarak verilebilir. Bakanların kendilerine bağlı kamu görevlilerinin önyargılarını aşması gerekmektedir. Bununla birlikte İngiltere’de bürokratların katı parti aidiyetleri yoktur (Demir, 2011b: 165-166). İngiltere’deki anlayışa göre memurlar millete hizmet etmekte ve iktidardaki siyasi parti değiştiğinde memurlar yerlerinde kalarak yeni gelen parti emrinde çalışmaya devam etmektedirler (Yıldırım, 2013: 365-366). Ancak bu durum gerektiği durumlarda bürokraside hiçbir değişikliğin yapılamadığı anlamına gelmemekle birlikte başkanlık sisteminin uygulandığı ABD örneğinden hareketle başkanın, belirlenen politikaların uygulanabilmesi için gerekli gördüğü atamaları yapabilmesi açısından daha güçlü bir konumda olduğu görülmektedir.

ABD’de başkanın göreve geldiği zaman sadece birkaç bakanı atamakla kalmayıp kamu görevlilerinde de değişim yaşanmasının etkinliğin artırılmasına katkı sağladığı iddia edilmektedir. Yönetimin değişmesi sırasında yaklaşık 2500-3000 kişi görevini bırakmaktadır. Bu kişilerin büyük çoğunluğu başkanın değişmesiyle birlikte görevde kalmayı uygun bulmamaktadır. Bu durumun siyasi görevlilerle bürokratların uyum içinde çalışmasını sağladığı ve sonuçta etkinliğin arttığı belirtilmektedir. (Turan, 2005: 123). Başkanlık sisteminin siyasal iktidarı sağlamada ve güçlü bir yönetim oluşturmada parlamente sisteme kıyasla başarılı olduğuna yönelik inanç başkanlık sistemini çekici kılmaktadır. Başkanın halk tarafından seçilmesi ve görevde kalmasının yasamanın iradesine bağlı olmaması, parlamente sistem yerine başkanlık sisteminin tercih edilmesinde önemli faktörlerdendir (Taner, 2015: 86). Başkanlık sisteminde ayrıca güvenoyu ile başkanın düşürülme tehlikesi olmadığından daha cesur politikalar uygulanabilir ve bürokrasi daha etkin kullanılabilir. Ayrıca parlamente sistemde bakanların seçmen bölgesinin işleriyle uğraşma endişesi taşıması verimlilik düşüşüne neden olabilir. Başkanlık sisteminde bakanlar, seçimle belirlenmedikleri için oy kaygısı taşımadan gerekli politikaları uygulayabilme şansına sahip olabilirler (Tataroğlu, 2016: 90).

Türkiye’de parlamente sistemin uygulandığı dönem açısından en önemli sorunlardan birinin yürütmede yaşanan çift başlılık olduğu ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte yürütmenin halkın



oyları ile belirlenen cumhurbaşkanından oluşacaktır. “Yapısal olarak tek kişiden oluşan yürütme organı, yürütme görevini icra ederken bizzat cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen yardımcısı(ları), bakanlar ve bürokratlar eliyle işleyecektir” (Bilir, 2017: 4-5). Türkiye’de iktidarlar uyumlu çalışabilecekleri bürokratları fiilen göreve getirebilmekle birlikte yüksek dereceli memurların değiştirilmesi, bu durumun başka amaçlar taşıdığı şeklinde haksız bir eleştiriye tabi tutulmaktadır (Turan, 2005: 123-124). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte Cumhurbaşkanının, ABD’de başkanın gerekli gördüğü bürokratları ataması örneğinde olduğu gibi özellikle bürokrasinin üst kademeleri açısından gerekli atamaları etkin bir şekilde yapması ve bürokraside etkinliğin sağlanması mümkün olabilir. Bu durum genel olarak yürütmede etkinliğin sağlanmasına da katkı yapabilir.

### 3.2. Bürokrasinin Etkin Denetiminin Sağlanması

Bütün temsili rejimlerde yasama organının kanun yapmak, devlet bütçesini kabul etmek ve hükümeti denetlemek gibi temel işlevleri vardır. Devlet faaliyetlerinin artmasıyla birlikte parlamentoların iş hacmi de artmış ve parlamentoya kıyasla kısa sürede daha fazla karar üretme yeteneğine sahip hükümet-bürokrasi ikilisi yasamanın bazı yetkilerini devralmaya başlamıştır. Bu bağlamda yasama organının bürokrasiyi denetleme araçlarını yeterli bir şekilde kullanamama durumu ortaya çıkmıştır. Bürokrasinin doğasında gizlilik vardır ve bürokrasi, parlamentonun bilgi edinme çabalarına karşı mücadele eder ve bilgisi zayıf bir parlamentoyu tercih eder (Eryılmaz, 1993). Bu bağlamda bürokrasi üzerinde yasama organının denetiminin sağlanmasının önem kazanması yanında bürokrasinin siyasi iktidarlar tarafından da denetlenmesi önemli bir olgudur. Hükümet sisteminin niteliği yasama ve yürütme organı ile bürokrasi arasındaki ilişkilerin şekillenmesinde rol oynayabilmektedir.

ABD’de sert kuvvetler ayrılığı nedeniyle başkan ve Kongre rakip güçler olarak ortaya çıkmıştır. Bu iki kurum bürokrasi üzerinde denetim sağlamaktadır. ABD’de siyasi iktidarın bürokrasiyi kontrol altında tutması oldukça kabul görmüş bir düşüncedir ve bu nedenle bürokrasinin kontrol edilmesi hep önemli bir olgu olarak kalmıştır. Başkanlık sistemiyle yönetilen ABD, gelişmiş ülkeler arasında siyasi iktidarın bürokrasi üzerinde en fazla denetim sağladığı ülkedir. Başkan, bütçedeki belirleyicilik rolü, reorganizasyon yetkisi, kumanda gücü gibi uygulamalarla bürokrasiyi yönlendirebilmektedir (Tataroğlu, 2006).

ABD’de atamaların, bütçe kısıntıları ve idarenin yeniden örgütlenmesi gibi klasik yöntemlere göre bürokrasi üzerinde daha etkili bir kontrol sağladığı iddia edilmektedir. 1978 yılında çıkarılan Kamu Hizmeti Reform Yasası’na göre başkan üst düzey atamaları kendi programı çerçevesinde yapabilmektedir. Yürütme organı, politikalarına uygun kamu görevlileri ile çalışmayı tercih etmektedir. Atama ve görevden alma yetkisi bürokrasi üzerinde siyasi bir denetim mekanizması olarak kullanılabilir. (Demir, 2011a: 80). Bu yasa ile Kıdemli İdareci Servisi kurulmuş ve idarecilerin bir ofisten diğerine geçişleri rutin hale getirilerek idarecilerin kilit noktalarda imparatorluk kurmasını önleme amacıyla rotasyonlar uygulanmaktadır. Ayrıca ABD’de üst düzey kamu görevlilerinin önemli bir kısmının özel sektörden gelmesinin Amerikan idaresinin, aynı kalıp içinde yetişen ve seçkin bir zümre olma bilincine sahip homojen bir yapıda olmamasına katkı sağladığı iddia edilmektedir (Demir, 2011b).

Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD’de bürokraside önemli pozisyonlara yapılacak atamalarda yasama ve yürütme arası ilişkiler önemlidir (Taner, 2015: 80-81). Kurumlara yapılan üst düzey atamaların yasama organınca onaylanması koşulu, yasama organı tarafından yapılan soruşturmalar ve denetimler gibi mekanizmalarla yasama organının bürokrasiyi daha etkin bir şekilde denetlemesi mümkün olmaktadır. Ayrıca cüzdanın gücü olarak ifade edilebilen bütçe kontrolü de yasamanın yürütme gücü üzerinde kullandığı önemli kontrol araçlarından biridir (Demir, 2011b). Yürütmenin yasamaya karşı siyasi sorumluluğu olmamakla birlikte yürütme organının ihtiyaç duyduğu mali kaynakların sağlanması, bütçenin onaylanması gibi yetkilerin yasama organına ait olması nedeniyle Kongre, yürütme üzerinde

önemli bir ölçüde denetim kurabilmektedir. ABD’de Kongre bürokrasinin hesap verme sorumluluğunun gerçekleştiği bir platformdur (Taner, 2015).

Parlamente sistemin uygulandığı Avrupa ülkelerinde, parlamentonun bürokrasiye müdahale gücü başkanlık sistemindeki yasama organına kıyasla daha zayıf olduğu için siyaset bürokrasi ilişkisi genellikle siyasi iktidar ve bürokrasi arasında yaşanmaktadır (Tataroğlu, 2006: 100). Batılı ülkelerde idare, 18. yüzyıla kadar krala özgü işlevleri yerine getiren ve asıl sahibinden ayrı olmayan bir varlık olarak düşünülmüş ve bürokrasi ile demokrasi arasında bir ilişki kurulmamıştır. Bu dönemde hükümet bürolarındaki görevliler, kralın kişisel hizmetlileri ve temsilcisi konumundadır. Herkese açık bir işe alınma, sabit maaş ve emeklilik gibi kuralların yerleşmesiyle bu anlayış terk edilmiştir (Demir, 2011b: 162). Bürokrasi üzerinde yürütmenin denetiminin sağlanması açısından başkan daha güçlü olmakla birlikte parlamente sistemlerde de yürütme organı bürokrasi üzerinde denetim sağlayabilmektedir. Ancak parlamente sistemlerde yasama organının bürokrasi karşısında başkanlık sistemindeki yasama organına kıyasla daha zayıf bir konumda olduğu ifade edilebilir. Parlamente sistemde yasama organı karşısında hesap verme sorumluluğu genellikle ilgili kamu idaresinin bağlı olduğu bakanın siyasal sorumluluğu şeklinde gerçekleştiğinden meclisin bürokrasi üzerindeki denetiminin etkinliği sınırlı olabilmektedir (Taner, 2015: 84). Parlamento üyeleri bürokratik kurumların yöneticilerine sorular sorabilmektedirler, ancak başbakanın karşı çıkması ve bürokrasinin bilgi saklaması durumunda parlamento, denetleme mekanizmalarını etkili bir şekilde kullanamamaktadır (Tataroğlu, 2006: 100).

Başkanlık sisteminde yasama organı, başkana danışmadan düzenlemeler yapabilmektedir ve bu sayede başkanlık sisteminde yasama organının parlamente sistemdeki yasama organına kıyasla bürokrasiyi denetleme gücü daha fazladır. Parlamente sistemde yasama organı genellikle başbakanın izni ile düzenlemeler yapabilmektedir (Tataroğlu, 2006: 106). Parlamente sistemin uygulandığı İngiltere’de yasama organının, ABD’de olduğu gibi bürokrasinin yaptığı düzenlemeleri gözden geçirme ve veto etme yetkisi vardır. ABD’de Kongre’nin yaptığı bu denetimi İngiltere’de Avam Kamarası’nda bir komite gerçekleştirmektedir. Ancak genel olarak başkanlık sisteminde yasama organı, bütçe aracılığıyla bürokrasiyi etkin şekilde denetleyebilirken parlamente sistemde katı parti disiplini ve hükümetin yasama organındaki çoğunluğu nedeniyle yasama organı bürokrasi üzerinde etkin bir denetim sağlayamamaktadır (Eryılmaz, 1993).

Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD’de yürütme gücü politik ve bürokratik olarak ikiye bölünmüştür ve bu durum sistemin istikrarlı işlemesine katkı sağlamaktadır. Kıta Avrupası Weberyen düşünce tarzında ise bürokrasinin tarafsız, standart ve apolitik olduğu iddia edilmekle birlikte sahip olduğu sır, bilgiler ve devasa örgütsel yapı sayesinde politik bir güce sahip olduğu görülmektedir. Ancak başkanlık sisteminde bürokrasinin sadece politik olmayan bir özerkliği olduğu iddia edilmektedir. (Bezci, 2005: 86). Türkiye’de bürokrasinin yapısı ve işleyişi bakımından gizlilik ve resmi sır genel kural, açıklık ise istisnadır. Siyasi rejimin niteliği, devlet güvenliği, otorite kazanma eğilimi, memurların denetim riskinden korunma eğilimleri ve kötü yönetim uygulamaları gibi faktörler gizliliğin sebepleri arasındadır (Gökçe ve Şahin, 2002: 13). 16 Nisan 2017’deki halkoylaması ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı sistemi, kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistemdir. Bu sistemde yasama ve yürütme organlarının işlevlerini birbirinden ayrı ve bağımsız olarak yerine getirmeleri öngörülmüştür (Bilir, 2017: 3). Bu durum yürütmenin doğrudan halk tarafından seçilen ve yasama organından bağımsız olan Cumhurbaşkanından oluşmasını sağlayacağı gibi yasama organının da yürütmeden bağımsız hareket etmesine katkı sağlayacaktır. Bu bağlamda hem yürütme organının hem de yasama organının bürokrasiyi daha etkin bir şekilde denetlemesi mümkün olabilir.

## SONUÇ

Weber tarafından ortaya konulan bürokrasi teorisi, etkili ve verimli bir örgüt yapısı öngörmektedir. Günümüzde dahi kamu sektöründe ve özel sektörde örgütlenme biçiminin temel taşı olan bürokrasi Weber tarafından kuramlaştırılmıştır. Weber, devlet dairelerini ve orduyu incelemiş ve bürokrasi ile akılcı, yazılı kayıtların tutulmasını, memurların bir maaş karşılığında sadece buldukları örgütte çalışmalarını öngören bir yapı ortaya koymuştur. Bu vazgeçilmez konumuna rağmen bürokrasi; hantallığa ve verimsizliğe yol açması, esnekliğin sağlanamaması ve bilgisini kendisine saklayarak güç elde etme uğraşı içinde olduğu gibi nedenlerle sıklıkla eleştiriye tabi tutulmaktadır. Ancak eleştirilere rağmen bürokrasi hala hayati bir öneme sahiptir. Özellikle bir ülkede siyasi iktidarın aldığı kararların uygulanmasında en önemli mekanizmalardandır.

Siyasi iktidarlar tarafından alınan kararların uygulamaya konulması, karar alma süreleri, atanmışlar ve seçilmişlerin ilişkisi olarak nitelendirilebilecek siyasi iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkinin niteliği, bürokrasinin hangi oranda denetlenebildiği ve nihai olarak bürokrasinin konumu bir ülkedeki hükümet sistemi tarafından şekillendirilebilmektedir. Uygulamada parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemi olmak üzere üç hükümet sistemi bulunmakta iken temelde hükümet sistemleri parlamenter sistem ve başkanlık sistemi olarak ikili bir ayrıma tabi tutulabilir. Parlamenter sistem, İngiltere’de yüzyıllar boyunca şekillenerek ortaya çıkmıştır. İngiltere’deki koşullar çerçevesinde oluşan bu sistem günümüzde ufak değişiklikler yapılarak birçok ülkede uygulanır hale gelmiştir. Parlamenter sistem ikili bir yürütme yapısı ve yumuşak kuvvetler ayrılığı öngörmektedir. Bu sistemde yasama ve yürütme organları birbirinin varlıklarına son verebilmektedir. Bununla birlikte başkanlık sistemi ise parlamenter sistem gibi yüzyıllar boyunca şekillenerek ortaya çıkan bir sistem değildir. İngiltere’den bağımsızlıklarını kazanan kolonilerin üzerinde anlaşarak oluşturdukları bir sistemdir. Başkanlık sisteminde yürütmenin yetkilerini halk tarafından seçilen başkanın tek başına kullanması ve kuvvetlerin sert ayrılığı öngörülerek yürütme ve yasama organlarının birbirlerinin varlıklarına son verememesi sağlanmıştır. Günümüzde dünyada her iki sistem de çok sayıda ülkede uygulanmaktadır.

Parlamenter sistemin ve başkanlık sisteminin kendine has özellikleri, bürokrasi ile olan ilişkilerde etkili olmaktadır. Bununla birlikte ABD ve İngiltere örneğinden yola çıkılarak günümüzde liyakatin hükümet sisteminin niteliğinden bağımsız bir şekilde öncelikli hale geldiği söylenebilir. Ancak etkin yönetimlerin oluşturulabilmesi ve bürokrasinin hem yasama hem de yürütme organı tarafından etkili bir şekilde denetlenmesinin sağlanabilmesi açısından başkanlık sisteminde bürokrasinin farklı bir konumda olduğu görülmektedir. Başkanlık sisteminde kuvvetlerin sert bir şekilde ayrılması, yürütmenin varlığının yasamaya bağlı olmaması, yürütme organının halk tarafından seçilen, görev süresi belli olan başkandan ve seçimle belirlenmemesi nedeniyle seçim bölgesinin işleri ile uğraşma telaşına düşmek zorunda kalmayan bakanlardan oluşması, daha etkin yönetimler oluşturulmasına ve politikaların etkili bir şekilde uygulanmasına katkı sağlamaktadır. Bunun yanında bürokrasinin hem yasama hem de yürütme tarafından denetlenmesinin, başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve bunun başkana prestij sağlama, yürütmenin yasamanın birbirlerinden daha bağımsız bir şekilde hareket etmesi gibi hususlar nedeniyle başkanlık sisteminde daha etkin bir şekilde gerçekleştirilebildiği de görülmektedir. Başkanlık sistemi ile yönetilen ABD, bürokrasi üzerinde en fazla denetim sağlayan ülkelerdendir.

Başkanlık sisteminde daha etkin yönetimler oluşturulabildiği ve bürokrasinin daha etkili bir şekilde denetlenebildiği gibi düşünceler, Türkiye’de uzunca bir süredir yaşanan başkanlık sistemi tartışmalarında kendisine yer bulmaktadır. Türkiye’nin, Osmanlı Devleti’nin son dönemi de göz önünde bulundurulduğunda köklü bir parlamenter sistem tecrübesine sahip bir ülke olduğu görülmektedir. Ancak bu süreçte özellikle kamu yönetimi alanında görülen sorunlardan ve siyasi iktidar ile bürokrasi arasında gerilimlerin yaşanabilmesinden hareket edilerek sistemin değiştirilmesi gerektiği sıklıkla tartışılan bir konu haline gelmiştir. Uzun yıllar süren bu tartışmanın sonucunda 16 Nisan 2017’de yapılan halk

oylaması ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi benimsenmiştir. Hükümet sisteminin niteliğinin değişmesi bürokrasinin konumunu etkileyebilecektir. Kararların hızlıca alınabilmesi, politikaların etkin bir şekilde yürütülebilmesi, bürokraside etkinliğin sağlanması ve hem yasama hem de yürütme organlarının bürokrasiyi etkili bir şekilde denetleyebilmesi açısından başkanlık sistemi ile temel benzerlikler taşıyan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Al, H. (2008), *Yeni Kamu Yönetimi*, Ülke Deneyimleri, Sakarya: Değişim Yayınları.
- Altunok, H. (2016), “Atama Yetkisi ve Bürokrasi Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(14), s. 166-180.
- Aykaç, B. (1997), *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Ankara.
- Bendix, R. (1965), “Max Weber on Bureacracy”, *Management, Reading toward a General Theory* Ed; William WOLF, California, USA: Wadsworth Publishing Co.
- Bezci, B. (2005), “Demokrasi ve Başkanlık Sistemi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 3(2), s. 77-91.
- Bilir, F. (2017), “Türkiye’ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, *Yeni Türkiye*, (94), s.1-6.
- Deleon, L. and Denhardt, R. B. (2000), “The Political Theory Of Reinvention”, *Public Administration Review*, 60(2): s. 89-98.
- Demir, F. (2011a), “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu”, *Yönetim ve Ekonomi*, 18(2), s. 63-84.
- Demir, F., (2011b), “Bürokratik Kültür”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2), s.153-178.
- Dereli, T. (1981), *Organizasyonlarda Davranış*, İstanbul: Ar Yayınları.
- Eren, E. (1993), *Yönetim Psikolojisi*, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Eroğul, C. (2004), *Anatüzeeye Giriş (“Anayasa Hukuku”na Giriş)*, (7. Baskı), Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (1993), “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4), s. 81-106.
- Eryılmaz, B. (2000), *Kamu Yönetimi*, İstanbul.
- Gidersoy, B. (2017), “Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Türkiye İçin Geçerliliği”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(19), s. 500-519.
- Gökçe, O. ve Şahin, A. (2002), “21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, (3), s. 1-27.
- Gözler, K. (2011), *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I* (1. Baskı), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. (2003), *Anayasa Hukuku Anayasa Metni ve 11. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi* (12. Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi.
- Heeks, R. (2001), “Reinventing Government in the Imformation Age”, Richard Heeks (Ed.), *Reinventing Government in the Imformation Age*, England:Routledge.
- Heper, M. (1996), “Bürokrasi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, C.2, İstanbul: İletişim Yayınları.

Heper, M. (2003), “Osmanlı Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü, Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ed. B.Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara: Yargı Yayınevi.

Hicks, H. and Gullet, C. R. (1981), *Organizasyonlar: Teori ve Davranış*, Çev. Besim Baykal, İstanbul: İİTİA Yay.

Hughes, O. (1998), *Public Management & Administration*, USA: ST.Martin’s Press.

Jun, J. and Rivera, M. A. (1995), “The Paradox of Transforming Public Administration”, *American Behavioral Scientist*, 41(1), s. 132-148.

Kalağan, G. (2011), “1980 Sonrası Geleneksel Bürokratik Yönetim Paradigmasında Değişim Ve Yönetel-Siyasal Yeniden Yapılanma Arayışları”, [www.edergi.sdu.edu.tr](http://www.edergi.sdu.edu.tr) (20.11.2011).

Kearney, R. C., Feldman, B. M. and Scavo, C. (2000), “Reinventing Government: City Manager Attitudes And Actions”, *Public Administration Review*, 60(6), s. 535-549.

Kongar, E. (2003), “Toplumsal Yapı-Örgütsel Yapı İlişkileri Üzerine Bir Deneme”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ed. B.Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara: Yargı Yayınevi.

Kuzu, B. (2011), *Her Yönü İle Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı.

Küçük, A. (2017), “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, *Liberal Düşünce Dergisi*, 22(85), s. 157-189.

Örnek, A. (1984), “Siyasal Sistemlerde Memurların Durumu”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 33(1), s. 291-305.

Örnek, A. (1998), *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Meram Yay., 1998.

Özer, A. (1998), *Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği*. (2. Baskı), Ankara.

Polatoğlu, A. (2001), *Kamu Yönetimi, Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: METU Press.

Soysal, M. (2011), Anayasaya Giriş., İ. Ertuğrul. (Editör), *Anayasaya Giriş Mümtaz Soysal’ın ve Kitabın Yargılanışı*. Üçüncü Baskı. Ankara. İmge Kitabevi, s. 1-315.

Strunz, H. (1995), *Administration, Public and Private Management Today*, Frankfurt, Germany: Peter Lang GmbH.

Şahin, A. (2011), “Yönetim Kuramları Ve Motivasyon İlişkisi”, [www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sosmak/makaleler](http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sosmak/makaleler) (20.11.2011).

Şaylan, G. (1996), “Cumhuriyet Bürokrasisi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, C.2, İstanbul: İletişim Yayınları.

Şaylan, G. (2000), “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, XXXIII, 2, (Haziran), s. 1-21.

Şen, M. L. (1998), “Yönetimde Yozlaşma”, *Türkiye’de Yönetim Geleneği*, Ed. Davut Dursun-Hamza Al, İstanbul: İlke Yayıncılık.

Taner, A. (2015), “Demokrasi, Hesap Verme Sorumluluğu ve Hükümet Modelleri”, *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 34(1), s. 71-92.

- Tataroğlu, M. (2006), “Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi*, 13(1), s. 97-119.
- Tataroğlu, M. (2016), “Yürütmede Etkinlik Bakımından Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi”, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5(1), s. 74-97.
- Teziç, E. (2012), *Anayasa Hukuku*. (14. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- TODAİE, (1972), *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Turan, İ. (2005), “Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özle”. T. Ergül. (Editör). *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, s. 113-124.
- Turhan, M. (1989), *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*. Diyarbakır: DÜHF Yayınları.
- Tutum, C. (1994), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara: TESAV Yay.
- Üstüner, Y. ve Keyman, F. (2003), “Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ed. B.Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara: Yargı Yayınevi.
- Weber, M. (1987), “Legitimate Authority and Bureaucracy”, *Organization Theory*, Selected Readings, Second Edition, New York, USA: Penguin Books,.
- Yavuz, B. (2008), *Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası’nda Başbakan*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Yıldırım, M. (2009), “Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, C.6, S.2.
- Yıldırım, M. (2013), “Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm ve Meritokrasi”, *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), s. 353-380.

## 2016'daki Emniyet Teşkilatındaki Görevden Almalar, Argyris ve Bilimsellik<sup>1</sup>

Dismissals in Turkish National Police in 2016,  
Argyris and Scientificism

Cemal ÖZTÜRK<sup>2</sup>

Strategic Public Management Journal  
Volume 3, Special Issue, pp. 36-50  
December 2017  
DOI: 10.25069/spmj.342922  
Received: 11.10.2017  
Accepted: 29.12.2017  
© The Author(s) 2017  
For reprints and permissions:  
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

### Öz

*Bu çalışmada ilk olarak Taylor ve Weber'in örgütlerde işe alma ve çalışanların özellikleri kapsamındaki görüşleri ve Argyris'in olgunlaşma teorisi kısaca teorik açıdan ele alınmaktadır. Daha sonra 2016'da çıkartılan Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri ve diğer resmi kaynaklar temelinde bu dönemdeki Türk polis teşkilatından yapılan ihraçlar ve açığa almalarla dair veriler, karşılaştırmalar ve hesaplamalar yapıp ortaya konmaktadır. Bu iki temel alanda açıklama ve veriler ortaya konduktan sonra, bahse konu ihraç ve açığa almalar adı geçen kuramcılarının bakış açısıyla yorumlanmaktadır. Diğerlerinin yanında özellikle amir sınıfı personelin durumu daha dikkat çekici durumdadır. Bu çalışmada, konu literatür taraması, resmi verilerin toplanması ve bunların birbirleriyle analizleri şeklinde geliştirilip sonunda bazı tezler ortaya konmaktadır. 2016 yılındaki Emniyet teşkilatında yapılan görevden alma ve açığa almaların temelinde iki boyutu dikkat çekmektedir. Birincisi bu işlemler göstermiştir ki, öncesindeki personel işlemlerine dair alım, denetleme ve değerlendirmelerdeki bilimsellik ve rasyonellik dışılığın bir gerekçesi olarak terör ana rol oynamaktadır. İkinci olarak bu işlemler sonrasında geride kalan personeliyle görevlerini hala yerine getirebilen teşkilatın personeline verilen fırsat ve bundan sonra kariyerler basamaklarındaki artan şansları bu personelde olgunlaşma olarak neticelenmiştir.*

**Anahtar Kelimeler:** Türk Polis Teşkilatı, 2016 Olağanüstü Hal Dönemi, Görevden almalar.

### Abstract

*In this study firstly, we discussed Taylor and Weber's views on recruitment in organizations and their employees' and Argyris's maturation theory shortly theoretically. Then, based on the Decree Laws of the State of Emergency issued in 2016 and other official sources dismissals from the Turkish police organization in this period, and data on the imports, comparison and calculations are made and revealed. After these two basic field descriptions and data are presented, the subject of dismissals and removals is interpreted from the point of view of the theoreticians who are said. Apart from others, the situation of the supervisor class staff is more remarkable.*

<sup>1</sup> Bu çalışma, 13-14 Nisan 2017 tarihlerinde Marmara Üniversitesi Sultanahmet Yerleşkesi Konferans Merkezinde yapılan Uluslararası III. Strategic Public Management Symposium'da (Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu'nda) tam metin sözlü sunumu yapılan "2016'daki Emniyet Teşkilatındaki Görevden Almalar, Argyris ve Bilimsellik" adını taşıyan bildirinin genişletilmiş ve değiştirilmiş halidir.

<sup>2</sup> Yardımcı Doçent Doktor, Bitlis Eren Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Bölümü, cozturk@beu.edu.tr, cemalozturk1974@hotmail.com.



*In this study, the subject is developed in the form of literature review, collection of official data and analysis of each other, and finally some theses are put forward. The two main dimensions of dismissals and removals from office in the Police Department in 2016 are remarkable. The first has shown that terrorism plays a major role as a reason for the lack of rationality and scientificness in procurement, inspection and evaluation of personnel transactions before it. Secondly, the increasing chances of career steps and the opportunity given to the personnel of the organization which can still fulfill its tasks with the remaining personnel after these transactions has resulted in the maturation of these personnel.*

**Key words:** Turkish National Police, State of Emergency in 2016, Dismissals.

## GİRİŞ

2016 yılında paralel yapılanma başta olmak üzere terörle mücadele için Olağanüstü Halin ilanı sonrasındaki gelişmelerin Türk Polis Teşkilatı üzerindeki etkilerini incelemek büyük önem arz etmektedir. Bu son terör yapılanmasıyla mücadelede, mücadele eden kurum olarak olduğu gibi büyük oranda mücadele verilen personele sahip kurum olarak ta emniyet dikkat çekmektedir. Olağanüstü Hal (OHAL) ilanından itibaren böyle bir terör yapılanmasıyla mücadele eden bu teşkilatta çok fazla mücadele edilmesi gereken personel bulunduğu anlaşılmıştır.

Bu bağlamda binlerce amir-memur polisin görevine ya da kamu görevliliğine son verilmiştir. Bu son vermeler o kadar olmuş ki teşkilatın 1/5'i giderken, teşkilattaki amirlerden yaklaşık yarısı meslekten uzaklaştırılmış, memuriyetleri sona erdirilmiş ve çeşitli tedbirler uygulanmıştır.

Konunun önemi ve hassasiyeti izahtan varestede olmakla birlikte, bu konu klasik yönetim kuramcıları olan Frederick Taylor ve Max Weber'in personel işlemleri, göreve alma ve personel özellikleri bağlamındaki görüşleriyle ele alınırken, son olarak ta Chris Argyris'in olgunlaşma teorisi bağlamında incelenmesi uygun olacaktır. Böylece bu terör yapılanmasının yıllarca süren yapılanması sürecinde yapılan hatalara ve geline sonuca Türkiye'deki bürokrasi sorunlarından olarak bir yer bulmaya çalışacağız. Göreceğiz ki bürokrasilerde bilimsellik ve rasyonelliğin önündeki engellerden, sınırlılık faktörlerinden birisi de terördür. Terör bugün kendini böyle gösterir yarın başka türlü, ama görülen odur ki terör bürokrasinin bilimselliğini, personelin olgunlaşmasını, verimliliğini bariz etkileyebilen bir unsurdur.

Bu bakış açısı ve gaye ile bu çalışmada, literatür taramasının yanında, Temmuz 2016-Şubat 2017 dönemindeki Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerinin (KHK) yanında, resmi kaynaklar, internet kaynakları göz önünde tutulmuş ve emniyet teşkilatındaki bu dönemdeki teşkilattan çıkarmalarla kamu görevinden çıkarmalar ve açığa almaları dair veriler toparlanmış, gerekli tablolar oluşturulmuş, hesaplamalar yapılmıştır. Emniyette giderek artan personel ihtiyacı gösterilirken bugünkü durumda geline nokta ortaya konmuştur. Sonunda elde edilen veriler bu iki temel farklı bakış açıları süzgecinden geçirilerek yorumlanmış ve bir takım tezlere varılmıştır.

## 1. GENEL OLARAK TAYLOR VE WEBER AÇILARI

Frederick Taylor 1911'de "bilimsel yönetimin ilkeleri" adlı kitapçıkta bir işi yapmanın en iyi yöntemini ortaya koymaya çalışırken, bulunduğu gözlemlerle bir takım eksiklikleri ortaya koymuştur, bunlar: 1. Verimsiz çalışma ortamı; 2. İşletmelerin karlılığı, işçilerin ise kendi çıkarlarını düşünmesi; 3. Standartlaşma Olmaması; 4. İşe alınmada yetenek ve kapasiteye özen gösterilmemesi; Çalışan alınacağı zaman yetenek ve işe uygunluğuna bakılmadan alındığından verimsizliğe yol açıyorlardı. 5. İşçi-yönetici işlerinin birbirinden

ayrılmaması; Herkesin her işi yapar hale geldiği ya da öyle zannedildiği bir yapı durumu vardı (Şahin, 2015: 56-58).

Taylor'a göre bilimsel yönetim şu temel ilkeleri esas almalıdır (Taylor, 2003: 23; Aydın, 2011: 100): 1. İşin her unsuru için bilimsel bir yöntem geliştirmeli, 2. Çalışacak personeli bilimsel olarak seçip düzenli olarak eğitime tabi tutmalı, 3. Çalışanları ile arasında iyi bir işbirliği kurmalı, 4. Yönetim ile çalışanlar arasında eşit bir iş ve sorumluluk ayrımı yapmalıdır.

Max Weber'e göre, devletin akla uygun hukuk kurallarını uygulayan yapı olup insanın boyun eğmesi gereken bürokrasideki bürokratik yapının esasları şunlardır (Polatoğlu, 2001: 38): 1. İşbölümü olmalı, 2. Hiyerarşik yapıyla belirlenen Otorite; Örgüt tepe yöneticinin bulunduğu ve bu yöneticinin tüm sorumluluğu üstlendiği, yöneticilerin emirlerini yapan astlar bulunan aşağıya doğru giden bir hiyerarşik yapı şeklinde kurgulanır. 3. Liyakat esastır; 4. Bürokratik yapının devamlılığı; Çalışanlar gelip geçici ama bürokratik yapı kalıcıdır, onun için işe göre personel alınır, kimse vazgeçilmez değildir. 5. Yöneticilerin sahip olmaması; Yöneticiler örgütün sahibi değildirler. 6. Bürokrasilerin geniş ölçekli Oluşu (Aslan, 2005: 19).

## 2. GENEL OLARAK ARGYRIS AÇISI

Olgunlaşma, kişinin doğuştan bulunan potansiyelini zaman içerisinde ortaya çıkmasını ifade eder (Arslan, 2016: 35; Öztürk, 2016: 1711). Olgunlaşmaya engel olan başlıca etmenlerden biri yönetim tarzıdır, Argyris'e göre tam olgunluğa erişen sayısı çok azdır (Demir, 2009: 30; Genç, 2007: 118). Bu teoriye göre, örgütteki kişiler yetki kullanma imkânı ve yükselme imkânı verilmediğinde bu özelliklerin tam tersini gösterir ve verimliliği düşer (Gökmogol, 1999: 15). Hiyerarşi ve uzmanlık gelişmiş insan kişiliğiyle uyuşmamaktadır (Ergun, 1982: 476).

**Tablo 1: Olgun- Olgun Olmayan Kişi Özellikleri (Efil, 2007: 83; Öztürk, 2016: 1712)**

Olgun Olmayan (Baraz, 21)	Olgun Olan (Demir, 2009: 29)
Pasif	Aktif
Bağımlı	Bağımsız
Sınırlı davranış	Değişik davranışlar gösterme
Yüzeysel ilgi	Derin ilgi
Bakış açısı: Kısa dönem	Bakış açısı: Uzun dönem
Astlık durumu	Üstlük durumu
Kendi duyarlılığından yoksun	Kendine duyarlı

Bir örgütün öğrenen bir yapısının olması için, örgütün paylaşım ve iş bölümü şemasının yapılması, örgütün iç ve dış çevresinin değişiminin ve doğrulama ve yürütülen bu incelemenin sonuçlarını da içine alan ve kullanan bir örgüt teorisini geliştirmelidir (Ayhan, 2010: 82). Örgütsel Davranış yaklaşımına göre, yönetici, çalışanları davranışlarıyla tanıyarak verimliliği arttırabilir ve McGregor, Argyris ve Likert, davranışa dayalı bu yaklaşıma en fazla katkıda bulunan bilim adamlarıdır (Nişancı, 2015: 273-274). Argyris'e göre olgun insan, sosyal ve duygusal zekâsı ya da psiko-sosyal niteliklerine paralel düşünce ve davranışlara sahip olan insandır (Arat, 2008: 179).

Chris Argyris klasik kuramdaki bazı konuları şu şekilde eleştirmektedir; 1) işbölümü işi sıkıcı ve rutin hale getirerek insanların yaratıcılığını öldürmektedir, 2) yetki ve sorumluluk hiyerarşik yapı gereği olarak üstteki

birkaç kişi tarafından kullanılmaktadır, 3) komuta birliği ilkesi gereği yönetici örgütte olup biten her şeyi denetlemek durumundadır, 4) denetim alanı sorunu, hiyerarşinin alt kademesindekilerin kendi kendilerini denetlemesinin olanaksızlaştırırken az sayıdaki astı denetleyen üstler onların olgunlaşmasına olanak tanımamaktadır. Argyris olgunlaşmama sonucu ortaya çıkan sonuçlara değinmekte ve bu sorunların ortadan kaldırılması için önerilerde bulunmaktadır. Ona göre bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak için, a) çalışana kendi başına hareket etme yeteneği kazandırmalı, b) onlara daha fazla sorumluluk verilmeli ve c) onlara kendi kendilerini denetlemeleri için uygun ortam sağlanmalıdır (Şahin, 2015: 87; Özalp vd, 2004: 59; Öztürk, 2016: 3086-3087).

Chris Argyris'in Olgunlaşma Kuramı insan davranışlarının örgüt üzerindeki etkilerini inceleyen önemli çalışmalardan biridir (Ardıç ve Polatçı, 2007: 138). Argyris'e göre biçimsel örgütün özellikleri insanın olgunlaşmasına engel olmaktadır ve çoğu sosyal, yönetsel ve psikolojik sorunların temelinde olgun kişiliğin gerektirdiği davranışların gösterilmemesi yatmaktadır (<http://www.maliyetis.com>).

Argyris "Personality and Organization" (Kişilik ve Örgüt - 1957) isimli yapıtında, insanlar geliştikçe olgun kişi vasıflarına kayan bir değişim gösterirler. Olgun kişiler de, kendisi ve toplum için daha yararlı aktiviteler sergileyecektir. Örgütlerin uyguladıkları yönetim tarzları olgunlaşmayı teşvik te edebilir ona engel de olabilir, kişi yönetim tarzına göre aktif veya pasif olabilmektedir (Kurumsal Yönetim, 2016: 18-19).

### 3. KHK'LERDEKİ DURUM VE AÇIĞA ALMALAR

#### 3.1. Kanun Hükmünde Kararnameler ve Alınan Tedbirler:

Anayasanın 121. maddesi ile 25 Ekim 1983 tarihli ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun 4. maddesine göre, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nca Olağanüstü hal kapsamında şu tedbirlerin alınması kararlaştırılmıştır;

1. 667 sayılı kanun Hükmünde Kararnamede (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160723-8.htm>) 22 Temmuz 2016 tarihinde kararlaştırılan tedbirler;

4. maddede kamu görevlilerine dair alınan tedbirlerden bazıları şu şekildedir: (1) Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara veya Terör örgütlerine mensubiyeti, üyeliği, iltisakı veya bunlarla irtibatı olduğu değerlendirilen; f) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ve diğer mevzuata tabi her türlü kadro, pozisyon ve statüde (işçi dahil) istihdam edilen personel, ilgili kurum veya kuruluşun en üst yöneticisi başkanlığında bağlı, ilgili veya ilişkili olunan bakan tarafından oluşturulan kurulun teklifi üzerine ilgili bakan onayıyla kamu görevinden çıkarılır. Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin 3 üncü maddesinde belirtilenlerin işlemleri ise söz konusu maddedeki usule göre yapılır, (2) Birinci fıkraya göre görevi sonlandırılanlar bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemez, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler.

Emniyet Genel Müdürlüğünün 15 Kasım 2016 tarihli basın açıklaması: 667 sayılı "Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin" 2'nci maddesinde zikredilen ve milli güvenliğe tehdit oluşturduğu tespit edilen Fetullahçı Terör Örgütü/Paralel Devlet Yapılanması (FETÖ/PDY) ile iltisakı veya irtibatı olduğu gerekçesiyle daha önce görevden uzaklaştırılan, ancak durumu tekrar değerlendirilen 3181 Emniyet Teşkilatı mensubu görevine iade edilmiş, aynı kapsamda 2205 Emniyet Teşkilatı mensubu ise görevden uzaklaştırılmıştır (<https://www.egm.gov.tr/duyurular>).

2. 668 sayılı kanun Hükmünde Kararnamede (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160727M2-1.pdf>) 25 Temmuz 2016 tarihinde kararlaştırılan tedbirler; 668/4 md, 8. bend, f fk); 14/7/1965 tarihli ve 657

sayılı Devlet Memurları Kanununa ve diğer mevzuata tabi her türlü kadro, pozisyon ve statüde (işçi dahil) istihdam edilen personel, ilgili kurum veya kuruluşun en üst yöneticisi başkanlığında bağlı, ilgili veya ilişkili olunan bakan tarafından oluşturulan kurulun teklifi üzerine ilgili bakan onayıyla kamu görevinden çıkarılır.

3. 670 sayılı kanun Hükmünde Kararnamede (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/08/20160817-17.htm>) 15 Ağustos 2016 tarihinde kararlaştırılan tedbirler;

2. maddede kamu görevlilerine dair alınan tedbirlerden bazıları şu şekildedir: (1) Milli güvenliğe tehdit oluşturduğu tespit edilen Fethullahçı Terör Örgütüne (FETÖ/PDY) iltisakı, irtibatı, aidiyeti olan; ç) Ekli 4 sayılı listede yer alan kişiler Emniyet Genel Müdürlüğü teşkilatından, başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın çıkarılmıştır. Bu kişilere ayrıca herhangi bir tebligat yapılmaz. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edilir. (2) Birinci fıkraya göre kamu görevinden, Türk Silahlı Kuvvetlerinden, Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilatından ve Emniyet Genel Müdürlüğü teşkilatından çıkarılan kişilerin, mahkûmiyet kararı aranmaksızın, rütbe ve/veya memuriyetleri alınır ve bu kişiler görev yaptıkları teşkilata yeniden kabul edilmezler; bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemezler, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler.

Ekli 4 sayılı listede: 619 Emniyet Müdürü, 272 Emniyet Amiri, 528 Başkomiser-komiser ve komiser yardımcısı, 90 Başpolis ve 845 polis memuru bulunmaktadır. Toplam Emniyet Hizmetleri Sınıfı personel sayısı 2354 ve toplam amir sayısı 1509'dur.

4. 672 sayılı kanun Hükmünde Kararnamede (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/09/20160901M1-1.htm>) 15 Ağustos 2016 tarihinde kararlaştırılan tedbirler;

2. maddede kamu görevlilerine dair alınan tedbirlerden bazıları şu şekildedir:(1) Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara veya Terör örgütlerine iltisakı, üyeliği, mensubiyeti, irtibatı olan; a) Ekli (1) sayılı listede yer alan kişiler kamu görevinden, b) Ekli (2) sayılı listede yer alan kişiler Emniyet Genel Müdürlüğü teşkilatından, c) Ekli (3) sayılı listede yer alan kişiler Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatından, ç) Ekli (4) sayılı listede yer alan kişiler Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilatından, başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın çıkarılmıştır. Bu kişilere ayrıca herhangi bir tebligat yapılmaz. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edilir. (2) Birinci fıkraya göre kamu görevinden, Emniyet Genel Müdürlüğü teşkilatından, Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatından ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilatından çıkarılan kişilerin, mahkûmiyet kararı aranmaksızın, rütbe ve/veya memuriyetleri alınır ve bu kişiler görev yaptıkları teşkilata yeniden kabul edilmezler; bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemezler, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler.

Ekli 2 nolu listede: 852 Emniyet Müdürü, 310 Emniyet Amiri, 2177 Baş komiser-komiser ve komiser yardımcısı, 249 Baş polis/ 4018 polis memuru bulunmaktadır. Toplam Emniyet Hizmetleri Sınıfı personel sayısı 7606 ve toplam amir sayısı 3588'dir.

5. 675 sayılı ve 29 Ekim 2016 tarihli Kanun Hükmünde Kararnamede (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/10/20161029-4.htm>) 3 Ekim 2016 tarihinde kararlaştırılan tedbirler;

2. maddede Emekli Emniyet Teşkilatı personeline dair alınan tedbirlerden bazıları şu şekildedir:(1) Emniyet Teşkilat Kanununun 55. maddesinin on dokuzuncu ve yirminci fıkraları ile geçici 27. maddesi uyarınca resen emekliye sevk edilenler, Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğü hükümlerine göre meslekten veya Devlet memurluğundan çıkarılanlar, kendi isteğiyle emekli olanlar ile müstafi sayılanlardan milli güvenliğe tehdit oluşturduğu tespit edilen FETÖ/PDY terör örgütüne irtibatı, iltisakı, aidiyeti olan ve ekli (2) sayılı listede yer

alanların rütbeleri alınır. Bu kişiler kamu görevlerine yeniden kabul edilmezler, görev yaptıkları teşkilata doğrudan veya dolaylı görevlendirilemezler; ayrıca bunlar uhdelerinde taşımış oldukları mesleki unvanları ve sıfatlarını kullanamazlar ve bu unvan ve sıfatlarına bağlı olarak sağlanan haklardan yararlanamazlar.

Ekli 2 nolu listede: Resen emekli/meslekten çıkarılan/müstafi olarak görülen 806 Emniyet Müdürü, 40 Emniyet Amiri, 211 Baş komiser-komiser-komiser yardımcısı, 8 Baş polis ve 115 polis memuru bulunmaktadır. Toplam emniyet hizmetleri personeli sayısı: 1082'dir.

6. 677 Sayılı ve 22 Kasım 2016 tarihli Kanun Hükmünde Kararnamede (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016>)31 Ekim 2016 tarihinde kararlaştırılan tedbirler;

1. maddede kamu görevlilerine dair alınan tedbirlerden bazıları şu şekildedir: (1) Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara veya Terör örgütlerine iltisakı, üyeliği, irtibatı veya mensubiyeti olan; c) Ekli 3 sayılı listede yer alan kişiler Emniyet Genel Müdürlüğü teşkilatından, başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın çıkarılmıştır. Bu kişilere ayrıca herhangi bir tebligat yapılmaz. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edilir. (2) Birinci fıkra gereğince Türk Silahlı Kuvvetlerinden, Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatından, Emniyet Genel Müdürlüğü teşkilatından ve kamu görevinden çıkarılan kişilerin, mahkûmiyet kararı aranmaksızın, rütbe ve/veya memuriyetleri alınır ve bu kişiler görev yaptıkları teşkilata yeniden kabul edilmezler; bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemezler, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler.

Ekli 3 nolu listede: 266 Emniyet Müdürü, 178 Emniyet Amiri, 2078 Baş komiser-komiser ve komiser yardımcısı, 195 Baş polis ve 4778 polis memuru bulunmaktadır. Toplam Emniyet Hizmetleri Sınıfı personel sayısı 7495 ve toplam amir sayısı 2717'dir.

7. 679 Sayılı ve 6 Ocak 2017 tarihli Kanun Hükmünde Kararnamede (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017>) 2 Ocak 2017 tarihinde kararlaştırılan tedbirler;

1. maddede kamu görevlilerine dair alınan tedbirlerden bazıları şu şekildedir: (1) Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara veya Terör örgütlerine irtibatı, üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı olan ve ekli 1 sayılı listede yer alan kişiler kamu görevinden başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın çıkarılmıştır. Bu kişilere ayrıca herhangi bir tebligat yapılmaz. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edilir. (2) Birinci fıkrada belirtilenlerin, mahkûmiyet kararı aranmaksızın, rütbe ve/veya memuriyetleri alınır ve bu kişiler görev yaptıkları teşkilata yeniden kabul edilmezler; bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemezler, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler.

2. maddede Emekli Emniyet Teşkilatı personeline dair tedbirlerden bazıları şu şekildedir: (1) Emniyet Teşkilat Kanununun 55. maddesinin on dokuzuncu ve yirincinci fıkraları ile geçici 27. maddesi uyarınca resen emekliye sevk edilenler, kendi isteğiyle emekli olanlar veya Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğü hükümlerine göre meslekten veya Devlet memurluğundan çıkarılanlar ile müstafi sayılanlardan milli güvenliğe tehdit oluşturduğu tespit edilen FETÖ/PDY terör örgütüne aidiyeti, iltisakı veya irtibatı olan ve ekli (2) sayılı listede yer alanların rütbeleri alınır.

Ekli 1 nolu listede; 53 Emniyet Müdürü, 108 Emniyet Amiri, 811 Baş komiser-komiser ve komiser yardımcısı, 91 Baş polis ve 1592 polis memuru bulunmaktadır. Toplam Emniyet Hizmetleri Sınıfı personel sayısı 2655 ve amir sayısı 1063'tür. Ekli 2 nolu listede; 58 Emniyet Müdürü, 1 Baş komiser ve 1 polis memuru bulunmaktadır. Toplam Emniyet Hizmetleri Sınıfı personel sayısı: 60'tır.

8. 686 Sayılı ve 7 Şubat 2017 tarihi Kanun Hükmünde Kararnamede (<http://www.resmigazete.gov.tr/mukerrer>)02 Şubat 2017 tarihinde kararlaştırılan tedbirler;

1. maddede kamu görevlilerine dair alınan tedbirlerden bazıları şu şekildedir: (1) Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğuna karar verilen yapı, oluşum veya gruplara veya Terör örgütlerine irtibatı, üyeliği, mensubiyeti veya iltisakı olan ve ekli 1 sayılı listede yer alan kişiler kamu görevinden başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın çıkarılmıştır. Bu kişilere ayrıca herhangi bir tebligat yapılmaz. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edilir. (2) Bunların, mahkûmiyet kararı aranmaksızın, rütbe ve/veya memuriyetleri alınır ve bu kişiler görev yaptıkları teşkilata yeniden kabul edilmezler; bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemezler, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler.

3. maddede Emekli Emniyet Teşkilatı personeline ilişkin tedbirlerden bazıları şunlardır: (1) Emniyet Teşkilat Kanununun 55. maddesinin on dokuzuncu ve yirminci fıkraları ile geçici 27. maddesi uyarınca resen emekliye sevk edilenler, kendi isteğiyle emekli olanlar veya Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğü hükümlerine göre meslekten veya Devlet memurluğundan çıkarılanlar ile müstafi sayılanlardan milli güvenliğe tehdit oluşturduğu tespit edilen FETÖ/PDY terör örgütüne aidiyeti, iltisakı veya irtibatı olan ve ekli (4) sayılı listede yer alanların rütbeleri alınır.

Ekli 1 nolu listede; 14 Emniyet Müdürü, 9 Emniyet Amiri, 102 Baş komiser-komiser ve komiser yardımcısı, 6 Baş polis ve 262 polis memuru bulunmaktadır. Toplam Emniyet Hizmetleri Sınıfı personel sayısı 393 ve amir sayısı 131'dir. Ekli 4 nolu listede; 21 Emniyet Müdürü, 6 Emniyet Amiri, 24 Baş komiser-komiser ve komiser yardımcısı, 31 Baş polis ve 154 polis memuru bulunmaktadır. Toplam Emniyet Hizmetleri Sınıfı personel sayısı: 236'dır.

**Tablo 2: OHAL Dönemi Kararnamelerle Meslekten/Kamu Görevinden Çıkarılan EHS Personel (15 Temmuz 2016-Ocak 2017)**

Rütbeler/ Kriterler	KHK 667 22.7.2016 3	KHK 670	KHK 672 15.8.2016	KHK 677 22.11.2016	KHK679 06.01.2017	686 KHK 02.01.2017	Toplam
Emniyet Müdürü		619	852	266	53	14	1804
Emniyet Amiri		272	310	178	108	9	877
Komiser Sınıfı		528	2177	2078	811	102	5696
Baş polis M.		90	249	195	91	6	631

<sup>3</sup>(<https://www.egm.gov.tr/duyurular>). Burada belirtilen görevden çıkarılanlar ilgili KHK'de tek tek sayılarak yapılamamış, ancak bu KHK ilgili gösterilerek EGM tarafından yapılmıştır.

Polis Memuru		845	4018	4778	1592	262	11495
Amir-Rütbeli		1509	3588	2717	1063	131	9008
Toplam EHS	2205	2354	7606	7495	2655	393	22708-2205=20503
Personel/Amirler		2354/1509	7606/3588	7495/2717	2655/1063	393/131	20503/9008
Amir sınıfı %	?	64.10	47,17	36.25	40.03	33.33	43.93

### 3.2. Kanun Hükmünde Kararnamelerde Alınan Tedbirlere dair Çizelgeler ve Açıklamaları

Tablo 1'e baktığımızda; Temmuz 2016- Şubat 2017 döneminde sadece 5 adet Kanun Hükmünde Kararnameyle toplam 20503 EHS personel Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) ve/veya kamu görevinden çıkarılmış olup bunların 9008 adedi amir sınıfı personel kalanı ise polis memurundan oluşmaktadır. Bu personelin % 43.93'ü amir sınıfı ve kalan % 56.07'i memur sınıfı personeldir.

**Tablo 3: OHAL KHK'lerinde meslekten emeklilik vb. sebeplerle zaten ayrılmış durumda olan personele uygulanan tedbirler (Temmuz 2016-Ocak 2017)**

	Emniyet Müdürü	Emniyet Amiri	Komiser Sınıfı	B. Polis M.	Polis Memuru	Amir-rütbeli	Toplam EHS	Personel/Amirler	Amir %
675 KHK 3.10.2016 Tedbir Uygulanan eski emniyet mensupları	806	40	211	8	115	1065	1180	1180/1065	90.25
KHK 679 06.01.2017 Tedbir uygulanan Emekliler Ek 2	58	-	1	-	1	59	60	60/59	98.33
KHK686 02.01.2017Tedbir uygulanan Emekliler Ek 4	21	6	24	31	154	82	236	236/82	34.74
Toplam	885	46	236	39	270	1206	1476	1476/1206	81.70

Temmuz 2016-Şubat 2017 döneminde sadece 3 adet Kanun Hükmünde Kararnameyle emeklilik vb nedenlerle zaten emniyet kadrolarında fiili olarak görevli olmayan hakkında tedbir kararı alınan eski emniyet mensubu personelden toplam 1476 personelden 1206 adedi amir sınıfı kalan 270 adedi ise memur sınıfı personelden oluşmaktadır. Başka bir ifade ile eski emniyet mensubu personelden hakkında emniyet tedbiri kararı alınanların % 81.70'i amirlerden kalan % 18.30'u memurlardan oluşmaktadır.

#### 4. AYNI DÖNEMDEKİ AÇIĞA ALMALAR VE RÜTBELERE GÖRE 2002-2016 EMNİYET TEŞKİLATI PERSONEL SAYISI GELİŞİMİ

4 Ekim 2016 tarihinde, Emniyet Genel Müdürlüğü, FETÖ/PDY soruşturmasında 2523'i amir olmak üzere 12 bin 801 polisi açığa aldı (www.hurriyet.com.tr; www.karar.com).

**Tablo 4: 2016 OHAL Döneminde KHK'ler haricinde Açığa Alınanlar (Temmuz 2016-Şubat 2017)**

Soruşturma açılıp açığa alınanlar. 4.10.2016	Amir-Rütbeli	Polis Memuru	Toplam EHS	Personel/A mirler	Amir sınıfı %
	2523	10278	12801	12801/2523	19.63

Temmuz 2016-Şubat 2017 Döneminde diğer açığa almaların yanında toplu olarak ve bir seferde Kanun Hükmünde Kararnelerde meslekten ya da kamu görevinden çıkarılanların dışında 12801 kişi açığa alınmıştır. Bu açığa alınanlardan % 19.63'ü amir sınıfı kalan 80.37'si de memur sınıfındaki personelden meydana gelmiştir.

Diğer çok sayıda kararnemenin yanında 25 Ekim 2016 tarihinde içişleri bakanı, başbakan ve cumhurbaşkanı imzasıyla emniyet müdürleri kararnesiyle 96 1. Sınıf Emniyet Müdürünün görev yeri değişiklikleri yapılmıştır (<https://www.icisleri.gov.tr/>; [www.resmigazete.gov.tr/main](http://www.resmigazete.gov.tr/main); [www.egm.gov.tr/Duyurular/Sayfalar](http://www.egm.gov.tr/Duyurular/Sayfalar)) 26 Ekim 2016 günü; 55 1. Sınıf emniyet müdürünün yer değişiklikleri İçişleri Bakanı onayı ile daire başkanlıkları-polis başmüfettişlikleri şeklinde yapılmıştır ([www.egm.gov.tr/Duyurular](http://www.egm.gov.tr/Duyurular)).

**Tablo 5: EGM Yıl ve Rütbelere Göre Personel Sayısı**

	2002	2007	2014	2015	2016
Emniyet Müdürü	2491	3476	7000	5304	5298
Emniyet Amiri	1411	3163	2736	2172	2173
Komiser sınıfı	11068	7334	9890	10874	10872
Baş polis	-	-	8982	8486	8463
Toplam Amir	15028	13973	19626	26836	18343
Polis memuru	155235	173537	224775	230694	230446
EHS toplam	170263	187510	253383	257530	257252
Toplam ve Amir/%					26806/9.59



Emniyet Genel Müdürlüğünün personel durumu ve artışı açısından 2002-2016 yılları arasında baktığımızda şunları görüyoruz. 2002 yılında Emniyet teşkilatındaki emniyet hizmetleri sınıfı çalışanlarından 15028 amir sınıfındaki personel ve 155235 polis memuru olmak üzere toplam personel sayısı 170263'tür. Aynı yılda komiser sınıfı 11068 kişi, Emniyet amiri 1411 ve emniyet müdürü 2491 kişidir. 2007 yılında Emniyet teşkilatındaki emniyet hizmetleri çalışanlarından 13973 amir sınıfındaki personel ve 173537 polis memuru olmak üzere toplam personel sayısı 187510'dur. Aynı yılda komiser sınıfı 7334 kişi, Emniyet amiri 3163 ve emniyet müdürü 3476 kişidir (Emniyet Genel Müdürlüğü Stratejik Planı).

2014 yılında Emniyet hizmetleri sınıfı personel: 7000 Emniyet Müdürü, 2736 Emniyet Amiri, 9890 Baş komiser-komiser-komiser yardımcısı, 8982 Baş polis ve 224775 polis memuru olmak üzere toplam 253383. 2015 yılında Emniyet hizmetleri sınıfı personel: 5304 Emniyet Müdürü, 2172 Emniyet Amiri, 10874 Baş komiser-komiser-komiser yardımcısı, 8486 Baş polis ve 230694 polis memuru olmak üzere toplam 257530'dur (EGM Faaliyet Raporu)

2016 yılında Emniyet hizmetleri sınıfı personel: 5298 Emniyet Müdürü, 2173 Emniyet Amiri, 10872 Baş komiser-komiser-komiser yardımcısı, 8463 Baş polis ve 230446 polis memuru olmak üzere toplam 257252'dir (EGM 2016 yılı Performans Programı).

## **5. EMNİYET TEŞKİLATINA DAİR PERSONEL VERİLERİNİN ANALİZİ (TEMMUZ 2016-ŞUBAT 2017 DÖNEMİ)**

Emniyet Genel Müdürlüğünün personel durumu ve artışı açısından 2002-2016 yılları arasına baktığımızda giderek yükselen bir sayısal kompozisyon görüyoruz, 2016 yılında Emniyet hizmetleri sınıfı personel: 5298 Emniyet Müdürü, 2173 Emniyet Amiri, 10872 Baş komiser-komiser-komiser yardımcısı, 8463 Baş polis ve 230446 polis memuru olmak üzere toplam 257252'dir.

Kanun Hükmünde Kararnemelerle görevden ya da kamu görevinden çıkarılanlar ile bu dönemde açığa alınan emniyet mensupları hakkındaki bilgiler şu şekilde özetlenebilir:

Temmuz 2016-Şubat 2017 döneminde sadece 6 adet Kanun Hükmünde Kararnameyle toplam 22708 Emniyet Hizmetleri Sınıfı-EHS personel EGM ve/veya kamu görevinden çıkarılmış olup bunların 9008 adedi amir sınıfı personel kalanı ise polis memurundan oluşmaktadır. Bu personelin % 43.93'ü amir sınıfı ve kalan % 56.07'i memur sınıfı personeldir. 667 KHK'da 2205 personelin amir ve memur ayrımı belirtilmemiş ise de diğer 5 kararnamedekilerin EHS personelin/amire oranında ortak yüzdesi olan 43.93 oranından hesapladığımızda, bu kararnameyle atılanların yaklaşık 968'i amir sınıfı personel demektir. Bahse konu kararnemeler dışındaki görevden almaları hesaba katmadığımızda bile inceleme dönemimiz olan Temmuz 2016-Şubat 2017 döneminde teşkilattan ilişki kesilen amir sınıfı personelin sayısı 9008+968=9976 yapar, bu rakam 2016'daki EGM'ndeki amir sayısı olan 18343 sayısıyla orantılandığında EGM'nden ilişki kesilen amirlerin oranı 54.38'e ulaşmaktadır.

Temmuz 2016-Şubat 2017 döneminde diğer açığa almaların yanında toplu olarak ve bir seferde Kanun Hükmünde Kararnemelerde meslekten ya da kamu görevinden çıkarılanların dışında 12801 kişi açığa alınmıştır. Bu açığa alınanlardan % 19.63'ü yani 2523'ü amir sınıfı kalan 80.37'si de memur sınıfındaki personelden meydana gelmiştir.

Hesaplamaya emniyetten ilişki kesilenlerin yanında bu açığa alınanlar da katılırsa EGM'nde 2016'daki 230446 polis memuru ve 18343 amir olmak üzere toplam 257252 EHS personelden, 12499 amir ve 30781 polis memuru olmak üzere toplam 43280 personelin bu dönemde ya teşkilattan ilişki kesilmiş ya da açığa

alınmıştır. Bu sayılar 2016 yılındaki Emniyet teşkilatındaki personel sayıları ile orantılandığında ise teşkilatın genel olarak % 16.82'si, amirlerin ise % 68.14'ü artık teşkilatta fiili olarak görev yapmamaktadır.

Bu süreç sonunda halen Türk Polis Teşkilatı bir önceki yıla nazaran % 16.82 daha az personel ve özellikle de % 68.14 daha az amir sınıfı personelle görevini layığıyla yapmaya devam etmiştir. Sadece teşkilattan ilişkisi tamamen kesilenleri değerlendirdiğimizde bile Türk Polis Teşkilatının bir önceki yıla nazaran % 8.82 daha az personel ve özellikle de % 54.38 daha az amir sınıfı personelle görevinin gereklerini yerine getirdiğini görmekteyiz.

## 6. PERSONEL İŞLEMLERİNE TAYLOR VE WEBER AÇISINDAN BAKIŞ

Öncelikle son dönem Kanun Hükmünde Kararnameler ve açığa alma gibi personel işlemlerinin kaynağı olan terör hareketi belki 50 yıllık bir geçmişe sahip ve bu çalışmada kimse ya da herhangi bir dönem olumsuz hedef gösterilmemekte sadece bilimselliğin ve rasyonelliğin önündeki bir bariyer olarak normalde tüm terör yapıları ile özelde Türkiye'de 2016 yılında OHAL ilanına sebep olan hain darbe girişimi sahibi terör odağı sorun olarak görülmektedir. Bir işi yapmanın en iyi yönteminden bahsederken Taylor İşletmelerin karlılığı, işçilerin ise kendi çıkarlarını düşünmesi diyordu. Anlaşılan o ki, 2016 OHAL dönemi gösteriyor ki; bu kadar yaptırımların, kararların ve tedbirlerin gerekçesi olan terör hareketi içerisinde yer alıp devlet dairelerine ve bu bağlamda emniyet teşkilatına yoğun olarak sızmış bunca personel mesleğe alma işlemleri sırasında ve/veya mesleki faaliyetleri yerine getirirken, kariyer basamaklarını çıkarken bir terör örgütünün maşalığını yapıyorlardı ve onun çıkarlarını düşünüyorlardı, pek tabi ki onun çıkarları arkasında asıl hedef kendi sinsi hayalleri ve çıkarları oluyordu. Bu süreçte onları işe alan ve kariyer basamaklarını çıkmalarına vesile olan üstleri, kendileri terörist değil iseler, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi gayesi taşıyorlardı. İşe alınmada yetenek ve kapasiteye özen gösterilmiyor, çalışan alınacağı zaman yetenek ve işe uygunluğuna bakılmadan alındığından verimsizliğe yol açıyor diyordu Taylor. İşte bize bu dönem göstermiştir ki, terör bu anlamda da maalesef sinsi bir engeldir. Terör amacına ulaşmak adına her şeyi mubah görürken yandaşlarının başkalarının haklarını yemesini, başarılı normal vatandaşın yerine kendi yandaşlarının geçeceği sistemler kuruyor ve işlemler yapıyorlardı. Terör içerden destek buluyor buldukça güçlenmiş oluyordu. Belli ki terör odaklarına göre verimlilik teröre hizmet etmekten başka gaye taşıyordu.

Bilimsel yönetimin temel ilkelerinden biri olarak çalışanların bilimsel olarak seçilmesinden bahseden Taylor'a bu dönemin cevabı, bilimsellik ve rasyonellik ebetteki objektif ve genel olarak kabul gören bir yaklaşım ise de, muhtemel terör çarkındaki yöneticiler kuralları nasıl diğer yasadışı yapılanma üyelerinin faydasına düzenleyebilir ya da yorumlayabilir olduklarının derdindeydiler. O terörist gruplar ya da gruplara üye ya da yandaş olanlar kimlerin nasıl hakkını yeme peşindeydiler birçok olay ve olgu ortaya çıkarken belki çok daha fazlası garibanların sinesinde kalacak. Ebetteki Taylor da diğer kuramcılar gibi sorunları ve çözüm önerilerini sunarken iyi niyetli bir insanın düşüncesiyle hareket ediyorlardı, oysaki her zaman bu düşünceler hedefe gidemiyor terör gibi engellerle karşılaşılıyordu. Yine bilimsellik anlamında çalışanlar arasında iyi bir işbirliği kurulmalıydı ama terör grupları işbirliği diye sadece kendilerine yardım edilmesini görüyorlardı muhtemelen. Yönetimle çalışanlar arasında eşit bir iş ve sorumluluk konusuna gelince, terör bu defa Türkiye'nin gündeminde paralel devlet yapısı olarak çıkmışken, devlet kurumlarında paralel yetkililer informel olarak bulunur hale geldiği dönemde hangi yetki hangi sorumluluk diye sormak daha fazla önem taşıyor.

Max Weber bürokratik yapının esasları diye bahsettiği işbölümü, hiyerarşik yapıyla belirlenen Otorite, Liyakatin esas oluşu, işe göre personel alımı ve yöneticiler örgütün sahibi olmaması gibi esaslar terör ortamında çok farklı alamlar kazanmaktadır. Terör örgütü amacına ulaşmak için kendi paralel yapısını

oluşturmaya çalışırken, işbölümü ve hiyerarşik yapıyı kendi illegal yapısıyla düzenlemeye çalışmaktadır. Örgütün sahibi muhtemel karizmatik lider gördükleri terör örgütü lideri olmaktadır ve liyakat ise patrimonyal bürokrasilerde olduğu gibi sözde liderlerine bağlılıkla eşdeğer olmaktadır.

## 7. PERSONEL İŞLEMLERİNE ARGYRİS BAKIŞ AÇISINDAN BAKIŞ

Argyris olgun kişinin özelliklerini, aktif, bağımsız, değişik davranışlar gösteren, derin ilgi, uzun dönem bakış açısı, üstlük durumu ve kendine duyarlı kişilik olarak belirtirken olgun olmayan kişinin ise, pasif, bağımlı, sınırlı davranış gösteren, yüzeysel ilgi, kısa dönem bakış açısı, astlık durumu ve kendine duyarlı olmaktan yoksun şeklinde belirtmektedir. Yukarıda da analizi yapıldığı gibi Türk polis teşkilatında sayısal anlamda büyük bir boşluk olduğu açıktır. Ancak bu boşluğa rağmen Türk Polis teşkilatının halen görevini en iyi şekilde yerine getirdiği, birçok iç ve dış düşmanlarla mücadelesi ile mevzuatta gösterilen görevlerini ve halka hizmeti aksatmadan devam etmektedir.

Emniyet mensubu yetiştirmenin şartları ve süreleri mevzuatta belli olmakla birlikte amir sınıfı bir personelin yetişmesinde birçok nedenle zorluk ve güçlük malumdur. Bu zorluklarla birlikte rütbelere arasındaki geçişlerdeki zamanla birlikte rütbeli personel edinmek zor, üst rütbelere personel yetiştirmek çok daha zor ve zaman almaktadır. Hal böyle iken bu dönem bize açıkça göstermektedir ki, bu OHAL ilanından önce bahse konu terör örgütü ya da topluca terörle mücadeleden önceki personelle görev ve mücadele devam etmektedir. Malum yasadışı örgütlere yakınlıkları ve benzeri nedenlerle bu kadar yüksek sayıda personelin teşkilattan ayrılmış olmasına rağmen işleri yürüten personel, amiriyle memuruyla düne kadar malum örgüt çalışmaları ve etkinliği nedeniyle ikinci plana atılmış, kendilerine güvenilmeyeni işe yaramaz tembel görülen, yetersiz ve sorumsuz, sorunlu olarak görülen ve halen görevde kalan personelden başkası değildir.

Bu durumda OHAL öncesi ya da paralel terör yapılanmasıyla mücadele öncesinin bu geri plana itilmiş personeli, Argyris'in yönetimdeki olumsuzlukları ortadan kaldırmak için öne sürdüğü gibi kendilerine sorumluluk verildiğinde, güvenildiğinde kendi başlarına hareket etme güven ve yeteneği verildiğinde, olgun insanlar olmakta kendilerini gerçekleştirebilmekte pasiflikten kurtulup son derece aktif olabilmektedirler. Bu dönem bize bunu kanıtlanmıştır. Ayrıca bundan sonraki kariyer basamaklarını çıkma sınavlarında başarı şansları çok daha artacak ve olgunlukları tekrar tekrar ispatlanacaktır. Belki yönetimin bahsettiğimiz sonradan görev verilen, sorumluluk verilen bu personelden özür dilemesi elzemdir. Başka elzem olan bir nokta da personel planlamalarını yaparken görevliler nereye hizmet ettiğini bilmeli, en azından fazladan planlamalarla devletin uğraması muhtemel zararlarını iyi hesaplamalıdır.

## SONUÇ

Her yıl giderek artan sayıda personel alan Emniyet Genel Müdürlüğündeki-EGM 2016 yılında Emniyet hizmetleri sınıfı personel: 5298 Emniyet Müdürü, 2173 Emniyet Amiri, 10872 Baş komiser-komiser-komiser yardımcısı, 8463 Baş polis ve 230446 polis memuru olmak üzere toplam 257252'dir.

Temmuz 2016-Şubat 2017 Döneminde diğer açığa almaların yanında toplu olarak ve bir seferde, Kanun Hükmünde Kararnamelerde meslekten ya da kamu görevinden çıkarılanların dışında 12801 kişi açığa alınmıştır. Bu açığa alınanlardan % 19.63'ü yani 2523'ü amir sınıfı kalan 80.37'si de memur sınıfındaki personelden meydana gelmiştir. Bahse konu kararnameler dışındakileri hesaba katmadığımızda bile inceleme dönemimiz olan Temmuz 2016-Şubat 2017 döneminde teşkilattan ilişki kesilen amir sınıfı personelin sayısı 9008+968=9976 yapar, bu rakam 2016'daki EGM'ndeki amir sayısı olan 18343 sayısıyla orantılandığında EGM'nden ilişki kesilen amirlerin oranı 54.38'e ulaşmaktadır. Hesaplamaya bu açığa alınanları da katarsak

EGM'nde 2016'daki 230446 polis memuru ve 18343 amir olmak üzere toplam 257252 EHS personelden, 12499 amir ve 30781 polis memuru olmak üzere toplam 43280 personelin bu dönemde ya teşkilattan ilişiği kesilmiş ya da açığa alınmıştır. Bu sayılar orantılandığında ise teşkilatın genel olarak % 16.82'si, amirlerin ise % 68.14'ü artık teşkilatta fiili olarak görev yapmamaktadır.

Bu süreç sonunda halen Türk Polis Teşkilatı bir önceki yıla nazaran, meslekten çıkarılanlar ve bir defada açığa alınanların toplamı anlamında % 16.82 daha az personel ve özellikle de % 68.14 daha az amir sınıfı personelle görevini layıkıyla yapmaya devam etmiştir. Sadece teşkilattan ilişiği tamamen kesilenleri değerlendirdiğimizde bile Türk Polis Teşkilatının bir önceki yıla nazaran % 8.82 daha az personel ve özellikle de % 54.38 daha az amir sınıfı personelle görevinin gereklerini yapmaya gayret etmektedir.

Türk polis teşkilatında sayısal anlamda büyük bir boşluk olduğu açıktır. Ancak bu boşluğa rağmen Türk Polis teşkilatının halen görevini en iyi şekilde yerine getirdiği, birçok iç ve dış düşmanlarla mücadelesi ile mevzuatta gösterilen görevlerini ve halka hizmeti aksatmadan devam etmektedir.

Taylor ve Weber gibi klasik yönetim kuramcılarının esas ve ilkeleri ile bu dönemde emniyet teşkilatındaki görevden almalar ve açığa almalarla birlikte terör oluşumu birlikte değerlendirildiğinde; bahse konu ilkeler ya da esaslar gerçek anlamda rafa kalmakta daha önemlisi ve vahimi bu örgütler çok acımasız bir şekilde tüm devleti ve çalışanları kendine çalışır hale getirmek, meşruiyet ve yönetsel yapı ve süreçleri amaçlarına göre dizayn etmek gayretini vermektedirler. Terör örgütlerine yakın duran ya da destek veren devlet çalışanları ki onlar da terörist faaliyetlerin yapıcıları olmakta, terör örgütlerine hizmet ederken kamu hizmetini, halka hizmeti geriye atmakta, daha ziyade bu yasadışı oluşumlara hizmet etmektedirler.

Diğer yandan Türk polis teşkilatı bu kadar personel kaybına rağmen hala görevini layıkıyla yapma gayret ve başarısını göstererek ve hatta gelecekte kariyer basamakları için uygun görüleceklerinden Argyris'in dediği gibi olgun bireyler haline gelmekte, Terör ve terör gruplarına rağmen Argyris'in Olgunlaşma Teorisini doğrulayan örnekler olmaktadır. Aynı Terör odaklılara hizmet aşamasında alınan ve diğer ilişiği kesilen ya da terör odaklarıyla bağlantısı tespit edilen personelin işe alınma ya da kariyer basamaklarını çıkmadaki başarılı, sorumluluk sahibi ve olgun görüntülerinin ise sadece bir aldatma ve kandırmaca olduğu anlaşılmaktadır.

## KAYNAKÇA

- Aydın, A. H. (2011), Yönetim Bilimi, 4.B, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Arat, M.(2008), “Çalışma Yaşamında Bireysel Temel Yetkinlikler Ve Kazanılmasında Okul Öncesi Dönemde Anne Baba Yetiştirilmesinin Önemi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomi Ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Doktora Tezi, İzmir.
- Ardıç, K. ve Polatçı, S.(2007), “İşgören Refahı Ve Örgütsel Etkinlik Kavramlarına Bütüncül Bir Bakış: Örgüt Sağlığı”, *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C.21, S.1, ss.137-154.
- Arslan, M. (2016), “İşletmelerde Yönetim Ve Organizasyon (Ders Notları) Harran Üniversitesi Birecik Meslek Yüksekokulu 2016”, 2016, s.35. [http://birecik.harran.edu.tr/ders\\_notlari/yonetim\\_organizasyon.pdf](http://birecik.harran.edu.tr/ders_notlari/yonetim_organizasyon.pdf)
- Aslan, O. E. (2005), Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe, Ankara: TODAİ Yayınları.
- Ayhan, U. (2010), “Öğrenen Örgütler Ve Kamu Kuruluşları”, *Sayıştay Dergisi*, S.76, ss.77-99.
- Aykut, P. (2001), Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, Ankara: METU Yayınları.
- Baraz, A. Barış, Davranışsal Yönetim, s.21. <http://barisbaraz.com/wp-content/uploads/NeoKlasik.pdf>
- Demir, S. (2009), “Özel Ve Kamu Hastanelerinin Organizasyon Yapılarının Karşılaştırılması”, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale.
- Efil, İ. (2007), İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon, 9.B, Bursa: Alfa Akademi Yayınları.
- Ergun, T. (1982), Yönetim Psikolojisi II, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Frederick, F. T. (2003), Bilimsel Yönetimin İlkeleri, (Çeviren. Bahadır AKIN), Konya: Çizgi Kitabevi.
- Genç, N. (2007), Yönetim ve Organizasyon, 3.B, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Gökmogol, M. R. (1999), “Ankara Garnizonu’nda Kara Kuvvetleri Komutanlığı’na Bağlı Birimlerin Depolama, Dağıtım Ve Mutfak İşlemlerinde Toplam Kalite Yönetimine Geçişle İlgili Sorunları Ve Çözüm Önerileri”, Ankara Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü Hayvancılık İşletme Ekonomisi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Nişancı, Z. N. (2015), “Geçmişten Günümüze Yönetim Düşüncesi”, *Yönetim Bilimleri* C.13 (25), ss.257-294.
- Özalp, İ. ve diğerleri. (2004), Yönetim ve Organizasyon, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Öztürk, C. (2016), “Neo-Klasik Yönetim Kuramlarından Argyris’in Olgunlaşmama Teorisine Davranışsal Liderlik Yaklaşımlarından Çözümler”, 2016, Uluslararası Yönetim, Ekonomi Ve Politika Kongresi-International Congress Of Management Economy And Policy. Kasım 26-27, 2016 / İstanbul, Bildiriler Kitabı, C.2, ss.1708-1718.
- Öztürk, C. (2016), “Argyris’in Olgunlaşma Teorisine Liderlikte Durumsallık Yaklaşımlarından Çözüm Arayışları”, 2016, *İnsan Ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, C.5, S.8, ss.3085-3098.

Taylor, F. W. (1923), The Principles of Scientific Management, New York: Harper and Brothers.

Yusuf Ş. (2015), Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi, 6B, Bursa: Ekin Yayınları.

Emniyet Genel Müdürlüğü Stratejik Planı 2009-2013, S.47, [https://www.egm.gov.tr/Documents/emniyet\\_genel\\_mudurlugu\\_Stratejik\\_Planı.pdf](https://www.egm.gov.tr/Documents/emniyet_genel_mudurlugu_Stratejik_Planı.pdf) (5 Ocak 2017)

EGM Faaliyet Raporu 2015, <https://www.egm.gov.tr/SiteAssets/Sayfalar/StratejiGelistirmeFaaliyetleri/EGM%20FAALİYET%20RAPORU%202015.pdf> (5 Ocak 2017)

EGM 2016 YILI Performans Programı, s.18. [https://www.egm.gov.tr/Documents/2016\\_y%C4%B1%C4%B1\\_performans\\_program%C4%B1.pdf](https://www.egm.gov.tr/Documents/2016_y%C4%B1%C4%B1_performans_program%C4%B1.pdf) erişim t: 17.11.2016 (5 Ocak 2017)

Kurumsal Yönetim, Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu A.Ş., Şubat 2016, s.18-19, [http://www.spl.com.tr/Upload/files/1018\\_Kurumsal%20Y%C3%B6netim\\_2016-1.pdf](http://www.spl.com.tr/Upload/files/1018_Kurumsal%20Y%C3%B6netim_2016-1.pdf) (8 Ocak 2017)

<http://www.maliyetis.com/wp-content/uploads/2010/05/CHRISARGYRIS1.pdf> (15 Ekim 2016)

<https://www.egm.gov.tr/duyurular/Sayfalar/Basin-Aciklamasi-15-11-2016.aspx> erişim t: (16 Kasım 2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/11/20161122-1.htm> RG:22.11.2016 tarih ve 29896 sayılı. (5 Aralık 2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/01/20170106M1-1.htm> (09 Ocak 2017)

<http://www.resmigazete.gov.tr/mukerrer/20170207M1-1.htm> (08 Şubat 2017)

<https://www.egm.gov.tr/duyurular/Sayfalar/Basin-Aciklamasi-15-11-2016.aspx> (16 Kasım 2016)

<http://www.hurriyet.com.tr/feto-sorusturmasinda-12-bin-polis-aciga-alindi-40238850> (15 Kasım 2016)

<http://www.karar.com/guncel-haberler/aciga-alinan-polisler-listesi-264455#> (5 Şubat 2017)

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/10/20161026.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/10/20161026.htm> (7 Eylül 2017)

<https://www.icisleri.gov.tr/basin-aciklamasi26102016> (Ekim 28 2016)

<https://www.egm.gov.tr/Duyurular/Sayfalar/II-Emniyet-Mudurleri-Atama-Kararnamesi-Yayimlandi.aspx> (28 Ekim 2016)

<https://www.egm.gov.tr/Duyurular/Sayfalar/Emniyet-Genel-Mudurlugu-Daire-Baskanlari-Atamalari.aspx> (5 Kasım 2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160723-8.htm> (08 Ağustos 2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160727M2-1.pdf> (15 Ağustos 2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/08/20160817-17..htm> (10 Eylül 2017)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/09/20160901M1-1.htm> (12 Şubat 2017)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/10/20161029-4.htm> (5 Mart 2017)

## Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi<sup>1</sup>

A Comparative Analysis of the Presidential Decree Power through the American System

Çağrı D. ÇOLAK<sup>2</sup>

Strategic Public Management Journal  
Volume 3, Special Issue, pp. 51-50  
December 2017  
DOI: 10.25069/spmj.342107  
Received: 11.10.2017  
Accepted: 29.12.2017  
© The Author(s) 2017  
For reprints and permissions:  
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

### Öz

*Türk siyasal hayatında öteden beri var olan hükümet sistemi arayışı, 10 Aralık 2016 tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi ile daha somut bir nitelik kazanmıştır. Söz konusu teklifle "Cumhurbaşkanlığı Sistemi" adıyla birçok yönden başkanlık sistemine benzeyen bir model önerilmiş ve 16 Nisan 2017 tarihli halkoylamasıyla kabul edilmiştir. Modelde yer alan düzenlemeler kamuoyunda yoğun bir şekilde tartışılmıştır. Bu tartışmalarda öne çıkan konulardan biri Anayasanın 104. maddesine eklenen ve Cumhurbaşkanının yetkileri ve görevleri kısmında yer alan "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine yönelik konularda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir" hükmüdür. Bu çalışmanın amacı, ülkeyi kararnamelerle yönetmek, meclisi etkisiz kılmak vb. argümanlarla tartışılan bu hükmü ABD'deki uygulamayla karşılaştırmalı bir biçimde incelemektir. Bu bağlamda ABD'de "executive order" adıyla anılan başkanlık kararnamelerinin yasama-yürütme ilişkileri çerçevesinde nasıl sistematize edildiği açıklanmış ve sonrasında Türkiye için uygulanacak modelin ABD'deki ile benzer ve farklı yönleri ortaya konmuştur.*

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Başkanlık Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

### Abstract

*The quest for a long-standing government system in Turkish political life has become more tangible with the Constitutional Amendment Proposal of December 10, 2016. The proposal has been offered with the so-called "Turkish Presidential System", which has many similarities with presidential systems and accepted with the referendum of April 16, 2017. The arrangements in the model are being discussed intensively in the public. One of the most prominent issues in these discussions is the provision of Article 104 of the Constitution, which is included in the authority and duties of the President of the Republic "The President can issue a presidential decree in matters related to executive power". The aim of this study is to examine this provision, which is debated with the arguments such as ruling the state with decrees and neutralizing the parliament, in comparison to U.S.A practices. In this context, it is explained how the presidential orders, which are referred to as "executive order" in the US, are systematized within the framework of legislative-executive relations, and later the similar and different aspects of the applied model for Turkey are asserted.*

**Key words:** Turkish Presidential System, American Presidential System, Presidential Decree

<sup>1</sup> Bu çalışma, yazarın 13-14 Nisan 2017 tarihleri arasında İstanbul'da düzenlenen III. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu'nda "2016 Anayasa Değişikliği Teklifinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: Amerikan Sistemi Üzerinden Bir Analiz" başlığıyla sunduğu bildirinin genişletilmiş ve gözden geçirilmiş halidir.

<sup>2</sup> Arş. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, [cagricolak61@ktu.edu.tr](mailto:cagricolak61@ktu.edu.tr)

## GİRİŞ

Cumhuriyet dönemi Türk Anayasa tarihi, kuvvetler birliğinden kuvvetlerin sert bir biçimde ayrılmasına doğru giden ya da yürütme organı kademeli bir biçimde güçlendirilen bir hükümet sistemi serüvenini yansıtmaktadır. Söz konusu tarihsel çerçevenin önde gelen anayasal çıktıları; 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarıdır. Ayrıca 1971-1973 ve 2007 Anayasa Değişiklikleri bu serüvenin önemli dönüm noktaları olarak öne çıkmaktadır.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu olarak bilinen 1921 Anayasası, yukarıda ifade edilen tarihsel çerçevenin ilk adımını oluşturmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin tümünün Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nde toplandığı bu anayasada “Meclis Hükümeti Sistemi” benimsenmiştir. Dolayısıyla hem kuvvetler birliği sağlanmış hem de bu birlik yasamayı güçlendirecek bir biçimde tesis edilmiştir. Ardından 1924 Anayasasında yine kuvvetlerin birliği ancak görevlerin ayrılığına dayanan, meclis hükümeti ve parlamenter sistemin birleşiminden oluşan karma bir hükümet sistemi geliştirilmiştir. Özetle, kuvvetler birliğine dayanan 1921 ve 1924 Anayasalarının yasama fonksiyonu ağır basmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin Cumhuriyet tarihindeki ilk anayasal kaynağı, yasama yetkisinin TBMM çatısı altında “Millet Meclisi” ve “Cumhuriyet Senatosu” adlı iki meclise, yürütme yetkisinin ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verildiği 1961 Anayasasıdır. Yürütmenin yasama içinden çıkması ve Cumhurbaşkanının yetkilerinin sembolik olması açısından 1961 Anayasası ile saf bir parlamenter sistem tasarlanmıştır. Ancak 12 Mart 1971 Askeri Muhtırası sonucunda gerçekleştirilen 1971-73 Anayasa Değişiklikleri ile 1961 Anayasasının özgürlükçü ve liberal yönleri kırılıp yürütmenin güçlendirilmesine yönelik hamleler yapılmıştır. Ardından 1980 Askeri Darbesi sonucu yürürlüğe giren 1982 Anayasası ile “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” uygulamalarıyla yürütmeye verilen yetkiler artırılmıştır. Son olarak 2007 Anayasa Değişikliği ile getirilen “Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi” hükmü, mevcut parlamenter sistemi uygulamada yarı-başkanlık sistemine dönüştürmüştür.

1961 Anayasası ile yumuşak da olsa tesis edilen kuvvetler ayrılığı ilkesi, 1971-73 Anayasa Değişiklikleri, 1982 Anayasası ve 2007 Anayasa Değişiklikleri ile kademeli olarak sertleştirilmiş ve her bir sertleştirme hamlesi, başkanlık sistemi tartışmalarına yol açmıştır. Genellikle istikrar ve güçlü yürütme temaları çerçevesinde, Amerikan modeli örnek gösterilerek işlenen başkanlık sistemi tartışmaları, Kasım 2012’de Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)’nin TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonuna sunduğu teklifle daha farklı bir zemine (Türk Tipi Başkanlık) kaymıştır. Nitekim 10 Aralık 2016 tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi ile 2012 yılında önerilen taslak, Türkiye’ye özgü başkanlık modelinin önerilmesi veya herhangi bir başkanlık modelinin olduğu gibi alınmaması yönünden paralellik arz etmektedir.

Öte yandan başkanlık sisteminin Amerikan modeli ekseninden çıkartılıp “Türk Tipi Başkanlık” adıyla Türk yönetsel ve politik kültürü çerçevesinde tasarlanması, kamuoyunda başkanlık sistemi ile ilgili yeni gündemlere kapı aralamıştır. Amerikan modeliyle Türkiye için önerilen başkanlık modeli arasındaki farklar tartışılmış, bazı kesimler başkanlık sisteminin en demokratik örneğinin Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’nde bulunduğu ve başkanlık sistemini kendine özgü hale getiren birçok devletin otoriterleştiği argümanını savunmuştur.

Kamuoyunda “Cumhurbaşkanlığı sistemi” olarak ifade edilen Türk Tipi Başkanlık modeli önerisi, yasama-yürütme ilişkilerinin içeriği ve Cumhurbaşkanının yetkileri bağlamında Amerikan Başkanlık sisteminden bazı konularda ayrılmaktadır. Karşılıklı feshin mümkün oluşu, yasama ve yürütme seçimlerinin eş zamanlı yapılışı ve Cumhurbaşkanının yetkileri, söz konusu farkların içerisinde öne çıkan başlıklar arasında yer almaktadır. Bu farklılıklar bağlamında tartışılan konulardan biri, Cumhurbaşkanının yetkileri ve görevlerinin düzenlendiği Anayasanın 104. maddesine eklenen “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine yönelik konularda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir” hükmüdür. ABD Anayasasında Başkana böyle bir yetkinin açık



bir ifadeyle verilmemesi ve bu yetkinin Cumhurbaşkanına yasamanın alanına giren konularda düzenleyici işlem yapabilme fırsatı vermesi, Cumhurbaşkanlığı kararnameyi uygulamasının eleştirilmesine yol açmıştır.

Çalışmanın amacı, ülkeyi kararnamelerle yönetmek ve böylelikle parlamentoyu etkisiz kılmak gibi iddialarla tartışılan bu yetkiyi ABD’deki “executive order” uygulamasıyla karşılaştırmalı bir biçimde incelemektir. İlk bölümde 10 Aralık 2016 tarihli Anayasa Değişikliği Teklifinin kamuoyundaki yansımaları ve referandumla sunulmak üzere parlamentoda kanunlaşması sürecine değinilmiştir. Ardından Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenebilecek konulara anayasa değişiklik teklifi metninden atıflarla yer verilmiştir. Son olarak ABD’de “executive order” adıyla anılan başkanlık kararnamelerinin yasama-yürütme ilişkileri çerçevesinde nasıl sistematize edildiği açıklanmış ve Türkiye için uygulanacak modelin ABD’deki ile benzer ve farklı yönleri ortaya konmuştur.

## 1. 10 ARALIK 2016 TARİHLİ ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ TEKLİFİ

Türkiye’de hükümet sistemi tartışmalarının geçmişi 1960’lara kadar uzanmaktadır. Çeşitli nedenlerle bazı politikacılar tarafından gündeme getirilen reform talepleri genellikle başkanlık sistemi ekseninde tartışılmıştır. Söz konusu reform arayışları uzun yıllar Türkiye’nin gündeminde yer alsa da, bu yöndeki adımların 12 Haziran 2011 seçimleri sonrasında somutlaşmaya başladığı görülmektedir. Bu dönemde TBMM çatısı altında bir “Anayasa Uzlaşma Komisyonu” kurulmuş ve başkanlık sistemi tartışmaları, yeni ve sivil bir anayasa oluşturma hedefi ile eşgüdümlü yaşanmıştır. Ancak komisyonun yeni anayasa oluşturma hedefi, Gezi Parkı şiddet olayları, 17-25 Aralık süreci, çeşitli örgütlerin gerçekleştirmiş olduğu terör saldırıları ve en önemlisi muhalefet partilerinin gereken desteği sağlamaması nedenleriyle sekteye uğramıştır.

Son elli yılda Alpaslan Türkeş, Süleyman Demirel, Turgut Özal ve Recep Tayyip Erdoğan gibi politikacılar tarafından zaman zaman gündeme getirilen başkanlık sistemi tartışmalarında 2012 yılı bir dönüm noktası niteliği taşımaktadır. Çünkü bu yıla kadarki başkanlık sistemi tartışmaları, politikacılar tarafından ortaya atılan cılız gündem önerileri olmanın ötesine geçememiştir. Ancak Kasım 2012’de AKP’nin Anayasa Uzlaşma Komisyonuna başkanlık sistemini içeren bir taslak metin önermesi, Türkiye’de bir siyasi partinin alternatif bir hükümet sistemini ayrıntılarıyla ortaya koyması açısından milat teşkil etmektedir (Çolak ve Uzun, 2017: 211).

Söz konusu taslağın diğer önemli özelliği, Türk anayasa literatürüne “Türk Tipi Başkanlık” kavramını hediye etmiş olmasıdır. Taslaktan önceki başkanlık sistemi tartışmaları genellikle Amerikan başkanlık modeli ekseninde yaşanmaktaydı. Nitekim başkanlık sistemini öneren birçok politikacı, argümanlarını ABD sisteminin özellikleriyle referanslandırmaktaydı. Ancak 2012’de ortaya çıkarılan taslak, Türk politik ve yönetsel kültüründen hareketle özgün bir hükümet modeli olarak tasarlanmıştır.

Gerek bir siyasi parti tarafından hazırlanıp komisyona sunulması, gerekse “Türk tipi Başkanlık” adıyla özgün bir model ortaya konulması, Türkiye’nin politik gündeminde hükümet modeline ilişkin tartışmaların ilk kez yüksek sesle tartışılmasıyla sonuçlanmıştır. Taslağın içinde yer alan maddeler, politikacılar arasında hararetle tartışmaların yaşanmasına yol açmıştır. Özbudun (2013: 205), bu durumun nedenini Türkiye’de hükümet sistemi tartışmalarının, rasyonel ve bilimsel olmaktan çok duygusal ve ideolojik çerçevede ele alınması, lehte ve aleyhte görüşlerin çok abartılı bir şekilde sunulması olarak ifade etmiştir. Erdoğan (2013: 547), AKP tarafından önerilen hükümet sistemini çoğulcu demokratik anlayışı zedeleyeceği endişesiyle eleştirmiştir. Teziç (2013: 367) ise taslağın, Başkana, üst düzey devlet görevlilerini TBMM onayı olmaksızın atama, TBMM denetimine bağlı olmaksızın kanun gücünde kararname çıkarma ve TBMM’yi fesih yetkisi veren maddelerinden hareketle modelin otoriterleşmeye yol açacağını dile getirmiştir.

Kasım 2012’de komisyona sunulan taslak, her ne kadar kanunlaşmasa da başkanlık özelinde hükümet sistemleri konusunu Türkiye gündemine taşıması açısından büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda yapılan tartışmalar ve getirilen eleştiriler, 10 Aralık 2016 tarihinde AKP üyesi 316 milletvekilinin imzasıyla Meclis Başkanlığına sunulan ve 21 maddeden oluşan “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi” başlıklı metnin olgunlaşmasında önemli rol oynamıştır<sup>3</sup>.

Akgün (2017: 6), bu durumun özellikle teklifin daha geniş kesimlerin Cumhurbaşkanı adayı gösterebilmesi, cezai sorumluluğun işletilmesinde daha uygulanabilir bir usulün getirilmesi, Meclisin geri gönderilen kanunu nitelikli çoğunluk yerine salt çoğunlukla kabul edebilmesi, Cumhurbaşkanı kararnamelerinin kanun karşısındaki ikincil konumunun güçlendirilmesi ve Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) üyelerinin seçimine ilişkin hükümlerinde göze çarptığını belirtmektedir.

Yukarıda sayılan hükümler dışında, 2012 Anayasa taslağı ile 2016 Anayasa değişiklik teklifi benzerlik arz etmektedir. İki metinde de aynı hükümet sistemi benimsenmiştir. Hatta 2012 anayasa taslağının, 2016 anayasa değişiklik teklifinin iskeletini oluşturduğunu söylemek iddialı bir açıklama olmayacaktır. Göze çarpan en belirgin fark, 2012’deki metinde Başkan olarak düzenlenen ifadenin 2016’da Cumhurbaşkanı olarak formüle edilmesidir.

Anayasa değişiklik teklifinin genel gerekçesinde şu ifadeler yer verilmiştir: “1961’den günümüze uzanan çizgide, parlamentonun seçtiği sembolik yetkileri olan ‘bürokrat’ cumhurbaşkanından, milletin doğrudan seçtiği geniş yetkileri bulunan ‘siyasetçi’ cumhurbaşkanı profiline geçiş yaşanmıştır. Hükümet sistemini bütüncül bir yaklaşımla ele almayı engelleyen sosyal ve siyasi şartlar ve gelişmeler, sonuçta bir sistem karmaşasına yol açmıştır. Sistemin işleyişinde sorunlar doğurması kaçınılmaz olan bu karmaşanın aşılması hükümet sisteminde esaslı bir anayasa değişikliği zarureti ortaya çıkartmıştır” (tbmm.gov.tr, 2016).

4 Ocak 2017’de komisyon sürecini tamamlayan ve 21 Ocak 2017’de Meclis Genel Kurulunda yapılan son oylama sonucu 339 evet oyu ile kabul edilen Anayasa değişiklik teklifi, 11 Şubat 2017’de Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak referanduma sunulmak üzere kanunlaştırılmıştır. 16 Nisan 2017 tarihli referandumda halkın önüne getirilen teklif, %51,41 oranında “Evet” oyuyla kabul edilmiştir.

2017 Anayasa değişikliğine yöneltilen eleştirilerin birçoğu, 2012’de hazırlanan taslağa yöneltilen eleştirilerde olduğu gibi, sistemin özgün yanlarından yani Amerikan modeliyle farklarından kaynaklanmaktadır. Gözler (2017), Amerikan ve Türk Başkanlık sisteminin farklarını dokuz başlık altında toplamıştır:

- ABD’de Başkan, yasama organı tarafından görevden alınamaz; Türkiye’de önerilen sistemde alınabilir.
- ABD’de Başkan, yasama organını feshedemez; Türkiye’de önerilen sistemde ise (kendi seçimlerini de yenilemek şartıyla) feshedebilir.
- ABD’de Başkan Yardımcısı da halk tarafından seçilir; Türkiye’de ise Cumhurbaşkanı Yardımcısı veya Yardımcıları Cumhurbaşkanı tarafından atanır.
- ABD’de Bakanların atanması Senatonun onayına tabidir; Türkiye’de ise değildir.
- ABD’de Başkanın Yüksek Hâkim Atama Yetkisi, Senatonun onayına tabidir; Türkiye’de ise değildir.

<sup>3</sup> TBMM’ye gönderildiğinde 21 maddeden oluşan taslak, daha sonra 18 maddeye indirilmiştir. Yedek vekilliği düzenleyen 78. madde; kamu tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilmesini düzenleyen 123. madde ve merkezi idare kapsamındaki kamu kurumlarının kuruluş, yetki, görev ve sorumluluklarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenmesini düzenleyen 126. maddedeki değişiklikler metinden çıkarılmıştır.

- ABD’de Başkanın kamu görevlisi atama yetkisi, Senatonun onayına tabidir; Türkiye’de ise değildir.
- ABD’de Başkanın yaptığı uluslararası antlaşmaları onaylama yetkisi Senatonun 2/3 çoğunluğuna aittir; Türkiye’de ise aynı şart yoktur.
- ABD’de Başkanın her halükarda Kongrenin kabul edeceği bütçeye ihtiyacı vardır; Türkiye’de ise bütçenin kabul edilmemesi durumunda, Başkan eski bütçeyi enflasyon oranında artırarak vergi toplamaya ve harcama yapmaya devam edebilecektir.
- ABD’de Başkanın partisi ile ilişkisi gevşektir; Türkiye’de ise çok sıkı olma ihtimali vardır.

Karşılıklı fesih hükmünden hareketle sistemi bir nevi “başbakansız parlamenter sistem” olarak adlandıran Gözler (2016)’e göre, Cumhurbaşkanına verilen yetkiler şartsız ve sınırsız bir şekilde, herhangi bir denetime tabi olmaksızın verilmiştir. Anayasa değişiklik teklifini eleştirenler Cumhurbaşkanına 104. madde ile verilen bu yetkileri ABD Başkanı ile karşılaştırarak yorumlamış ve kararname çıkarma yetkisini de bu bağlamda değerlendirmiştir. Ancak sanılanın aksine, kararname çıkarma yetkisi, ABD modelinde olmamasına rağmen Türk Tipi Başkanlık çerçevesinde düzenlenen özgün bir hüküm değildir. Bu bağlamda ABD modeline geçmeden önce, Anayasa değişiklik teklifinde yer alan Cumhurbaşkanlığı modeline ve bu sistemde kararnamelerin hangi sınırlarla düzenlendiğine değinmekte fayda vardır.

## **2. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİYLE DÜZENLENEN YENİ YETKİ: CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ**

Cumhurbaşkanlığı sistemi olarak formüle edilen sistemin en önde gelen özelliği, yürütmedeki düalist yapıyı ortadan kaldırmasıdır. Başka bir deyişle, mevcut uygulamada Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından paylaşılan yürütme mekanizmasının değişiklikle beraber yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından temsil edilmesi öngörülmektedir. Dolayısıyla Başbakan ve Bakanlar Kurulunun yürütme adına sahip olduğu yetkiler Cumhurbaşkanına devredilmektedir. Bakanlar Kurulu tarafından TBMM’den alınan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi de bu kapsamda değerlendirilmektedir.

Kasım 2012’de Anayasa Uzlaşma Komisyonuna sunulan başkanlık sistemine ilişkin model önerisinin taslak metninde kararname yetkisi “başkanlık kararnamesi” adıyla düzenlenmişti. Bu metinde Başkana genel siyasetini yürütmede ihtiyaç duyduğu tüm konularda kararname çıkarabilme yetkisi tanınmış ve bu yetkiye üç farklı sınır getirilmiştir (Akgün, 2017):

- Kişi hak ve hürriyetleri ile siyasi hak ve hürriyetler kararname ile düzenlenemez.
- Kararname çıkarılabilmesi için kanunlarda o konuyu düzenleyen uygulanabilir açık hükümlerin bulunmaması gerekir.
- Kararnameler ile kanunlarda aynı konuda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır.

İlk öneri kararnamelere getirilen sınırlamaların yeterli olmadığı gerekçesiyle birçok anayasa hukukçusu tarafından eleştirilmişti. Çünkü kararnamelerin kanun karşısındaki ikincil konumu sınırlamalarla yeterince vurgulanmamaktaydı (Akgün, 2017). Ayrıca taslakta kararname yetki sınırının oldukça geniş verildiği ve neredeyse Başkanın kanun çıkarma niteliğinde bir yetkiye sahip olduğu eleştirilmiştir. Özbudun (2013: 207), ABD’de bile Kongreyi by-pass edecek kararname çıkarma yetkisinin bulunmadığı, bu yetkinin başkanlık sisteminin otoriter temsilcileri olan Latin Amerika ülkelerinde “decrestismo” (kararname ile yönetim) olarak uygulandığını ifade etmiştir. Köker (2017), bu uygulamayla genel olarak Başkana asli yasama yetkisinin verildiğini ve bu yetkiye getirilen sınırlamaların yetersiz ve muğlak olduğunu belirtmiştir. Erdoğan (2013:

546), Başkanın belli konularda açık hükümler bulunmadığından hareketle, bu alanı tamamen kararnamelerle düzenlemesi ve bunu alışkanlık haline getirmesinden duyduğu endişeyi dile getirmiştir.

Bu eleştirilere savunma getiren Burhan Kuzu, 2012’de vermiş olduğu bir röportajda kararnamelerle ilgili şu ifadelerle yer vermiştir: “*ABD’de Başkanın kararname çıkarma yetkisi bulunmadığı için Obama büyük sıkıntı çekiyor... Obama gece gündüz ağlıyor, parlamentoya yalvarıyor. Sağlık reformunu çıkarmak için canı çıktı. Ancak üç aylık bütçelerle ülkeyi yönetebiliyor. ABD, bu sıkıntıları nasıl aşacağını tartışıyor. Başkana tanınan kararname çıkarma ve parlamentoyu feshetme yetkisi Güney Amerika ülkelerinde uygulanıyor*” (www.aksam.com, 2017). Öte yandan, kararnameleri mevcut sistemdeki kanun hükmünde kararnamelerle karşılaştırıp yorumlayan Küçük (2016: 52), başkanlık kararnamesi yetkisine yönelik çerçevenin kanun hükmünde kararname yetkisine yönelik sınırlardan daha dar olduğunu, hatta olağanüstü hal dönemlerinde Anayasanın 15. maddesinde belirtilen çok az sayıdaki istisna dışında kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyecek hiçbir alanın olmadığını vurgulamıştır. Ancak kanun hükmünde kararnamelerin Meclisten alınacak yetkiyle çıkarıldığına, buna rağmen başkanlık kararnamelerinin bu açıdan Meclise bağımlı olmadığını değinmemiştir.

2017 Anayasa değişikliğinde Başkanlık sistemi nasıl “Cumhurbaşkanlığı sistemi” olarak formüle edildiye, Başkanlık kararnameleri de aynı şekilde “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” kalıbıyla adlandırılmıştır. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, değişiklik öncesindeki anayasa metninde zaten mevcut olan bir düzenleyici işlemdir. Anayasal kaynağını 107. maddeden alan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ilk kez 18 Ağustos 1983 tarihinde düzenlenmiş ve böylelikle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adını taşıyan işlem hukukumuzda ilk kez uygulanmıştır (Taşdöğen, 2016: 940). Değişiklik öncesi mevzuatta yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ancak 107. maddede belirlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluş, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerinin düzenlenmesi konularında işlem yapılabilmekteydi. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bu açıdan istisnai bir işlem türü olmakta ve Anayasanın 107. maddesinde belirtilenlerin dışındaki bir konunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesine imkân bulunmamaktaydı. Özbudun (1993: 217)’a göre bu düzenlemenin amacı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin bir kanuna veya Bakanlar Kurulu kararnamesine ihtiyaç olmaksızın doğrudan doğruya cumhurbaşkanı tarafından düzenlenmesine imkân vermektir. Anayasa değişikliğiyle 104. maddeye eklenen ile değişiklik öncesindeki uygulamada 107. maddede yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kalıpları aynı anlam ve sınırı içermemektedir.

Anayasa değişikliği metninde Cumhurbaşkanına kararname yetkisi veren ve bu yetkinin sınırlarını belirten hükümler şu şekildedir (6771 sayılı Kanun):

- *Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir (Madde 104/17-1).*
- *Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez (Madde 104/17-2).*
- *Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz (Madde 104/17-3).*
- *Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz (Madde 104/17-4).*

- *Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır* (Madde 104/17-5).
- *Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir* (Madde 104/17-6).
- *Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer* (Madde 104/19).

Yeni düzenlemenin 2012 taslağına kıyasla kanunların kararnameler karşısındaki üstünlüğünü açık bir şekilde koruduğu ve bunu uygulamada da güçlendirdiği görülmektedir. Yeni metinde 2012 önerisinin aksine kararnamelerin yalnızca yürütme yetkisine dair konularda çıkarılabileceği ifade edilerek oluşması muhtemel bir belirsizliğin de önüne geçilmiştir (Akgün, 2017). Ayrıca ilk metne yöneltilen “kararnamelerin yetki sınırının belirsizliği”ne ilişkin eleştirileri ortadan kaldırmak amacıyla 2017’de kabul edilen metne iki yeni sınırlama eklenmiştir. İlki, anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacak olmasıdır. Diğeri ise herhangi bir hususta çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin TBMM’nin aynı konuda bir kanun kabul etmesi durumunda hükümsüz hale gelmesidir.

Cumhurbaşkanının kararname çıkarmayacağı alanlar 104. maddede belirtilmiş, çıkarılabileceği alanlar ise konuyu ilgilendiren hükümlere eklenmiştir. Anayasa değişikliği metninin tümü tarandığında, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek alanlar aşağıda yer almaktadır (6771 sayılı Kanun):

- Cumhurbaşkanı, üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları *Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle* düzenler (Madde 104/9).
- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması *Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle* düzenlenir (Madde 106/11).
- Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, *Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle* düzenlenir (Madde 108/3).
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri *Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle* düzenlenir (Madde 118/6).
- Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya *Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle* kurulur<sup>4</sup> (Madde 123/3).

Yukarıda yer alan hükümler, Anayasa metninde açık bir biçimde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek konuları göstermektedir. Bu hükümlere ilişkin konuların değişiklik öncesindeki uygulamada kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemediği, ancak ve ancak kanunla düzenlenebildiği göz önünde bulundurulduğunda, yasamanın ağırlığının azaltılması yönündeki eleştiriler anlam kazanmaktadır.

Öte yandan olağanüstü hal dönemlerinde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki sınırları ve yürürlük durumlarına ilişkin hükümler 119. maddede düzenlenmiştir (6771 sayılı Kanun):

- Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın *Cumhurbaşkanlığı*

<sup>4</sup> Bu değişiklik, TBMM’ye gönderilen ilk metinde Anayasa değişiklik teklifinin 14. maddesinde tek ve bağımsız düzenlenmişti. MHP’nin talebi üzerine 14. ve 15.maddeler metinden çıkarılmıştır. Ancak 14. madde metnin son halindeki toplu değişiklikleri düzenleyen 16. maddeye tekrar eklenmiştir.

*kararnamesi* çıkarabilir (Madde 119/6-1). Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur (119/6-2).

- Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hali hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan *Cumhurbaşkanlığı kararnameleri* üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır (Madde 119/7-1). Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan *Cumhurbaşkanlığı kararnamesi* kendiliğinden yürürlükten kalkar (119/7-2).

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimine ilişkin konular, “Yargı” erkine ilişkin bölümün maddelerinde aşağıdaki hükümler çerçevesinde düzenlenmiştir (6771 sayılı Kanun):

- Anayasa Mahkemesi, kanunların, *Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin* ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar (Madde 148/1-1).
- Kanunların, *Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin*, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir (Madde 150).
- Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, iptali istenen kanun, *Cumhurbaşkanlığı kararnamesi* veya içtüzüğü'nün Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer (Madde 151).
- Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya *Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin* hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü anayasaya aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır (Madde 152/1).
- Kanun, *Cumhurbaşkanlığı kararnamesi* veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar (Madde 153/3-1). Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir (153/3-2). Bu tarih, kararın Resmi Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez (153/3-3).

Yukarıdaki hükümler incelendiğinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin sınır ve denetim mekanizmalarının 2012'deki taslağa göre netleştiği görülmektedir. Kararnamelerle düzenlenemeyecek alanlar daha açık bir şekilde belirtilmiş ve kanun ile kararname arasında yaşanması muhtemel çatışmalara yönelik kanunu önceleyen net hükümler metne eklenmiştir. Ayrıca kararnamelerin yargısal denetiminden Anayasa Mahkemesi sorumlu tutulmuştur. Ancak bu güncellemeler, anayasa hukukçularının tümünü, cumhurbaşkanlığı kararnamesi yetkisinin genel yetki durumuna yol açmayacağına ikna etmekte yeterli olamamıştır. Örneğin, Can (2017), kararnamelerin, kanunlarla açıkça düzenleneceği belirtilen konular dışındaki her alanı düzenleyebileceğini ve bu nedenle yasama konusunda neredeyse genel yetki durumuna yol açacağını ifade etmiştir. Meclisin kararnameyi geçersiz kılmasının tek yolunun ilgili alanda kanun çıkarılması olduğunu dile getiren Can (2017), Cumhurbaşkanının kendi partisi ve Meclis çoğunluğunu kontrol etme imkânına sahip olduğu sürece, Meclisin yasa çıkarmasını engelleme gücüne sahip olabileceğini ve böylelikle tüm ülkenin yalnızca kararnamelerle yönetilmesi riskinin doğacağını iddia etmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yasamaya ilişkin yetkilerin kullanılacağı ve Meclisin etkisizleştirileceğine ilişkin argümanlara karşı genellikle “Meclisi kanun yapmaya zorlamak” savunması getirilmiştir. Kuzu (2017:

173), anayasa değişikliğiyle yürütmenin yasama yetkilerini kullanması veya bu yetkilere karışmasının amaçlanmadığını, yalnızca Meclisin kanun yapmaya zorlandığını belirtmiştir. Bununla kast edilen, Meclisle Cumhurbaşkanlığı arasında görüş ayrılığı olması durumunda ara formül olarak Cumhurbaşkanının kararnameyle düzenleme yapması, Meclisin de bu kararnamenin düşmesi için kanun çıkarmasıdır.

AKP'nin Anayasa Uzlaşma Komisyonuna 2012 yılında sunduğu taslakta da yer alan başkanlık kararnamesi düzenlemesi, çeşitli kesimler tarafından ABD'de böyle bir uygulamanın olmamasından hareketle eleştirilmiştir. O dönem, eleştirilere savunma getiren TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı Prof. Dr. Burhan Kuzu, 2012'de vermiş olduğu bir röportaj esnasında şu ifadeleri kullanmıştır: *“Evet doğrudur, ABD'de Başkanın kararname çıkarma yetkisi yok. Modelimiz ABD sistemindeki tıkanıklıklara karşı önerdiğimiz model. Öyle ya parlamento görevini yapmaz, yasa çıkarmazsa Başkanın oturup ağlayacak hali yok”* (www.aksam.com, 2017).

Kuzu, 2012'de ABD'de Başkanın kararname yetkisinin olmadığını dile getirirse de, dört yıl sonra, başkanlık kararnamesi uygulamasının tüm Başkanlık modellerinde mevcut olduğunu söylemiş ve bunu bir örnekle açıklamıştır: *“ABD Başkanı Barack Obama başkanlığı döneminde 276 adet Başkanlık kararnamesi çıkarmıştır. Keza, Donald Trump da göreve başlar başlamaz onlarca kararname yayımlamıştır”* (Kuzu, 2017: 211). Aynı şekilde TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı Prof. Dr. Mustafa Şentop, 2016 yılında vermiş olduğu bir röportajda şu ifadeleri kullanmıştır: *“ABD'de de bu hak var. Obama bugüne kadar 276 kararname çıkardı. Hatta orada başkanlar kararnameyle kanunları değiştirebiliyor. Örneğin Obama, silahlanma ile ilgili konuda kongrenin çıkarmadığı bir kararname çıkardı. Türkiye'de bunu sınırladık. ABD Başkanı'na verilen yetkiden daha az yetki veriyoruz”* (www.haberturk.com, 2017).

Görüldüğü üzere, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlemesine ilişkin savunma ve eleştiriler, genellikle ABD modelinden hareketle getirilmektedir. Düzenlemeyi eleştirenler, Başkanlık kararnamesi uygulamasının yalnızca antidemokratik başkanlık sistemlerinde mevcut olduğunu, bununla birlikte ABD'de böyle bir uygulamanın söz konusu olmadığını belirtmiştir. Savunmalar ise kararname uygulamasının ABD'de mevcut olduğunu ve Başkanın bu yetkisiyle Kongreyi kanun yapmaya zorladığını ifade etmişlerdir. Bu bağlamda, ABD'de başkanlık kararnamesi uygulamasının ortaya çıkışı, niteliği, kapsamı, sınırları ve denetimi önem kazanmaktadır.

### 3. AMERİKAN BAŞKANLIK SİSTEMİNDE KARARNAME: “EXECUTİVE ORDER”

Anayasa hukuku literatüründe genellikle Başkanın kanun hükmünde kararname yayımlama yetkisinin olmadığına dair bir kanaat hâkimdir. Her ne kadar birçok Latin Amerika ülkesinde bu yetki anayasada belirlenmiş istisnai haller çerçevesinde mevcut olsa da, başkanlık sisteminin anavatanı ABD'de, Başkanın kanun hükmünde kararname yayımlama yetkisinin olmadığı kabul edilmektedir (Bozdoğan, 2016: 57). Nitekim ABD Anayasası incelendiğinde Başkanın kanun hükmünde bir kararname çıkarma yetkisinin olduğuna dair açık bir ifadeye rastlanmamaktadır. Ancak mevcut Başkan Donald Trump, göreve başladığı 20 Ocak 2017'den 20 Eylül 2017'ye kadar (dokuz aylık sürede) 86 adet kararname yayımlamıştır. Önceki başkanların görev süreleri boyunca yayımladığı kararname sayıları ve bir seneye düşen kararname ortalamaları Tablo 1'de yer almaktadır.

1793'te ilk ABD Başkanı George Washington, Fransa ile İngiltere arasındaki savaşta Amerikan tarafsızlığını ilan eden bir kararname yayımlamıştır (Pious, 1979: 51). Bu, bir Başkanın politika hedeflerini gerçekleştirmek için yayımladığı son kararname olmamış ve Abraham Lincoln'un ilk numaralandırılmış kararnameyi imzalamasından bugüne ABD'de Başkanlar 13.000'den fazla kararname yayımlamıştır (Deering ve Maltzman, 1999: 767). Lincoln'den önce numaralandırılmayan kararnamelerle birlikte bu rakam yaklaşık 15.500'e yükselmektedir.

**Tablo 1. ABD Başkanlarının Görev Sürelerinde Yayımladıkları Kararname Sayıları ve Bir Sene Düşen Kararname Ortalamaları**

Başkan	Görev Süresi	Adet	Ort.	Başkan	Görev Süresi	Adet	Ort.
G. Washington	7,95	8	1,01	B. Harrison	4,00	143	35,75
J. Adams	4,00	1	0,25	G. Cleveland II	4,00	140	35,00
T. Jefferson	8,00	4	0,50	W. McKinley	4,53	185	40,84
J. Madison	8,00	1	0,13	T. Roosevelt	7,47	1081	144,71
J. Monroe	8,00	1	0,13	W.H. Taft	4,00	724	181,00
J.Q. Adams	4,00	3	0,75	W. Wilson	8,00	1803	225,38
A. Jackson	8,00	12	1,50	W.G. Harding	2,41	522	216,60
M.V. Buren	4,00	10	2,50	C. Coolidge	5,59	1203	215,21
W.H. Harrison	0,08	0	0,00	H. Hoover	4,00	968	242,00
J. Tyler	3,92	17	4,34	F.D. Roosevelt	12,11	3728	307,84
J.K. Polk	4,00	18	4,50	H.S. Truman	7,77	907	116,73
Z. Taylor	1,34	5	3,73	D.D. Eisenhower	8,00	484	60,50
M. Fillmore	2,66	12	4,51	J.F. Kennedy	2,84	214	75,35
F. Pierce	4,00	35	8,75	L.B. Johnson	5,16	325	62,98
J. Buchanan	4,00	16	4,00	R. Nixon	5,56	346	62,23
A. Lincoln	4,11	48	11,68	G. Ford	2,45	169	68,98
A. Johnson	3,89	79	20,31	J. Carter	4,00	320	80,00
U.S. Grant	8,00	217	27,13	R. Reagan	8,00	381	47,63
R.B. Hayes	4,00	92	23,00	G.H.W. Bush	4,00	166	41,50
J.A. Garfield	0,54	6	11,11	B. Clinton	8,00	364	45,50
C.A. Arthur	3,46	96	27,75	G.W. Bush	8,00	291	36,38
G. Cleveland I	4,00	113	28,25	B. Obama	8,00	276	34,50

**Kaynak:** (Contrubis, 1999; www.presidency.ucsb.edu, 2017)

Rakamlardan da anlaşılacağı üzere, ABD’de Başkanların yasama fonksiyonu niteliğinde, tek taraflı ve dolaysız yapabildikleri, genel ve kişilik-dışı kurallar koyma ve düzenleme yetkileri bulunmaktadır (Nomer, 2013; Gözler, 2016). Bu yetki Anayasada açık bir şekilde yer almasa da genellikle bu yetkinin Anayasanın 2. maddesinden kaynaklandığı kabul edilmektedir (Contrubis, 1999: 23). ABD Anayasasında yürütme erkinin düzenlendiği 2. madde şu ifadeleri içermektedir: “Yürütme yetkisi, Amerika Birleşik Devletleri Başkanına verilecektir (2/1)... Başkan, Birleşik Devletler Kara ve Deniz Ordularının Başkomutanı olacaktır (2/2)... Başkan, yasalara sadık kalarak yönetmeye özen gösterecektir (2/3)” (The Constitution of USA). Başkanın bu yetkisinin anayasada açık bir şekilde yer almamasına rağmen kullanılması, onun bir nevi “anayasal teamül” niteliğinde olduğunu ortaya koymaktadır (Gözler, 2016: 40).

“Executive order” olarak ifade edilen bu yetki, “başkanlık emri” veya “yürütme emri” anlamına gelmektedir. Özellikle güçlü Başkanlar, Anayasanın 2. maddesindeki ifadeleri, yetkilerini büyük bir güç kaynağı şeklinde genişletmek için kullanmışlardır. George Washington, Thomas Jefferson, Andrew Jackson, Abraham Lincoln, Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson, Franklin D. Roosevelt ve George W. Bush söz konusu güçlü başkanlar arasında yer almaktadır. Örneğin, Washington ABD tarihinin ilk kararnamesiyle Başkanın dış



ilişkilerde liderlik rolü üstlenmesini sağlamış; Lincoln ise İç Savaş (1861-1865) döneminde köleleri özgürlüğe kavuşturmak için bu maddeyi dayanak göstererek geniş yetkiler kullanmıştır (Peltason, 2017).

Başkanlık kararnameleleri, Başkanın anayasal otoritesine dayandığı sürece kanun hükmünde bir emir niteliği taşımaktadır (Fisher, 1991: 109). Kararnameler, yürütme organlarına yönelik, federal hükümet dâhilindeki işleyişi kolaylaştırmak için çıkarılmaktadır. Başkanın kararname çıkarabilmesi için Kongreden yetki almasına gerek yoktur. Ayrıca kararnameleler onay için Kongreye sunulmazlar. Başkanlar bu kararnamelelerle önceden kanunla düzenlenmemiş bir alanı düzenleyebilmekte, hatta mevcut bir kanunda değişiklik yapabilmektedir (Gözler, 2016: 39). Örneğin, Trump, göreve başlar başlamaz, Obama döneminde çıkarılan sağlık ve iklim planına ilişkin iki kanunu kararnameyle iptal etmiştir. Ayrıca Başkanlık kararnameleleri, bir kanunun uygulanmasını göstermek amacıyla veya kanunun bir hükmüne dayanılarak çıkarılabileceği gibi, mevzuat dayanağı olmadan tamamen bağımsız olarak da çıkarılabilmektedir (Nomer, 2013: 76). Ancak bunlar Kongrenin kararnameleler üzerinde denetimi olmadığı anlamına gelmemektedir.

ABD’de Kongre, çıkaracağı kanuni düzenlemelerle, uygun bulmadığı başkanlık kararnamelelerini geçersiz kılma imkânına sahiptir (Alkan, 2013: 779). Kongre, konuyla ilgili kanun çıkarmak yoluyla başkanlık kararnamesini iptal edebilmektedir (Contrubis, 1999: 24). Kongre eğer mevzuatla bir kararnameyi iptal ederse, Başkanın mesleki itibarı ciddi derecede hasar görebilmekte ve Başkanın bu sabıkası gelecekte yönetsel düzenleme yapmasını engelleyebilmektedir (Deering ve Maltzman, 1999: 779). Kongre tarafından çıkarılan bir kanunla Başkanlık kararnamesinin iptali, özellikle son zamanlarda nispeten nadir görülmektedir. Bugüne kadar çıkarılan başkanlık kararnamelerinin % 4’ten azının Kongre tarafından değiştirilmesi bu durumu kanıtlar niteliktedir (Chu ve Garvey, 2014).

Başkanlar, Kongreyi kanun yapmaya zorlamak için bir araç olarak kararnamelere başvurabilmektedir. Örneğin, 2014’te, yıllardır kapsamlı göçmenlik reformu yasasını geçirmeyen ABD Kongresini beklemekten vazgeçen Obama, milyonlarca kaçak göçmeni kısmen rahatlatacak bir Başkanlık kararnamesi yayımlamıştır. Cumhuriyetçilerin, kendisine yönelttiği anayasal yetki sınırını aştığı iddialarına ise tek yanıt vermiştir: ”Yasa çıkarın” (amerikabulteni.com, 2017).

Başkanlık kararnamelerle, Kongrenin onayına tabi tutulmamaları ve ancak Kongre tarafından çıkarılacak bir kanunla yürürlükten kalkabilmeleri bağlamında, yasama-yürütme ilişkilerinin gerilmesine yol açabilmektedir. Bazı Başkanlar, bu yetkiyi Kongreye rağmen hatta Kongreyi by-pass etmek için kullanmaktadır. Bu durum kararnamelerle geniş politik etkilere yol açabileceğini ortaya koymaktadır. Eisenhower’ın devlet okullarında ayrımcılığı kaldıran ve Roosevelt’in 1942 yılında bazı bölgelerin askeri bölge ilan edilmesine yönelik kararnamelerle bu kapsamda değerlendirilebilir. Roosevelt’in söz konusu kararnamesi aracılığıyla 70.000’in üzerinde Japon asıllı Amerikalı evlerinden alınmış ve askeri kamplarda toplanmıştır (Cengiz, 2017).

ABD Başkanları, kararnamelerle, stratejik hareket edebilmek, politik hedeflerini etkili ve alternatif manevralarla takip edebilmek, Kongreyi by-pass edebilmek, acil durumlarda güçlerini kullanabilmek, yönetsel süreçler üzerindeki kontrollerini güçlendirebilmek ve önemli sembolik duruşlarını vurgulayabilmek amaçlarıyla kullanmaktadır (Krause ve Cohen, 1997; Mayer, 1999). Başkanlar, bu amaçlarına ulaşmak ve politika statüsünde önemli değişiklikler yapmak için kullanılabilir bir araç olarak sıklıkla kararnamelere başvurmuşlardır (Ragsdale ve Theis, 1997). Böylelikle Başkanlığı uygun gördükleri şekilde örgütlemiş, yeni kamu kurumları yaratıp onları yeniden organize etmiş ve bu kurumlar arasında koordineyi sağlamışlardır (Moe, 1993: 366). Son yıllarda Başkanların; çevre, iş vb. alanlarda girişimleri desteklemek, güvenlik, sağlık ve ürün güvenliğini sağlamak gibi toplumsal konularda düzenleyici işlemler yapma yetkisini daha sık kullandığı görülmektedir (Bradley ve Posner, 2006: 3).

ABD anayasal sisteminde Başkanlık kararnamelerle değiştirilmek veya yürürlükten kaldırmanın tek yolu Kongrenin denetimi değildir. Kararnameler Kongre denetimine ek olarak ayrıca yargısal denetime de tabidir. Federal Yüksek Mahkeme, Başkanın düzenleyici işlemlerle kontrol edebilmektedir (Bruff, 1979: 508).

Örneğin, Trump'ın Müslüman 7 ülkenin vatandaşlarına yönelik vize yasağını içeren kararnamesi, Federal Mahkeme tarafından durdurulmuştur.

Bir Başkanlık kararnamesini değiştirme veya yürürlükten kaldırmanın bir başka yöntemi de o konuya yönelik yeni bir kararnamenin yayımlanmasıdır (Contrubis, 1999: 19). Dolayısıyla ABD uygulamasında kararnameler yasama, yürütme ve yargı organlarının her biri açısından denetime tabidir. Yasama denetiminde Kongre konuyla ilgili yeni bir kanun çıkarır; yürütme denetiminde Başkan konuyla ilgili yeni bir kararname yayımlar; yargı denetiminde ise Federal Yüksek Mahkeme kararnameyi ya durdurur ya da iptal eder.

ABD'de Başkanlık kararnamelerinin incelendiği çalışmalardan elde edilen bulgular aşağıda özetlenmiştir (Mayer, 1999; Contrubis, 1999; Deering ve Maltzman 1999; Krause ve Cohen, 1997; Shull, 1997):

- Başkanlar, partilerinin Kongrede çoğunluğu elinde bulundurması durumunda daha fazla kararname yayımlamaktadırlar;
- Başkanlar, halk desteği düştükçe daha fazla kararname yayımlamaktadırlar;
- Başkanlar, kararnameleri genellikle görevlerinin ilk ve son yıllarında daha sık çıkarmaktadırlar;
- Yeniden seçim kampanyası yürüten Başkanlar, diğerlerine oranla daha çok kararname yayımlamaktadırlar;
- Başkanlar, popülariteleri düştükçe daha fazla kararname yayımlama eğilimi gösterirler;
- Demokrat Başkanlar, Cumhuriyetçi Başkanlara nazaran daha fazla kararname yayımlamaktadırlar;
- Başkanlık kararnamelerinin sıklığı, Başkanın politik ortamına göre değişmektedir.

Özetle, ABD sisteminde Başkana kanun hükmünde kararname yetkisinin tanınmadığına yönelik iddialar doğruyu yansıtmamaktadır. Kararname uygulamasının kaynağını Anayasadan açık bir şekilde almaması, böyle bir uygulamanın mevcut olmadığı sonucunu doğurmamaktadır. ABD Anayasası 7 maddeden oluşan çerçeve bir anayasadır. Bu bağlamda Türk Anayasalarından ayrılmaktadır. ABD'de Başkana tanınan her türlü yetki dayanağını Anayasanın 2. maddesinden almaktadır. Kararname yetkisi de bu bağlamda değerlendirilmektedir. ABD tarihinde göreve gelen 45 Başkandan yalnızca bir tanesi<sup>5</sup> kararname yayımlamamıştır. Öte yandan, kararnamelerin kapsam ve sınırları belirsizdir. Başkan kararname ile kanunu bile değiştirebilmektedir. Ancak hem Kongre hem de Federal Yüksek Mahkeme tarafından denetlenmektedir. Kongre, Başkanlık kararnameleri üzerindeki denetimini yalnızca o konuyla ilgili kanun çıkarıp kararnamenin iptal olmasına yol açarak sağlayabilir. Federal Yüksek Mahkeme ise kararnamelerin anayasaya uygunluğunu denetlemektedir.

## **SONUÇ**

6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile referanduma sunulmak üzere kanunlaştırılan ve 16 Nisan 2017 tarihli referandumda kabul edilen Anayasa değişikliği metninde Cumhurbaşkanına birtakım yetkiler verilmiştir. Anayasanın 104. maddesinde düzenlenen bu yetkiler arasında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi de yer almaktadır. Söz konusu yetki, kamuoyunda, otoriterleşme tehlikesi, kararnamelerle yönetim, parlamentonun işlevsizleştirilmesi vb. argümanlarla tartışılmış ve tartışılmaya da devam etmektedir.

---

<sup>5</sup> 1841 yılında göreve gelen ve görevi boyunca Başkanlık kararnamesi yayımlamayan tek Başkan olan William Henry Harrison, 31 günlük görev süresiyle ABD tarihinin en kısa süreli Başkanıdır. Kararname yayımlanmamasının ardında yatan neden, görev süresinin kısa oluşuyla izah edilebilir.

ABD, Başkanlık sisteminin anavatanı ve en demokratik uygulayıcısı olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda, Anayasa değişikliği metnindeki Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin hükümlerin, ABD’de uygulanan kararname yetkisiyle karşılaştırılması ve bu iki modelin benzer ve farklı yanlarının ortaya konulması önem kazanmaktadır.

İlk olarak, Başkana tanınan kararname yetkisinin her iki ülkede de mevcut olduğunu belirtmek gerekmektedir. Ancak bu yetkilerin anayasal dayanağı konusunda iki model farklılık arz etmektedir. ABD’de Başkanın kararname yetkisi açık bir şekilde yer almamakta, anayasal teamül olarak kabul edilmektedir. Türkiye için uygulanacak modelde ise bu yetki Anayasanın 104. maddesinde “Cumhurbaşkanının yetkileri ve görevleri” başlığını taşıyan kısmında açık bir şekilde yer almaktadır: “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine yönelik konularda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.*” İki model arasındaki diğer bir fark, bu düzenleyici işlemlere verilen isimlerde göze çarpmaktadır. Türk Tipi Başkanlıkta “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi*” ismi kullanılmaktadır. ABD’de ise bu işleme başkanlık kararnamesi anlamına gelen “*presidential decree*” değil, “başkanlık veya yürütme emri” anlamına gelen “*executive order*” denmektedir.

Ayrıca ABD’de söz konusu yetkinin kapsam ve sınırları açık bir şekilde düzenlenmemiştir. Hâlbuki Türk tipi Başkanlık modelinde, Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle hangi alanların düzenlenemeyeceği net bir şekilde yer almaktadır: “*Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.*”

Diğer yandan Türk modelinde kararnamelerin kanun karşısındaki konumu açık bir şekilde belirtilmektedir: “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.*” ABD modelinde ise Başkanların kararname ile kanunu kaldırabildiklerine yönelik birçok örnek bulunmaktadır. Ancak bu durum Türkiye’deki anayasal hükümler çerçevesinde mümkün gözükmemektedir.

Kararnamelerinin denetiminde her iki model benzerlik göstermektedir. İki modelde de kararnameler yasama ve yargı tarafından denetlenebilmektedir. İki modelde de yayımlanan kararnameler yasama organının onayına tabi tutulmaz, ancak yasama organı istemediği bir kararnameyi o konuyla ilgili yeni bir kanun çıkarmak suretiyle iptal edebilir. Anayasa değişikliği metninde bu hüküm şu şekilde ifade edilmektedir: “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.*” Son olarak, kararnamelerin yargısal denetimi her iki ülkedeki yüksek mahkemeler (ABD - Federal Yüksek Mahkeme; Türkiye - Anayasa Mahkemesi) tarafından yapılmaktadır. Türk Tipi Başkanlıkta kararnamelerin yargısal denetimi Anayasanın 148. maddesindeki hükümler çerçevesinde düzenlenmiştir.

ABD Anayasası “çerçeve” bir anayasa olduğu için kararnamelere ilişkin hükümler net ve yazılı değildir. Kararnameler, bir anayasal teamül niteliği taşımaktadır. Ancak ABD uygulamasından hareketle ulaşılan veriler ışığında, ABD’de Başkanların kararname çıkarma yetkisinin, Türkiye’de Anayasa değişikliği metninde yer alan hükümlere nazaran daha sınırsız olduğu sonucuna ulaşılabilir.

## KAYNAKÇA

6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *Resmi Gazete*, Tarih: 11 Şubat 2017, Sayı: 29976.

Akgün, M. H. (2017), “Başkanlıktan Cumhurbaşkanlığı Sistemine: 2012 ve 2016 AK Parti Anayasa Önerileri”, *Seta Perspektif*, S.163, ss. 1-6.

Alkan, H. (2013), “Karşılaştırmalı Başkanlık Sistemleri: Latin Amerika ve Sovyet Sonrası Örnekler Üzerine Bir İnceleme”, *Yeni Türkiye Dergisi*, C.9, S.51, ss. 779-789.

Bradley, C. A. and Posner, E. A. (2006), “Presidential Signing Statements and Executive Power”, *Chicago Law School: Public Law and Legal Theory Working Paper Series*, Paper No: 133.

Bozlağan, R. (2016), *Türk Tipi Başkanlık*, Hayat Yayın, İstanbul.

Bruff, H. H. (1979), “Presidential Power and Administrative Rulemaking”, *The Yale Law Journal*, C.88, S.3, ss. 451-508.

Can, O. (2017), “Anayasa Değişikliği Teklifine Dair Değerlendirme”, [çevrimiçi], <http://www.sosyalbilimler.org/osman-can-kaleme-aldi-anayasa-degisikligi-teklifine-dair-degerlendirme/>, (10 Ocak 2017).

Cengiz, B. (2017), “ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri”, [çevrimiçi], <http://www.dogrulukpayi.com/bulten/5818a1f213d57>, (21 Şubat 2017).

Chu, V. S. and Garvey, T. (2014), Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation, Congressional Research Service Report, [çevrimiçi], <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS20846.pdf>, (28 Şubat 2017).

Contrubis, J. (1999), *Executive Orders and Proclamations*, CRS Report for Congress.

Çolak, Ç. D. ve Uzun, A. (2017), “Türk Siyasal Hayatında Başkanlık Sistemini Gündeme Getiren Liderler: Türkeş, Demirel, Özal ve Erdoğan”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C.10, S.50, ss. 196-214.

Deering, C. J. and Maltzman, F. (1999), “The Politics of Executive Orders: Legislative Constraints on Presidential Power”, *Political Research Quarterly*, C.52, S.4, ss. 767-783.

Erdoğan, M. (2013), “Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye”, *Yeni Türkiye Dergisi*, C.9, S.51, ss. 542-547.

Fisher, L. (1995), *Presidential War Power*, University Press of Kansas, Lawrence.

Gözler, K. (2016), *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Ekin Yayınları, 2.Baskı, Bursa.

Gözler, K. (2016), “Elveda Kuvvetler Ayrılığı, Elveda Anayasa: 10 Aralık 2016 Tarihli Anayasa Değişikliği Teklifi Hakkında Bir Eleştiri”, [çevrimiçi], [www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v2.pdf](http://www.anayasa.gen.tr/elveda-anayasa-v2.pdf), (23 Aralık 2016).

Gözler, K. (2017), *Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler*, Ekin Yayınları, Bursa.

King, G. and Ragsdale, L. (1988), *The Elusive Executive: Discovering Statistical Patterns in the Presidency*, CQ Press, Washington.

Köker, L. (2017), “Başkanlık Sistemine Dair Doğru Sanılan Yedi Yanlış”, [çevrimiçi], <http://www.diken.com.tr/baskanlik-sistemine-dair-dogru-sanilan-yedi-yanlis/>, (19 Şubat 2017).

- Krause, G. A. and Cohen. D. B. (1997), "Presidential Use of Executive Orders: 1953-1994", *American Politics Quarterly*, S.25, ss. 458-481.
- Kuzu, B. (2017), *Her Yönü ile Başkanlık Sistemi: Yeni Sistem Cumhurbaşkanlığı Modelimiz*, Babiali Kültür Yayınları, İstanbul.
- Küçük, A. (2016), "AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri", *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.6, S.1, ss. 25-63.
- Mayer, K. R. (1999), "Executive Orders and Presidential Power", *The Journal of Politics*, C.61, S.2, ss. 445-466.
- Moe, T. M. (1993), 'Presidents, Institutions, and Theory', *Researching the Presidency* (Eds: George Edwards, John Kessel and Bert Rockman), University of Pittsburgh Press, Pennsylvania, ss. 337-386.
- Nomer, M. (2013), *ABD Başkanlık Sisteminde Başkanın Yetkileri*, XII Levha Yayınları, İstanbul.
- Özbudun, E. (1993), *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayıncılık, 3.Baskı, Ankara.
- Özbudun, E. (2013), "Hükümet Sistemi Tartışmaları", *Yeni Türkiye Dergisi*, C.9, S.51, ss. 205-213.
- Peltason, J. W. (2017), "About America: The Constitution of the United States of America with Explanatory Notes", [çevrimiçi], <https://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/constitution.pdf>, (28 Şubat 2017).
- Pious, R. M. (1979), *The American Presidency*. Basic Books, New York.
- Ragsdale, L. and Theis J. J. (1997), "The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92", *American Journal of Political Science*, S.41, ss. 1280-1318.
- Shull, S. A. (1997), *Presidential-Congressional Relations: Policy and Time Approaches*, University of Michigan, Ann Arbor.
- Taşdöğen, S. (2016), "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.65, S.3, ss. 937-966.
- Teziç, E. (2013), "Başkanlık Rejimini Anlamak", *Yeni Türkiye Dergisi*, C.9, S.51, ss. 366-371.
- The Constitution of the United States, [çevrimiçi], <https://www.usconstitution.net/const.pdf>, (28 Şubat 2017).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi, [çevrimiçi], <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>, (21 Aralık 2016).
- Url, "ABD Başkanında Bile Bu Yetki Yok!", [çevrimiçi], <http://www.aksam.com.tr/guncel/abd-baskaninda-bile-bu-yetki-yok--151568h/haber-151568>, (17 Şubat 2017).
- Url, "Başkanlığın Yüzde Doksanı ABD Modeli Gibi Olacak", [çevrimiçi], <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1317065-baskanligin-yuzde-90i-abd-modeli-gibi-olacak>, (18 Şubat 2017).
- Url, [çevrimiçi], <http://www.presidency.ucsb.edu/>, (20 Eylül 2017).
- Url, "Obama'nın Göçmenlik Kararnamesi Ne Getiriyor?", [çevrimiçi], <http://amerikabulteni.com/2014/11/22/obamanin-gocmenlik-kararnamesi-ne-getiriyor/>, (21 Şubat 2017).

## 15 Temmuz sonrası İhraçların Sınırlı Rasyonellik Perspektifinden Analizi<sup>1</sup>

Analysis of Dismissals after July 15 from the Perspective of Limited Rationality

Cemal ÖZTÜRK<sup>2</sup>

Strategic Public Management Journal  
Volume 3, Special Issue, pp. 66-82  
December 2017  
DOI: 10.25069/spmj.342926  
Received: xx.xx.2017  
Accepted: xx.xx.2017  
© The Author(s) 2017  
For reprints and permissions:  
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

### Öz

15 Temmuz Darbe girişimi, Türkiye’de siyasi ve bürokratik yapının şekillenmesinde hangi faktörlerin daha etkin olduğunu göstermede stratejik bir öneme sahiptir. Özellikle silahlı kuvvetler bünyesine girmiş ve çok iyi bir şekilde kendini kamufler etmeyi başarmış örgüt/örgütler, gerek darbe girişimi ve gerekse darbe sonrası Olağanüstü Hal-OHAL kapsamında çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler-KHK’lar ile olayın vahametini bir kez daha gözler önüne sermiştir. Söz konusu durumun meydana gelmesinin pek çok nedeni olabilir. Ancak, yönetim bilimi açısından konuyu rasyonellik ve yarı rasyonellik boyutu ile irdelemek gerekmektedir. Yönetimsel karar verme süreci, etik boyutları ve rasyonel temelleri olan bir süreçtir. Ancak Herbert A. Simon’un Sınırlı Rasyonellik Yaklaşımında, yöneticilerin pek çok kısıtlamalardan dolayı gerçekçi ve mantıklı karar veremediklerini ileri sürmektedir. Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de kamu kurumlarına, özellikle askeri kurumlara personel alımlarını ve kariyer durumlarını sınırlı rasyonellik yönünden analiz etmektir. Bu nedenle, önce Simon’un sınırlı rasyonellik modeli üzerinde durulacaktır. Daha sonra ise, söz konusu terör örgüt/örgütlerinin özellikle askeri yapılara nasıl girdikleri, kariyer basamaklarını hızla tırmanırken hangi yöntem ve referansları kullandıkları tespit edilmeye çalışılacaktır ve KHK’lar ile bu kurumlardan atılan personelin nitelik ve nicelikleri analiz edilerek elde edilen sonuçlar sınırlı rasyonellik yaklaşımı bağlamında değerlendirilecektir. Bu dönemde Türk Silahlı Kuvvetlerinden ilişkisi kesilen personel boyutu; general-amirallerden % 44.97’si, subaylardan % 13.75’i, astsubaylardan % 3.26’sı olmak üzere TSK personelinin toplam % 6.40’i şeklindedir. Bu işlemlerde daha rasyonel karar alınmasında şüphesiz ki sınırlı rasyonellik ana olgu olarak karşımıza çıkmaktadır, ancak onun da sebeplerinden olarak bu terör yapılanmasının müdahil olduğu şaibeli sınavlar, referanslar ve benzeri kanıtların da etkili olduğu görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Sınırlı Rasyonellik, 15 Temmuz Darbesi, İhraç Kararları, 2016 Kanun Hükmünde Kararnameleri.

<sup>1</sup> Bu çalışma, 13-14 Nisan 2017 tarihlerinde Marmara Üniversitesi Sultanahmet Yerleşkesi Konferans Merkezinde yapılan Uluslararası III. Strategic Public Management Symposium’da (Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu’nda) tam metin sözlü sunumu yapılan “15 Temmuz sonrası İhraçların Sınırlı Rasyonellik Perspektifinden Analizi” adını taşıyan bildirinin genişletilmiş ve değiştirilmiş halidir.

<sup>2</sup> Yrd. Doç. Dr., Bitlis Eren Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Bölümü, cozturk@beu.edu.tr

## Abstract

*The July 15 coup attempt has a strategic preliminary indication of which factors are more effective in shaping the political and bureaucratic structure in Turkey. In particular, the organization /organizations that have entered into the army and have camouflaged themselves in a very good way shows the importance of the case via the delegated legislation enforced in scope of emergency state both during attempt of coup and after coup. There may be many reasons of mentioned event. But we had better look into the case by rationalism and bounded-rationality extent in terms of administration science. It has governmental decision making process, moral extent and rational foundations. However, Herbert A. Simon in Perspective of Bounded Rationality puts forward that manager cannot make realistic and logical decisions due to many restrictions. The aim of this study is to analysis the employment process into public foundations particularly into army foundations in Turkey and career state in terms of rationalism. So, at first we will focus on bounded rationality model of Simon. And then, we will try to determine how these gangs leaked especially into army structures, which methods and references they used while climbing up the career steps and by analysing the quality and quantity of the staff fired out from these foundations by delegated legislations, the obtained info will be evaluated in terms of bounded rationality perspective. In this period, the size of the personnel who were interrupted by the Turkish Armed Forces is that; 44.97% of general-admirals, 13.75% of officers, 3.26% of non-commissioned officers, 6.40% of TSK personnel. There is no doubt that in the process of making more rational decisions, limited rationality is the main phenomenon, but it is also seen that the probable examinations, references and similar evidences that this terrorist organization involved as its causes are also influential*

**Key Words:** Limited Rationality, July 15 Strike, Dismissals Decisions, 2016 Decrees on the Rule of Law.

## GİRİŞ

Paralel Devlet Yapılanması başta olmak üzere terörle mücadele için 2016 yılında Olağanüstü Halin ilanı sonrasındaki gelişmelerin Türk Silahlı Kuvvetleri üzerindeki etkilerini incelemek büyük önem arz etmektedir. Bu son terör yapılanmasında odaklanılan ve darbeye kalkışan grubun içerisinde çıktığı kurum olarak ve dahi darbe girişimi sonrasında onunla mücadele verilen personele sahip kurumlardan biri olarak da Türk Silahlı Kuvvetleri-TSK ön plana çıkmaktadır. Zira Olağanüstü Hal-OHAL ilanından itibaren böyle bir terör yapılanmasıyla mücadeleye girişen bu teşkilat içinde kendini gizlemeyi başarmış çok sayıda personelin bulunduğu ortadadır.

Bu bağlamda binlerce askeri personelin, general-amiral, subay ve astsubayın görevine ya da kamu görevliliğine son verilmiştir. İhraçlar konusu çok ciddi rakamlara ulaşmış ve özellikle komuta kademesinde rakam ve özellikle de oran daha da büyümüştür. Bunlar meslekten uzaklaştırılmış ve çeşitli tedbirler getirilmiştir.

Konunun önemi ve hassasiyeti toplumun geneli tarafından bilinmekle birlikte, biz bu konuyu Herbert Alexander Simon'un sınırlı rasyonellik teorisi bağlamında inceleyeceğiz. Böylece bu terör oluşumunun yıllarca süren yapılanması sürecinde yapılan hatalara ve geline sonuca Türkiye'deki önemli bürokrasi sorunlarından biri olarak yer bulmaya çalışacağız. Türkiye'deki bürokratik yapılanmada rasyonelliğin önündeki engellerden bir tanesi terördür ve bu da ancak sınırlı rasyonellikle açıklanabilir. Terör her zaman kendini aynı şekilde göstermezse bile, bürokrasinin rasyonelliğini ve verimliliğini ciddi olarak etkileyebilen bir faktördür olduğu her zaman söylenebilir.

Bu bakış açısı ve gaye ile bu çalışmada, önce sınırlı rasyonellik kavramı üzerinde durulmuş, akabinde Temmuz 2016 - Temmuz 2017 dönemindeki Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri-KHK kapsamındaki ihraçlar ve idari işlem ya da yargı kararları ile görevlerine son verilen personel hakkında, resmi kaynaklardan ve internet kaynaklarından kurumdan çıkarmalar ile ilgili veriler toparlanmıştır. Daha sonra, bu veriler

tablolaştırılarak bir durum tespiti yapılmıştır. Buna ilaveten, mevcut veriler doğrultusunda, Türk Silahlı Kuvvetlerindeki artan personel ihtiyacına vurgu yapılmış ve yapılan analizlerden yola çıkarak bazı değerlendirmelerde bulunulmuştur.

## 1. KARAR VERME MODELİ OLARAK SİMON'UN SINIRLI RASYONELLİK YAKLAŞIMI

İktisatçılar, insanın sadece kendi çıkarını düşündüğü ve çıkarının gerektirdiği davranışı sergilediği için *Homoekonomikus* bir varlık olduğunu ileri sürmüşlerdir. Ancak, Simon kendi çıkarını en fazlaya ulaştırmaya çalışan ekonomik insan modeli yerine *yönetsel insan* kavramını ortaya koymuştur. “Karar verme” eylemini yönetim sürecinin tam kalbine koyan Simon için yönetici yerine “karar veren” ifadesini kullanmak daha yerinde bir deyiş olacaktır (Simon, 1967: 10). Önerdiği bu insan, sınırlı zekâsıyla tüm alternatifleri kavrayamamakta ve sınırlı bir bilgiye ulaşıp hesaplayarak doyum peşinde koşmaktadır. Bütün seçeneklere ulaşmak yerine onu tatmin edecek en iyi seçeneği takip etmektedir ve bu yönüyle gerçek dünyada karşılaşılması daha olası bir insandır (Şahin, 2015: 82). Simon, Yönetsel model için sınırlı rasyonellik ve tatminkâr (satisficing) kararlar adı altında iki araç oluşturmaktadır (Daft, 2003: 278). Bu modele göre; karar verme süreci, en iyi sonucu sağlayan rasyonel bir seçim değil de kısıtlı bilginin işlenip tatminkâr sayılan sonucu sağlayan bir süreçtir (Koçel, 2003: 104). Çünkü mükemmel rasyonellik diye bir şey yoktur. Rasyonel dediğimiz davranışın gerçekleşmesi bile imkânsızdır.

Yönetsel karar verme süreci etik ve rasyonel bir süreç olup rasyonellik ve değer açısından önem arz etmesine rağmen (Hoy ve Miskel, 2010), Simon *Administrative Behavior* adlı eserinde 1976’da, belirttiği sınırlı rasyonellik teorisine göre, yöneticiler mümkün olan tüm alternatifleri inceleyemeden ve dayanak olarak aldıkları alternatiflerin göz önünde tutulması gereken alternatiflerden olduğunu bilemeden tatmin edici kararlar vermeye çalışmaktadırlar. Ona göre, nasıl ki bireylerin rasyonel kararlar almasının önünde bazı engeller oluyorsa, aynı şekilde örgütlerin de içsel ya da dışsal sebeplerle tam rasyonel davranması mümkün değildir (Yağmurlu, 2004: 45). Simon yöneticilerin birçok kısıtlamalardan dolayı gerçekçi ve mantıklı karar veremediklerini ileri sürmektedir. Kısıtlı rasyonellik olarak da adlandırılan bu tez karar vericilerin kabiliyetlerinin kısıtlamalarla ( karmaşıklık, bilgi, yetenek ve zaman vb.) sınırlandığını söylemektedir. Bu kısıtlamalar altında yöneticiler karar verirken, yorucu bir eylem yerine tatmin edici alternatife yönelmektedirler (Northcraft ve Neale, 1990). Simon’un *Cornegie Mellon Üniversitesi*nde oluşturduğu ekibin içinde yer alan Franco Modigliani, 2001’de yayınlamış olduğu otobiyografisinde Simon ile öğle yemeklerini birlikte yediklerinden bahseder. Simon her öğle yemeğinde aynı tip sandviç yer: beyaz ekmeğe Amerikan peynirli sandviç. Ona neden her gün aynı yemeği yediği sorulduğunda, Simon: kendisini tatmin eden bu sandviçin, ne yiyeceğine karar vermek için harcaacağı zamandan tasarruf etmesini sağladığını ve Amerika’da bütün restoranlarda bu sandviçin olduğunu ve bulmada zorluk çekmediğini söyler (Auigera- March, 2002: 10). Bu kısa örnekte de anlaşıldığı gibi, karar vermede yöneticiler, en uygun alternatif yerine ilk bulacakları tatmin edici alternatife yönelmektedirler (Lunenburg ve Ornstein, 2004). Çünkü seçimini yapmada yöneticinin ihtiyaç duyduğu ek bilgiyi bulmak için yeterince zamanı yoktur. Böyle durumlarda, her karar vericinin gereksinim duyduğu şey; sadece *yeterince iyi* yaklaşımını belirlemek ya da *duygusal mekanizmayı harekete geçirmek* yani duygularıyla karar vermektir. Bu modelde tatmin yeterlidir.

Rasyonel karar verme teorisindeki rasyonel ve ideal tip insanın yerini, sınırlı rasyonel karar verme modelinde, içinde bulunulan koşulların getirmiş olduğu tüm gerçeklikleri ve kısıtlılıkları özümsemiş ve benimsemiş bir “yönetsel insan” almaktadır. Yönetsel insan “doyurucu kararlar” alarak; içinde bulunduğu şartların gerçekliğine paralel olarak hem kendisi hem de örgüt için en tatmin edici sonuçları üretmektedir. Ancak yukarıda da izah edildiği üzere rasyonel insanın bir sorun karşısında onun daha basit halini tasarlayarak çözümlenmeye gitmesi,



esasen sınırlı rasyonel karar verme modelindeki yönetsel insanın yaklaşımıyla da örtüşmektedir. Simon, örgütlerde karar verme sürecinde rasyonelliği sınırlandıran faktörleri aşağıdaki gibi belirlemiştir (Tozlu, 2016: 38):

- Bireylerin sahip oldukları fizik ve fizyolojik özellikler bir değişken olarak onların davranış, eylem ve kararlarını etkiler.
- İkinci bir değişken olarak bireylerin üyesi oldukları örgütün ve o topluluğun sahip oldukları değerlerden bahsetmek mümkündür.
- Üçüncü değişken ise bireylerin sahip olduğu bilgi ve veri edinme imkânlarının kısıtlılığıdır. Bu kısıtlılık da doğrudan karar verme sürecinin seyrini etkilemektedir.

Sınırlı rasyonellikteki sınır ve engellerin nedeni örgütün karmaşıklığından kaynaklanan kısıtlı bilgi ve kısıtlı zamandır (Daft, 2003: 278). Oysa rasyonellik yaklaşımına göre “rasyonel adam” karar verme aşamasında hareketini belirleyen tüm alternatifleri göz önünde bulundurabilmektedir. Simon, karar almaya yönelik yaptığı çalışmalarla 1978 yılında iktisat alanında Nobel ödülünü almaya hak kazanmıştır. Karmaşıklık (complexity) ve sınırlı rasyonellik (bounded rationality) kavramlarından hareket etmiş ve karmaşık yapıların iyi bir analizini yapabilmek için insanın bilgisayar ve bilgisayar teknolojilerini kullanmasının ve yapay zekâ ile etkileşimin gerekli olduğunu söylemektedir (Ruben ve Dumludağ, 2015: 7).

Sınırlı rasyonelliğe göre, karar vericilerin sahip oldukları sınırlı kapasitelerinin alternatifler arasında seçim yapmaları üzerinde önemli etkiye sahiptir. Bu sınırlılıklar; hesaplama kabiliyetinin ve hafızanın kullanımı ile örgütlenmedeki sınırlılıklar olarak belirtilmektedir. İnsan, bir robot ya da makine olmayıp duyguları, sezgileri, yargıları ve önyargıları olan bir canlıdır. Bu faktörler insanların mevcut tüm bilgileri kullanmasına, tamamen rasyonel kararlar almasına ve sadece “beklenen faydanın maksimize edilmesi” şeklindeki amaçları edinmesini engellemektedir (Tekin, 2016: 76). Simon’a göre karar vericiler, söz konusu kısıtlar altında, kendilerine mantıklı gelen karar verme prosedürlerini işletirler, oysa bu prosedürler, kısıtlar ortadan kaldırıldığında çok mantıklı olmayabilmektedir (Özer, 2016: 178-179). Simon’a göre evrensel rasyonellik-global rational mümkün değildir çünkü en azından insanın kendi bilgi ve yetenekleri bu rasyonelliği sınırlamaktadır Simon, ‘*Bounded Rationality in Social Science*’ isimli çalışmasında İnsan bilişsel yeteneklerinin kısıtlılığına ilişkin tipik varsayımlar şu şekilde sıralamaktadır (Simon, 2000: "Bounded Rationality in Social Science", 25):

- Sınırlı bilgi;
- Bu bilgiyi uygulamaya geçirecek yeteneğin sınırlı olması;
- Eylemlerin sonucunu değerlendirecek yeteneğin sınırlı olması;
- Olası eylem biçimlerini ortaya koymak için sınırlı yetenek;
- Belirsizlikle baş etmek için sınırlı yeteneği;
- Birbiriyle çelişen ve çatışan istekler arasında karar verme yeteneği sınırlıdır.

Bilgi, yetenek, öngörü, karmaşıklık ve çelişen ihtiyaçlar, rasyonel karar vermeyi imkânsız kılar. Bu nedenle, eldeki tüm seçenekleri değerlendirmek bazen mümkün olmadığından rasyonel modelin kuralcı yapısını yumuşatan kısıtlayıcı rasyonellik-tatmin edici model insanların karar vermesini kolaylaştırmaktadır ve bu model geleneksel modellerle karşılaştırınca daha tatmin edici kararların verilmesine olanak tanımaktadır (Kıral, 2015: 74). Yani, optimum (en iyi) karar mümkün olmadığından, bunun yerine tatmin edici kararı vermek tercih edilir.

Sınırlı rasyonellik durumunda kararın en rasyonel seçenek üzerinde değil de en tatminkar seçenek üzerinde olduğu varsayılmaktadır (Kesken, 2002: 1). Oysaki işlev bozukluğu gösteren örgütler rasyonellik yerine psikodinamik işlev bozukluklarının yarattığı alternatif bir rasyonellik yaklaşımını benimsemektedirler (Kersten ve Sidky, 2005: 473). Dolayısıyla en iyi sonuca odaklanmış rasyonel karar kuramından, yönetici ve örgüt açısından minimum seviyedeki tatmini ve işlerin “mümkün olan” en üst seviyede rasyonellikle devamını

sağlayacak kararların alınmasını içeren sınırlı (bounded) rasyonel seçim kuramına geçiş söz konusudur (Tozlu, 2016: 39). Bazı yönlerden eleştirilmesine rağmen, sınırlı rasyonelliğin iki açıdan mükemmel rasyonellikten daha üstün olduğu ileri sürülmektedir. Bunlardan birincisi, insanın bireysel sürecidir. Diğer ise örgütsel ve politika yapma süreçleri arasında bir bağlantının olmasıdır. Yani bireysel tercihlerde nasıl ki bazı kısıtlardan dolayı insan en iyi yerine tatmin edici özelliği yeterli görüyorsa, aynı şekilde kurumsal kararlar veya politik süreçler için de aşırı karmaşıklık, bilgi ve zaman yetersizliğinden dolayı imkansız olan en mükemmel yerine, mevcut şartlar dahilinde makul görülen tercih edilir.

## 2. TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİNDE DURUM: MART 2015- MART 2017 TARİHLERİ İTİBARI İLE PERSONEL SAYISINDAKİ DEĞİŞMELER

Ülkenin en önemli kurumlarının başında gelen TSK, Temmuz 2016 darbe girişiminden sonra çok önemli bir revizyona tabi tutuldu. Kurumda darbe teşebbüsüne katılmış veya irtibatı olduğu tespit edilen binlerce personel kurumdan ihraç edildi. Kısa ve orta vadede boşalan kadroların doldurulması ülke için hem emek hem de maliyet demektir. Silahlı kuvvetler gibi bir birime personel alınırken azami derecede dikkat edilmemesi, karar süreçlerinde rasyonellikten uzaklaşılması, bu durumun meydana gelmesinde önemli bir etken olarak görülmelidir. Bu yüzden, son iki yıl içinde TSK personeli ile ilgili verileri tablolar halinde vermek, konunun boyutlarının anlaşılmasına katkı sağlayacaktır.

**Tablo-1: TSK Personel Sayıları son iki yıl. (Mart 2015-Mart 2017)**

Rütbeler	2 Mart 2015	4 Mayıs 2016	1 Temmuz 2016	9 Eylül 2016	1 Mart 2017	Temmuz-Mart farkı	1 Temmuz 2016-Mart 2017 değişim-fark % -
General-Amiral	345	358	358	206	201	157	43.85
Subay	39310	39353	39287	29946	25518	13769	35.04
Astsubay	97108	96593	96391	67646	64059	32332	33.54
Askeri Personel		561496	496505	351176	368710	127795	25.73
TOPLAM	685862	613419	570111	391695	407317	162794	28.55

Kaynaklar:

<http://www.hurriyet.com.tr/genelkurmay-personel-sayisini-acikladi-28336770>

<http://www.milliyet.com.tr/tsk-personel-sayisini-acikladi-gundem-2239197/>

<http://www.ntv.com.tr/turkiye/tskpersonel-sayisini-acikladi,ivhjOnlKGUKPINOjsJBRJA>

<http://www.ntv.com.tr/turkiye/tsk-15-temmuz-sonrasi-ilk-kez-personel-sayisini-acikladi,VEwp51shS0WCSH5M-F4-rQ>

<http://www.diken.com.tr/tsk-ilk-kez-personel-sayisini-acikladi-mayisa-gore-dusus-200-bin-kisiden-fazla/>

<http://www.aljazeera.com.tr/haber/tsk-personel-sayisini-acikladi>

Burada her ne kadar TSK'ndeki personel sayısındaki son iki yıllık değişim görülmekte ise de amacımıza uygun olarak 1 Temmuz 2016 verileri ve sonraki veriler bizim için daha fazla önem arz etmektedir. Bahse konu 8 aylık dönemde Temmuz 2016 verileri ile Mart 2017 verilerini ele alalım. 1 Temmuz 2016'da TSK'nde 358 general-amiral, 39287 subay, 96391 astsubay, 496505 askeri personel olmak üzere toplam 685862 personel vardır. 9 Eylül 2016'da bu rakamlar şu şekildedir; 206 general-amiral, 29946 subay, 67646 astsubay, 351176

askeri personel olmak üzere toplam 391695 personel bulunmaktadır. 1 Mart 2017’de ise 201 general-amiral, 25518 subay, 64059 astsubay, 368710 askeri personel ve toplam 407317 personel vardır.

1 Temmuz 2016 sayıları ile 1 Mart 2017 tarihine ait rakamları karşılaştırdığımızda; General-amiral sayısında 157 kişi azalma ile % 43.85’lik bir düşüş, subay sayısında 13769 kişi azalma ile % 35.04’lük bir düşüş, astsubay sayısında 32332 kişi azalma ile %33.54’lük bir düşüş, askeri personel sayısında 127795 kişi azalma ile % 25.73’lük bir düşüş ve toplam personel sayısında 162794 kişi azalma ile % 28.55’lik bir eksilme görülmüştür.

### 3. 15 TEMMUZ SONRASI TSK PERSONEL SAYISI VE DAĞILIMINDAKİ DEĞİŞİM

#### 3.1. 668 Sayılı KHK Kapsamında Alınan Tedbirler

1) Milli güvenliğe tehdit olduğu belirlenen Fethullahçı Terör Örgütüne/Paralel Devlet Yapılanması (FETÖ/PDY) iltisakı, irtibatı, aidiyeti olan; a) Ekli 1 sayılı listede yer alan asker kişiler Türk Silahlı Kuvvetlerinden çıkarılmıştır. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edilir. 2) Birinci fıkranın a bendi gereğince Türk Silahlı Kuvvetlerinden çıkarılan asker kişilerin, mahkumiyet kararı aranmaksızın, askeri rütbe ve memuriyetleri alınır ve bu kişiler yeniden Türk Silahlı Kuvvetlerine kabul edilmezler; bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemez, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler (m.2).

Ekli 1 sayılı listede: üç kuvvet komutanlığından (Kara Kuvvetleri Komutanlığı-KKK, Hava Kuvvetleri Komutanlığı-HKK ve Deniz Kuvvetleri Komutanlığı-DKK) toplam 149 general-amiral, 1099 subay ve 436 astsubay olmak üzere toplam 1684 kişi bulunmaktadır.

**Tablo-2:** 668 Sayılı KHK’nin 1, 2 ve 3 Sayılı Listelerinde Çıkarılan Askeri Personel Sayıları

Rütbeler	KKK	DKK	HKK	Toplam
General-Amiral	87	32	30	149
Subay	726	59	314	1099
Astsubay	256	63	117	436
Genel Toplam	1069	154	461	1684

Kaynak: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160727M2-1.pdf>

#### 3.2. 669 Sayılı KHK Kapsamında Alınan Tedbirler

Bahse konu KHK’nın 2. Maddesinde Türk Silahlı Kuvvetleri ve Jandarma personeline dair alınan tedbirlerden bazıları şöyledir: (1) Milli güvenliğe tehdit olduğu belirlenen Fethullahçı Terör Örgütüne (FETÖ/PDY) irtibatı, aidiyeti, iltisakı olan ve ekli (1) ve (2) sayılı listelerde yer alan asker kişiler Türk Silahlı Kuvvetlerinden, ekli (3) sayılı listede yer alan kişiler ise Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatından çıkarılmıştır. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edilir. (2) Birinci fıkrada belirtilen kişilerin, mahkûmiyet kararı aranmaksızın, askeri rütbe ve memuriyetleri alınır ve bu kişiler yeniden Türk Silahlı Kuvvetlerine ve Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatına kabul edilmezler; bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemezler, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler.

Ek 1 ve 2 sayılı listede 125 subay ve 68 astsubay olmak üzere toplam 193 TSK mensubu asker yer almaktadır. 3 sayılı listede: Jandarma Genel Komutanlığı-JGK mensubu 9 general, 909 subay ve 227 astsubay bulunmaktadır. 669 sayılı KHK’de 9 general, 1034 subay ve 295 astsubay olmak üzere toplam 1338 kişi bulunmaktadır.

**Tablo-3: 669 Sayılı KHK'nin 1, 2 ve 3 Sayılı Listelerinde Çıkarılan Askeri Personel Sayıları**

Rütbeler	TSK	JGK	Toplam
General-Amiral	-	9	9
Subay	125	909	1034
Astsubay	68	227	295
Genel Toplam	193	1145	1338

**Kaynak:**

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.aspx?MevzuatKod=4.5.669&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=4&Tertip=5&No=669> (8 Mart 2017)

**3.3. 670 Sayılı KHK Kapsamında Alınan Tedbirler**

Bahse konu KHK'nın 2. maddesinde Kamu personeline dair alınan tedbirlerden bazıları şöyledir: (1) Milli güvenliğe tehdit olduğu belirlenen Fethullahçı Terör Örgütüne (FETÖ/PDY) irtibatı, iltisakı, aidiyeti bulunan; b) Ekli (2) sayılı listede yer alan kişiler Türk Silahlı Kuvvetlerinden, .... c) Ekli (3) sayılı listede yer alan kişiler Sahil Güvenlik Komutanlığı-SGK teşkilatından, başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın çıkarılmıştır. Bu kişilere ayrıca herhangi bir tebligat yapılmaz. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edilir. (2) Birinci fıkra gereğince kamu görevinden, Türk Silahlı Kuvvetlerinden, Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilatından ve Emniyet Genel Müdürlüğü teşkilatından çıkarılan kişilerin, mahkûmiyet kararı aranmaksızın, rütbe ve/veya memuriyetleri alınır ve bu kişiler görev yaptıkları teşkilata yeniden kabul edilmezler; bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemezler, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler.

Ekli 2 sayılı listede: KKK'dan 59, DKK'ndan 18 ve HKK'ndan 62 (2'si general) subay-astsubay bulunurken, 3 sayılı listede SGK'dan 24 subay-astsubay bulunmaktadır. Bu KHK'da çıkarılan toplam 2 general, 112 subay ve 49 astsubay bulunmaktadır.

**Tablo-4: 670 Sayılı KHK'nin 2 ve 3 Sayılı Listelerinde Çıkarılan Askeri Personel Sayıları**

Rütbeler	KKK	DKK	HKK	SGK	Toplam
General-Amiral	-	-	2	-	2
Subay	32	6	55	19	112
Astsubay	27	12	5	5	49
Genel Toplam	59	18	62	24	163

**Kaynak:**

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.aspx?MevzuatKod=4.5.670&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=4&Tertip=5&No=670> (8 Mart 2017)

**3.4. 672 Sayılı KHK Kapsamında Alınan Tedbirler**

Söz konusu KHK'nın 2. maddesinde Kamu personeline dair alınan tedbirlerden bazıları şöyledir: (1) Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara veya Terör örgütlerine üyeliği, iltisakı, irtibatı, mensubiyeti bulunan; .... c) Ekli (3) sayılı listede yer alan kişiler Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatından, ç) Ekli (4) sayılı listede yer alan kişiler Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilatından, başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın çıkarılmıştır. Bu kişilere ayrıca herhangi bir tebligat yapılmaz. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edilir. (2) Birinci fıkra gereğince kamu görevinden, Emniyet Genel Müdürlüğü teşkilatından, Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatından ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilatından çıkarılan kişilerin, mahkûmiyet kararı aranmaksızın, rütbe ve/veya

memuriyetleri alınır ve bu kişiler görev yaptıkları teşkilata yeniden kabul edilmezler; bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemezler, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler.

Ekli 3 sayılı listede: JGK'ndan 113 subay ve 162 astsubay olmak üzere 275 isim, 4 sayılı listede ise SGK'ndan 2 subay bulunmaktadır. Bu KHK'da 115 subay ve 162 astsubay olmak üzere toplam 277 isim bulunmaktadır.

**Tablo- 5: 672 Sayılı KHK'nin 3 ve 4 Sayılı Listelerinde Çıkarılan Askeri Personel Sayıları.**

Rütbeler	JGK	SGK	Toplam
General-Amiral	-	-	-
Subay	113	2	115
Astsubay	162	-	162
Genel Toplam	275	2	277

**Kaynak:**

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin1.aspx?MevzuatKod=4.5.672&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=4&Tertip=5&No=672> (8 Mart 2017)

### 3.5. 675 Sayılı KHK Kapsamında Alınan Tedbirler

Bahse konu KHK'nın 1. maddesinde Kamu personeline dair alınan bazı tedbirler şöyledir: (1) Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara veya Terör örgütlerine mensubiyeti, iltisakı, üyeliği, irtibatı bulunan ve ekli (1) sayılı listede yer alan kişiler kamu görevinden başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın çıkarılmıştır. Bu kişilere ayrıca herhangi bir tebligat yapılmaz. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edilir. (2) Birinci fıkraya gereğince kamu görevinden çıkarılan kişilerin, mahkûmiyet kararı aranmaksızın, rütbe ve/veya memuriyetleri alınır ve bu kişiler görev yaptıkları teşkilata yeniden kabul edilmezler; bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemezler, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler.

Ekli 1 sayılı listede: TSK personeli 101 subay bulunmaktadır.

**Tablo-6: 675 Sayılı KHK'nin 1 Sayılı Listesinde Çıkarılan Askeri Personel Sayısı.**

Rütbe	Sayı
Subay	101

**Kaynak:** <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/10/20161029-4.htm>

### 3.6. 677 Sayılı KHK Kapsamında Alınan Tedbirler

Söz konusu KHK'nın 1. maddesinde Kamu personeline dair alınan tedbirlerden bazıları şöyledir: (1) Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara veya Terör örgütlerine iltisakı, irtibatı, üyeliği, mensubiyeti bulunan; a) Ekli (1) sayılı listede yer alan kişiler Türk Silahlı Kuvvetlerinden, b) Ekli (2) sayılı listede yer alan kişiler Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatından, ..... başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın çıkarılmıştır. Bu kişilere ayrıca herhangi bir tebligat yapılmaz. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edilir. (2) Birinci fıkraya gereğince Türk Silahlı Kuvvetlerinden, Jandarma Genel Komutanlığı teşkilatından, Emniyet Genel Müdürlüğü teşkilatından ve kamu görevinden çıkarılan kişilerin, mahkûmiyet kararı aranmaksızın, rütbe ve/veya memuriyetleri alınır ve bu kişiler görev yaptıkları teşkilata yeniden kabul edilmezler; bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemezler, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler.

Ekli 1 sayılı listede TSK Kuvvet komutanlıklarından KKK'dan 984, DKK'dan 389 ve HKK'ndan 321 subay-astsubay bulunmakta iken 2 sayılı listede JGK'ndan 176 subay ve 166 astsubay bulunmaktadır. BU KHK'de TSK'nden JGK ile birlikte toplam 1227 subay ve 809 astsubay olmak üzere 2036 kişi çıkarılmıştır.

**Tablo-7: 677 Sayılı KHK'nin 1 Sayılı Listesinde TSK Kuvvet Komutanlıklarından ve 2 Sayılı Listesinde JGK'ndan Çıkarılan Askeri Personel Sayıları**

Rütbe	KKK	DKK	HKK	JGK	Toplam
Subay	627	234	190	176	1227
Astsubay	357	155	131	166	809
Genel Toplam	984	389	321	342	2036

Kaynak: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/11/20161122-1.htm>

### 3.7. 679 Sayılı KHK Kapsamında Alınan Tedbirler

Bahse konu KHK'nın 1. maddesinde Kamu personeline dair alınan tedbirlerden bazıları şöyledir: (1) Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara veya Terör örgütlerine mensubiyeti, iltisakı, üyeliği, irtibatı bulunan ve ekli (1) sayılı listede yer alan kişiler kamu görevinden başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın çıkarılmıştır. Bu kişilere ayrıca herhangi bir tebligat yapılmaz. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edilir. (2) Birinci fıkraya gereğince kamu görevinden çıkarılan kişilerin, mahkûmiyet kararı aranmaksızın, rütbe ve/veya memuriyetleri alınır ve bu kişiler görev yaptıkları teşkilata yeniden kabul edilmezler; bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemezler, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler.

Ekli 1 sayılı listede: SGK'ndan 4 subay bulunurken, TSK kuvvet komutanlıklarından; KKK'ndan 402, DKK'ndan 149 ve HKK'ndan 164 subay-astsubay bulunmaktadır. Bu KHK'de TSK kuvvet komutanlıkları ve SGK'ndan toplamda 481 subay ve 238 astsubay olmak üzere 719 askeri personel çıkarılmıştır.

**Tablo-8: 679 sayılı KHK'nin 1 sayılı listesinde çıkarılan askeri personel sayısı.**

Rütbe	KKK	DKK	HKK	SGK	Toplam
Subay	283	100	94	4	481
Astsubay	119	49	70	-	238
Genel Toplam	402	149	164	4	719

Kaynak: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/01/20170106M1-1.htm>

### 3.8. 686 Sayılı KHK Kapsamında Alınan Tedbirler

Söz konusu KHK'nın 1. maddesinde Kamu personeline dair alınan tedbirlerden bazıları şöyledir: (1) Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara veya Terör örgütlerine mensubiyeti, iltisakı, üyeliği, irtibatı bulunan ve ekli (1) sayılı listede yer alan kişiler kamu görevinden başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın çıkarılmıştır. Bu kişilere ayrıca herhangi bir tebligat yapılmaz. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edilir.

(2) Birinci fıkraya gereğince kamu görevinden çıkarılan kişilerin, mahkûmiyet kararı aranmaksızın, rütbe ve/veya memuriyetleri alınır ve bu kişiler görev yaptıkları teşkilata yeniden kabul edilmezler; bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemezler, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler.

Ekli 1 sayılı listede: SGK'ndan 3 subay bulunurken, JGK'ndan 756 subay-astsubay bulunmaktadır. Bu KHK'de JGK ve SGK'ndan toplamda 280 subay ve 479 astsubay olmak üzere 759 askeri personel çıkarılmıştır.

**Tablo-9: 686 sayılı KHK'nin 1 sayılı listesinde çıkarılan askeri personel sayısı.**

Rütbe	JGK	SGK	Toplam
Subay	277	3	280
Astsubay	479	-	479
Genel Toplam	756	3	759

**Kaynak:** <http://www.resmigazete.gov.tr/mukerrer/20170207M1-1.htm>

### 3.9. 689 Sayılı KHK Kapsamında Alınan Tedbirler

Bahse konu KHK'nın 1. maddesinde Kamu personeline dair alınan tedbirlerden bazıları şöyledir: (1) Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya gruplara veya Terör örgütlerine iltisakı, irtibatı, üyeliği, mensubiyeti bulunan ve ekli (1) sayılı listede yer alan kişiler kamu görevinden başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın çıkarılmıştır. Bu kişilere ayrıca herhangi bir tebligat yapılmaz. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edilir. (2) Birinci fıkra gereğince kamu görevinden çıkarılan kişilerin, mahkûmiyet kararı aranmaksızın rütbe ve/veya memuriyetleri alınır ve bu kişiler görev yaptıkları teşkilata yeniden kabul edilmezler; bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemezler, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler.

Ekli 1 sayılı listede: SGK'ndan 59 subay ve 58 astsubay ile JGK'ndan 26 subay ve 26 astsubay bulunurken, TSK kuvvet komutanlıklarından; KKK'ndan 1'i general olmak üzere 355, DKK'ndan 111 ve HKK'ndan 392 subay-astsubay bulunmaktadır. Bu KHK'de TSK kuvvet komutanlıkları ile JGK ve SGK'ndan toplamda 1'i general olmak üzere 655 subay ve 372 astsubay olmak üzere 1027 askeri personel çıkarılmıştır.

**Tablo-10: 689 sayılı KHK'nin 1 sayılı listesinde çıkarılan askeri personel sayısı.**

Rütbe	KKK	DKK	HKK	SGK	Toplam
Subay	260	82	228	59	655
Astsubay	95	29	164	58	372
Genel Toplam	355	111	392	117	1027

**Kaynak:** <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/04/20170429-M1-1.htm>

### 3.10. 692 Sayılı KHK Kapsamında Alınan Tedbirler

Söz konusu KHK'nın 1. maddesinde Kamu personeline dair alınan bazı tedbirler şöyledir: (1) Milli Güvenlik Kurulunca Devletin milli güvenliğine karşı faaliyette bulunduğu karar verilen yapı, oluşum veya grupları veya Terör örgütlerine mensubiyeti, iltisakı, üyeliği, irtibatı bulunan ve ekli (1) sayılı listede yer alan kişiler kamu görevinden başka hiçbir işleme gerek kalmaksızın çıkarılmıştır. Bu kişilere ayrıca herhangi bir tebligat yapılmaz. Haklarında ayrıca özel kanun hükümlerine göre işlem tesis edilir. (2) Birinci fıkra gereğince kamu görevinden çıkarılan kişilerin, mahkûmiyet kararı aranmaksızın rütbe ve/veya memuriyetleri alınır ve bu kişiler görev yaptıkları teşkilata yeniden kabul edilmezler; bir daha kamu hizmetinde istihdam edilemezler, doğrudan veya dolaylı olarak görevlendirilemezler.

Ekli 1 sayılı listede: JGK'ndan 64 subay ve 137 astsubay bulunurken, TSK kuvvet komutanlıklarından; KKK'ndan 126, DKK'ndan 127 ve HKK'ndan 145 subay-astsubay bulunmaktadır. Bu KHK'de TSK kuvvet

komutanlıkları ile JGK'ndan toplamda 298 subay ve 301 astsubay olmak üzere 599 askeri personel çıkarılmıştır.

**Tablo-11: 692 sayılı KHK'nin 1 sayılı listesinde çıkarılan askeri personel sayısı.**

Rütbe	KKK	DKK	HKK	JGK	Toplam
Subay	90	94	50	64	298
Astsubay	36	33	95	137	301
Genel Toplam	126	127	145	201	599

**Kaynak:** <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/07/20170714M1-1.htm>

#### 4. TEMMUZ 2016- 1 MART 2017 DÖNEMİNDE TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİ PERSONEL SAYILARI

**Tablo-12: TSK Personel (General+Subay+Astsubay) Sayıları. (Temmuz 2016-Mart 2017)**

Rütbeler	1 Temmuz 2016	1 Mart 2017	Temmuz-Mart farkı	1 Temmuz 2016-1 Mart 2017 değişim-fark % -
General-Amiral	358	201	157	43.85
Subay	39287	25518	13769	35.04
Astsubay	96391	64059	32332	33.54
Toplam	136036	89778	46258	34.00

Tabloyu incelediğimizde 1 Temmuz 2016 tarihindeki verilerle 1 Mart 2017 tarihindeki veriler karşılaştırılınca rakamlar bize şunu anlatmaktadır: general-amiral 358 iken 157 kişi ile % 43.85, subay 13769 kişi ile % 35.04, astsubay 32332 kişi ile % 33.54 ve TSK'nde general+subay+astsubay toplamda 46258 kişi ile % 34 azalma göstermiştir.

668 sayılı KHK'nin 4. maddesi ile Jandarma Genel Komutanlığı İçişleri Bakanlığı'na bağlanmış olduğundan muhtemelen bu tarihten itibaren TSK personel sayısını verirken Jandarma Genel Komutanlığı personelini hesaba katmamaktadır. Bu nedenle TSK personel sayısı toplamda 1 Temmuz 2016'da (<http://www.ntv.com.tr/turkiye/tskpersonel-sayisini-acikladi,ivhjOnlKGUKPINOjsJBRJA>) 570111 iken 9 Eylül 2016'da (<http://www.ntv.com.tr/turkiye/tsk-15-temmuz-sonrasi-ilk-kez-personel-sayisini-acikladi,VEwp51shS0WCSH5M-F4-rQ>) birden 391695'e düşmektedir. Özellikle bu dönemde FTÖ/PDY ile mücadele sürdürüldüğünden konuya bu bakış açısıyla ve ulaşılabilir rakamlar olarak KHK'lerdeki duruma aşağıda bakılacaktır.



## 5. TEMMUZ 2016- 15 TEMMUZ 2017 DÖNEMİNDEKİ KHK'LER AÇISINDAN TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİ PERSONEL SAYILARI (GENERAL+SUBAY+ASTSUBAY)

Tablo-13: KHK'ler ve TSK Personel (General+Subay+Astsubay) Sayıları (Temmuz 2016-15 Temmuz 2017)

KHK'ler	General-Amiral	Subay	Astsubay	Toplam (Gn+Sb+Asb)
668	149	1099	436	1684
669	9	1034	295	1338
670	2	112	49	163
672	-	115	162	277
675	-	101	-	101
677	-	1227	809	2036
679	-	481	238	719
686	-	280	479	759
689	1	655	372	1027
692	-	298	301	599
Tüm KHK'lerle çıkarılanlar toplam	161	5402	3141	8703
1 Temmuz 2016	358	39287	96391	136036
1 Temmuz 2016'dan sonra KHK'lerle çıkarılanlar %	44.97	13.75	3.26	6.40

Tablodan da anlaşılacağı gibi 15 Temmuz 2016- 31 Temmuz 2017 döneminde toplam 10 adet KHK'de TSK'den çıkarılanlara dair rakamlar şöyledir: 358 general-amiralden 161 kişi ile % 44.97'si, 39287 subaydan 5402 kişi ile % 13.75'i, 96391 astsubaydan 3141 kişi ile % 3.26'ı olmak üzere TSK'den toplam 136036 general-subay-astsubaydan 8703 kişi ile % 6.40'ı TSK'den çıkarılmıştır.

## 6. TSK PERSONEL İŞLEMLERİNİN SINIRLI RASYONELLİK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Sınırlı rasyonellikte insan zihninin sınırlı imkanları değerlendirerek, yaklaşık olarak karar verdiği ifade edilmektedir. Sınırlı rasyonelliğe göre; insanların çoğu mümkün olanlarla yetinir ve en iyi çözümü bulana kadar gayret göstermez. Aynı şekilde, pek çok duygu ve düşünce sonucu oluşan önyargılar karar vermemizi etkilemektedir. Bu gerçeklikten dolayı, sınırlı rasyonelite genel bir kabul görmektedir. Simon bir örgütün üyelerini, kendi değer yargıları ve dürtüleri olan, içinde bulunduğu yapı ve toplumun değerlerinden de etkilenen varlıklar olarak kabul etmekte ve örgüt amaçlarının da benimsemesi halinde sınırlı da olsa bir rasyonellekle örgüt çıkarları ve başarısı için hareket edebileceklerini ifade etmektedir. Karar verme yaklaşımları içinde en makul olanlardan ve diğer modelleri de etkileyen sınırlı rasyonellik modelidir.

Bu modele göre, Yöneticiler tüm alternatifleri araştırmak için gerekli zamana ve paraya sahip olmazlar. Bu da onları, yetersiz bilgi ile karar vermeye zorlar. Bundan dolayı, Yöneticiler genellikle sınırlı sayıda seçeneği araştırdıktan sonra, optimum karardan ziyade kabul edilebilir olanı tercih ederler. Yine, belirsizlik, çok sayıda çelişen amaçlar, karmaşıklık ve farklı perspektiflerin farklı sonuçlara götürebilmesi rasyonel karar vermeyi

imkânsızlaştıran durumlardır. Bunun yanında, bilgi ve seçeneklerin sayısı fazla olabilir, yöneticiler bilgiyi içselleştiremeyebilirler. Kararlar, kişilerin bilgiyi kullanma yetenekleri ile sınırlıdır. Çoğu yönetici tüm alternatifleri görememekte ve yetersiz bilgi ile karar vermektedir.

Simon'un ortaya koyduğu sınırlı rasyonelikte, sahip olunan sınırlı kapasiteler karar vericilerin alternatifler arasında seçim yapmaları üzerinde önemli etkiye sahiptir. Bu sınırlılıklar; hesaplama kabiliyetinin ve hafızanın kullanımı ile örgütlenmedeki sınırlılıklar olarak ortaya konulabilmektedir. Simon'a göre karar verenler, bahse konu kısıtlılıklar altında, kendilerine doğru gelen karar verme prosedürlerini işletirler, bu o işletilen prosedürlerin doğru ya da mantıklı olduğu sonucunu göstermez ve kısıtlılıklar kalkınca çok mantıklı olmadığı ortaya çıkabilir. Sınırlı rasyonelikte kararın en rasyonel alternatif değil de en tatminkar alternatifte olduğu değerlendirilmektedir.

Simon kararları, her defasında tekrarlanan belli usullere dayanan, rutin nitelikli programlanmış kararlar ve belirli bir temele oturtulamayan, yeni ve önemli sonuçlar doğurabilecek, görece daha belirsiz ve karmaşık nitelikte olan programlanmamış kararlar olarak ikiye ayırmaktadır. Programlanmış kararlar, geleneksel yönetimde alışkanlıklar, standart çalışma usuller, örgüt yapısı, ortak beklentiler gibi faktörlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Oysa modern yönetimde programlı kararların yöneylem araştırmalarına, matematiksel çözümlene modellerine, elektronik cihaz veri işleme bilgisine dayanmaktadır. Programlanmamış kararlar, geleneksel yöntemde daha çok yöneticilerin doğuştan var olduğu düşünülen yaratıcılık, sezgi gibi nitelikleri ile zamanla kazanılan tecrübelerle geliştirdikleri birikimleri doğrultusunda belirlenmektedir (Altınok-Metin, 2003: 96)

Son dönem malum yapılanmanın kalkıştığı başarısız ama çok kötü sonuçları olan darbe girişimi sonrasında ki bu girişim Türk Silahlı Kuvvetler içindeki bir grup tarafından gerçekleştirilmiştir. Nihayetinde de devlet kendini koruma reflekslerini çalıştırmış OHAL İlan etmiş ve hem Türk Silahlı Kuvvetler içindeki hem de dışarıdaki bu terör örgütünün uzantılarıyla mücadeleye başlamıştır. Bu bağlamda Temmuz 2016'dan 31 Temmuz 2017'ye kadarki süreçte çıkarılan Kanun Hükmündeki Kararnamelerle Türk Silahlı Kuvvetlerinden ilişiği kesilen personel boyutu, 358 general-amiralden 161 kişi ile % 44.97'si, 39287 subaydan 5402 kişi ile % 13.75'i, 96391 astsubaydan 3141 kişi ile % 3.26'ı olmak üzere TSK'den toplam 136036 general-subay-astsubaydan 8703 kişi ile % 6.40'ı şeklindedir.

Bu rakamların ne kadar büyük olduğu ortadadır, sadece 7 adet KHK'yle Türk Silahlı Kuvvetler personelinden general-subay ve astsubay rütbelerini taşıyan komuta kademesinin %4.64'ünün ilişiği kesilmiştir. Bu kadar komuta kademesi işe alınırken ve personel işlemleri sürecinde kariyer basamaklarını tırmanırken tüm rasyonel-ussal kurallar hukuksal normlarla önceden belirlenmiş ve bu uzun bir süre almıştı. O zaman bunlar göreve alınırken ve kariyer basamakları tırmandırılırken ussal-rasyonel kurallara uygun olarak yapıldığı söylenemeyeceğine göre, burada rasyonel olunabildiğini söylemek mümkün değildir. Zira kimse devletin silahlı kuvvetlerine terör örgütü sempatzanı ya da üyesinin alınmasını ve komuta kademesinde kariyer basamaklarında yukarılara taşınmasını doğru ve normal gösteremez. Hiçbir ussal-rasyonel mevzuat böyle bir durumu amaçlayamaz, bu yönde yorumlanamaz. O zaman geriye bir şey kalıyor o da rasyonel olunamadığı gerçeği. Simon'un sınırlı rasyonel teorisini düşündüğümüzde, mevcut insan yeti ve yetenekleriyle rasyonel olunamayacak, bazı nedenlerle tüm alternatifleri değerlendirmek mümkün olmayacaktır.

Eldeki alternatiflerin hepsini görememek ya da buna bazı şeylerin engel olması görülebilen durumlardır. Tetkik konusu Türk Silahlı Kuvvetleri personelinin işe alınması ya da kariyer işlemlerinde de rasyonel olunamaması ve gerçeklerin görülememesi durumu yaşanması olasıdır. Bu süreçte de tam da bu durum ortaya çıkmıştır. Türk Silahlı Kuvvetlerindeki bahse konu ilişiği kesilen bu personele dair yapılan işlemlerde, onların terörle bağlantısı ya da eğilimleri tespit edilememiş ya da aynı eğilim ya da oluşum içerisinde bulunanlarca başkaca emellerle

rasyonel hareket edilememiştir. Terör örgütü bağlantılı olanların bu eski askerleri alma ve kariyer basamaklarını tırmandırmadaki devlete düşmanlıkları ortadadır. Bizim için ise önemli olan bu terör örgütü bağlantılı kişilerce yapılmış ya da terör örgütüyle bağlantısı olmayan iyi niyetli kişilerce yapılmış olsun sonuca bakmaktır. Sonuca baktığımızda ise Temmuz 2016'daki darbe girişimi, terörün Türk Silahlı Kuvvetleri personelinin işe alma ve kariyer işlemlerinin rasyonel yapılmasını engellediği, bu işlemlerde sınırlılık olduğu gerçeğidir. Türk Bürokrasisinde ve özelde Silahlı Kuvvetlerindeki personel işlemlerinde terörün açtığı yaranın boyutları şüphesiz çok daha geniştir, ama oluşturduğu sınırlılık vahim sonuçlara yol açmış ve halen de sonuçlarını tam olarak ortaya koymak mümkün olamamıştır.

## SONUÇ

Türk Silahlı Kuvvetleri personeline dair 1 Temmuz 2016 tarihindeki verilerle 1 Mart 2017 tarihindeki verilere baktığımızda, bu sürede; general-amiral 358 iken 157 kişi ile % 43.85, subay 13769 kişi ile % 35.04, astsubay 32332 kişi ile % 33.54 ve TSK'nde general+subay+astsubay toplamda 46258 kişi ile % 34 azalma göstermiş durumdadır. TSK personel sayısı toplamda 1 Temmuz 2016'da 570111 iken 9 Eylül 2016'da birden 391695'e düşmüştür. Ancak, bu durum daha ziyade 668 sayılı KHK'yle Jandarma Genel Komutanlığı'nın İçişleri Bakanlığı'na bağlanması ve o tarihten itibaren TSK personel sayısını verirken Jandarma Genel Komutanlığı personelinin hesaba katmaması kaynaklıdır. Temmuz 2016'dan 31 Temmuz 2017'ye kadarki süreçte çıkarılan Kanun Hükmündeki Kararnamelerle Türk Silahlı Kuvvetlerinden ilişiği kesilen personel boyutu, 358 general-amiralden 161 kişi ile % 44.97'si, 39287 subaydan 5402 kişi ile % 13.75'i, 96391 astsubaydan 3141 kişi ile % 3.26'ı olmak üzere TSK'den toplam 136036 general-subay-astsubaydan 8703 kişi ile % 6.40'ı şeklindedir.

Türk Silahlı Kuvvetlerinin bu süreçte kaybettiği komuta kademesinde yer alan personel sayısı gerçekten çok fazladır. Türk Silahlı Kuvvetleri onca personel ve komuta kademesi personeli kaybına rağmen hala görevini layıkıyla yapma gayreti içerisinde olup görevlerini en iyi şekilde yapacaktır bunda şüphe yoktur. Ancak burada olumsuz durumlardan ders çıkarmak elzemdir. Bu nedenle durumun doğru tespiti önem arz etmektedir. Ancak doğru sonuçlar üzerine doğru kararlar inşa etmek mümkündür. Mevcut durumun ve personelin azalması ve teşkilatın itibarına leke sürülmesinin sebebi olarak Paralel yapı da denilen terör örgütü görülmektedir. Bu örgüt diğer birçok olumsuz etkisinin yanında Türk kamu yönetiminde bürokraside ciddi sorunlar açmıştır. Bürokrasimizdeki sorunların çözümü açısından da olaya doğru teşhis koymak son derece önemlidir. Personel alma ve kariyer basamaklarını çıkma kuralları ortada olsa da sadece kurallar ya da iyi niyet alınan kararların isabet derecesini % 100'e çıkaramamaktadır. Elde edilen verilerdeki hatalar ya da her veriye ulaşamaması gibi kısıtlılıklar doğru-rasyonel karar alınmasını engellemektedir. Bu bağlamda terör örgütlerinin Türk bürokrasisi işlemlerinin özelde Türk Silahlı Kuvvetlerimiz personel işlemlerinin yürütülürken rasyonel olunamaması önünde açık ve büyük bir tehdit olarak kendisini göstermiştir. Bu işlemlerde daha rasyonel karar alınamamasının şüphesiz ki tek sebebi sınırlı rasyonellik değil ama onunla birlikte bu terör yapılanmasının müdahil olduğu şaibeli sınavlar, referanslar ve benzeri kanıtların da etkili olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

Türk Silahlı Kuvvetlerimizin kendisinden beklenen ve kendisine verilen görevleri layıkıyla yapacağı açıktır, ancak orada da rasyonelliğin önünde bir takım kısıtlılıklar vardır. Orada bulunanların da her zaman rasyonel davranabilmeleri, rasyonel karar verebilmeleri mümkün olamamaktadır. Terör bu rasyonelliğin önündeki kısıtlılıklardan biri olarak karşımızda kendisini en acımasız şekilde ortaya koymaktadır.

## KAYNAKÇA

- Augier, M. and March, J.G. (2002), “A Model Scholar: Herbert A. Simon (1916-2001).”, *Journal of Economic Behavior and Organisation*, 49, ss. 1-17.
- Ayyıldız Ünnü, N. A. (2014), “Rasyonel Perspektif Işığında Karar Verme Eylemi: Nitel Bir Analiz”, *Journal of Management and Economics Research (Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi)*, 24, ss. 91-116.
- Altınok, M. ve Metin, H. (2003), “Karşılaştırmalı Bir Yaklaşımla Karar verme Modelleri”, *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2 (7), ss. 93-104.
- Can, Y. (2012), “İktisatta Psikolojik İnsan Faktörü: Davranışsal İktisat”, *Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 4 (2), ss. 91-98.
- Cenkan S, (2006), Karar Verme Sürecini Etkileyen Faktörler Ve Karar Verme Sürecinde Etiğin Önemi: Uygulamalı Bir Araştırma, Trakya Üniversitesi Soysal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Edirne.
- Çorbacıoğlu, S. (2008), “Kamu Politikası Analizinde Görünmez Üniversite: Altı Bilim Adamı Arasındaki Bilişsel ve Sosyal Ağbağ”, *Amme İdaresi Dergisi*, 41 (4), ss. 23-48.
- Daft, R. (2003), “Management 6th Edition “ , Thomson South Western.
- Hoy, W. K. & Miskel, C. G. (2010), Eğitim Yönetimi, Teori, Araştırma ve Uygulama (Çev. Turan, S.), Nobel Yayınları, Ankara.
- Kersten, A. ve Sidky, M. (2005), “Re-Aligning Rationality: Crisis Management And Prisoner Abuses In Iraq”, *Public Relations Review*, 31 (4), ss. 471–478.
- Kesken, J. (2002), “Kurumsal İmaj Ve Ekonomik Performans, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası İçin Bir Analiz”, *erc/METU International Conference in Economics VI*, 11-14 Eylül, Ankara.
- Kıral, E. (2015), “Yönetimde Karar ve Etik Karar Verme Sorunsalı”, *Adnan Menderes Üniversitesi Eğitim Fakültesi Eğitim Bilimleri Dergisi*, 6 (2), ss.73-89.
- Klauss, P. C. (2006), Capital Investment Decisions with Managerial Overconfidence and Regret Aversion, PhD Thesis, University of Bath School of Management. Akt. Tekin, B. (2016), “Beklenen Fayda ve Beklenti Teorileri Bağlamında Geleneksel Finans - Davranışsal Finans Ayrımı”, *Journal of Accounting, Finance and Auditing Studies*, 2/4, ss. 75-107.
- Koçel, T. (2003), “İşletme Yöneticiliği”, Beta Yayınları, İstanbul.
- Lunenburg, F. C. & Ornstein, A. C. (2004), Educational Administration. Belmont: Wadsworth Publishing Company / Thomson Learning Inc.
- Özer, M.A. (2016), “Herbert Simon’un Yönetim Bilimine Katkıları Üzerine Değerlendirmeler”, *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 5 (11), ss.160-185.
- Öztürk, C. (2016), “Neo-Klasik Yönetim Kuramlarından Argyris’in Olgunlaşamama Teorisine Davranışsal Liderlik Yaklaşımlarından Çözümler”, 2016, Uluslararası Yönetim, Ekonomi Ve Politika Kongresi-

International Congress Of Management Economy And Policy. Kasım 26-27, 2016 / İstanbul, Bildiriler Kitabı, Cilt 2, ss.1708-1718.

Ruben, E. ve Dumludağ, D. (2015), “Davranışsal İktisadın Gelişimi”, *İktisat ve Toplum Dergisi*, 58, ss. 4-9.

Simon, H. A. (1955), “A Behavioral Model of Rational Choice”, *The Quarterly Journal of Economics*, 69 (1), 99-118. Akt. Can, Y. (2012), “İktisatta Psikolojik İnsan Faktörü: Davranışsal İktisat”, *Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 4 (2), ss. 91-98.

Simon, H. A. (1955), ‘A Behavioral Model of Rational Choice’, *Quarterly Journal of Economics*, 69 (1), ss. 99–118.

Simon, H. A. (2000), ‘Bounded Rationality in Social Science: Today and Tomorrow’, *Mind & Society* 1.1, ss. 25–39.

Simon, H. A. (1976), ‘From Substantive to Procedural Rationality’, *Method and Appraisal in Economics*. Ed. S. J. Latsis. Cambridge: Cambridge UP, ss. 129 – 48.

Şahin, Y. (2015), *Yönetim Bilimi ve Türk kamu Yönetimi*, 6B, Ekin Yayınları, Bursa.

Tekin, B. (2016), “Beklenen Fayda ve Beklenti Teorileri Bağlamında Geleneksel Finans - Davranışsal Finans Ayrımı”, *Journal of Accounting, Finance and Auditing Studies*, 2/4, ss. 75-107.

Tozlu, A. (2016), “Karar Verme Yaklaşımları Üzerinde Herbert Simon Hegemonyası”, *Sayıştay Dergisi*, 102, ss. 27-45.

Tural, N., K., (1988), “Rasyonel Karar Kuramı ve Eğitim Yönetiminde Karar Kuramı”, *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, 21 (1), ss. 497-508.

Yağmurlu, A. (2004), “Örgüt Kuramları ve İletişim”, *Amme İdaresi Dergisi*, 34 (4), ss. 31-55.

<http://www.hurriyet.com.tr/genelkurmay-personel-sayisini-acikladi-28336770> (5 Ekim 2016)

<http://www.milliyet.com.tr/tsk-personel-sayisini-acikladi-gundem-2239197/> (11 Kasım 2016)

<http://www.ntv.com.tr/turkiye/tskpersonel-sayisini-acikladi,ivhjOnlKGUKPINOjsJBRJA> (15 Eylül 2016)

<http://www.ntv.com.tr/turkiye/tsk-15-temmuz-sonrasi-ilk-kez-personel-sayisini-acikladi,VEwp51shS0WCSH5M-F4-rQ> (5 Aralık 2016)

<http://www.diken.com.tr/tsk-ilk-kez-personel-sayisini-acikladi-mayisa-gore-dusus-200-bin-kisiden-fazla/> (7 Ocak 2017)

<http://www.aljazeera.com.tr/haber/tsk-personel-sayisini-acikladi> (7 Ocak 2017)

<http://www.memurlar.net/haber/610653/> (7 Ocak 2017)

[http://www.tsk.tr/TSKdanHaberler/Haber\\_61](http://www.tsk.tr/TSKdanHaberler/Haber_61) (4 Mart 2017)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160727M2-1.pdf> (7 Aralık 2016)

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspix?MevzuatKod=4.5.669&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=4&Tertip=5&No=669> (8 Mart 2017)

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspix?MevzuatKod=4.5.670&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=4&Tertip=5&No=670> (8 Mart 2017)

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin1.Aspix?MevzuatKod=4.5.672&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=4&Tertip=5&No=672> (8 Mart 2017)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/10/20161029-4.htm> (8 Mart 2017)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/11/20161122-1.htm> (8 Mart 2017)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/01/20170106M1-1.htm> (8 Mart 2017)

<http://www.ntv.com.tr/turkiye/tskpersonel-sayisini-acikladi,ivhjOnlKGUKPINOjsJBRJA> (7 Aralık 2016)

## **Başkanlık Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Profesyonel Kent Yöneticiliğinin Uygulanabilirliği**

Applicability of Presidential System and Professional  
City Management in Turkish Public Administration

**Murat Köylü<sup>1</sup>**

**Murat Önder<sup>2</sup>**

Strategic Public Management Journal  
Volume 3, Special Issue, pp. 83-100  
December 2017  
DOI: 10.25069/spmj.342352  
Received: 08.10.2017  
Accepted: 29.12.2017  
© The Author(s) 2017  
For reprints and permissions:  
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

### **Öz**

*Yerel yönetimlerde yönetim strateji ve yöntemleri ülke, bölge ve yönetim kültüründeki farklılıklar kadar değişkenlik göstermektedir. Merkezi yönetimlerin “Üniter” ya da “Federal” anlayışı benimsemelerine ya da yönetim sistemi olarak Başkanlık ve Yarı başkanlık sistemini benimsemelerine göre yerel yönetimlerde görece farklı yerel yönetim yapıları ile karşılaşmaktadır. Demokrasi anlayışının yaygınlığı ve yansımaları bağlamında, gerek merkezi yönetim yapılanması, gerekse yerel yönetim yapılanması ve ilişkileri açısından ABD, başarılı yönetim model ve deneyimleri sunmaktadır. Merkez/Eyalet/Yerel olmak üzere üç kademeli yönetim anlayışı sunan ABD yönetim yapısı, Başkanlık Sisteminin başat uygulayıcılarından biri olarak yerel yönetimlerde yasama ve yürütme organları ile özgün bir yapı sunmaktadır. 20 yy başlarından itibaren yerel yönetimler, yerel sorunlarını vatandaş lehine etkin bir şekilde çözen “Profesyonel Kent Yöneticisi” yerel yönetim modellerinin başarılı uygulamalarıyla öne çıkmıştır. Bu model, seçilmiş yerel yöneticilerin temsil görevlerinin önemi yanında, günlük yerel hizmetlerin ifası için gerek duyulan dinamik gücün sürdürülebilir olmasını da hedeflemektedir. Başkanlık sisteminde olduğu gibi seçilmişler tarafından atama yapılarak görevlendirilen profesyonel yöneticilik uygulaması, ABD yerel yönetimlerinde ve diğer önemli gelişmiş ülke örneklerinde de benzer uygulamalar ile görülmektedir. Bu çalışmada, “Profesyonel Kent Yönetici Modeli” uygulaması ve başarı faktörleri ortaya konulacak ve 16 Nisan 2017 Referandumu ile kabul edilen Başkanlık Hükümet Sistemine geçiş sürecinde yapılacak kamu yönetimi yeniden yapılanma reformları kapsamında yerel yönetim modellerine yönelik alternatif bir uygulama olarak Türk kamu yönetiminde uygulanabilirliği değerlendirilecektir.*

**Anahtar Kelimeler:** Başkanlık Sistemi, Kent Yöneticiliği, Atanmış Yönetici, Türk Kamu Yönetimi

### **Abstract**

*In local governments, management strategies and methods vary as much as differences in country, regions and management cultures. Central governments face with relatively different local governmental structures in accordance with their adoption of the "Unitary" or "Federal" state type, or according to the presidential and semi-presidential governmental systems. In the context of widespread acceptance and reflection of the democracy, the United States offers successful models and experiences in terms of central government and local government structure and relations. Providing a three-tiered governmental approach, Central/State/Local, the US government structure offers a unique structure with state and local governments legislative and executive bodies as one of the chief practitioners of the Presidential System. From the beginning of the 20th century, local governments have been successful in applications of*

<sup>1</sup> Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora Öğr., 40muratkoylu@gmail.com

<sup>2</sup> Prof. Dr. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, muratondere@gmail.com

*"Professional City Manager" local management models that effectively solve local problems in favor of the citizens. This model also aims to promote sustainable dynamic power needed for providing daily local services as well as to highlight the role of representativeness of elected local managers. Appointed by the elected representatives, professional manager application has been seen in other developed countries with similar applications to the United States. In this study, "Professional City Manager Model" and success factors will be introduced and the feasibility of the model in Turkish public administration in the presidential system, accepted in 16 April 2017 Referendum, will be evaluated as an alternative local governmental model.*

**Key Words:** Presidential System, City Manager, Appointed Manager, Turkish Public Administration

## GİRİŞ

Ülke yönetimlerinin ideolojik olarak sınıflandırılması yapıldığında “Demokrasi” yanında, “Monarşi” ve “Diktatörlük” ile yönetilen yapılar da görülmektedir. Diğer modeller araştırma kapsamı dışında tutulacağından demokratik yönetim yapıları genel hatları ile açıklanacaktır. Lijphart (2014), demokrasi modellerini incelediği çalışmasında demokrasinin tanımını Başkan Abraham Lincoln’e atf ile “Halk tarafından, Halk için Yönetim şekli” olarak yapmıştır. Bu anlamda yönetim türlerinin ideolojik ayrımı yapılırken yönetimin yapı ve fonksiyonel olarak vatandaşa bakışı, hangi oranda ve hangi düzeyde dikkate aldığı önem arz etmektedir.

Halk tarafından kullanılan yönetim/yürütme gücü, işlem maliyetleri nedeniyle doğrudan katılım yerine, seçilecek temsilcilere belirlenecek seviyelerde güç ve görev aktarımı ile temsili düzeyde gerçekleştirilir. Temsili yönetim yapıları da yürütme gücünün temsilen teslim edildiği organların farklılıkları açısından “Başkanlık”, “Yarı Başkanlık” ve “Parlamentar” demokratik modeller olarak gruplanmaktadır. “Federal” ya da “Üniter” idari yapılanma anlayışıyla şekillenebilen bu merkezi yönetim yapıları, devlet teşkilat yapıları içinde yerel yönetim modellerini de özgün olarak geliştirmiştir. Yerel yönetimler, her ülkenin yönetim kültürüne göre farklılıklar gösterse de “Merkeziyetçi” ve “Adem-i Merkeziyetçi” eğilimler iki temel karşılaştırma konusudur.

Merkezi yönetimlerin daha kapsamlı *çoğulcu* veya dar kapsamlı *çoğunlukçu* temsil anlayışını benimsemiş olması, yerel yönetim yapılanmalarını da şekillendirmektedir. Anglosakson ve Kıta Avrupa'sı demokratik yönetim anlayışlarındaki farklılıklar dikkate alındığında yerel yönetimlerin birçok yönden özerk olarak kararlar aldığı ve uyguladığı yönetim sistemleri, demokratikleşmeyi sadece merkezi ya da eyaletler düzeyinde bırakmayıp Şehir/Kent/Kasaba/ İlçe/Mahalle düzeyinde de gerçekleştirmeyi önemsemektedirler. Bu bağlamda, yerel yönetim kademeleri kendi yerel ön kabullerine uygun, hizmetlerde etkinliğe dayalı yönetsel yapılanmaya imkân sağlayan kararlar alabilmektedir.

Amerika'da bilimsel yönetim akımının doğduğu ve geliştiği 19. yy. sonlarından itibaren yerel yönetimlerin daha etkin işlemesine yönelik, Taylor'un öncülük ettiği Bilimsel Yönetim akımının öncelendiği uzmanlık ve profesyonelliğin yöneticilik bağlamında farklı uygulama örnekleri görülmeye başlamıştır. Yerel yönetimlerde sadece halk tarafından seçilmiş meclislerin yönetimi, seçilmiş meclis ve belediye başkanının yönettiği modeller ve daha çağdaş ve profesyonel yönetim anlayışlarına odaklanan atanmış profesyonel yönetici modelleri ana yerel yönetim türleridir. Seçilmiş “Meclis ve Yönetici Modeli”nde yerel günlük işlevlerin ve hizmet sunumlarının delege edilmesi için yerel meclisler, siyasal temelli atamalardan ziyade sahada tecrübesi olan profesyonel yöneticiler ile yönetmeyi istemektedir. Kent nüfuslarının hızla artmasının da etkisi ile klasik kent yönetimlerinin görev ve sorumlulukları artmakla kalmamış, görev alanlarındaki çeşitlilik de artmıştır. Demokratik yönetim anlayışının yerel yönetimlere sağladığı özerklik, yerel yönetimlere mali ve yönetsel çözümler üretme konusunda özgün fırsatlar sunmaktadır.



Bu çalışmada profesyonel kent yöneticisi modelini başarı ile uygulayan ülke örnekleri incelenerek, demokratik devlet yönetim modelleri açısından yapılacak değerlendirme ile Cumhurbaşkanlığı/Başkanlık hükümet sistemine geçiş sürecinin, halk oylaması ile resmi olarak başladığı Türkiye kamu yönetimi yapısında yaşanacak yenikler açısından günümüzde ve gelecekte kent yöneticisi modelinin uygulanabilirliği değerlendirilecektir.

## **1. BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMİ VE YEREL YÖNETİM MODELLERİ**

### **1.1. Hükümet Sistemleri ve Demokrasi**

Demokratik yönetim anlayışları içerisinde en başta gelen ve gelişmiş ülkelerde de uygulana gelen ana hükümet sistemleri Parlamenter Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Hükümet Sistemleri olarak iki eksende görülmektedir. Her iki sistem için de merkezi ve yerel yapılanma kademeleri Üniter veya Federal kademelenme ile işletilebilmektedir. Federal ya da Üniter yönetim kademelendirilmesi sadece Başkanlık ya da sadece Parlamenter sisteme has olan yapılar değildir. Lijphart'ın (2014) demokrasi modelleri incelemesinde de bu modellerin farklı ülke şartlarında farklı eşleşmeler ile uygulandığı görülmektedir. Başkanlık sistemi uygulamaları görülen ABD ve Brezilya örneklerinde federal yapılanma uygulanırken, Şili, Endonezya, Güney Kore örneklerinde ise Üniter yapı uygulanmaktadır. Başkanlık sistemleri federal yapılanma gerektirmediği gibi, tamamen bağımsız yerel yönetimler ve tek tip yerel yönetim modeli de gerektirmemektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2016). Dünya nüfusunun çoğunluğu kentlerde yaşamaktadır ve araştırmalar son yirmi yılda kentleşmenin arttığını ve yerel yönetimlerin de önemini arttığını göstermektedir (Deslatte vd., 2017). Ülkeler, tarihsel, kültürel, coğrafi ve yönetsel birikimlerini dikkate alarak kendi yerel yönetim anlayışlarını özgün olarak oluşturabilmekte ve daha başarılı olabilmektedir.

Demokratik yönetimi tercih eden yapılarda, yönetim sistemlerinin yapısal ve fonksiyonel özelliklerini kendi tarihi ve kültürel yapılarına göre "Çoğunlukçu" ya da "Çoğulcu/Oydaşmacı" olarak sınıflandırmak mümkündür (Lijphart,2014;15). Çoğunlukçu yönetim anlayışı "Mutlak Çoğunluğun" kararlarına göre yönetimi öngörürken, Çoğulcu/Oydaşmacı yönetim anlayışı "Nitelikli Çoğunluğun" katıldığı ve konsensüs oluşturan kararlara göre yönetim anlayışını vurgulamaktadır. Her iki yöntemde de demokrasi kriterleri farklı öncelik ve seviyelerde geçerli iken, ülkeler kendi özgün yapılarına göre yönetim anlayışlarını ve kamu yönetimi yapılanma modellerini geliştirirler.

Lijphart (2014:17-18) demokrasi modellerini kurallar ve kurumlar açısından "Yürütme/Parti Sistemlerinin Özellikleri" ve "Federal/Üniter Yapılarının Özellikleri" olarak iki ana boyutta ve on adet ayırıcı alt kriteri kullanarak karşılaştırmalı incelemelerini yapmaktadır ve demokratiklik düzeylerini sıralamaktadır. Bu özellikleri;

-Yürütme Gücünün kullanılması açısından "Tek Partili Çoğunluk Hükümeti" ya da "Çok Partili Koalisyon Hükümeti";

-Yasama-Yürütme Dengesi açısından "Yürütmenin Baskın olması" ya da "Yasama Yürütme güçlerinin dengeli olması";

-Demokratik Mücadelede yöntemi açısından "İki Partili" ya da "Çok Partili" sistem uygulanması;

-Seçim ve Temsil Sistemleri açısından "Çoğunlukçu", "Gayri Nispi" ya da "Nispi" temsil sistemi bulunması;

-Çıkar Gruplarının açısından rekabete dayalı "Çoğulcu" ya da uyum ve işbirliğine dayalı "Korporatist" yapıda işlemesi, olarak özetlenebilir.

Federal / Üniter Yapılarının Özellikleri açısından;

-"Üniter-Merkezi devlet" veya "Federal-Adem-i Merkeziyetçi" devlet yapısını benimsemeleri;

- Tek ya da İki Meclisli Yasama Yapısı olması;

-Anayasa Değiştirilebilirliği için; Salt/Mutlak Çoğunluk ile değiştirilebilen "Esnek Anayasa" veya Nitelikli Çoğunluk ile değiştirilebilen "Katı Anayasa";

-Anayasaların Meclis Onayı ile yada Anayasa Mahkemesi Onayı ile meşruiyet kazanması, onaylanması/uygunluk denetimi;

-Merkez Bankalarının "Yürütme Organına Bağlı" ya da "Bağımsız" olması olarak açıklanabilir.

Demokrasi modellerinin "UNDP Gelişim Endekslerine" (0,8 üzeri olanlar) göre en gelişmiş Çoğulcu, Yarı çoğulcu ve Çoğunlukçu ülke örnekleri tabloda gruplanmıştır. Lijphart (2014) incelemesine dâhil olan ülkeler içinde gelişmişlik endeksi yüksek olanların dâhil olduğu tabloda Hükümet sistemi olarak Başkanlık Sistemi uygulayan ülkeler sadece ABD (Federal Devlet Yapısı) ve Güney Kore (Üniter Devlet Yapısı)'dir ve Demokrasi kriterleri açısından orta sınıfta yer almaktadırlar.

Yürütme, Yasama ve Yargı olarak ana yönetim organlarının kuvvetler ayrılığı prensibi ile çalışması açısından, "Sert Kuvvetler Ayrılığına" dayılı Başkanlık Sistemi, Yarı Başkanlık Sistemi/Yarı Parlamenter Sistem ve "Yumuşak Kuvvetler Ayrılığına" dayalı Parlamenter Sistem yönetim şekilleri mevcuttur (Parlak ve Caner, 2013).

**Tablo 1 : UNDP Gelişmişlik Endeksine Göre Demokratik Ülke Örnekleri**

Çoğulcu/Oydaşmacı	Yarı Çoğulcu/Oydaşmacı	Çoğunlukçu
1 Kanada	<b><u>1 ABD</u></b>	1 Norveç
2 İsviçre	2 Hollanda	2 Avustralya
3 Belçika	3 Fransa	3 Yeni Zelanda
4 İspanya	4 İtalya	4 İrlanda
5 İsrail	<b><u>5 Güney Kore</u></b>	5 İsveç
	6 Avusturya	6 İngiltere
	7 Finlandiya	7 İzlanda
		8 Japonya
		9 Yunanistan
		10 Danimarka

**Kaynak:** (Lijphart, 2014)

Demokratiklik inceleme ve karşılaştırmalarında Lijphart (2014) yerel yönetimleri önemli ayırıcı kriterler arasında ele almamıştır. Bunun nedeni ülkeler arasında yerel yönetim kültürlerindeki çeşitlilik ve merkezi yönetim yapılarına doğrudan bağımlı olmayan yerel yönetim modellerinin bulunması görülebilir. Bu çalışmanın ana konusu olan Profesyonel Kent Yöneticisi uygulamasının hükümet sistemleri ile doğrudan bağlantılı olarak incelenmesi mümkün olmasa da, ABD gibi başarılı demokrasi örneği olan ve aynı zamanda başkanlık hükümet sistemi ile yönetilen ülke yerel yönetimlerindeki etkili uygulama örnekleri bulunması nedeni ile daha detaylı incelenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabul edilmesi, Türk kamu yönetim yapısında henüz ana tartışma alanı gibi görülmeyen yapısal reform ihtiyaçlarının önemini arttırmaktadır. Çalışkan ve Önder (2017) Başbakanlık makamının yürütme yetkilerinin doğrudan Cumhurbaşkanına devredileceği yeni yönetim yapısı için mevcut kurumsal yapıda ihtiyaç duyulacak değişiklikler ve etkileyeceği kurumlara dikkat çekmektedir. Yeni sistem ile yürütmenin tek aktörü halk tarafından doğrudan seçilen Cumhurbaşkanı olacaktır ve daha hızlı bir karar alma mekanizması kurulacaktır. Cumhurbaşkanlığı makamı mevcut halinde sadece temsil ve onay makamı iken, yeni yapı ile daha aktif, yürütmeyi şekillendiren ve icra eden bir

dinamizm kazanmış olacaktır. Yürütme organlarının yeniden yapılanması ise seçilmiş Cumhurbaşkanının yönetim tekniklerine ve inisiyatifine göre özgün olarak şekillenebilecektir. Cumhurbaşkanının kararlarında daha etkili olması, ancak bazı görevlerin profesyonel yöneticilere delege edilmesi ile mümkün olacaktır. Bu profesyonel yöneticilerin yetiştirildiği ve önemsendiği bir mekanizmanın başarısı, profesyonel şehir yöneticiliği üzerine yapılan birçok çalışmada somut bulgular ile desteklenmiştir (Deslatte, Swann ve Feiock, 2017). Profesyonel yöneticilik, tüm dünyada olduğu gibi Türk Yönetim kültürümüzde “Enderun” tecrübesine kadar uzanan bir birikimi ile kabul gören ve çok önem verilen bir husustur (Önder, 1995).

## **1.2. Başkanlık Sistemi ve Uygulanabilir Yerel Yönetim Modelleri**

Tarih boyunca toplulukların düzenini sağlamak üzere formal ya da informal yönetim kuralları oluşturulmuş ve zamana, mekâna, kültüre göre değişimler geçirerek günümüze ulaşmıştır. Dünya üzerindeki toplulukların formal yapıya kavuşarak yönetim bilimlerinin temelini oluşturduğu Eski Yunandan beri birçok farklı yönetsel yapı ve yöntem hayat bulmuştur. Dünyada nüfusunun az olduğu ilk dönemlerde kent ve kasaba boyutunda görülen kent devletlerinde yasama ve yürütme gücünün aynı yönetim organında toplandığı Meclis, Komisyon ve Kabineler benzeri doğrudan veya yarı temsili demokrasi yönetim örnekleri görülmüştür. Ancak artan genel ve kentsel nüfus ile yönetim ihtiyaçları zaman içinde merkezi ve yerel yönetimlerde farklı yönetim modellerinin araştırılmasına ve denenmesine de yol açmıştır.

Çağdaş yerel yönetim modellerinde Belediye Başkanlarının karar alma mekanizmalarında ağırlıklı olarak Siyasi Lider olma özellikleri dikkat çekmektedir. Başkanların yerel anlamda siyasi lider olmanın yanında daha profesyonel anlamda “Hizmet Eden Lider” olma özellikleri de giderek ön plana çıkmıştır (Toprak, 2011). Blair ve Janousek (2014), günümüzde seçilmiş yerel yöneticiler ve meclis üyelerinin günlük yönetim görevlerinin kontrolünü, daha etkin takip edecek çözüm arayışları sonucunda, yönetim yetki ve sorumluluklarını profesyonel yöneticilere devretmeyi de tercih ettiklerini belirtmektedir.

Çağdaş yerel yönetim modelleri arasında; bütün yerel halkın doğrudan yönetime katılabildiği Kasaba Toplantısı Modeli (Town Meeting Model) doğrudan demokrasi örneği olarak bazı küçük ölçekli ABD yerel yönetimlerinde görülebilir (ICMA, 2008). Nüfusun daha fazla olduğu yerel yönetimlerde ise halkın seçtiği temsilcilerin yönetime birincil olarak katıldığı Temsili Kasaba Toplantısı Modeli (Representative Town Meeting Model) günümüz temsili demokrasi anlayışına benzetilebilir. Bu modellerin benzerleri ABD yanında İspanya ve İsviçre gibi ülkelerde de görülmektedir. Günümüzdeki kasaba yönetim modelleri eski örneklerine göre daha etkin katılım sağlayan ve daha demokratik modellerdir (Markowitz, 2003).

Yerel yapılanma açısından daha fazla alt kademedeki oluşan yerel yönetimlerde semt/mahalle/ilçe gibi alt birim temsilcilerinin seçimle belirlenerek kent meclisinde temsilci olarak kent yönetimini icra ettiği “Meclis Modeli” (Council Model) de uygulamada yaygın olan bir yerel yönetim modelidir. Meclis Modeli yerel yönetim eski İngiliz yönetim sisteminde de “Shiremoot” olarak bilinir (Blair ve Janousek, 2014).

Günümüzde en yaygın yerel yönetim modeli olarak görülen Belediye Başkanı ve Meclis Modeli (Mayor-Council Model) yerel yönetimler, seçilmiş üyelerden oluşan Meclis ve seçilmiş Belediye Başkanından oluşur. Belediye Başkanlarının yerel yönetimin başı olarak görevleri; törensel veya sembolik faaliyetlerden, tam yetkili günlük faaliyetlerin yönetilmesine kadar farklı seviyelerde olabilir (Toprak, 2011).

Demokratik yerel yönetimlerde yürütmenin başı olarak, Belediye Başkanının temel görev ve yetkileri; birim yöneticilerini atamak veya görevden almak, bütçeyi hazırlamak ve yönetmek, yasama organının kararlarını onaylamak veya veto etmek olarak sayılabilir. Meclisin genel görev ve yetkileri ise; bütçeyi kabul etmek, yasama tekliflerini görüşmek, yönetimin performansını denetlemek ve genel politika kararlarını kabul etmek olarak belirtilebilir (ICMA, 2008). Kent yönetiminde yetki dağılımları açısından meclisin veya başkanın görece baskın yetkili olması, “Güçlü Meclis” ya da “Güçlü Başkan” tipolojisini doğurmuştur.

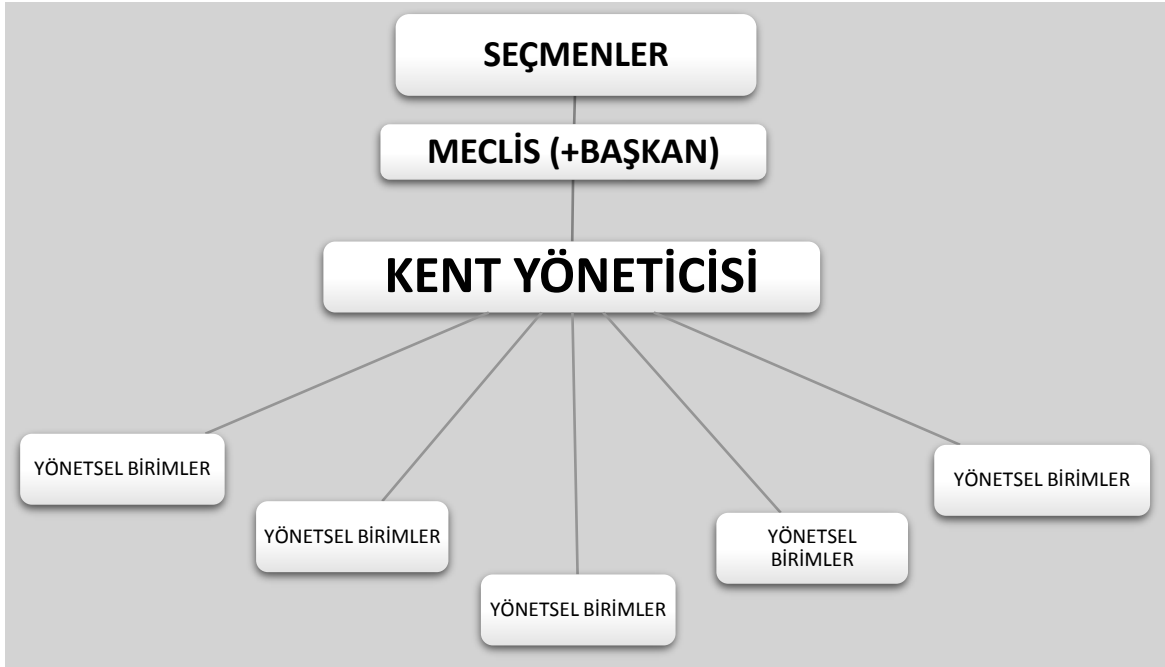
Günümüzde Başkan-Meclis modelindeki yapıların Kent Yöneticisi Modeli yönünde değişime uğradığı, bazı kentlerde Belediye Başkanı siyasi ve temsili görevlerle sınırlı sembolik görevler alacak şekilde muhafaza edilmekle beraber, daha etkin günlük yerel yönetim faaliyetlerinin sunulabilmesi için “Profesyonel Kent Yöneticisi” ile hizmet sunumu tercihlerinin giderek arttığı görülmektedir (ICMA, 2015-2).

## 2. YEREL YÖNETİMLERDE PROFESYONEL “KENT YÖNETİCİSİ” MODELİ

Yerel yönetimin seçimle iş başına gelen ilçe temsilcilerinden oluşan “Meclis” yapısı ile yönetildiği ve kent yönetiminde yerel hizmetlerin kent CEO’su anlayışıyla profesyonel yöneticilere sözleşme ile devredildiği yerel yönetim modelleri ABD örneğinde Meclis ve Kent Yöneticisi modeli (Council-City Manager Model) olarak 1900’lü yılların başından beri görülür. Bu yapıda belediye meclislerinin üye seçimleri genellikle etkinlik temelli olarak ve partizan olmayan ölçütlerle yapılır. Kent yöneticileri de kent yönetim tecrübeleri ve performanslarına göre belirlenir ve sözleşme esaslarına göre yerel hizmetlerin tam yetki ve sorumluluğuna sahip olurlar.

Watson ve Hassett’in (2004) incelemesinde; kent yöneticileri kariyerlerine genellikle (% 69) 'kamu yönetimi' alanında olmak üzere 'kent planlama' ve 'siyaset bilimi' alanında yüksek lisans eğitimlerini tamamlamış olarak, kendi kentlerindeki kent yöneticilerinin ofislerinde Yönetici Asistanı olarak başlarlar. Daha sonra ise, Kent Yönetici Asistanı olarak çalışırlar. Birkaç yıl tecrübe kazanan kent yönetici adayları küçük kasabalarda/kentlerde ve daha sonra büyük kentlerde Kent Yöneticisi görevine atanabilirler. Kent yönetici atamaları büyük ölçüde (% 55) bu alanda tecrübeli olanlar arasından yapılırken, bazen de (% 45) doğrudan kariyer süreci dışından başarılı profesyoneller de atanabilir.

Şekil 1. Kent Yöneticisi Yerel Yönetim Modeli



Kaynak: ICMA,2008

Demir (2011) kent yöneticilerinin profesyonel, sorumluluk sahibi ve temsil özellikleri olan kişiler olmasının öngörüldüğünü belirtmektedir. Profesyonellik; bürokratik sorumluluk ve hesap verebilirliği yüksek norm ve standartlara yükseltir, çalışanların motivasyonunu artırır, yerel yönetim reformlarına imkânlar sağlar. Kent yöneticileri tamamen emir alan ve uygulayan bürokratlar olmaktan öte, yanlış kararlar karşısında duran ve düzeltici öneriler sunan liderlik özelliklerine sahiptir (Demir ve Reddick, 2014).

Kent Yöneticilerinin dikkat çekici özelliği olarak bilgi birikimleri ve becerilerinin yanında, problem analizi ve stratejik düşünme yetenekleri de önemlidir (Howard ve Sweting, 2007). Ayrıca kaynakların etkin ve verimli kullanımı, tarafsızlıkları, güvenilir olmaları ise siyasi aktivitelere odaklanmış olan politik liderlerin yönetsel beceri eksikliklerine karşı artı değer olarak görülür. Kent yöneticileri kent meclisi toplantılarını da organize eder ve etkili yönetimi sağlayacak yönetim yeniden yapılanma tekliflerini sunmanın yanında, vatandaş şikâyet ve sorunlarını da inceleyerek çözüm önerileri getirirler (Ayhan, 2008: 110).

Kent Yöneticileri siyasi yöneticilerle işbirliği içinde çalıştıklarından dolayı, kaynakları toplum için bir araya getirme ve taleplere yansıtma başarıları daha yüksektir. Yönetime, uzun dönemli sosyal politika ve hedeflerini belirlemede uzlaştırıcı ve yol gösterici olurlar (Deslatte vd., 2017). Kişi ya da bir grubun menfaatleri yerine bütün toplum menfaatlerine odaklanarak, farklı birey ve gruplar (seçilmiş yöneticiler, iş çevreleri ve vatandaşlar) arasında uzlaşma ve katılım sağlarlar. Hizmetlerin kaliteli sunumu, sözleşme ve işe alım gibi yönetim kararlarının patronajdan uzak olması ile sosyal eşitlik ve adalet sağlarlar. Kent yöneticileri, seçilmiş yöneticiler ve vatandaşlar tarafından belirlenen değerler, amaçlar ve politika hedeflerine göre yönetim politikalarını belirler ve uygularlar. Kanunla belirlenen asgari etik standartların ötesinde yerel kararlarla belirlenen etik bir yönetim oluştururlar. Kent Yöneticilerinin etik kodlara uyumu halk gözündeki güvenilirliklerini olumlu etkiler (ICMA, 2015-2; Keene vd., 2007; Deslatte vd.,2017).

Kent yöneticilerinin kariyer süreçlerini değerlendiren Teske ve Schneider'e göre (1994); Kent Yöneticileri profesyonel yöneticiler olarak kendi kariyerleri için daha büyük şehirleri, daha fazla ücreti, daha fazla kaynağı yönetmeyi, daha fazla yönetsel özerkliği ve profesyonel şehir yöneticiliği alanında daha fazla saygınlığı hedeflerler. Ancak bu hedeflerin yanında girişimci yönetici olma, problemleri çözme ve halka hizmet etme gibi diğer etkenlerle de motive olurlar. Floro (1955), kent yöneticilerinin meslek olarak diğer meslektaşları ile iletişim ve rekabet içinde olmalarını kariyer süreçlerini etkileyen diğer önemli bir faktör olarak değerlendirir. Kent yöneticileri bu kapsamda meslektaşları arasında ya çok para kazanan ya da kentini en iyi yöneten kent yöneticisi olarak tanınırlar. Kent yöneticileri sözleşmelerinde belirlenen zaman aralıkları için performans değerlendirmesine tabi tutulur ve başarı durumları göreve devam etmelerine ya da son verilmesine neden olur (ICMA, 2015–2).

Kent yöneticileri, yerel yönetim yapıları ve görev alanları gereği, kendi yerel yönetim birimleri içinde ve dışında olmak üzere iki boyutta sorumluluk taşırlar. İçeride; yerel bürokrasiyi yönetmeleri, dışarıda ise; farklı sosyal, siyasal, yasal ve ekonomik aktörler ile mücadele etmeleri gerekir. Kent yöneticilerinin içerideki görevleri; organizasyon hedeflerine uygun yerel hizmetlerin daha verimli üretilmesi için birimler arası koordinasyonu sağlamak ve çalışanları motive etmektir. Dışarıdaki görevleri ise; yerel menfaatleri gözeterek şekilde imkânları değerlendirmek, çevresel gelişmeleri takip etmek, çevre yerel yönetimler ve çıkar grupları ile diğer kamu yönetimi aktörleri ve medya birimleri ile işbirlikleri oluşturarak yeni politikalara destek olmaktır. Girişimci kent yöneticilerinin iç yönetimden daha çok dış yönetime odaklanan bürokratik liderler olarak kurumsallaştıkları belirtilmektedir (Teske ve Schneider,1994). LeRoux ve Pandey (2011), kent yöneticilerinin başarı grafiklerini kentler arasında hizmet alışverişi ile de artırdıklarını belirtir. Kent yöneticilerinde, seçilmiş siyasetçiler ile 'yönetsel işbirlikçi', baskı grupları ve diğer aktörler açısından 'demokrasi bekçisi' ve içinden çıktıkları ve bir üyesi oldukları toplum için 'halk temsilcisi' değerlerine sahip olmaları aranır (Demir ve Reddick,2014).

Kent yöneticilerinin görevlerine yönelik çok boyutlu iletişimleri, farklı seviyelerde yönetim politikaları üretmelerine, uygulamalarına ve kısmen siyasete dâhil olmalarına da neden olur. Kent yöneticilerinin karar alma süreçlerine etkileri siyasi taraf olmaktan uzak detaylı danışmanlık yapmak, hedefleri belirlemek, verilen kararları değerlendirmek, liderlik etmek ve sorun çözmek şeklinde özetlenebilir. Profesyonel siyasetçilerden oluşan merkezi yönetim seviyesinde atanmış yöneticilerin karar süreçlerine katkılarına daha az ihtiyaç duyulmasına rağmen, yerel yönetimlerde daha amatör siyasetçilerden oluşan kent meclisleri

atanmış profesyonel yöneticilerin karar alma süreçlerine profesyonel katılımlarına daha fazla ihtiyaç duyacakları öne sürülmektedir (Zhang ve Feiock, 2009).

Zhang ve Feiock (2009), Kent Yöneticilerinin karar alma süreçlerindeki etkilerini ölçtükleri çalışmalarında; siyasi liderlik, yöneticinin profesyonelliği, meclis-yönetici uyumluluğu ve yöneticinin otoritesini incelemiş ve kent yöneticilerinin karar alma rollerini şekillendiren faktörleri açıklamışlardır. Florida eyaletinde yer alan Meclis-Yönetici Modeli ile yönetilen kentlerde yapılan araştırma verileri, atanmış Kent Yöneticilerinin farklı boyutlarda olmakla beraber siyasi karar alma süreçlerine katılımlarının çok yüksek (% 94) bir düzeyde olduğu görülmüştür.

Klase ve Song (2000), Başkan-Meclis modeline önemli eleştiriler getirirken, Meclis-Yönetici modeli yönetimi ise “yolsuzluklarla mücadele”, “verimlilik artışı” ve “ekonomik başarı”, yerel “yönetim harcamalarının azaltılmasına” yönelik girişimlerinden dolayı oldukça başarılı bulmaktadır. Meclis-Yönetici modeli yapılanma, yerel yönetimlerin personel, satın alma ve hizmet sunumu gibi konularda “partizan yaklaşımların etkilerini azaltmak” üzere bir çözüm yolu olarak görülmüştür (Keene vd. 2007).

Kent yöneticilerinin siyaset dışından atanmış olmaları nedeni ile siyasi kararlar içindeki rolleri tarafsızlıklarının eleştirilmesine neden olmaktadır. Bazı kent yönetimlerinde yapılan araştırmalara göre Profesyonel Kent Yöneticisi atamanın demokratik olmadığı gibi klasik şikâyetlere rağmen, planın başarısı dikkat çekicidir. Demir ve Reddick (2014), kent yöneticilerinin görevlerinde başarı sağlamak ve yerel yönetişime katkı sağlayacak kadar siyasi eğilimli olabildiklerini belirtmektedir. Kent Yöneticilerinin sürekli artan maaşları ve sayıları, bu dönemde planın artan kabul gördüğüne işaret etmiştir. Kent Yöneticilerinin; daha az siyasetçi, daha fazla devlet adamı olan kişiler olması öngörülmektedir (Couperus, 2014).

Klase ve Song (2000), hızlı reform süreci yaşayan ve dönüşen yerel yönetim birimlerinde uyumsuzlukların da oluşabileceğini belirtmektedir. Kent yöneticilerinin yönetim yaklaşımları ile vatandaş katılımı ve verimlilik odaklı çalışmaları, özellikle küçük kentlerde mevcut uyumsuzlukların çözümünü kolaylaştırmaktadır. Farklı paydaşların kararlara katılımında denklik durumunda karşıt görüş dengesi de oluşabilir. Seçilmiş ya da atanmış yöneticiler bu karşıtlıklar arasında uzlaşma sağlamayı hedeflerler (Deslatte vd.,2017). Kent yöneticileri yerel yönetim aktörleri arasında uzlaşma sağlama konusunda daha başarılı sonuçlara ulaşırlar

Kent yöneticiliğinin kabulü, meşrulaşması ve yayılmasında kamu tercihi, kamu işletmeciliği ve yeni kamu yönetimi felsefi alt yapının oluşmasına katkı sağlamıştır (Önder, 2012). ABD'nin güçlü serbest piyasası içinde rekabetçi ve işletmeci anlayıştaki dinamik kamu örgütlenmesi (Önder, 2014) de bu yeni modelin başarı ile uygulanması ve örnek alınarak kurumsallaşmasında etkili olmuştur.

## 2.1. ABD’de Kent Yöneticisi Uygulamasının Artışı

ABD'nin kuruluş sürecinden günümüze kadar halkların demokratik ortamda yaşamalarını sağlayacak gelişmeler görülmüştür. ABD'nin ‘Federal-Eyalet-Yerel’ olmak üzere üç kademeli yönetim anlayışında, Federal Anayasaya uygun olarak yönetsel yapılanmanın her kademesinde Yasama-Yürütme-Yargı organlarının özgün modelleri bulunmaktadır (Önder, 2014). Yönetim kademelerinin federal anayasa çizgilerine uygun anayasa/yasalarını yapma yetkisi bulunması ve yerel toplulukların özgün kültürel geçmişleri, ülke genelinde yasal ve yönetsel yapılanmalarda çeşitliliğin ana nedenleridir.

Kent Yöneticisi atama eğilimleri ABD’de 1970’lerde ve 1980’lerde artış göstermiştir. ABD’de 1970-80’lerde 19 eyalette yapılan yasal düzenlemeler ile kent meclislerinin Kent Yöneticisi atama yetkisi kullanabilmesi sağlanmıştır. Kentlerden bazıları eyalet yetkilendirmesi olmadan da kendi yerel yasal düzenlemeleri ile meclislerinin Kent Yöneticisi atamasını sağlamıştır. Modelin uygulanmaya başlamasından günümüze ABD’de bütün kentlerinde atanmış Kent Yöneticisi bulunan 7 eyalet (Arizona, Delaware, Maryland, Massachusetts, Nort Carolina, New Jersey, Virginia), hiç Kent Yöneticisi atanmamış

olan sadece 5 Eyalet (Arkansas, Hawaii, Oklahoma, Tennessee, Vermont) bulunmaktadır. ABD genelinde yerel yönetimlerin yaklaşık yarısında Kent Yöneticisi modeli uygulanmaktadır (Istrate ve Mills, 2015).

**Tablo 2. ABD’de Yerel Yönetim Modellerinin Dağılımı**

YEREL YÖNETİM MODELİ	1984	1988	1990	1992	1996	2000	2004	2007	2008	2010	2012	2014
Meclis – Yönetici	2290	2356	2420	2441	2760	3302	3453	3520	3520	3543	3661	3677
Başkan – Meclis	3686	3686	3645	3635	3319	2988	3089	3131	3131	3158	3315	3315
Diğer Modeller	627	624	617	610	589	542	546	543	543	548	562	563
Toplam	6603	6666	6682	6686	6668	6832	7091	7194	7194	7249	7539	7555

**Kaynak:** Svava ve Nelson, 2008 ve ICMA, 2010-2012-2014

ABD yerel yönetim yapılarının son 40 yıl için genel bir değerlendirmesi yapıldığında, yerel yönetim birimlerinin toplam sayısının ve Kent Yöneticisi uygulamalarının artış gösterdiği dikkat çekmektedir. 1980’li yıllardan itibaren Belediye Başkanı ile yönetilen yerel yönetimlerin azaldığı ve Kent Yöneticisi ile yönetilen yerel yönetimlerin belirgin sayısal artışı görülmektedir.

Amerikan yerel yönetimlerinde Meclis-Yönetici Modelinin yanında Başkan-Meclis modelinde de rastlanan atanmış Profesyonel Kent Yöneticileri yaygınlaşmaktadır (Keene vd. 2007). Svava ve Nelson, (2008) Nüfusu 10000’i geçen ve Başkan-Meclis modeli uygulanan şehirleri incelediği çalışmada, bu kentlerin % 48’inde seçilmiş Belediye Başkanına ilave olarak profesyonel atanmış Kent Yöneticilerinin de bulunduğu belirtilmiştir. Bu modeli uygulayan yerel yönetimlerde yönetici atamalarının yaklaşık % 50’si Başkan ve Meclis mutabakatı ile % 25’i sadece başkanın kararı ile diğer % 25’i de sadece meclisin kararı ile atanır ve Kent Yöneticilerine benzer işlev görürler.

ICMA (2012) verilerine göre ABD’de toplam nüfusun 92 Milyonu Meclis Yönetici modeli uygulayan yerel yönetimlerde yaşamaktadırlar. Atama ile görevlendirilen Kent Yöneticilerinin Teksas eyaletine bağlı büyük şehirin (Houston haricinde) tamamında kabul gördüğü dikkati çekmektedir. Nüfus yoğunluğu en çok olan 30 ABD kenti içinde nüfusu 1 milyonu aşan kentler arasında da Meclis Yönetici modeli başarıyla uygulanmaktadır. Bu gruptaki kentler nüfus dağılımları bakımından Teksas eyaletinde yoğunlaşmaktadır (NLC, 2016).

## 2.2. Kent Yöneticiliği Uygulama Örnekleri

Merkezi hükümet sistemlerinin farklı yapılanmaları içinde yerel yönetim organlarının belirlenmesi ve işleyişine yönelik kısmen farklı tedbirler içerir. Birleşik Krallık, ABD ve Kanada gibi öncülleri ile Anglosakson yönetim anlayışının; liberal ekonomi, Taylorist bilimsel yönetim yaklaşımı ve özel sektör işletme prensiplerinin yerel yönetimlerde de başarılı deneyimleri görülür. Birleşik krallık yönetsel yapısı, yerel meclislerle yönetilen County’ler şeklinde kentsel yönetim yapıları ile bilinir (Lijphart, 2014). Kıta Avrupa’sında ise Almanya ve Fransa temelinde görülen klasik bürokratik yönetim anlayışları, teknokrat özellikli yöneticilik ve daha sınırlandırılmış hiyerarşik yöneticilik yapıları ile dikkati çeker. Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arası ilişkiler ise hiyerarşik yönetim anlayışı içinde ele alınır ve aralarında vesayet ilişkisi bulunur.

**Tablo 3. Dünyada Kent Yöneticisi Uygulamaları**

Ülkeler	Merkezi Yönetim Sistemleri
<b>ABD (1908)</b>	BAŞKANLIK SİSTEMİ
<b>FİNLANDİYA</b>	PARLAMENTER CUMHURİYET
<b>İRLANDA</b>	
<b>İTALYA (1992)</b>	
<b>İNGİLTERE</b>	ANAYASAL / PARLAMENTER MONARŞİ
<b>KANADA (1840)</b>	
<b>AVUSTRALYA</b>	
<b>YENİ ZELANDA</b>	
<b>NORVEÇ (1992)</b>	
<b>HOLLANDA (1910)</b>	

**Kaynak:** (Howard ve Sweting, 2007; Blair ve Janousek, 2014; Okcu ve Özgür, 2013)

Kent Yöneticisi Modelleri Amerikan kentleri arasında farklılıkları olan özgün yapılanmalar içerirken, Avrupa uygulamalarında kent yöneticisi modeli ülke içinde genellikle tek tip yapılanma olarak tercih edilmektedir (Couperus, 2014). Yerel yönetimlerde yönetimin siyasetten ayrılması, verimlilik ve etkililik ölçütlerinin ön plana çıkarılması, klasik bilimsel yönetimi ve yeni kamu işletmeciliğini işaret eder. Birleşmiş Milletler 2012 de, dünya çapında gelişme için kamu yönetimi yapılanmalarında demokratik yönetişimin ve yerel liderliğin önemini vurgulamıştır. Sürdürülebilir yerel gelişme için kamu yönetimlerinin desantralize olması ve yerel yönetimlerde yerel yönetişimin güçlendirilmesi önerilmiştir (Blair ve Janousek, 2014).

Kent yöneticisi uygulamalarında siyasal karar alma süreçlerine katılım düzeyleri farklılık göstermektedir. Karkin'a göre (2013:302) *Hollanda*'da kent yöneticileri olarak isimlendirilebilecek belediye başkanları siyasi parti kökenli olsalar da, bakanlık tarafından atanmaları, tüm birimlerin ve meclisin başkanlığını yapmaları nedeni ile siyasi yönlerini karar süreçlerine dâhil etmeyerek tarafsız karar verirler. *İtalya*'da Kent Yöneticilerinin siyasal kararlara katılımı, öncelikli olarak kentin geleceği açısından olmak üzere vatandaş şikâyetlerinin çözümü ve kurumsal ilişkiler açısından gerçekleşmektedir. Yerel politikacıların yönetim süreçlerine katılımı bütçe faaliyetlerinde etkili iken diğer faaliyetlerde daha zayıftır (Sancino ve Turrini, 2009).

*Finlandiya* yerel yönetim kademeleri içinde yer alan belediyelerin temel organlarından birisi de Kent Yöneticileridir. Kent meclisi yasa gereği Belediye Başkanı ya da Kent Yöneticisi modelinden birini tercih edebilir. Başkan seçilecek ise meclis üyeleri arasından seçilir. Kent Yöneticisi atanacak ise profesyonel bir yönetici yine meclis tarafından belirlenerek atanır. Kent Yöneticisi, temsili görevler ve meclis üyeliği haricinde başkanın bütün görevlerini yapmak üzere belediye yönetim kuruluna karşı sorumlu olan en üst düzey belediye memurudur (Tuzcuoğlu, 2013:226).

Howard ve Sweting (2007) *İrlanda* yerel yönetimlerinde Kent Yöneticilerini atama işleminin Ulusal Atama Dairesi'ne yapılan tavsiye ve değerlendirme sonucuna göre gerçekleştiğini belirtmektedir.

*İtalya*'da 1992 de kabul edilen Bassanni Kanunu ile nüfusu 15000 üzeri olan yerel yönetimlerde Belediye Başkanı tarafından Kent Yöneticisi atanabilmesi sağlanmıştır. *İtalya*'da uygulanan Meclis-Yönetici Modeli yerel yönetimler, yönetim reformları kapsamında şekillenmiştir. Kent Yöneticisi atamalarının sonucu olarak bu pozisyonların hem kent yerel yönetim birimlerinin başı, hem de seçilmiş ve atanmış birimler arasında önemli bir ara bağlantı noktası olarak görev yaptıklarını belirtilmiştir (Sancino ve Turrini, 2009).



Koçak (2013:403), İtalyan yerel yönetim kademelerinden belediyelerde merkezce atanan belediye başkanlarının yanı sıra, yönetsel birimlerin yönetimini yapan bir belediye sekreterinin de merkezi yönetim tarafından atandığına değinmektedir. Belediyenin günlük yönetim faaliyetlerinden doğrudan sorumlu olan Belediye Sekreteri diğer Kent Yöneticisi modellerinde olduğu gibi yönetsel birim faaliyetlerinin kamu yönetimi ve hukuk açısından uygunluğunu da kontrol eder.

*Kanada* yerel yönetim yapılanması, İngiliz ve Fransız öncülerine benzer yönleri ile açıklanabilir. Eken ve diğerlerine göre (2013:467), Fransız yönetiminin hâkim olduğu ve kısıtlı, hiyerarşik, katı yerel yönetim yaklaşımlarının aksine, 1760'lar sonrasında İngiliz Anglosakson yönetim kültürünün hâkim olduğu dönemde yerel yönetimler daha fazla önem kazanmıştır. 1840'lardan sonra Kanada yönetsel yapısının eyalet ve ilçelere bölünmesi ile atanmış kent yöneticileri de görülmeye başlamıştır. Kanada'da İngiliz yerel yönetim anlayışına ve Amerikan federal sistemine benzer şekilde yerel yönetimlerde eyalet yapılarının alt birimi olarak "County'ler" bulunmaktadır. County'lerin özerk yetkilendirilmesi, yerel yönetim modellerinin de Amerika örneğinde olduğu gibi çeşitlilik göstermesine neden olmuştur. Kanada yerel yönetimlerinin hâkim modeli Amerika ve İngiltere'de de yayılan Meclis-Yönetici modeli olarak görülmektedir. 'İdari İşler Amiri' (Chief Administrative Officer-CAO) ismi verilen Kent Yöneticileri, meclis kararlarının icrası için yönetim fonksiyonlarını yerine getirir.

Amerika örneğindeki atanmış olan Kent yöneticisinin yönetsel birim yöneticilerini bizzat ataması özelliği *Avustralya* örneğinde Meclis görüşmesi sonucunda verilen ortak kararla gerçekleşir (Howard ve Sweting, 2007).

*Norveç* 1905 yılında İsveç'ten ayrılıp bağımsızlığını ilan ettiğinden beri kamu yönetimi yapısı klasik Weberyen bürokratik modelde olmuştur. Yerel yönetimlerde kısmen kullanılan Meclis-Yönetici modelindeki kent yöneticileri 'Radmann' uygulaması, 1992 yılında bir kanun ile bütün belediyelerde zorunlu olarak uygulamaya koyulmuş ve Meclis tarafından atanan Kent Yöneticileri görevlendirilmiştir (Blair ve Janousek, 2014).

*Hollanda'da* yerel yönetim reformları, uygulama olarak 1910'lu yıllarda Meclis Yönetim Modeli ve Kent Yöneticisi modeli uygulamalarını da kapsar. Kent Yöneticisi modelinin Hollanda'da ABD kadar kabul görmemesinin nedeni olarak Kıta Avrupası ve Amerika genel yönetim yaklaşımları arasındaki farkı işaret etmiştir. Amerika'da siyaset bağlantısı olmayan Kent Yöneticisi, Hollanda'da parti kökenli siyasi görevli olarak uygulanmaktadır (Couperus, 2014). Hollanda'da Kent Yöneticisi uygulaması özellikle dünya savaşları arasındaki ekonomik bunalım döneminde kent ekonomilerinin daha etkin yönetilmesi için tercih edilmiştir. Amerika örneğindeki bağımsız karar alan kent yöneticisi yerine Hollanda kent yöneticileri verimlilik kontrolü yapan müfettişler tarafından sürekli denetim altındadırlar. Hollanda AB kurucu üyeliği ve devam eden süreçteki yönetim yapılanmasında Belediye Sekreterleri olarak siyasi olmayan, doğrudan başkana karşı sorumlu yerel yöneticiler, verimlilik ve etkinlik amaçlı olarak görevlendirilmiştir. Kent sekreteri yönetsel birimler arasındaki koordinasyon ve işbirliğini sağlayarak, etkin hizmet sunumunu sağlamakla görevlidir. Bu kapsamda Belediye Başkanları da Kent Yöneticisi ölçütlerini yansıtır şekilde uygun eğitim ve deneyim ölçütleri ön planda olacak şekilde, profesyonel yönetici statüsünde atanmaktadır (Karkın, 2013:302).

*Rusya* yerel yönetimlerinde, Anayasada özerk olarak tanımlanan yerel yönetimler, 1993 Yerel Yönetim Yasasında, kent yönetim modelleri de tanımlanmıştır. Yasada Meclis Başkan modelinin farklı çeşitlerinin de uygulanabileceği belirtilmiştir. Ancak uygulamada Güçlü Başkan-Zayıf Meclis modeli daha fazla yer bulmuştur. Kent Yöneticisi uygulamasına da işaret eden yasa, Belediye Müdürünün belediye meclisinin onayı ile belediye başkanı tarafından atanabileceğini ve sözleşme ile istihdam edilebileceğini belirtmektedir. Belediye Müdürleri uygulamada az tercih edilen istisna olarak kalmıştır (Akyıldız, 2013:569).

Kent Yöneticileri dünya uygulamalarında da ABD'de olduğu gibi farklı içerikte görevler icra ederler. Kent Yöneticilerinin her kentte mevcut olan ortak görevleri; meclis kararlarını icra etmek, kentin günlük işlerinin icrasını sağlamak ve kent bütçesini hazırlamak olarak sayılabilir (Istrate ve Mills, 2015).

Kent yöneticisi uygulamasının ABD gibi Başkanlık yönetim sisteminin önemli temsilcisi olan bir ülke yönetiminde başarılı bir şekilde uygulanmasının yanında, Parlamenter Monarşi yönetim sistemi ile yönetilen İngiltere, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda, Norveç ve Hollanda gibi Anglosakson ve kıta ülkelerinde de başarı ile uygulanmaya geldiği görülmektedir. Türkiye gibi parlamenter cumhuriyet yönetim sistemini uygulayan İtalya, Finlandiya ve İrlanda da Kent yöneticisi uygulaması dikkat çekmektedir.

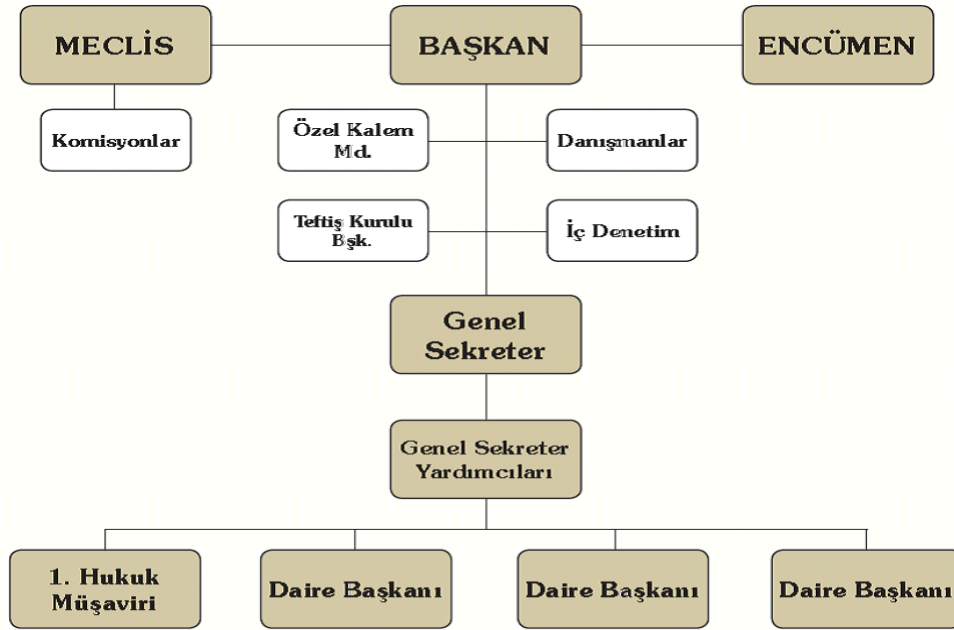
Kent yöneticilerinin diğer model yöneticilerinden ayırıcı farkı, ekonomik sorunların diğer yerel sorunların yaşandığı dönemlerin ardından sergiledikleri daha stratejik, daha kapsamlı, daha detaylı özellikleri ile sürdürülebilir kalkınma tecrübelerinin başarısı ile görülür (Deslatte vd.,2017). Yönetişim yaklaşımı ile birlikte yönetim anlayışı ön plana çıkmış, bu katılımcı yönetimi sağlamak da artık profesyonel yöneticiliğin ölçütlerinden sayılmaktadır (Ayhan ve Önder, 2017). Katılımcılık sadece siyasal anlamda seçimlerde değil yönetimin her kademesinde uygulanabilecek lider özelliğine sahip profesyonel yöneticiler ile etkin olarak sağlanmaktadır.

### **3. TÜRKİYE'DE KENT YÖNETİCİLİĞİ UYGULAMASININ UYGULANABİLİRLİĞİ**

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sına göre Türkiye'de yerel yönetimler, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler olarak üç ana grupta sınıflandırılmaktadır. Türkiye yönetsel alt birim olarak 81 il ve 919 ilçeye bölünmüştür. Belediye yerel yönetimleri olarak 30 ilde Büyükşehir Belediye Yönetimi, 51 ilde Belediye yönetimi uygulanmaktadır.

Türkiye'de 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı 'Belediye Kanunu' ile kurulan belediyeler, 1963 yılında 1580 sayılı Belediye Kanununda yapılan değişiklik ile doğrudan seçilen belediye başkanları ile yönetilmeye başlamıştır. Büyükşehir Belediye uygulaması ise 1984 yılında kabul edilen 2972 sayılı 'Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun' yerine 5216 sayılı 'Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun kabulünden itibaren mevcuttur. Kuruluşundan buyana belediyeler üzerinde mevcut olan güçlü merkezi vesayet 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı 'Belediye Kanunu' ile azaltılmıştır. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı 'Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yapılan düzenlemeler ile kasaba belediyeleri ilçe ve il belediyeleri ile birleştirilmiş, 2014 yılından itibaren etkinliği az olan küçük belediyeler kapatılarak 2000 yılında 3215 olan belediye sayısı 1397'ye düşmüştür. 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanun ile Büyükşehir Belediye sayıları 30 olurken, sorumluluk alanları da bütün şehir olarak güncellenmiştir. Yeni kanun ile büyük şehirlerin yüz ölçümü yanında, sorumlulukları da artmıştır (TBB, 2015).

Şekil 2. Büyükşehir Belediyesi Organizasyon Şeması



Kaynak: (TBB,2015)

Türkiye nüfusunun % 70'i Büyükşehir Belediye sınırlarında, % 23'ü diğer il sınırlarında, % 7'si bu illere bağlı eski statüsünü koruyan köylerde yaşamaktadır. Büyükşehir Belediyeleri ana hizmetleri il geneline ulaştırırken küçük çaplı yerel hizmetleri ise ilçe belediyeleri icra etmektedir. Büyükşehir belediyesi bulunan 30 ilde 2013 yılında 'İl Özel İdaresi' ve 'Köy' statüsü kaldırılmıştır. İl belediyesi olan kentlerde bu uygulama devam etmektedir (TBB, 2015).

Yerel yönetimlerin Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve yasalardaki düzenlemelerine ek olarak yasa hükmünde olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da (AYYÖŞ) uygulanmaktadır (TBB, 2015). AYYÖŞ'de Türkiye'nin onaylamadığı başlıklardan birisi de yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmelerini serbestçe yapabilmesi konusundadır. Belediyelerde memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler istihdam edilebilir. Kent Yöneticileri sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilebilir. Ancak, Büyükşehir belediyelerindeki atanmış genel sekreterler bir nevi alanında uzman yöneticiler olarak değerlendirilebilir.

Türkiye'de kent yöneticiliği uygulaması Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecinde yapılacak yerel yönetim reformları kapsamında ele alınabilecek olan bir yönetim felsefesidir. Belediye yönetim yapılarında son yirmi yıla yayılan gelişmeler mevzuatlarda değişim imkânı olduğunu işaret etmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerle idari hiyerarşik bağlantılarının devam etmesinin yanında kendi kendine yeten ekonomik kapasitelerini geliştirmeleri açısından profesyonel kent yöneticilerine imkân tanınması merkez üzerindeki ekonomik ve idari yükü de azaltacaktır. Deslatte vd. (2017), yerel yönetimlerde yönetim önceliklerindeki değer çatışmalarının çözümü için kullanılacak büyüme, yeniden yapılanma, kaynakların korunması ve yaşam kalitesi gibi stratejik konulardaki kararlar "dengeli" ya da bir konuda "eğilimli" oluşturulabilir. Kent Yöneticisi tercihiyle de stratejik kararlar arasında büyük oranda denge kurulabilir.

Türkiye açısından özellikle gelir ve hizmet hacimleri yüksek olan büyükşehirlerde profesyonel kent yöneticilerinin istihdam edilebileceği stratejik yönetim hedeflerinin ve politika seçeneklerinin başarısı açısından değerlendirilebilir (Deslatte vd., 2017).

Cumhurbaşkanlığı sistemi değişimi ile sorunların odak noktalarından biri olan mevcut bürokrasinin daha rasyonel ve etkin bir yapı kazanması (Çalışkan ve Önder, 2017) yerel bürokrasi ve yönetim yapısında da yaşanacak değişimlerle etkisini gösterecektir. Kent yöneticisi modeli bütün yönetim sistemi türlerinde başarılı uygulama alanı bulması, Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı (Başkanlık) yönetim sistemi sürecinde de başarılı kent yönetimi uygulamalarının arttırılması ve sürdürülebilir demokratik kent yönetimi için özgün yönetim kültürümüze göre değerlendirilmesi ve yine özgün Profesyonel Kent Yöneticiliği uygulamasının oluşturulması incelemeye açık bir konudur.

## SONUÇ

Demokratik yönetim anlayışının yayılması ile birlikte gelişen ve çeşitlenen yönetim yapıları, temelde halkın ve yerel yönetim yapılarının koordineli ve katılım sağlayarak işlemlerini sağlayacak şekilde tasarlanmıştır. Tarihsel gelişim sürecinde nüfus ve teknolojik imkânların artışı ile yönetim yapıları da tamamen olmasa da kademeli olarak kendini yenilemiş ve karmaşıklaşmıştır. Daha etkin ve verimli yönetim ihtiyaçları, modern dönemin ardından post modern etkileri de dikkate alarak karşılanmaktadır.

Klasik anlamda yerel yönetimlerin seçilmiş aktörlerin önderliğindeki geleneksel kurumlarda sunulması yerine seçilmişlerin gözetiminde olmak kaydıyla profesyonel kamu hizmeti sunucuları ve yine profesyonel yerel yöneticiler tarafından sunulması anlayışına geçilmesi post-modern dönemde artış göstermektedir. ABD ve diğer gelişmiş demokratik ülke yerel yönetimlerinde, özel sektör tekniklerinin kullanılması Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim yaklaşımlarının sonuçlarından biri olarak görülmektedir. Yerel yönetim yapılarında profesyonel yerel yöneticilerin görülmesi ABD'de daha uzun yıllara dayanmaktadır.

Yönetim fonksiyonunu halk adına, halk için icra edilmesinde küçük ölçekli toplumların yerel yönetimlerinde yönetim ihtiyaçları daha az karmaşık iken, nüfus hacmi büyüyen ve hizmet ihtiyaçları artan toplumlarda ise daha fazla karmaşık ve kapsamlı kamu hizmeti sunma ihtiyacı ile karşılanmaktadır. Yönetimsel sorunların siyasal boyutu haricinde yapısal ve fonksiyonel problemlerini çözmek açısından profesyonel kent yöneticisi anlayışı, büyük şirketlerde ana politikaların hissedarlar tarafından belirlenmesi ve bu politikaların da CEO'lar tarafından etkin bir şekilde uygulanmasına benzetilebilir. Kent yöneticilerinin profesyonel anlamdaki tecrübe ve çok boyutlu iletişim başarıları sayesinde, yerel yönetimin gelişmesi ve Adem-i Merkeziyetçi, daha özerk bir yerel yönetişimin daha etkin uygulanması öngörülebilir.

Kent yöneticilerinin atanması, seçilmiş yöneticilerin stratejik etkinliğini arttırmak üzere günlük yerel hizmetlere ayrılan zaman ve enerjilerini toplumun geleceğine yönelik stratejik kararlar için kullanabilmelerini de sağlar. Rekabetçi bir şekilde kendilerini ispat ederek geliştiren profesyonel yöneticilerin uzun dönemde de halkın çıkarlarına daha çok katkı sundukları üzerine destekleyici bulgular vardır. Bu yöneticiler sayesinde, temel yerel hizmetler daha ekonomik, daha etkin, daha verimli, daha hesap verilebilir düzeyde gerçekleştirilmektedir.

Sonuç olarak; ilk ve başarılı örnekleri ABD'de görülse de, Anglosakson yönetim geleneğinin vatandaş ve demokrasi odaklı yerel yönetim anlayışı ekseninde doğmuş olması başarı faktöründe önemli bir yere sahiptir. Belediye başkanlarının bulunduğu yapılarda da Kent Yöneticisi atanmaya başlamış olması profesyonel yöneticilerin toplum nazarında ne kadar da meşrulaştığına işaret olarak değerlendirilebilir. Başkan-Meclis ve Meclis-Yönetici modeli olarak iki yaygın yerel yönetim modeli dikkati çekse de, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi için uygulamada göze çarpan kısmen alternatif olacak melez bir yerel yönetim modeli tanımlaması 'Başkan+Meclis+Yönetici' olarak değerlendirilebilir. Yetki ve görev çatışmalarının yaşanmaması, yasal alt yapının ve görev sınırlarının toplumsal mutabakat ile alınmış olması bu melez sistemin de başarı ile uygulanabileceğini göstermektedir.

Bu açıdan özellikle 2012 yılında kabul edilen 6360 Sayılı kanun ile Türkiye'de bazı kentlerde bütün şehir yönetimi uygulamasının yaygınlaştırılması ile sayıları 30 olan Büyük Şehir Belediyelerinin, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Uyum süreci ile beraber değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu

durumda “Profesyonel Kent Yöneticisi” kavramının Türk Tipi Yerel Yönetim Modellemesine dâhil edilmesi başarılı sonuçlara öncüllük edebilir. Yeni yerel yönetim yapılanması ile temel yerel hizmetler Büyük Şehir Belediyeleri tarafından doğrudan ya da yerel temsilci birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Kent sorumluluk alanları artan yeni büyük şehir belediyelerinin yönetsel bazı sorunlar yaşayabileceği de değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin sadece siyasal yönetimi değil koordinasyon içindeki profesyonel yönetim modellerinin uygulanması da önem kazanmaktadır.

Belediye Başkanlarının yanında ya da yerine daha profesyonel yönetici seçeneklerinin tespit edilmesi durumunda halkın ortak temsil yetkisi verdiği yerel meclislerin yerel ihtiyaçlar kapsamında atanmış yöneticilere yerel yönetimler içinde görev verebileceği düşünülmektedir. Bu sistem sadece siyaset odaklı gelişen seçilmiş yerel yöneticilerin yanında/yerine alan uzmanı olan kent yöneticilerinin günümüz karmaşık yerel ihtiyaçlarına daha etkin cevap bulabilmesini sağlayacaktır. Türk yerel yönetimlerinde de diğer örneklerinde olduğu gibi kendi yönetim kültürüne ve ihtiyaçlarına özgü *Türk Tipi Profesyonel Kent Yöneticisi* yönetim modeli oluşturulması, zengin yönetim tarihimizin küresel anlamda örnek alınmasına da imkân tanır.

Yönetim kültürümüzde “Enderun” tecrübesine dek uzanan profesyonel yöneticiliğinin önemi ve kazanımları göz önünde tutularak, daha çok özel sektörde başarılı uygulama alanı bulmuş ve kamu yönetiminde de sonradan giderek yaygınlaşan ve kabul görmekte olan profesyonel yöneticilik sisteminin ülkemizde de uygulanması birçok açıdan fayda sağlayacaktır. Politikaları geliştirme ve uygulamaları kontrol etme ile üst siyasi iradeyi yenilikçi ve gelecek odaklı bir yapıya taşıyacaktır. Profesyonel yöneticilerin yetiştirilip geliştirildiği ve kabul gördüğü bir sistem ile siyasi iradenin de politikaların yapım ve uygulamasında elini daha da güçlendirmesi büyük olasıdır. Üst siyasi yönetimin teknik detaylarda boğulmasını da önleyecektir.

Bu kapsamda yerel yönetim reformları planlanırken ve uygulanırken ülkemizin mevcut yapısına uygun kendine özgü, sosyoekonomik, coğrafi, kültürel, özellikleri dikkate alınmalıdır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi için uyum sürecinde gerçekleştirilecek yapısal reformlar kapsamında yerel yönetim modelleri, kademeleri, büyüklükleri planlanabilir ve durumsal özelliklerine uygun özgün yapılar her yerel yönetim birimi için uygulanabilir. Profesyonel kent yöneticilerinin daha etkin yerel yönetim icra edebileceği, siyasi kaygıdan uzak, atama meclislerine karşı görev ve performans sorumluluğu olacak “Profesyonel Kent Yöneticisi Modelinin” de Türkiye yerel yönetim yapısına yönelik yeni reform sürecinde uyarlanabilirliği değerlendirilebilir.

## KAYNAKÇA

- Akyıldız, F. (2013), Rusya’da Yerel Yönetimler, Dünyada Yerel Yönetimler, Örnekler Uygulamalar, s. 545-584, Seçkin Yayıncılık.
- Ayhan, U. (2008), “Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler”, Sayıştay Dergisi, Sayı : 70 s. 103-120.
- Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı”, Gazi İktisat ve İşletme Dergisi, C:3, S:2.
- Blair, R. ve Janousek, C. L. (2014), “City Management in the United States and Norway: A Comparative Analysis of Professional Orientations”, International Journal of Public Administration, 37:8,s. 484-493, DOI: 10.1080/01900692.2013.865645
- Couperus, S. (2014), “The managerial revolution in local government: municipal management and the city manager in the USA and the Netherlands 1900–1940”, Management & Organizational History, 9:4, s. 336-352, DOI: 10.1080/17449359.2014.989236
- Çalışkan, E. ve Önder, M. (2017) “Başkanlık Sistemi ve Mevcut Kamu Kurumları Üzerine Olası Etkileri” Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt:10 Sayı:49 Nisan 2017. ISSN:1307-9581. www.sosyalarastirmalar.com
- Demir, T. (2011), “Professionalism, Responsiveness, and Representation: What do They Mean for City Managers?”, International Journal of Public Administration, 34:3, s. 151-158, DOI: 10.1080/01900692.2010.533066
- Demir, T. ve Reddick, C.G. (2014), “Political Orientation and Policy Involvement of City Managers: An Empirical Study of the Value-Activity Relationship”, Springer Science Business Media New York, Public Organization Rev.
- Deslatte, A., Swann W.L. ve Feiock, R.C. (2017), “Three Sides of the Same Coin? A Bayesian Analysis of Strategic Management, Comprehensive Planning, and Inclusionary Values in Land Use” Journal of Public Administration Research And Theory, 415–432. doi:10.1093/jopart/muw054
- Eken, M., Tuzcuoğlu, F. ve Özcan, L. (2013), Kanada’da Yerel Yönetimler, Dünyada Yerel Yönetimler; Örnekler-Uygulamalar, s. 449-479. Seçkin Yayıncılık.
- Floro, G.K. (1955), “Continuity in City-Manager Careers”, American Journal of Sociology, Vol. 61, No. 3 (Nov., 1955), s. 240-246, Published by: The University of Chicago. <http://www.jstor.org/stable/2772136>, 23.01.2017 18:52
- Howard, J. ve Sweeting, D. (2007), “Addressing the legitimacy of the council-manager executive in local government”, Local Government Studies, 33:5, s. 633-656, DOI: 10.1080/03003930701627316, 18.03.2015,13:23.
- ICMA (2008), Forms of Local Government, [http://icma.org/en/icma/knowledge\\_network/documentsDocument/9135/Forms\\_of\\_Local\\_Government\\_Structure](http://icma.org/en/icma/knowledge_network/documentsDocument/9135/Forms_of_Local_Government_Structure), (23.01.2017)
- ICMA (2010), Form of Government Statistics: U.S. Municipalities with a Population of 2,500 or greater. <http://icma.org/>. (05.04.2017)
- ICMA (2012), The Municipal Year Book 2012, Washington, D.C. Form of Local Government: Longitudinal Statistics (1984 – 2012) ICMA.

- ICMA (2014), Form of Government Statistics – Municipalities . <http://icma.org/>. (05.04.2017)
- ICMA (2015-1), Council Manager Form of Government; Frequently Asked Questions, [http://icma.org/en/icma/knowledge\\_network/kn/Document/2705/CouncilManagerForm\\_of\\_Government\\_Frequently\\_Asked\\_Questions\\_brochure](http://icma.org/en/icma/knowledge_network/kn/Document/2705/CouncilManagerForm_of_Government_Frequently_Asked_Questions_brochure), (23.01.2017.19:10)
- ICMA (2015-2), Professional County Management, The Benefits to Your County, <http://icma.org/en/Search?s=Professional%2BCounty%2BManagement>, (23.01.2017)
- ICMA (2015-3), Professional Local Government Management, The Benefits to Your Municipality, [www.icma.org](http://www.icma.org), (23.01.2017).
- Istrate, E. ve Mills, C. (2015), “An Overview of County Administration, Appointed County Administrators”, NACo Trends Analysis Paper Series, Issue 4, June 2015, ([www.naco.org](http://www.naco.org))
- Karkin, N. (2013), Hollanda Yönetmel Düzeninde Yerel Yönetimler, Dünyada Yerel Yönetimler, Örnekler-Uygulamalar, s. 283-308, Seçkin Yayıncılık.
- Keene, J., Nalbandian, J., O’Neill, J., Portillo, S. ve Svava, J. (2007), "How Professionals Can Add Value to Their Communities and Organizations", Public Management.
- Klase, K. A. ve Song, S. G. (2000), "Evaluating the influence of the county manager form of government on county conflict", Public Administration Quarterly, Vol. 24, No. 3 s. 286-304, <http://www.jstor.org/stable/40861811>
- LeRoux, K. ve Pandey, S.K. (2011), “City Managers, Career Incentives, and Municipal Service Decisions: The Effects of Managerial Progressive Ambition on Interlocal Service Delivery”, Public Administration Review, July/August 2011, s. 627-636.
- Lijphart, A. (2014), Demokrasi Modelleri; Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları. Çev:Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun. İthaki Yayınları.
- Markowitz, D.L. (2003). Town Meeting Day, Vermont Tradition, [www.sec.state.vt.us/kids/pubs/Town\\_Meeting\\_Middle\\_School.pdf](http://www.sec.state.vt.us/kids/pubs/Town_Meeting_Middle_School.pdf), (18.12.2016)
- NLC (2016), National League of Cities. [www.nlc.org/build-skills-and-networks/resource/cities-101/city-structures/forms-of-municipal-governmmnt](http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resource/cities-101/city-structures/forms-of-municipal-governmmnt). (06.11.2016)
- Okcu, M. ve Özgür, H. (Ed.) (2013), Dünyada Yerel Yönetimler, Örnekler-Uygulamalar, Seçkin Yayıncılık.
- Önder, M. (2014). "Amerika Birleşik Devletleri", Yönetmel Yapı İncelemeleri, s. 65-110, Nobel Akademik Yayıncılık, Yayın No 918.
- Önder, Murat (2012). “Reinventing Government: Historical Foundations, Philosophy, Critique, and Future Implications.” Akademik Bakış Dergisi, Ocak 2012. S. 28
- Önder, M. (1995). “Üst Düzey Yöneticilerinin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi: Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Durum”. *Türk İdare Dergisi*, Yıl:, 67.
- Parlak, B. ve Caner, C. (2013). Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetmel Yapılar. Orion Kitapevi
- Rogers, E.M. (1983). Diffusion of Innovation (Third Edition), The Free Press.ISBN 0-02-926650-5.



Ryan, Bryce, ve Neal C. Gross (1943), "The Diffusion of Hybrid Seed Corn in Two Iowa Communities," Rural Sociology, Rogers, E.M. (1983), Diffusion of Innovation (Third Edition), The Free Press.ISBN 0-02-926650-5,s. 47.

Sancino, A. ve Turrini, A. (2009), "The Managerial Work of Italian City Managers: An Empirical Analysis", Local Government Studies, 35:4, s. 475-491, DOI: 10.1080/03003930903003704.

Sobacı, Z. ve Köseoğlu, Ö. (2016) Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler; ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore. SETA Yayınları 63.

Svara, J. H. ve Nelson, K. L. (2008), "Taking Stock of the Council-Manager Form at 100". Public Management.

TBB (2015), "Türkiye'de Yerel Yönetimler", Türkiye Belediyeler Birliği, ISBN: 978-605-9186-05-6.

Teske, P. ve Schneider, M. (1994), "The Brureauctatic Entrepreneur: The Case of City Managers", Public Administration Review, July 1994. Vol. 54. No.4. Pg. 331-340.

Toprak, Z. (2011), Yerel Yönetimlerde Başkanın Politik Lider Rolü. İÜHFMC. LXIX, S.1 -2, s. 299-316.

Tuzcuoğlu, F. (2013). Amerikan Federal Sisteminde Yerel Yönetimler, Dünyada Yerel Yönetimler, Örnekler-Uygulamalar, s. 215-244, Seçkin Yayıncılık.

Watson, D. J. ve Hassett, W.L. (2004), "Career Paths of City Managers in America's Largest Council-Manager Cities", Public Administration Review, March/April 2004, Vol. 64, No. 2. s. 192-199.

Woodruff, C.R. (1928) The City Manager Plan. American Journal of Sociology, Vol. 33, No. 4 (Jan., 1928), pp. 599-613. Published by: The University of Chicago Press. <http://www.jstor.org/stable/2765695>, 30.03.2015,19:09.

Zhang, Y. ve Feiock, R. C. (2009), "City Managers' Policy Leadership in Council-Manager Cities", Journal of Public Administration Research and Theory, July 2009, JPART 20, s. 461-476.

[www.biggestuscities.com](http://www.biggestuscities.com),(2016). 2014 ABD nüfus verileri (06.05.2016)



**Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık  
Sistemleri Işığında Türkiye'nin Yeni  
Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi**

The New Turkish Presidential Government System  
in the Light of American Presidential and  
French Semi-Presidential Systems

Hüseyin GÜL<sup>1</sup>

İhsan KAMALAK<sup>2</sup>

Songül SALLAN GÜL<sup>3</sup>

Strategic Public Management Journal  
Volume 3, Special Issue, pp. 101-120  
December 2017  
DOI: 10.25069/spmj.343035  
Received: 12.10.2017  
Accepted: 29.12.2017  
© The Author(s) 2017  
For reprints and permissions:  
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

**Öz**

*Hükümet sistemi tartışmaları, uzun yıllardır Türkiye siyasetinin ana gündem konularından birini oluşturmaktadır. Hükümet biçiminin oluşumu ve işleyişi temel olarak yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler tarafından belirlense de, bu süreçte yargının da etkisi olmaktadır. Ayrıca, genel toplumsal, siyasal ve yönetsel yapı da bu üç organın işleyişini ve ilişkilerini etkilemektedir. Bu bağlamda, hükümet biçimleri her ne kadar yasama ve yürütme organlarının göreve geliş yöntemleri ve aralarındaki ilişkiler tarafından belirlense de, istikrarlı veya istikrarsız işleyişleri, siyasal parti sistemi, toplumsal sınıflar ve aralarındaki ilişki/çatışma düzeyi, siyasal kültür/gelenekler, özel ve sivil sektörün gücü, devletin üniter ya da federal niteliği, yerel yönetimlerin özerklik düzeyleri gibi bir rejimin siyasal, yönetsel ve toplumsal yapısı ve özellikleri tarafından da şekillendirilmektedir. Bu çalışma, Türkiye'de son dönemde yapılan mevcut yarı-başkanlık görünümülü parlamenter demokrasiden başkanlık sistemine geçiş tartışmalarına bir katkı yapmayı hedeflemektedir. Bu çerçevede, çalışmada Amerikan başkanlık sistemi ve Fransız yarı-başkanlık sistemi Türkiye'de anayasa değişikliği paketi olarak referanduma sunulan yeni Cumhurbaşkanlığı hükümeti sistemi ile karşılaştırmalı olarak incelenmekte ve değerlendirilmektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** Başkanlık Sistemi, Yarı Başkanlık Sistemi, Anayasa, Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi, Türkiye

**Abstract**

*Debate on the form of government has been on the top of agenda in Turkish politics for several decades. The construction and operation of governments are mainly shaped by the interrelations of executive and legislative branches but judicial branch also play a role in this process. In addition, social, political and administrative structures also, in general, influence how these three branches operate and interact. In this respect, even though the forms of government are chiefly determined by how executive and legislative branches are formed and interact, whether they operate steadily or unsteadily depends upon such political, administrative or social systems and characteristics of a regime as political party system, social classes and their relations and level of conflict, political culture and traditions, the power of civic and private sectors, the unitary or federal structure*

<sup>1</sup> Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, SBKY Bölümü, gulhuseyin@yahoo.com

<sup>2</sup> Doç. Dr., Mersin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, SBKY Bölümü, ihsanmersin33@gmail.com

<sup>3</sup> Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, Fen Edebiyat Fakültesi, Sosyoloji Bölümü, songulsallangul@yahoo.com

*of state, power and autonomy level of local governments. This study aims to contribute to the latest discussions on a transition from the existing semi-presidential looking parliamentary democracy to a presidential system in Turkey. Within this framework, American presidential and French semi-presidential system are compared and contrasted with the newly proposed Presidential government system in the new constitutional referendum package in Turkey and some evaluations are presented.*

**Keywords:** *Presidential System, Semi-Presidential System, Constitution, the New Presidential Government System, Turkey*

## GİRİŞ

Türkiye’de son 40 yıldır hükümet sistemi tartışmaları devam etmektedir. Ancak bu tartışmalar, Anayasa’da cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin 2007 yılında yapılan değişiklikle ivme kazanmıştır. Bu değişiklikle, hükümet sistemi içinde cumhurbaşkanının klasik parlamenter sisteme göre güçlü olan konumu, daha da güçlendirilmiştir. Sayın R. Tayyip Erdoğan’ın 2014 yılında Cumhurbaşkanı seçilmesi sonrasında ise, uygulamada yarı başkanlık sistemine benzer bir durum ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, Türkiye’de mevcut parlamenter demokratik sistemde, başkanlık yönünde önemli bir evrilme yaşanmıştır. 16 Nisan 2017 anayasa referandumunu ile daha güçlü bir tam başkanlık modeline geçilip geçilmeyeceği oylanmış ve yeni model halkoylaması ile kabul edilmiştir. Ancak, hem yeni modelin 2019 yılında yürürlüğe girmesinin öngörülmesi, hem bu geçiş sürecinde özellikle seçim ve siyasal partiler kanunlarında ve diğer ilgili kanunlarda yapılacak değişikliklere ışık tutması hem de güçler dengesinde Başkan ile Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) arasındaki dengede oluşabilecek olası sorunlar için daha etkin çözümler üretilebilmesi, diğer başkanlık ve yarı başkanlık modellerini incelemeyi gerekli kılmaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye’de son dönemde yapılan mevcut yarı-başkanlık görünümlü parlamenter demokrasiden başkanlık sistemine geçiş tartışmalarına bir katkı yapılması hedeflenmektedir. Bu bağlamda, referandum ile kabul edilen yeni sistemi daha iyi anlayabilmek ve tartışmalara katkı yapmak için, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri, hükümet sistemleri ve demokrasi tartışmaları ışığında incelenmekte ve cumhurbaşkanını halkın seçmesinin anlamı tartışılmaktadır. Hükümet sistemlerinin siyasal rejimin bir parçası olduğu varsayımından hareketle, çalışmada Amerikan başkanlık sistemi, Fransız yarı-başkanlık sistemi ve 16 Nisan 2017’de anayasa değişikliği paketi olarak referanduma sunulmuş kabul edilen yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sistemi ele alınmakta, karşılaştırmalı olarak incelenmekte ve Anayasa ve Türkiye’nin siyasal kültürü çerçevesinde, değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, kabul edilen yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminin olası sonuçları ve sorunları tartışılmakta, siyasal rejimi oluşturan diğer unsurlarla etkileşimi irdelenmektedir.

## 1. HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE DEMOKRASİ TARTIŞMALARI

Hükümet sistemi, devlet içindeki kuvvetlerin, özellikle de yasama ve yürütmenin, yapısı, düzenlenişi ve ilişkileri temelinde siyasal rejimin uygulanış biçimidir (Erat, 2015: 326-327; Hekimoğlu, 2009: 5). Bu işleyişte kritik unsurlar; güçler ayrılığı ilkesinin işleyişi, yürütme organının yapısı ve göreve gelişi ve yasama organı ile olan ilişkisidir. Güçler ayrılığı ilkesi, yönetimlerin çoğunlukçu bir demokrasiye hatta “çoğunluğun otoriter yönetimine ya da diktatörlüğüne” dönüşmesinin önüne geçilebilmesi için geliştirilmiştir. Güçler ayrılığı ilkesi gereği; yürütme, yasama ve yargının ayrıştırılarak, mutlak iktidarın sınırlandırılması amaçlanır. Ancak, hükümet sistemi ne olursa olsun, demokratik rejimlerde siyasal partiler, seçim sistemi, siyasal kültür, sivil ve özel sektör kuruluşlarının yapısı ve gücü, yerel yönetimler gibi unsurlar, yürütme ve yasama organlarının işleyişi üzerinde önemli etkiye sahiptirler.

Demokratik bir rejimde, siyasal yürütme değişik şekillerde oluşturulabilir. Eğer siyasal yürütme, doğrudan halk tarafından seçilen bir kişiye veriliyor ve yasama organı tarafından güvensizlik oylaması ile düşürülemiyorsa, bu başkanlık sistemidir. Yürütme organı çift başlı ve devlet başkanı sorumsuz ve sembolik iken, sorumlu siyasal

yürütme yasama organı ile organik ilişki içinde ise ve ona karşı hesap veriyor ve düşürülebiliyorsa parlamenter sistem olarak adlandırılır. Bunun yanında; halk tarafından seçilen, önemli yetki ve görevleri bulunan ve fiili olarak yürütmenin başı olan cumhurbaşkanı ya da başkan ile yasama organı karşısında sorumlu siyasi yürütme (başbakan ve bakanlar kurulunun) arasında yürütme yetkilerinin paylaşıldığı sistemler ise yarı-başkanlık sistemi olarak sınıflandırılmaktadır. Yarı-başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme işbirliği içinde çalışır, hükümet millet meclisi önünde sorumludur ve bu nedenle başkanlık sistemlerindeki gibi kesin kuvvetler ayrılığı yoktur. Ancak, devlet başkanı halk tarafından doğrudan seçildiğinden, başkanlık sistemine benzer.

Hükümet sistemleri, siyasi rejimin en temel unsurdur ve ondan bağımsız olarak ele alınamaz ve değerlendirilemezler. Başkanlık sistemi tartışmalarında, en çok dile getirilen gerekçe, yürütmenin de yasama gibi doğrudan seçimle göreve gelmesi ve sorumlunun belli olmasıdır. Ancak, hükümet sistemlerinde başkanlık yönünde yapılacak değişiklikler, doğrudan rejimin değişeceği ya da demokrasinin gelişeceği anlamına gelmez. Dolayısıyla, uygulamaya bağlı olarak rejim demokratik kalmaya devam edebilir, ama demokrasinin güçlenip güçlenmeyeceği uygulamaya ve rejimin diğer öğelerinin (hukuk devleti, temel haklar ve özgürlükler, seçimler gibi) ne derece etkin işlediğine bağlı olacaktır.

Barry'ye (2004: 321) göre demokratik rejimlerim günümüzde ayırt edici ve diğer sistemlerden üstün yanı; katılımcı mekanizmalara sahip olması ve yönetimi daha geniş bir tabana yayabilmesidir. Demokratik bir sistemde, özgür, yarışmacı ve adil seçimler sonucunda, toplumun tercihleri doğrultusunda bir yönetimin oluşması esastır. Seçim sürecinde ve hükümet kurulduktan sonra, muhalif ya da alternatif görüşlerin var olmasına ve kendilerini örgütlü bir biçimde ifade edebilmelerine; katılımcı tartışma ve uzlaşma süreçlerinin işletilerek kamusal kararların oluşmasına olanak tanımak da seçimler kadar ve seçimlerin gerçek anlamda gerçekleşebilmesi bakımından önemlidir.

Ancak, çoğunluğun yönetim hakkının otoriter bir çizgiye ya da diktatörlüğe kaymaması için siyasi rejimin bir bütün olarak bütün unsurlarıyla gelişmiş ve işliyor olması önemlidir. Bu bağlamda sadece “güçler ayrılığı” ilkesi de yetersiz kalacaktır. Çoğunluk yönetiminin kendini hukuk devleti ilkesi ve temel hak ve özgürlüklerle bağlı saymasına yardımcı olan diğer ilkelerin, kurumların, mekanizmaların ve siyasi kültürün gelişmiş olması gerekir. Demokratik bir sistemin vazgeçilmezi olan ya da onu güçlendiren diğer temel düzenleme ve kurumlar şöyle sıralanabilir:

- Hukuk devleti ilkesi ve yasama ve yürütmenin kendini hukuk kurallarıyla bağlı sayması
- Gelişmiş ve yerleşmiş bir demokrasi ve sivil toplum anlayışı
- Hak ve özgürlüklerin anayasal güvencede olması
- Farklı ve azınlıkta kalan görüşlere saygı ve var olma hakkı
- Yargı bağımsızlığı ilkesinin yerleşmiş olması
- İdarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun yargısal denetim mekanizmalarının kurulmuş olması
- Halkın ve toplumsal kesimlerin yaygın katılım olanakları ve bunların olmaması ya da kullanılamaması durumunda barışçıl gösteri/protesto yapabilme hakkı (Kamalak, Gül ve Sallan Gül, 2015: 132).

Bu ilkeleri tamamlayan diğer temel iki yapı ve düzenleme ise; tam rekabet kurallarına göre etkin ve rekabetçi işleyen bir serbest piyasa sistemi ile hem piyasanın etkin ve rekabetçi işleyişini hem de temel kamusal hizmetlere ve yaşam standardına herkesin hakkaniyetli erişimini sağlayan bir sosyal devlet anlayışıdır.

Kısacası, bir ülkede seçimlerin ve seçilmiş meclislerin olması ve hatta güçler ayrılığının olması, o ülkenin gelişmiş ve yerleşik bir demokratik rejime sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Seçimlerin yapılış biçimi, yerleşik demokratik bir kültürün olup-olmaması, temel hak ve özgürlüklerin korunma ve gerçekleştirme düzeyi

gibi niteliğe ve işleyişe dair ölçütler daha fazla öne çıkmaktadır. Örneğin, düşünce, ifade ve basın özgürlükleri, örgütlenme ve toplantı ve gösteri yürüyüşü haklarının kullanılma düzeyi ve biçimi bu bağlamda dikkatle izlenen parametrelerdir. Bir ülkede basın özgürlüğü dolayısıyla yargılanan ya da tutuklanan medya mensuplarının sayısının çokluğu, o ülkede kişilerin özgür haber alma haklarını ve özgürlüklerini hakkaniyetli olarak kullanabilmesini ve seçimlerin özgürce yapılmasını engelleyici ve dolayısıyla da bir siyasal rejimin demokratik niteliğini zedeleyici olarak değerlendirilmektedir. Yolsuzluklardan hesap sorulamaması, hem adil yargılamanın en iyi ihtimalle sorunlu olduğu hem de yönetenlerden hesap sormanın eksik veya sorunlu olduğuna işaret olarak düşünülmektedir. Bu haklar bireyi devlete-topluma karşı koruyan negatif hak ve özgürlüklerdir. Ya da 1982 Anayasasındaki başlığı ile kişisel hak ve özgürlüklerdir.

Bu bağlamda hükümet sistemi Türkiye demokrasinin sorunlu alanlarının nedeni değil, sonucudur. Siyasal partilerin lider sultası ile çalışması, parti-içi demokrasinin zayıf olması, yargı bağımsızlığı alanındaki sorunlar, medyadaki tekelcilik ve taraftarlık, sivil toplum kuruluşlarının güçsüzlüğü, örgütlenme, basın ve ifade özgürlüğü üzerindeki kısıtlamalar gibi sorunlu alanlar, Türkiye'nin bir yanda siyasal rejiminin diğer yanda da hükümet sisteminin sorgulanmasına yol açmaktadır. Siyasal parti yapısı, siyasal partilerde lider sultası, seçim sistemi ve yüksek seçim barajı, halkın iradesinin TBMM'ye yansımaları kısıtlamaktadır. Ayrıca, medyanın öncelikli işlevi olan halkı yansız bilgilendirme görevini yerine gereğince getirememesi de, seçimlerde halkın bilgili tercihte bulunmalarını engellemektedir.

Dolayısıyla, demokrasi açısından bakıldığında, Türkiye'de mevcut hükümet sistemini güçlü başkanlık sistemi yönünde değiştirmenin, demokrasinin yerleşmesine ve daha iyi işlemesine, demokrasi kültürünün içselleştirilmesine, temel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesine ve daha etkin korunmasına katkı yapıp yapmayacağı soruları önemlidir. Yönetiş açısından bakıldığında ise, temel soru başkanlık sisteminin yönetimin etkinliğini, gücünü ve istikrarını artırıp artırmayacağıdır. Ekonomik ve mali açıdan bakıldığında ise, özellikle Türkiye gibi ülkeler açısından, ekonomik kalkınmanın hızlı ve sürdürülebilir bir biçimde gerçekleştirilmesine katkı yapması öne çıkmaktadır. Dolayısıyla, başkanlık sistemine geçişin tüm bu sorular çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, bu değerlendirmede dönemin özellikleri ve FETÖ ve Kürt sorunları ile uluslararası alanda yaşanan gelişmeler de dikkate alınmalıdır.

## 2. CUMHURBAŞKANININ HALK TARAFINDAN SEÇİLMESİNİN ANLAMI VE SONUÇLARI

Parlamente hükümet sistemine sahip ülkelerin siyasal rejimleri çoğunlukla siyasal kültürün de etkisiyle ideolojik ve disiplinli siyasal partilere sahiptirler. Yasama organı üyeleri, parti çizgisinde hareket etmek zorundadırlar. Bu ideolojik-kutuplu davranış biçiminin, toplumsal yaşamda da görülmesi olağandır. Bu yüzden de, sorumsuz (devlet başkanı) ve sorumlu olmak üzere yürütme organı iki organdan oluşur. Yürütme organı içinde ikilik çıkmaması için, devlet başkanı ister kral/kraliçe olsun ister Cumhurbaşkanı olsun sembolik konumdadır. Sembolik konumda tutabilmek için devlet başkanı, cumhuriyet olan ülkelerde genellikle halk tarafından seçilmez. Bunun nedeni, halk tarafından seçilecek devlet başkanı demokratik meşruiyet açısından güçleneceğinden, yürütme içinde ikilik çıkmasına zemin hazırlayacaktır.

Parlamente sistemlerde yürütmenin sorumlu kanadı doğrudan yürütme görevi için halk tarafından değil doğrudan halk tarafından seçilen yasama organı üyeleri tarafından seçilirler. Bu seçilme bir siyasal parti çatısı altında olmuştur ve seçilenler ya da temsilciler (milletvekilleri) bir program ve ideoloji ile hareket ederler. Yasama organında çoğunluğa ulaşan grup, yasama organına karşı siyaseten sorumlu olarak bakanlar kurulu (hükümet ya da kabine) adıyla sorumlu siyasal yürütmeyi oluşturur. Ancak parlamente sistemlerde, siyasal yürütmenin sorumlu kanadının denetimi, yasama organı çoğunluğu tarafından değil, azınlığı oluşturan muhalefet tarafından yerine getirilmektedir<sup>4</sup> (Soysal, 1993). Bakanlar kurulu üyelerinin güçlerini gösteren bir

<sup>4</sup> Büyük Britanya'da hükümete "yüce majestelerinin hükümeti" (*her majesty's government*), muhalefete ise "yüce majestelerinin muhalefeti" (*her majesty's opposition*) denir.

özellik olan kararların oybirliği ile alınması ve kolektif sorumluluk, parlamenter sistemlerin temel özelliklerindedir. Bu temel sorumluluk bakanlar kurulu adına başbakan tarafından temsil edilir. Bu özelliklere sahip bakanlar kurulu yanında, yürütmenin diğer kanadını oluşturan cumhurbaşkanın (kralın, kraliçenin) pasif / sembolik olması gerekir. Bunun yanında, bakanlar kurulunun, içinden iktidar olarak çıktığı parlamento ile ilişkilerinde eşit ama muktedir olarak yasa çıkarabilmesi, parlamento üzerine sahip oldukları etkileme yetenekleri başarılı biçimde kullanabilmesine bağlıdır. Sembolik konumda olması gereken cumhurbaşkanın halk tarafından seçilmesi sembolikliği ortadan kaldıracacağı gibi gereksizdir de. Ciddi bir zaman ve kaynak israfıdır. Zira sistem içinde sembolik olan bir kurum için ülke gündeminin meşgul edilmesi ve seçimler için ciddi kaynak harcanması sonucunu doğurmaktadır. Ancak, yukarıda da değinildiği gibi, daha da önemlisi siyasal kültür göz önüne alındığında, halkın seçmesi sakıncalıdır. Zira seçilmiş cumhurbaşkanı, çoğunlukla parlamento çoğunluğundan daha güçlü bir demokratik meşruiyet (en az yüzde 50 artı bir) ile donatılmış olan bir cumhurbaşkanı olacaktır (Kamalak, 2006).

Konunun ayrıca, özellikle Sayın Cumhurbaşkanının başbakan iken o kadar güçlü hareket etme olanağına rağmen “neden Cumhurbaşkanlığı gibi sembolik bir konumu arzuladığı” çerçevesinde de tartışılması gerekiyor. Bu bağlamda ilk nokta, milletvekilleri ile bağının tek taraflı kesilecek olmasıdır. Yani, milletvekilleri, teorik olarak da olsa başbakan / bakanlar kurulu üzerinde sahip oldukları ancak Cumhurbaşkanı üzerinde sahip olmadıkları güvenoyu gücünü yitireceklerdir; milletvekillerinin gücü azalacaktır. Benzer bir gelişme siyasal parti örgütleri için de ileri sürülebilir. Bunun diğer bir anlamı da, milletvekillerinin, lidere/Cumhurbaşkanına daha da bağımlı hale gelmesidir. Özetle, Cumhurbaşkanlığı, Sayın R. Tayyip Erdoğan'ı biraz daha parti üstü konuma yükseltecek, ancak parti üzerinde devam eden etkisi ve bağları onu daha rahat hareket eden ve daha güçlü bir lider haline getirecektir. Ancak liderin Cumhurbaşkanı olması konusunda Türkiye'nin geçmiş tecrübesi, partiler için çok da olumlu değil. Özellikle de, T. Özal'ın ANAP'ının ve S. Demirel'in DYP'sinin yaşadığı deneyimler göz önüne alınınca, hükümet sistemi tartışmalarının baskın olarak başkanlık sistemi olsa da kısık olarak partili Cumhurbaşkanına dönüşmüştür. 7 Haziran 2015 seçimlerinde AK Parti'nin 2011 seçimlerine göre yaşadığı oy kaybı her ne kadar Sayın Erdoğan'ın Cumhurbaşkanı sıfatına rağmen seçim sürecinde yer almasına bağlansa da, ANAP ve DYP deneyimlerini akla getirmiştir. Bu yüzden de anayasal olarak da aktif siyasetin içinde olabilmesi ancak partili bir cumhurbaşkanlığı ile olanaklı olabilecektir.

Ancak, partili Cumhurbaşkanlığı modeli AK Parti için önemli varlık nedeni olsa da Cumhurbaşkanının bu kadar siyaset içinde olmasının sakıncaları Türkiye siyaseti için ortada durmaktadır. Bir siyasal partinin hem Cumhurbaşkanını hem de TBMM çoğunluğuna da sahip olan bir oy oranı alması, siyasal yürütmeyi aşırı güçlendirerek, demokrasi açısından önemli yapıların kurumsallaşmadığı, farklı toplumsal kesimlerin ve sektörlerin (sivil sektör, sendikalar, demokratik muhalefet odakları vb.) yeterince güçlenmediği Türkiye gibi ülkelerde, iktidarın denetlenmesini güçleştirebilir. Hele de hukuk devletinin kurumsallaşmasında yetersizlikler varsa, bu sorun daha da ciddi boyutlara çıkabilir. Çifte meşruiyete sahip siyasal iktidarın bütün siyasal organları kontrolü altına almış olması, siyasal azınlıkların (muhalefet) kendilerini ifade etme kanallarının kısıtlanması, siyasetin daha gergin bir zeminde yürütülmesi ya da yeraltına kayması sonucunu doğurabilir. Bu durumun ortaya çıkardığı riskler ve tehditler, bir ölçüde de olsa Taksim Gezi Parkı ile başlayan eylemler sürecinde yaşanmıştır.

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin sakıncalarından ikincisi ise bir olasılık olarak durmaktadır. Aslında bu olasılık düşük de olsa, 7 Haziran seçimlerinden sonra “CHP, MHP ve HDP koalisyon kurabilirse” diye kafalarda belirmişti. Bu olasılık, yarı-başkanlık sistemlerinde ‘birlikte var olma’ (*cohabitation*) olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir ifade ile bu olasılık, şimdilik olanaklı görünmese de, Sayın R. T. Erdoğan Cumhurbaşkanı ve TBMM çoğunluğu başka bir parti veya parti grubunda olması durumudur. Bu durumda ise, Cumhurbaşkanının hareket alanı kısıtlanacaktır. Cumhurbaşkanlığı yetkileri; bazı yüksek yargı organları ve YÖK üyeleri ile rektörlerin ataması ile sınırlı kalacaktır. Ancak, doğrudan halk tarafından seçilerek gelen Cumhurbaşkanı demokratik meşruiyet ile güçlendirildiğinden, yani milli iradeye dayandığından, Bakanlar

Kuruluna veya TBMM çoğunluğuna kendi politik programını dayatma yönünde karşı çıkma olasılığının hayli güçlü olması dolayısıyla, yürütme içinde ikilik sorunu ortaya çıkacaktır. Bu bağlamda, tek başına alamadığı, kararname (“karşı imza<sup>5</sup>”) dediğimiz yöntemle alınan kararlara da bakılabilir. Anayasalarda “Cumhurbaşkanı atar, görevlendirir veya seçer” gibi ifadeler yer alsa da bu yetkiler/görevler, ilgili bakan veya Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir. Bakanlar, böyle bir kararı hazırlamadan Cumhurbaşkanı hiçbir şey yapamaz. Kısaca, birlikte var olma durumunda halk tarafından seçilse de Cumhurbaşkanı siyasal yürütme içinde geri plana düşmek durumunda kalacaktır. Ancak, demokratik meşruiyetle donatılmış bir Cumhurbaşkanı bu kararları imzalamaz ise, yürütme süreci yavaşlayabilir; yani yürütme içinde ikilik sorunu ortaya çıkar. Bu tür tartışmaları A. N. Sezer’in Cumhurbaşkanlığı döneminde yaşandığı unutulmamalıdır.<sup>6</sup> Bu çerçevede, “melez olan” yarı-başkanlık sistemi “birlikte var olma” (*cohabitation*) durumu dolayısıyla, yani Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu’nun (veya parlamento çoğunluğunun) farklı partilerden olması durumundan kaynaklı, “istikrarsız” bir sistemdir. Bu sistemde de Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilir, ama önemli yetkilerle de donatılmıştır. Bunun en tipik örneği, aşağıda değinilecek olan, Fransa’dır. Ancak Fransız yarı-başkanlık sistemine geçmeden önce, Amerika Birleşik Devletleri’nin (ABD) başkanlık sistemi ele alınacaktır.

### 3. AMERİKAN FEDERAL BAŞKANLIK SİSTEMİ

Başkanlık sisteminin kuşkusuz en bilinen ve başarılı ülkesi Amerika Birleşik Devletleri’dir (ABD). İngiltere’den bağımsızlıklarını kazanan 13 koloni, 1787 yılında içişlerinde serbest federe devletlerden oluşan ABD’yi kurmuşlardır. 1789’da da Amerikan Federal Anayasası kabul edilmiştir. Federe devletlerin haklarını savunan Thomas Jefferson ile federal yapıyı savunan James Madison arasındaki tartışmalarda dillendirilen ve uzlaşılan düşünceler Amerikan Başkanlık modelinin temelini oluşturmuştur. Bu temelin yapı taşları da; yerel siyasi özerkliklerini ve özgürlüklerini koruyan federe devletler ve yerel halklar ile görev alanı net, “kontrol ve denge” (*check and balances*) sistemi çerçevesinde yapılandırılmış etkili bir yönetim anlayışıdır. Ancak bu etkin yönetim anlayışı, tarihsel süreçte özgürlükçü ve girişimci bir siyasal, ekonomik ve toplumsal yaşam tarzı etrafında şekillenmiştir. Ömürgönülşen’e (2009: 315) göre:

*“Günümüzde ‘pragmatik federalizm’ ... olarak da adlandırılan Amerikan federal sistemi, geçtiğimiz iki yüz yıl boyunca çeşitli açılardan değişikliğe uğramış; katı bir doktrine bağlanmak yerine sorun çözme ve işbirliği üzerine odaklanmış ve sonunda oldukça karmaşık bir ‘yönetimlerarası ilişkiler’ ... sistemi oluşmuştur. Bu sistemde hem federal hükümetin temel organları hem de eyaletler ve yerel yönetimler önemli aktörlerdir... Böylece, güçlü ve birleştirici bir merkezi yönetim ihtiyacı ile farklılıkları gözetken özerk bir yerinden yönetim özelliği arasında hassas bir denge kurulmaya çalışılmıştır.”*

Günümüzde federe devlet (eyalet) olarak adlandırılan 50 üye devletten oluşan Amerika Birleşik Devletleri (ABD), federal bir cumhuriyettir. Ancak, Amerikan federal sisteminin ve uygulamadaki güçlü yerel yönetim anlayışının dayanağı olan ABD Anayasasında ne federalizm, ne de yerel yönetim kavramı yer almaz. Buna rağmen, dünyada federal sistemin, başkanlık sisteminin ve özerk yerel yönetimlerin en başarılı örneği olarak gösterilir. Amerikan federalizmi ve başkanlık sistemi, başlangıçta var olan 13 koloninin çok sıkı pazarlıklarla yerel ile merkezi otoriteler arasında kontrol ve denge temelli kurduğu ve daha sonra 250 yıllık süreçte evrilmiş bir modeldir. ABD federal başkanlık modelini anlamak için, üzerine kurulu olduğu “kontrol ve denge sistemini” iyi kavramak gerekmektedir. Ayrıca, siyasal sistemdeki yatay ve dikey güç dağılımı, federe devletlerin yapısı ve

<sup>5</sup> “Karşı imza” (kararnameler) kuralı, Cumhurbaşkanının sadece imza attığı, ama kararı alanın o olmadığı; kararlarda imzası bulunan Başbakan veya ilgili bakanın kararı alanın ve sorumlu olanın olduğunu anlatır.

<sup>6</sup> Bu tartışmaların tamamen olumsuz olduğu da söylenemez. A. N. Sezer’in Cumhurbaşkanlığı döneminde yürütmeye bir iki başlılık ve uyumsuzluk oluşmuştu. Ancak, AK Parti hükümetlerinin en başarılı olduğu yılların bu döneme denk gelmesi, aslında Cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı ya da muhalif siyasal partilerden gelmesinin doğrudan hükümetin ya da yürütmenin başarısızlığına yol açmadığının da bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

gücü, siyasal parti sistemi ve partilerin yapısı, uzlaşmacı siyasal kültür ve sivil toplum kuruluşları (ve lobcilik) gibi ABD siyasal rejiminin diğer unsurları da, başkanlık sistemini bir anlamda ABD'ye özgü bir hükümet sistemi haline getirmektedir. Kısaca, bir bütün olarak ABD siyasal rejimini incelemek ve değerlendirmek, başkanlık modelinin Amerikan örneğinde nasıl işlediğini iyi bir biçimde anlamak için gereklidir.

### 3.1. Kontrol ve Denge Sistemine Dayanan Federal Yapı

Amerikan siyasal sistemi; siyasal erklerin tek elde toplanmasını, otoriterliğe ve diktatörlüğe kaymasını engellemek amacı etrafında yapılandırılmıştır. Bu amaç doğrultusunda güç ve otorite, siyasal sistemin değişik kurumları arasında yatay ve dikey olarak ayrıştırılmış ve paylaştırılmıştır. Ancak, bu paylaştırmada hem güç ve otoritenin kime ait olup-olmadığı net olarak ortaya konmuş; hem de her bir yönetim biriminin sahip olduğu gücün sınırları açıklıkla belirlenmiştir. Böylece güç aşmaları engellenmeye ve diğer güçlerle dengelenmeye ve kontrol edilmeye çalışılmıştır. Bu nedenle de sistem “kontrol ve denge sistemi” (*check and balances*) olarak adlandırılmıştır.

Kontrol ve denge sisteminin birinci ayağı güçler ayrılığı ilkesidir. Buna göre; yasama (iki meclisli Kongre), yürütme ve yargı organları, birbirinden hem federal hem de federe devletler düzeyinde ayrılmıştır. Yerel yönetim sistemleri ise federe devletten federe devlete farklılık gösterebilmektedir. Yani, egemenliğin federal yapı içinde dağıtımı yanında, Başkana, Kongreye ve yüksek yargı organlarına; hem üstlendikleri görevleri yürütecek, hem de birbirlerini dengeleyecek ve denetleyecek şekilde ve açıklıkta yetki ve görevler verilmiştir. Amerikan siyasal sistemi içinde Başkan, ülke dışından görüldüğü ya da sanıldığı kadar güçlü değildir.

Bunun yanında, federal düzeyde yasama organı olan Kongre, kendi içinde Senato ve Temsilciler Meclisi olarak da ikiye ayrılmıştır. İşlev olarak da kaynakların nasıl kullanılacağına karar verme ve yetkilendirme şeklinde ikiye ayrılmıştır. Ancak, yasa yapımında Kongre'nin her iki kanadının da oluru gereklidir. Temsilciler Meclisi, mali inisiyatife sahiptir ve mali yönü olan yasa önerileri Temsilciler Meclisince yapılır. Senato kendine gelen mali yasayı kabul edip etmemekte serbesttir. Bu kontrol ve denge sistemi, genelde federe devletlerde ve yerel yönetimlerde de geçerlidir. Ancak burada daha değişken bir yapı söz konusudur. Federe devlet anayasaları (bazıları haklar –*bill of rights*– yasası demektir), Türkçeye ‘vali’ (*governor*) olarak çevirdiğimiz federe devlet başkanları, yürütme organları ve yasama organları vardır. Nebraska haricinde üye devletlerin tümünde federal yasama organında (Kongre) olduğu gibi çift meclisli bir yapı vardır. Yerel yönetimlerde de belediye meclisi ve belediye başkanı arasında bu güçler ayrılığı birçok federe devlette kurulmuştur. Federe devletlerin büyük çoğunluğu, yerel yönetimlerine, özellikle belediyelere, kendi yerel ‘anayasasını’ yapma (*home rule*) yetkisi vererek, onlara oldukça geniş yönetsel ve mali yerel özerklik sağlamıştır. Ancak, Amerikan federal devleti ile federe devletler arasında var olan ve Anayasa ile kurulan çifte egemenlik olgusu, ‘federe devletler’ ile yerel yönetimler arasındaki ilişkide geçerli değildir. Ciddi bir mali ve idari özerklikten yararlınsalar da, yerel yönetimler, federe devletler gibi siyasi özerkliğe sahip değildir. İdari ve mali özerkliklerinin sınırları federe devlet anayasalarınınca belirlenmiştir. Ancak, yerel yönetimler örgütsel yapılarını belirleme, vergi toplayabilme, geniş bir yelpazede yerel hizmet sunabilme gibi konularda oldukça geniş bir özerklikten yararlanırlar. Ayrıca, yerel yönetimlerin ve seçilmiş yerel meclislerin güçlü olması, doğrudan seçimle gelen güçlü liderler olan federe devlet valilerinin ve Başkanın güçlerini dengeleyen bir unsur olarak da değerlendirilmelidir.

Kontrol ve denge sisteminin ikinci ayağı, büyük ve küçük federe devletlerin federal düzeyde temsiline ilişkindir. Kongrenin Temsilciler Meclisine üye devletler, nüfuslarıyla orantılı temsilci gönderirken; Senatoda her biri iki senatör ile temsil edilir. Bu formülle, çoğunluğa saygı ile azınlığın haklarını koruma kaygısı aynı anda karşılanmaya çalışılmıştır. Bu da Amerikan sisteminin demokratik niteliğinin yapı taşlarından biridir. Çoğunlukçuluğu değil, çoğulcuğu temel alır. Bunun yanında, Kongrenin her iki kanadının üyeleri farklı biçimde seçilir. Temsilciler Meclisine her üye devletten nüfus büyüklüğüne göre 435 temsilci, iki yıl için seçilir. Ancak Senatoda her federe devlet, altı yıl için seçilen iki senatör ile temsil edilir ve Senatonun üçte biri her iki yılda bir yenilenir. Seçimler dar bölge basit çoğunluk sistemine göre yapılır. Böylece, halkın iradesinin her iki meclise de

iki yıllık dönemler halinde yansımaları sağlanırken, Senatörler için tanınan altı yıllık görev süresi de sürekliliğin sağlanmasına yöneliktir.

Kontrol ve denge sisteminin üçüncü ayağı, federal hükümet ile federe devletler arasındaki oldukça net görev ayrımıdır. Amerikan federal hükümetine Anayasada az sayıda sayılarak bırakılan (dış ilişkiler, ulusal savunma, federal adalet, ulusal posta ve taşımacılık, para politikası gibi) veya federe devletlere yasaklanan alanlar dışındaki tüm hizmetlerin görülmesinden üye devletler ve yerel halklar (yönetimler) sorumlu tutulmuştur. Her federe devlet, kendi işlerini görebilmesi için, anayasaları çerçevesinde yerel halkın etkin demokratik katılımına ve denetimine dayanan yerel yönetim sistemleri kurmuştur.

Amerikan başkanlık sisteminde yereli de içine alan egemenliğin federal ve federe devletler arasında bölüştürülmesi ve/veya paylaşılması, tekçi ya da üniter siyasal sistemlerle karşılaştırıldığında, yasama ve yürütme yetkisini kullanan organlara daha az güç alanı kalması sonucunu doğurmuştur. Diğer bir ifade ile, ABD Kongresinin sahip olduğu yasama yetkisi, TBMM ile karşılaştırıldığında daha düşüktür, zira Kongre yasama yetkisini ve yasama yetkisini kullandığı alanları federe devletlerin yasama organları ile paylaşmıştır. Bazı alanlarda, federal ve federe yasama organları, vergilendirme örneğinde olduğu gibi, örtüşen yetkilere sahiptir ve her iki düzey yasama organı da aynı konuda vergilendirmeye gidebilir.

Bu durum yürütme yetkisi açısından daha karmaşıktır. Türkiye’de yürütme yetkisi (henüz yürürlüğe girmemiş anayasa teklifi öncesine göre) Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasında bölüştürülmüştür ve Bakanlar Kurulu meclise karşı hesap vermekle sorumludur. ABD’de yürütme yetkisi Başkan tarafından tek başına kullanılır ve yasama organına karşı hesap vermez. Başkan görevi ile ilgili işlerden dolayı sorumsuzdur ve dört yılda bir yapılan seçimlerle doğrudan halka hesap verir. Ancak, Senato’nun görevini kötüye kullanma ve vatana ihanet gibi suçlardan Başkan yargılama (soruşturma, *impeachment*) ve Yüce Mahkemeye sevk etme yetkisi vardır. Ayrıca, Başkanın önemli atama kararları da Senato tarafından onaylanmak zorundadır. (Parlamenter sistemlerde) bakanlar kurulunda yer alan bakanların her birinin imzası olmadan bakanlar kurulu karar alamazken, Başkanın kabinesinde yer alan “sekreterlerin” Başkanın kararlarına olur vermek gibi yetkileri yoktur. Sekreterleri başkan seçer ve azleder. Oysa bakanlar kurulu seçimlerde en fazla oyu alan parti lideri tarafından oluşturulur, devlet başkanı tarafından uygun bulunduktan sonra Meclisten güvenoyu alır. Diğer bir ifade ile, Türkiye’de Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kuruluna ve tek tek bakanlara verilen yetkilerin tümü federal Anayasa’da açıkça sayılan alanlarda ABD’de Başkana verilmiştir. Ancak, Başkanın yetki alanları Federal Anayasa tarafından açıkça sayılarak belirtilmiştir ve federe devletlerde yürütme yetkisini kullanan ve yine doğrudan halk tarafından seçilen federe devlet valileri ile paylaşmıştır.

Merkezi yönetim ile yerel arasında kurulan bu dengenin bireysel özgürlüklerle de ilgisi vardır. Bir yandan; yerelin grup özgürlüklerini artırıcı, kişilerde bir gruba aidiyet duygusu yaratıcı ve yerel ihtiyaçlara daha duyarlı yapısı, federe devlet ve yerel yönetim sistemi çerçevesinde korunmuştur. Diğer yandan ise, merkezin bireysel özgürlükleri artırıcı, ulusal ve evrensel değerleri sahiplenici ve bölgeler ve gruplar arası dengesizlikleri giderici özellikleri de federal (merkezi) devletin bir parçası olarak öngörülmüştür. Kısacası ABD federal sisteminde yerelle merkez arasında bir denge kurularak özgürlükler korunmaya çalışılmıştır.

Kontrol ve denge sisteminin dördüncü önemli ayağını ise; Amerikan federal sisteminin her düzeyinde etkin olan ve sistemin daha da çoğulcu ve karmaşık bir biçim almasına neden olan, özel ve sivil sektör aktörleri, *lobiler*, baskı ve çıkar grupları ile bunların faaliyetleridir. Bu gruplar ve faaliyetler de, çoğulcu demokrasinin vazgeçilmez parçasıdır. Esnek parti örgütlenmesi de bu yapının etkin işlenmesini teşvik edicidir. Partilerin ideolojik ve sıkı üyelik temelinde örgütlenmemesi, sivil toplumun etkin işlenmesine, farklı örgütler arasında geçişkenliğe ve çoklu üyeliğe daha fazla olanak sağlamaktadır.

ABD siyasal partilerinin Avrupa ile karşılaştırmalı gevşek örgüt yapısı, başkanlık sisteminin başarılı bir biçimde uygulanabilmesine katkı sunmaktadır. ABD siyasal partilerinin gevşek örgütlenmesi veya sıkı merkezi örgütlenmenin ve/veya disiplinin olmaması, Başkan ile Kongre arasında çatışmaları minimize etmektedir. Diğer



bir ifade ile, Kongredeki rakip parti çoğunluğu olsa da, ki genelde böyledir ve bu durum güçler ayrılığı olarak ifade edilmektedir, Başkana karşı blok olarak hareket etme eğilimi çok azdır. Ancak siyasal partilerin ulusal düzeyde gevşek örgüt yapısında olmalarını sağlayan biri yukarıda aktarılan ABD'nin federal yapısı, diğeri ise aday belirleme yönteminin *önseçim* olmasıdır. Federal yapı, ABD siyasal geleneğinin de etkisiyle sıkı merkezi örgütlenmeye engel olmaktadır. ABD'de Kongre adayları kapalı veya açık önseçimle belirlenir. *Kapalı önseçimde*, adayı seçim çevresindeki parti üyeleri belirlerken; *açık önseçimde* seçim çevresindeki partili partisiz bütün seçmenler belirler. Önseçim, Kongre üyelerini seçim çevresine bağımlı hale getirirken, partinin merkez örgütü veya liderin etkisini ortadan kaldırmaktadır.

Kontrol ve denge sisteminin son ayağı, yerleşik *çoğulcu demokratik kültürdür*. Çoğunluğun yönetim hakkı, azınlıkta kalan görüşlere sağlanan anayasal koruma, çoğulculuk, yarışma, işbirliği, liyakat ve başarı, bireycilik, eşitlik, adalet ve özgürlük gibi değerler ve ilkeler bu demokrasi kültürünün temel taşlarıdır. Ayrıca, Amerikan federal sisteminin bu temel özellikleri üzerinde bir uzlaşma vardır (Gerston, 2007: 9-14).

### **3.2. Başkanlık**

Amerikan federal sisteminin etkin ve hızlı işlemesi için, tam olarak doğrudan olmasa da, halk tarafından seçilen bir kişi olması anlamında oldukça güçlü bir başkanlık organı oluşturulmuştur. Federal yürütme organını tek başına temsil eden Başkan, yürütme işlevini 'kabinesi' ve federal kurumlar ve kuruluşlar eliyle yerine getirir. 'Kabine', Başkan tarafından atanan ve Senato tarafından onaylanan 'bakanlardan' oluşur. Ancak bakanların Amerikan başkanlık sistemindeki adları sekreterdir (*secretary*). Sekreterlerin görevi başkanın emirlerini yerine getirmek, işlerin yürütülmesini takip etmek ve danışmanlık yapmaktır. Sekreterler yasama organı içinden Başkan tarafından seçilebilir ancak seçildikten sonra yasama organı üyeliklerini sürdüremezler. Bakanlar Kongreye karşı değil, sadece başkana karşı sorumludur. Başkan istediği bakanı azledebilir.

Başkan, yürütme görevini Anayasa ve yasalar çerçevesinde yerine getirirken, Kongrenin kontrol ve denge mekanizmaları çerçevesinde denetimine tabiidir. Uluslararası ilişkilerin yürütülmesi, uluslararası anlaşmaların imzalanması ve büyükelçilerin atanması Başkanın sorumluluğuna ve yetkisine verilmekle beraber, Senatunun onayına bağlanmıştır. Başkan yabancı devletlerle anlaşma imzalayabilir ama yürürlüğe girmesi için Senatunun 2/3 çoğunlukla onaması gerekir. Yüksek Mahkeme Yargıçları da Başkan tarafından atanır, Senato tarafından onanır. Başkan silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır. Silahlı kuvvetlerin nasıl nerede ne zaman hangi biçimde kullanılacağına karar verir. En küçük rütbeli subaydan en yüksek rütbelisine kadar hepsini Başkan atayabilir. Başkan, Federal yasalara karşı gelmekten hüküm giymiş olanları şartlı olarak veya tamamen affetme yetkisine sahiptir.

Başkan, Kongreyi özel toplantıya çağırabilir, Kongre'den geçen yasaları veto edebilir ancak Kongreyi feshetme yetkisi yoktur. Kongrenin de, ABD Başkanını, üst düzey federal görevlileri ve yargıçları yargılama ve görevden uzaklaştırma (*impeachment*) yetkisi vardır ve ulusal sorunlar hakkında soruşturma komisyonları kurabilir. Ancak Başkanın görevden uzaklaştırılması çok istisnai bir yetkidir. Senato böyle bir süreçte Başkanı sorgulayarak görevden uzaklaştırılmak üzere Yüksek Mahkemeye sevk edebilir. Bu süreç parlamenter demokrasilerde yer alan güven(sizlik) oylamasıyla hükümetin düşürülmesinden farklıdır. Kongre, Başkan karşısındaki diğer önemli bir güç kaynağı, yürütme organının hazırladığı bütçeyi kabul ya da reddetme ya da değiştirerek kabul etme yetkisidir (Tunç ve Yavuz, 2009: 10).

Görüldüğü gibi güçler ayrılığı çerçevesinde Başkan, siyasal yürütmeyi tek başına temsil eder. Ancak birçok kararı Kongrenin denetimindedir. Bunun yanında, Başkanın ve yönetiminin tüm kararları bağımsız yargı denetimindedir. Ayrıca, başkanlık dörder yıllık iki dönemle sınırlandırılmıştır. Bu sınırlandırmaya, yukarıda belirtildiği gibi, çok katı olan ABD Anayasasında 1947 yılında yapılan bir değişiklikle gidilmiştir. Bu değişikliğin nedeni, ABD'de başlayan ve tüm dünyayı saran 1929 ekonomik krizi sonrasında Franklin Delano Roosevelt'in gösterdiği başarılı yönetim nedeniyle dördüncü dönem başkanlığa seçilmesinin yarattığı endişedir. Bu değişiklikle, bir Başkan ne kadar başarılı olursa olsun, onu diktatör görünümüne sokacak ya da diktatörlüğe

özenmesine yol açacak kadar uzun süre ya da yaşamı boyunca başkanlık yapması ve sistemin otoriter bir yönetime kayması engellenmek istenmiştir. ABD gibi demokratik sistemi ve kültürü yerleşik bir ülkede bile seçim yoluyla başkanlık sisteminin otoriterleşmesi ya da diktatörlüğe kayması demokrasi içinde endişe yaratıyorsa, Türkiye gibi demokrasisi sorunlu bir ülkede bundan endişe duymak için çok daha haklı gerekçeler söz konusudur.

### 3.3. Sistemin Karmaşıklığı ve İşleyiş Güçlükleri

ABD federal sistemi, kuruluşundan günümüze kadar, büyük ölçüde çoğulcu ve yerleşik güçlü demokrasi kültürü çerçevesinde yürütülen müzakereler, tartışmalar, farklı kurum ve aktörlerin karşılıklı çıkarlarının ve güçlerinin çatışması ve uzlaşması sonucu gelişmiş özgün bir yapıdır. Dolayısıyla Amerikan modeli, çok ince bir yarışma, uzlaşma, işbirliği, kontrol ve denge sistemi özelliği gösterir. Merkeziyetçi ve ademi merkeziyetçi siyasal ve yönetsel yapıları etkili bir biçimde kaynaştıran, tüm bu özellikleri nedeniyle de ABD federal sisteminin, aşırı merkeziyetçiliğe ya da totaliterliğe kaymadan özgürlükçü bir demokratik sistem olarak işleyebildiği belirtilir (Gerston, 2007: 93). Sistem, çoğulcu ve karmaşık, ama iyi kurgulanmış esnek yapısı ile değişen koşullara uyarak, ABD toplumunun ihtiyaçlarına yanıt üretebilmiştir.

Demokratik karar süreçlerinde, yaygın değerler, sorunlar, federe devletler ve yerel yönetim temsilcileri, lobiler, baskı ve çıkar grupları ile siyasa yapıcılar etkileşime girerek oluşacak sonucu belirlemede ya da etkilemektedir. Nitekim bu bakış açısı ABD yasama sürecine de hakim olduğundan yasama süreci oldukça yavaştır ve uzun ve derin tartışmaları içerir. Kongrenin ve Kongre üyelerinin sahip olduğu uzmanlar ordusu yasa yapma sürecinin bu işleyişini nitelikli hale getirir.

ABD federal sistemi, çok kolay işleyen bir yapı değildir ve içinde ciddi tıkanma ve kilitlenme riskleri barındırır (Mainwaring, 1993; Linz, 1993). Federal ve federe düzeydeki kontrol ve denge sistemi, değişik yönetsel birimler ve düzeyler arasında uyumsuzlukların ve çatışmaların ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Kontrol ve denge sisteminin yanında, ABD federalizminin çok aktörlü ve karmaşık yapısı, federal ve federe meclislerin ikili yapısı, özel ve sivil aktörlerin sistem içindeki etkisi gibi özellikler, ciddi ve uzun müzakerelere yol açabilen ve önemli kararların alınmasını geciktirebilen bir yapı ortaya çıkarmaktadır.

Başkanın seçim yöntemi dolayısıyla seçildiği, ama yasama organında hiçbir partinin tek başına çoğunluğu sağlayamadığı ve salt ya da nitelikli çoğunlukla karar alınamadığı durumlarda, yasama ile yürütme arasında sorunlar yaşanmaktadır. ABD’de federal düzeyde Başkan ile Kongre arasında, Başkanın hazırladığı bütçenin Temsilciler Meclisince kabul edilmemesi nedeniyle, son yıllarda federal kamu görevlilerinin zorunlu ücretsiz izne çıkarılması biçiminde tıkanmalar yaşanmıştır. Her ne kadar ABD vatandaşlarının günlük yaşantılarını çok olumsuz etkilemese de, bu tıkanmalarda ulusal parklar, turistik alanlar, federal web siteleri ve ofisleri zorunlu kapatıldığında bazı kamu hizmetlerinde aksamlar yaşanmıştır. Ayrıca, son yıllarda sık yaşanan diğer bir kriz de Başkanın atadığı bazı üst düzey bürokratların ya da yargıçların Senato tarafından onan(a)mamasıdır. Bu atamalarda uzlaşmayı zorlamak için oluşturulan, atama kararının onanması için nitelikli çoğunluk (%60) zorunluluğu nedeniyle atamalarda önemli gecikmeler yaşanmıştır. En son örnek, Yüksek Mahkemede boşalan bir üyelik için Obama’nın gösterdiği aday Senato’dan yüzde 60 ile onay alamamış ve atama yapılamamıştır. Bu durum Donald Trump’ın Başkan seçilmesinden sonra da yaklaşık altı ay devam etmiştir. Bu sürede atama yapılamayınca, nitelikli atama kuralı değiştirilerek salt çoğunluk kuralı getirilmiş ve ancak bu yolla Trump’un gösterdiği aday Yüksek Mahkeme üyeliği için onanabilmiş ve tıkanıklık aşılabilmektedir.

ABD federal sisteminin oturmuş ama esnek yapısı, tüm bu karmaşıklığa rağmen iki yüzyılı aşkın süredir başarılı bir şekilde yürümektedir. ABD gibi, uzlaşma kültürünün yüksek olduğu, gücün yatay ve dikey olarak etkin bir şekilde dağıtıldığı ve dengelendiği, siyasal partilerinin disiplinsiz ve güçlerinin sınırlı olduğu ve lider sultanın görülmediği ülkelerde, başkanlık sisteminin sorun yaratma özellikleri daha sınırlı kalabilmektedir. Görece güçlü başkanlardan da bu yapısal sorunları çözmesi beklenmemektedir. Aksine sistemin bu özellikleri çoğulcu demokrasinin işlediğinin göstergesi ve daha olgunlaşmış kararların alınmasının bir yolu olarak görülmektedir.

Ancak, bütün bunlara rağmen federal düzeyde Başkan ile Kongre arasında B. Clinton, George W. Bush ve yakın zamanda B. Obama'nın yaşadığı sorunlar kilitlenmelere neden olmuştur. Birçok ABD federal kamu kurumu da zorunlu tatile çıkmıştır. Bu nedenle başkanlık sisteminin bu nitelikleri gözden kaçırılmamalı, ne istendiğinin farkına varılarak bir kez değil, bin kez düşünülerek talep edilmelidir.

#### **4. FRANSIZ YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ**

Yarı başkanlık sisteminin uygulamadaki en tipik örneği olan Fransa temelinde bu tartışmayı yapmak, (hükümet sistemleri tartışmasına) sağlıklı bir katkı yapmaya olanak sağlayacaktır. Parlamenter hükümet sistemlerinde, meclis kaynaklı tek demokratik meşruiyet mevcutken, yarı-başkanlık sistemlerinde Cumhurbaşkanı da halk tarafından doğrudan seçildiğinden, çifte demokratik meşruiyet vardır. Bu, demokrasi teorisi açısından daha da iyi bir durum olarak yorumlanabilir. Hem devlet başkanı hem de bakanlar kurulu bulunduğundan, parlamenter sisteme benzemektedir. 5 yıl için seçilen Cumhurbaşkanı vatana ihanet dışında mutlak bir sorumsuzluk taşır. Ancak, klasik parlamenter rejimde Cumhurbaşkanı sembolik sorumluluk sahibi iken, Fransız yarı başkanlık sisteminde yetkileri çok daha geniştir.

Yarı başkanlık sistemlerinde, halk tarafından seçilen iki organ (devlet başkanı ile yasama organı ve ona dayanan bakanlar kurulu) arasında güç dengesinin sağlanması daha zor ve karmaşıktır. Oturmuş bir demokratik yapı ile uzlaşma ve demokrasi kültürü, bu karmaşık sistemin krize düşmeden işlemlerini olanaklı kılmaktadır. Ancak, güç dengesi ne kadar kurgulanmaya çalışılırsa çalışılırsa, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanları, özellikle de siyasi parti liderliğinden gelenler, daha etkin rol oynama eğiliminde olacaktırlar. Başkanın ait olduğu siyasi parti mecliste de çoğunluğu elde eder ve bakanlar kurulunu da oluşturur ise, çok daha güçlü ve etkili bir yürütme oluşacaktır. Fransa örneğinde yasama organı ile Cumhurbaşkanı arasındaki güç dengesi, yasama organı aleyhine düzenlenmiştir.<sup>7</sup> Dengenin bu şekilde kurulmasının nedenleri kısa bir tarihsel değerlendirme ile daha iyi anlaşılabilir.

##### **4.1. Fransız Yarı Başkanlık Sisteminin Kısa Tarihsel Gelişimi**

Fransa'da, 1791 tarihli ilk anayasa ile güçler ayrılığı ilkesi yürürlüğe konmuştur. 1848 Anayasası yürütme gücünü, sadece erkeklere tanınan genel oy ile seçilecek cumhurbaşkanına bırakmıştır. Ancak daha sonraki dönemde parlamentoya atfedilen önem artmış, parlamentonun üstünlüğüne yapılan atıf ile parti sisteminin dağınıklığı birleşince 1871 ve 1940 yılları arasında 104 hükümet kurulmuştur (Karahanoğulları, 2009: 62). II. Dünya savaşı sonrasında, 1946 Anayasası ile parlamenter demokrasiyi daha işler hale getirse de başarılı olmamıştır. Bu dönemde Fransa'nın Cezayir başta olmak üzere anakara dışındaki topraklarda yaşadığı yenilgilerin ve güçlüklerin de etkisiyle, gittikçe istikrarsızlaşan parlamenter sistem yerine cumhurbaşkanının yetkilerini artırarak güçlü ve istikrarlı bir yönetim arayışı ortaya çıkmıştır. Bu arayışlar sonrasında, II. Dünya Savaşı'nda Fransa Ordusuna komuta eden General de Gaulle siyasete davet edilmiş ve 6 aylık olağanüstü yetkilerle yönetime gelerek 1958'de yeni bir anayasa yapılmasına öncülük etmiştir. Aynı yıl Fransız parlamentosu tarafından başkan olarak seçilmiş ve 1962 yılında da anayasada yapılan değişikliklerle doğrudan halk tarafından tekrar seçilerek, bugünkü Fransız yarı başkanlık sisteminin temel şeklini almıştır. Ancak, 2000 yılında yapılan değişikliklerle cumhurbaşkanının görev süresi sınırlandırılmıştır.

##### **4.2. Fransız Yarı Başkanlık Sisteminin Özellikleri**

Fransa'da, 1958 Anayasası ile daha Cumhurbaşkanı'nın halkın seçmesine (1962) geçmeden önce, bir yandan Cumhurbaşkanı güçlendirilmiş, diğer yandan da yasama organının gücünde kısıtlamalara gidilmiştir. Yeni Anayasası'nın 34. maddesi ile yasama yetkisinin kullanım alanı sayılarak kısıtlanmıştır. Fransız parlamentosu demokratik anlatımın yer aldığı bir tartışma yeri özelliği gösterir (Ataöv, 2011: 184). Daha önceki sistemde meclis üstünlüğü ve partilerin egemenliği varken, yeni düzende güçlü Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) üzerine

<sup>7</sup> Fransa'nın siyasal sistemine ilişkin çok detaylı bilgi için Eyüboğlu, 2014.

kurulmuştur (Ataöv, 2011: 183). Dolayısıyla 1958 Anayasası ile; özünde parlamenter bir sistem olan Fransız hükümet sistemi, yarı başkanlık yönünde önemli bir adım niteliği göstermiştir. (Eyüboğlu, 2014: 155). Ancak, yarı başkanlık sistemine tam olarak 1962 yılında, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören bir anayasa değişikliğiyle geçilmiştir (Atay, 2007: 17).

Fransız parlamentosu birbirini dengeleyecek ve denetleyecek 577 milletvekilinden oluşan Millet Meclis ile 322 senatörden oluşan Senatodan kuruludur (Ataöv, 2011: 184). Millet Meclisi halk tarafından 5 yıllık bir süre için seçilirken, Senato üyelerinin yarısı 3 yılda yenilenmek üzere 6 yıllık süre için, yerel ve bölgesel meclislere seçilmiş olanlar tarafından seçilirler. Senatonun yasama gücü sınırlıdır ve Millet Meclis ile arasında anlaşmazlık çıkarsa son söz Millet Meclisindedir. Meclisin gündemini belirlemede hükümetin büyük etkisi vardır. Fransa Parlamentosu, Millet Meclis ve Senato olarak birlikte yalnızca anayasa değişikliği, uluslararası anlaşmaları onaylamak ve Cumhurbaşkanı görevden uzaklaştırmayı görüşmek için nadiren toplanırlar.

Parlamento toplantıları, Anayasa ile 9 ayla sınırlandırılmıştır ve 120 birleşimi geçemez. Ancak, başbakanın isteği ile bu süre uzatılabilir. Meclislerin gündemini pratikte Kabine belirler; istediği tasarımı öne alabilir. 1958 Anayasa'nın 48. maddesinde 1995 yılında yapılan değişikliğe göre Meclisler ayda bir kendi gündemlerini belirleyebilirler. Kabine Parlamento'dan yasa gücünde kararname yetkisi alabilir. Ancak, Parlamento bu yetkiyi verdiğinde o alana ilişkin yasa yapma gücünü yitirir. Parlamento, kendine sunulan sınırlı yasa yapma alanının dışına çıkmasını diye; Kabineye yasama süreci sırasında itiraz hakkı tanınmıştır. Eğer Parlamento, yetki verdiği alanda yasa yapmaya kalkarsa, Kabine Anayasa Konseyine başvurup durum tespiti yaptırdıktan sonra, o alana ilişkin doğrudan düzenleme (yasa) yapabilir (Eyüboğlu, 2014).

Hükümet ya da Kabine Millet Meclisine karşı sorumludur ve Millet Meclisi Kabineyi güvensizlik oyuyla düşürebilir. Ancak, güven oylamasına da sınırlamalar getirilmiştir. Kabine Senato'ya değil sadece Millet Meclisi'ne karşı sorumludur. Reddedilen güvenoyu önergesine imza atanlar, aynı toplantı yılında bir daha güvenoyu önergesi veremezler. Başbakan, Kabinede görüştüğünden sonra, Millet Meclisinde bir yasa tasarısı üzerinden güvenoyu talep edebilir. 2000'de yapılan değişiklikle, yılda bir ile sınırlanan bu yetkinin anlamı, yasa tasarısının Senatoda hiç gündeme gelmeden, Millet Meclisinde ise tartışılmadan, kabul edilmesidir. Çünkü "24 saat içinde hükümete karşı bir gensoru önergesi verilmezse, yasa ya da bütçe oylanmış ve kabul edilmiş sayılır" (Eyüboğlu, 2014: 165). Bir vekil, bakan olarak atandığında, vekillik görevinden ayrılmış olur. Yani, Parlamento üyeliği ile bakanlık bağdaşmaz. Bu yetki dağılımının yasama organı açısından anlamı, Cumhurbaşkanı karşısında siyasal sistem içindeki ağırlığının/gücünün törpülediğidir. Yasa yapma alanı ve hükümeti denetleme yetkisi kısıtlanan Parlamento, bir anlamda temsil organı durumuna indirgenmiştir.

### 4.3. Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu

Yasama organına karşı sorumlu bir kabine olsa da, yürütme gücü anayasal açıdan Cumhurbaşkanıya verilmiştir. Fransa'da hükümet ve kabine kavramları farklıdır. Hükümet ya da Bakanlar Konseyi (*Conseil de Ministres*), Cumhurbaşkanı başkanlığında haftada bir toplanan bakanlardan oluşur ve bu "Cumhurbaşkanı hükümetidir." Kabine (*Conseil de Cabinet*) ise, Cumhurbaşkanı'nın katılmadığı, başbakanın (*Prime Minister* değil, *Premier Ministre*) başkanlığında toplanması durumunda aldığı isimdir. Kabine toplantısı için, gündem önceden belli olmalı ve Cumhurbaşkanı yazılı vekalet vermelidir. Kabine toplantısında daha çok ekonomiye, iç güvenliğe ve yönetimin rutin işleyişine ilişkin konular ele alınır. Millet Meclisine karşı sorumlu olan kabinedir (Eyüboğlu, 2014). Hükümette görev alan milletvekilinin Parlamento üyeliği düşer. Millet Meclisinden güvensizlik oyu alınırsa, yeni Cumhurbaşkanı seçilirse ve Millet Meclis yenilenince başbakan teamül gereği istifa eder.

Cumhurbaşkanının bu gücüne rağmen, halen vatana ihanet dışında sorumluluğu bulunmamaktadır. Yani klasik parlamenter sistemdeki gibi sorumsuz cumhurbaşkanlığı devam etmektedir. Yasaları onaylayan Parlamento, hükümeti denetleme ve düşürebilme yetkisine sahip olduğu halde, Cumhurbaşkanı'nı denetleme açısından açıkça bir yetkisi yoktur. Bunun anlamı, Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğu veya hesap vermesi, seçimlerle sınırlıdır. Ayrıca, 1958 Anayasası'na göre Cumhurbaşkanı, gerekli gördüğü takdirde Millet Meclisi seçimlerinin

yenilenmesine karar verme hakkına sahiptir. Fesih yetkisi konusundaki sınırlama, Başbakan ve Meclis başkanına bağlayıcı olmayan danışma işlemi ve yılda bir kez yapılabilmesidir (Eyüboğlu, 2014). Bu kısıtlamanın anlamı, fesihden sonra yapılan seçimler sonucunda toplanan yeni Millet Meclisi bir yıl içinde ikinci kez feshedilemeyeceği için, oluşan yeni mecliste kurulacak hükümet için Cumhurbaşkanı mutlu olsa da olmasa da yetkilendirme yapmak ve yürütme yetkisini paylaşmak durumunda olmasıdır.

Cumhurbaşkanı ile başbakanın ilişkisi parlamenter sistemlerdeki işleyişten farklıdır. Bu iki başlı yapıda başkan daha çok cumhuriyet kurumlarında arabulucu ve dış ilişkilerde ve uluslararası siyasette seçkin ve güçlü bir konumdadır. “Hükümeti çekip çeviren başbakan ise yasa yapma sürecinin önderidir (Ataöv, 2011: 185). Ancak İkinci Dünya Savaşı kahramanı olarak siyasete tekrar çağrılan de Gaulle, karizmatik liderliğinin verdiği güçle, kabine toplantılarında gündemi saptamış, yetkisi olmamasına rağmen kimi başbakanları görevden de almış ve güçlü başkanlığın da mimarı olmuştur. Başkanın kanunları veto yetkisi yoktur, ama Hükümet toplantılarının gündemini belirleyen ve yöneten kişi olarak burada bir yasanın geçmesini engelleyebilir. Başkan, başbakanın kararlar yasa yapma ya da KHK çıkarma talebini reddedebilir, hatta onu görevden alabilir (Ataöv, 2011: 185).

Cumhurbaşkanının başbakan dışında da üst düzey sivil kamu görevlilerini atama yetkisi de bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı, kanunların Anayasa'ya uygunluğunu (daha yürürlüğe girmeden) denetleyen Anayasa Konseyi'nin 9 üyesinden 3'ünü; üst düzey bürokratları ve devletin varlığı aleyhine suç işleyenleri yargılayan Yüksek Mahkeme'nin ise tüm üyelerini atar. Bir konuda referandum isteyebilir ya da bir yasayı referanduma götürebilir. Yabancı ülkelere elçi ve özel temsilci gönderir ve başkomutanlık konumu vardır. Olağanüstü durum ilan ederek, birtakım yasama, yürütme ve hatta yargı yetkilerini elde edebilir. Cumhurbaşkanı, dış politika ve savunma konularında da ağırlığa sahiptir.

Fransa'daki durum, Türkiye açısından Türkiye'nin verili koşulları (demokrasi geleneği/kültürü) içinde değerlendirildiğinde, olumsuz sonuçların ortaya çıkması söz konusu olacaktır. Tek başına yaptığı işlemlerden tamamen sorumsuz olan Cumhurbaşkanı, tam da bugünkü iktidarın ısrarla vurguladığı gibi, sadece seçimden seçime seçmenlere hesap verecektir, çünkü yürütme gücünü kullanan Cumhurbaşkanı hukukla bağlı olmayacaktır. Parlamentonun siyasal denetimi zaten yok. Fransa'da da yaşanan olumsuzlukların bir sonucu olarak Anayasada 2002 ve 2008 yıllarında yapılan değişikliklerle devlet başkanının görev süresi 7 yıldan 5 yıla düşürülmüştür.<sup>8</sup>

## **5. YENİ ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ TEKLİFİ, CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMETİ SİSTEMİ VE BAŞKANLIK VE YARI BAŞKANLIK SİSTEMLERİYLE KARŞILAŞTIRMASI**

Türkiye'de yeni anayasa ve hükümet sistemi tartışmaları uzun zamandır gündemi meşgul etmektedir. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan, başkanlık modelinin kabul edildiği referandumundan sonra, uyum yasalarının çıkarılması sürecinde ve sonrasında da bu tartışmalar devam edecektir. Türkiye'de hükümet sistemine ilişkin tartışmalar özellikle Türkiye'yi 1980 İhtilali'ne götüren süreçte, cumhurbaşkanının aylarca seçilememesinden dolayı başlamıştır. Ancak, konunun hükümet sisteminde köklü değişikliğe yönelmesinde, cumhurbaşkanlarının siyasi parti liderlerinden seçilmeye başlaması, yani Özal'ın cumhurbaşkanı olması önemli rol oynamıştır. Başkanlık sistemi yönündeki en önemli adım olan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) yapılan cumhurbaşkanlığı seçimi sırasında yaşanan kriz sonrasında 2007 yılında gerçekleştirilen referandum ile cumhurbaşkanının da doğrudan halkoyu ile seçilmesi ilkesinin benimsenmesi olmuştur.

<sup>8</sup> Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanlığın dörder yıllık iki dönem olarak yapılması konusunda ABD'de bir gelenek oluşmuştur. Ancak bu geleneğin, Franklin Delano Roosevelt döneminde bozulması endişe yaratmıştır. Bu nedenle, bir kişinin en fazla iki dönem başkanlık yapabilmesi geleneği, bir kural olarak Amerikan Anayasa'sında 1947 yılında yapılan bir değişiklikle (22. Değişiklik, *Twenty-second Amendment*) eklenmiştir. Bu değişikliğin temel nedeni de, bir başkan ne kadar başarılı olursa olsun, onu diktatör görünümüne sokacak ya da diktatörlüğe özenmesine yol açacak kadar uzun süre ya da yaşamı boyunca başkanlık yapmasının engellenmesi isteğidir (Gül, 2013).

Bu değişiklikten sonra hükümet sistemi tartışmaları yavaş yavaş başkanlık sistemine dönmüş ve AK Parti hükümetleri anayasa değişikliği ile bunu gerçekleştirmenin yollarını aramaya başlamıştır. Özellikle 2011 seçimlerinden sonra somut adım atılarak Uzlaşma Komisyonu kurulmuş ve TBMM Başkanı Cemil Çiçek 2012’yi yeni anayasa yapma yılı ilan etmiştir ama yeni bir anayasa hazırlamak mümkün olmamıştır. 2014 yılında halkın ilk defa cumhurbaşkanını seçmek için sandık başına gitmesinde sonra ise, başkanlık sistemi artık Türkiye’nin ana gündem maddelerinden biri haline gelmiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sadece Türkiye hükümet sistemi için değil, siyasi sistemi için de önemli sonuçlar doğurmuştur. 1 Kasım 2015 seçimleri sonrası yeniden başlayan yeni anayasa çalışmaları, kurulan komisyonun üçüncü toplantısı sonrada dağılması ile son bulmuştur. (SETA, 2016: 5).

15 Temmuz darbe girişiminden sonra yeni anayasa ve başkanlık sistemi tekrar gündeme gelmiştir. Sayın Devlet Bahçeli’den gelen destek ile AK Parti başkanlık sistemini içeren Anayasa değişikliği önerisini hazırlamıştır. MHP ve Ak Parti’nin uzlaştığı pakette saf bir parlamenter sistem özelliği göstermeyen 1982 Anayasası’ndaki modelin terk edilerek başkanlık sistemine geçiş öngörülmüştür. Teklifin genel gerekçesinde mevcut hükümet sisteminin istikrar sağlamadığı ve siyasi iktidar üzerinde bürokratik vesayete sebep olduğu vurgulanmış, bu sebeple her ikisi de doğrudan halk tarafından seçilen yasama ve yürütmeye yer verildiği ifade edilmiştir. Teklifte devletin ve yürütmenin başı olarak “Başkan” yerine “Cumhurbaşkanı” terimi tercih edilmiştir. Yürütmenin tek başlı olduğu ve doğrudan halk tarafından seçildiği teklifte Cumhurbaşkanı ve TBMM’ye karşılıklı olarak birbirlerini görevden alma imkanı sağlanmıştır. Sistemdeki muhtemel tıkanmaları önlemek için Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimlerinin birlikte yapılması öngörülmüştür. Ayrıca Cumhurbaşkanıya kanuna dayanmadan kararname çıkarma yetkisi tanınmış ama bu yetkiye sadece yürütme alanına ilişkin olma, (sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükler dışında) temel hakları düzenlememe ve çatışma durumunda kanuna üstünlük tanıma gibi bir takım sınırlamalar getirilmiştir (SETA, 2016: 5-6).

Yeni modelde en önemli özellik yürütme organında çift başlılığın kaldırılarak, devletin başı olan Cumhurbaşkanı aynı zamanda yürütme yetkisine sahip tek makam olurken, Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve yine bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkilerinin belirlenmesi konusunda tek yetkili kılınmaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanının partisiyle ilişinin kesilmesi ve partiler üstü tarafsız olması kuralına son verilmektedir. TBMM’nin 550 milletvekili yerine 600 milletvekilinden oluşması, seçilme yaşıнын 18’e inmesi, cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimlerinin beş yılda bir ve aynı zamanda yapılması öngörülmektedir. Kanun teklif etme yetkisi –bütçe kanunu hariç– ise sadece TBMM’ne bırakılmaktadır. Sistemin tıkanması durumunda ise Cumhurbaşkanıya ve Meclise karşılıklı fesih yetkisi verilmektedir. Cumhurbaşkanıya TBMM seçimlerinin yenilenmesi yetkisi verilirken, mevcut Anayasa’daki meclis soruşturması mekanizması zorlaştırılarak korunmuş ve TBMM’ye Cumhurbaşkanını yüce divana gönderme ve böylece görevden uzaklaştırma yetkisi olan meclis soruşturması (ABD’deki *impeachment*) ise korunmuştur. Ancak TBMM meclis soruşturması mekanizmasını kullandığında, yani Cumhurbaşkanı düşürüldüğünde kendi seçimlerinin yenilenmesi sonucu da doğmaktadır. Sıkıyönetim komutanlıkları ile inisiyatifin askerlere geçtiği sıkıyönetim usulü kaldırılırken, genel olarak kanun hükmünde kararname ya da kararname çıkarma ve OHAL ilan etme yetkisi Cumhurbaşkanıya verilmektedir. OHAL kararını Cumhurbaşkanı verse de Meclis onayı aranmaktadır. Ayrıca yargıda da önemli değişiklikler yapılarak yargının (bağımsızlığı yanında) tarafsızlığı vurgulanmakta, askeri yargı tamamen kaldırılmakta, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun isminden “Yüksek” ibaresi çıkarılarak üye sayısı 12 olarak düzenlenmektedir. Yeni adıyla Hakimler Savcılar Kurulu üyelerin 6’sının Cumhurbaşkanı ve 7’sinin de Meclis tarafından belirlenmesi hükme bağlanmaktadır.

Tablo 1’de görüldüğü gibi, Amerikan Başkanlık, Fransız Yarı-Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sistemleri karşılaştırıldığında, en güçlü yürütmenin Türkiye’de yeni kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminde bulunduğu görülebilir. Bunun en önemli üç nedeni sayılabilir:

- Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminde bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından, TBMM de dahil hiçbir diğer otoritenin onayı olmadan, doğrudan atanmaktadır. Ne ABD’de ne de Fransa’da böyle bir durum söz konusu değildir.
- Güçlü başkanı daha da güçlü kılan TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi, ABD başkanına tanınmış bir yetki değildir. Fransız başkanına da bu yetki tanınmıştır, ancak bu yetkiyi OHAL ilan ettiği dönemlerde kullanması engellenmiştir.
- Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminde Cumhurbaşkanı’na tanınan geniş kararname yetkisi, ne ABD’de ne de Fransa’da başkana tanınmış değildir.
- Ayrıca Türkiye’de parti ve seçim sistemi yapısı, yüzde 10 seçim barajı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminde meclis ve başkanlık seçimlerinin bir arada yapılacak olması da halk iradesinin yönetimde temsili ve yönetime daha sık aralıklarla yansması açısından daha az demokratik niteliktedir. ABD ve Fransa’da ise halk iradesi meclise ve yönetime daha iyi yansın diye, meclislerin belirli bir oranı daha sık aralıklarla yapılan seçimlerle yenilenmektedir.

**Tablo 1. Amerikan Başkanlık, Fransız Yarı-Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemlerinin Karşılaştırması**

	<b>Amerikan Başkanlık Sistemi</b>	<b>Fransız Yarı-Başkanlık Sistemi</b>	<b>Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi</b>
<b>Siyasal Sistem</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Yürütme yetkisi tek başına başkanda</li><li>2. Görev alanları net olarak ayrıştırılmış federal ve federe devletler</li><li>3. Güçlü yerel yönetimler, sivil ve özel sektör</li><li>4. Uzlaşmacı, disiplini zayıf siyasi partiler ve ön seçimle aday belirleme</li><li>5. Çoğulcu demokratik kültür</li><li>6. Federal düzeyde atama, ancak federe düzeyde ağırlıklı seçimle gelen tam bağımsız yargı</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Yürütme güçlü cumhurbaşkanı, başbakan ve Millet Meclise karşı sorumlu kabineden oluşur. Başbakanlık sistemi de denir.</li><li>2. Üniter yapı içinde güçlü yerel yönetimler ve meclisler bulunur.</li><li>3. Sivil ve özel sektör güçlüdür.</li><li>4. Disiplinli, güçlü, uzlaşmacılığa açık siyasi partiler vardır.</li><li>5. Çoğulcu demokratik kültür vardır</li><li>6. Atamayla gelen tam bağımsız yargı</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Yürütme sorumsuz çok güçlü Cumhurbaşkanında</li><li>2. Üniter yapı ve görece zayıf yerel yönetimler</li><li>3. Zayıf sivil; görece güçlü özel sektör.</li><li>4. Kutuplaşmış çok partili sistem, güçlü parti bağı ve lider hegemonyası</li><li>5. Görece zayıf demokrasi kültürü</li><li>6. Atamayla oluşan görece bağımsız yargı</li></ol>
<b>Yürütme</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Başkandadır. En fazla 2 kez aday olabilir (1947 değişikliği ile); 4 yılda bir halk oylamasından hemen sonra toplanan Seçiciler Kurulu tarafından seçilir.</li><li>2. Kabinedeki sekterleri ('bakanları') senatonun</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Cumhurbaşkanı, başbakan ve bunların belirlediği ama Millet Meclisi'nden güvenoyu alan Kabine</li><li>2. Halk tarafından en fazla 2 kez 5 yıllığına seçilen cumhurbaşkanı (2007 ve 2002 Anayasa değişiklikleri)</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 5 Yılda bir halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı hükümetindedir.</li><li>2. Kabinedeki bakanları kendisi göreve getirir ve azleder.</li><li>3. Cumhurbaşkanı; Meclis</li></ol>

	<p>onayı ile göreve getirir ve azleder.</p> <p><b>3.</b> Meclisi feshedemez; yasaları veto edebilir</p> <p><b>4.</b> Tüm atama kararları Senato tarafından onaylanır.</p> <p><b>5.</b> Partisi ile bağı devam eder.</p>	<p><b>3.</b> Gerekli görürse, başbakan ve Meclis başkanına danışarak yılda bir kez sadece Millet Meclisi'ni feshedebilir. Yasaları veto edemez ama geciktirebilir ve referanduma götürebilir.</p> <p><b>4.</b> Partisi ile bağı devam eder.</p>	<p>Seçimlerinin yenilenmesi kararını, Cumhurbaşkanlığı seçimiyle birlikte alabilir ve yasaları geri gönderebilir.</p> <p><b>4.</b> Atama kararları onaya tabi değil.</p> <p><b>5.</b> Parti bağı devam eder.</p>
<b>Yasama</b>	<p><b>Kongre: 1. Temsilciler Meclisi:</b> Eyaletlerden nüfusuna göre 2 yıllığına seçilen temsilcilerden oluşur.</p> <p><b>2. Senato:</b> Her eyaletten 6 yıllığına seçilen İkişer Senatörden oluşur. 2 yılda bir 3'de 1'i yenilenir.</p> <p><b>3.</b> Senato başkanı görevi kötüye kullanma ve vatana ihanetten yargılayabilir.</p>	<p><b>Parlamento: 1. Ulusal Meclis:</b> Halk tarafından 5 yıllık bir süre için seçilir</p> <p><b>2. Senato:</b> 6 yıllığına yerel ve bölgesel meclisler tarafından seçilirler. Ama yarısı 3 yılda yenilenir.</p> <p><b>3. Parlamento</b> Cumhurbaşkanını makamla bağdaşmayacak şekilde görevlerini açıkça ihlal ederse yüksek mahkeme sıfatı ve 2/3 çoğunlukla görevden alabilir. (2007 Anayasa değişikliği)</p>	<p><b>1.</b> 5 yılda bir Cumhurbaşkanı ile birlikte seçilecek tek ulusal meclis (TBMM)</p> <p><b>2.</b> 3/5 çoğunlukla Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimlerinin birlikte yenilenmesi kararı alabilir.</p> <p><b>3.</b> Genel görüşme ve yazılı soru sorma hakları ile Cumhurbaşkanını 2/3 çoğunlukla görevi kötüye kullanma ve vatana ihanetten yüce divana sevk yetkisi.</p>

## 6. BAŞKANLIK – YARI BAŞKANLIK SİSTEMLERİNİN VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMETİ MODELİNİN KARŞILAŞTIRMALI BİR DEĞERLENDİRMESİ

Türkiye Cumhuriyet'inde ilk hükümet modeli 29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilanına kadar "meclis hükümeti modeli" olmuştur. 29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilanı ile parlamenter demokrasiye dönüşmüştür. 1961 Anayasası ve 1971'de bu anayasada yapılan değişikliklerle parlamenter sistemin rasyonelleştirilmesi bağlamında sorumlu siyasal yürütme (bakanlar kurulu) güçlendirilmiştir. Daha güçlü bir yürütme oluşturma eğilimi 1982 Anayasası ile daha da belirginleşmiş ve Cumhurbaşkanlığının konumu sistem içinde daha da güçlendirilmiştir. Bu eğilim, siyasal ve yönetsel istikrar adına otoriter ve güçlü bir yürütme anlayışının ürünüdür. Bu nedenle güçler ayrılığı çerçevesinde kurulan denge, yürütme lehine bozulmuş, çoğulculuk, katılımcılık ve demokratik temsilden çok güçlü siyasal iktidar ve yönetimde istikrar öne çıkarılmıştır (Fırat & Gül, 2014). Seçim sisteminde öngörülen yüzde 10'luk seçim barajı da, temsilde adalet ilkesinde yarattığı sıkıntıya rağmen, yönetimde istikrarı sağlamaya destek olacak diğer bir yol olarak düşünülmüş ve uygulamaya konulmuştur. 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği sonrasında; ilk kez 2014 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle, Cumhurbaşkanlığının temsil kabiliyeti ve demokratik meşruiyeti ve dolayısıyla da sistem içindeki konumu daha da güçlendirilmiştir. Bunun pratikteki yansıması, Cumhurbaşkanlığının da Türkiye siyasetinde çok kullanılan Rousseau'cu "milli irade"yi doğrudan temsil eder hale gelmesidir.

Her ne kadar milli iradeyi doğrudan temsil eder hale gelen Cumhurbaşkanı "ben (1982) Anayasa'nın verdiği yetkileri sonuna kadar kullanacağım" dese ve bazen bunların sınırlarını zorlarsa da, 1982 Anayasasının kendisine verdiği yetkiler, Fransız Cumhurbaşkanı ile karşılaştırıldığında az idi. Ayrıca, Sayın Erdoğan'ın doğrudan



siyaset içinde olamamaktan rahatsız olduğu da ileri sürülebilir. Cumhurbaşkanının 2014'de doğrudan halk tarafından seçilerek Cumhurbaşkanı olması, AK Parti'nin ve Sayın Erdoğan'ın son dönemde başkanlık sisteminin daha da sıkı bir biçimde savunmasını beraberinde getirmiştir. AK Parti Hükümeti, 1982 Anayasası çerçevesinde kurulu olan mevcut sistemde, iki başlılığın ve Cumhurbaşkanının parti bağının fiili olarak devam etmekte olduğunu ileri sürerek, MHP'nin de desteğiyle 16 Nisan 2017 tarihindeki referandumu gerçekleştirdi. Milliyetçi-muhafazakâr bir uzlaşuya dayanan ve referandumda halkoyuna sunulan Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sistemi, güçlü ve istikrarlı yönetim yönündeki arayışın son halkasını oluşturmuştur. Büyük ölçüde Cumhurbaşkanının yönetim tarzının anayasal bir zemine oturtulması tezini savunan MHP'nin desteğinin ve konjonktürel gerekliliklerin zorlamasının bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

AK Parti ve diğer başkanlık hükümet sistemi savunucuları, başkanlık sisteminin, yürütmeyi halkın doğrudan seçmesi ve halka hesap verecek olanın belirli olması dolayısıyla demokrasiye daha uygun olduğunu ileri sürmektedir. Diğer gerekçeler; yürütmenin hızlı/kolay oluşturabilmesi (Evcimen, 1992), görev süresinin belirli olması ve siyasi istikrara katkı sağlamasıdır (Harrowits, 1995; Erdoğan, 1996). Türkiye'nin jeopolitik konumu nedeniyle siyasal istikrar ve hızlı karar almaya olan ihtiyacının, özellikle Arap Baharı sonrasında daha da artması bu gerekçeleri ileri sürenlerin elini güçlendirmektedir. Ancak, yasama ve yürütmenin kendi görev alanlarına yoğunlaşması anlamında uzmanlaşma ve halk tarafından ayrı ayrı seçilmesi dolayısıyla oluşacak daha katı güçler ayrılığının hükümeti (yani Cumhurbaşkanını) daha etkin kısıtlarken, insan haklarının daha sıkı korunmasına katkı yapacağı (Evcimen, 1992) yönünde ileri sürülen gerekçeler ise gerçekçi temellerden yoksundur (Kamalak, 2014). Ayrıca, yeni modelin güçlü yönetimi garanti etse de, istikrarı sağlayacağı şüphelidir, çünkü siyasal istikrar daha geniş bir kavramdır. Siyasal istikrar, ekonomik istikrar ve kalkınma ile uzlaşma ve demokrasi kültürünün etkileşimiyle gerçekleşecek bir unsur olduğundan, gerçekleşip gerçekleşmeyeceği ancak uygulama sonucunda ortaya çıkacaktır.

Siyasal istikrar açısından dile getirilen bir risk; yürütme organının da halk tarafından seçilmesinin yürütme ile yasama arasında tıkanma ve kilitleme (Linz, 1993; Kalaycıoğlu, 2005; Özbudun, 1993) gibi olumsuz sonuçları doğurma olasılığını içinde barındıran çifte demokratik meşruiyet (Yazıcı, 2011; 2005) olgusudur. Yazıcı (2011), başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinde, yürütmenin kendi içinde çatışma ve tıkanmalara, hatta muhtemelen anayasal krizlere düşme potansiyelinin bulunduğunu belirtir. Bu potansiyel, başkanlık sisteminde yasama ve yürütme arasında katı güçler ayrılığı ve kontrol ve denge sistemi kurulmuş olmasına ve yarı-başkanlık modelinde de fesih yetkisine sahip güçlü başkan, Millet Meclisi'ne karşı sorumlu hükümet ve ağırlıkla yerel ve bölgesel yönetimlerce seçilen Senato yapısı ile istikrar aranmasına rağmen bulunmaktadır. Bu nedenle Yazıcı (2011), siyasal bölünme çizgilerinin derin ve siyasal çatışmaların yoğun olduğu Türkiye gibi ülkelerde, başkanlık ve yarı başkanlık uygulanmalarının ciddi sorunlar ve hükümet krizleri yaratabileceğine dikkati çeker. Hatta Tosun ve Tosun (1999), hükümet krizlerinin de, rejim krizine dönüşebileceğini belirtir. Ancak, referandum ile kabul edilen yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde Cumhurbaşkanına tanınan geniş kararname yetkisi, fesih yetkisi, bütçede süreklilik ilkesi gibi düzenlemeler ile çok güçlü bir başkanlık sistemi kurularak, hükümet krizi oluşumları minimize edilmeye ve yönetimde istikrar sağlanmaya çalışılmıştır.

Ancak başkanlık sisteminin, Türkiye gibi ülkeler açısından yaratabileceği bir başka sorun, siyasal yarışın kaybedenleriyle işbirliğini ve seçimi kazananları kaybedenlerle uzlaşmaya pek teşvik etmemesidir. Bu ise, özel ve sivil sektörün, çoğulculuğun ve uzlaşmacı tutumların zayıf olduğu ve istikrar için çok güçlü bir başkanlık sistemi kurulan bir siyasal yapıda, yürütmenin çoğunlukçu otoriter bir çizgiye kaymasına yol açabilir. Zayıflayan yasama organının da otoriter eğilimleri engellemesi her zaman çok kolay olmayabilir. Dışlanmış hissedenenlerin sayısının artması, toplumsal ve siyasal istikrarsızlığa ortam hazırlayabilir (Linz, 1995; Lijpart, 1992). Başkanlık sistemleri genelde çok esnek değildir. Görev süresinin iki dönemle sınırlı olması dolayısıyla başkanlar iyi olsa da tekrar seçilemezler ama kötü olsalar da (gensoru mekanizması olmadığından) görevden alınamazlar. Bu da çok partili ülkelerde istikrarsızlığa yol açabilmektedir (Mainwaring, 1993; Mainwaring & Shugart, 1997). Ancak, başkanlık tartışmalarında, hükümet istikrarının ya da istikrarsızlığının her zaman siyasal

istikrar ve yönetilebilirlik ya da istikrarsızlık ve yönetilemezlik anlamına gelmeyebileceği (Linz, 1993, 1992) göz önünde bulundurulmalıdır. Ayrıca, başkanlık sistemlerinin, siyasal istikrarı sağlasa da, bunun her zaman ekonomik istikrar ve büyüme anlamına gelmeyebileceği ileri sürülmüştür (Sartori, 1997).

Son olarak başkanlık sisteminin Türkiye demokrasisine etkisini değerlendirmek gerekmektedir. Bu özellikle de başkanlık sistemi taraftarlarının, hükümet sisteminin siyasal rejimin bir parçası/unsuru olduğu ve diğer unsurla etkileşim içinde olduğunu gözden kaçırmaları biçiminde karşımıza çıkmaktadır. Başkanlık sistemi karşıtları ise, Türkiye’de zaten güçlü olan liderlerin/Başbakanların/Cumhurbaşkanlarının başkanlık sistemini talep etmelerini açıklamakta yetersiz kalmaktadırlar.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye’de son 40 yıldır yapılan hükümet sistemi tartışmaları sonunda 2007 yılında, Cumhurbaşkanlığı konusunda yaşanan kriz sonrasında, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin Anayasa değişikliği yapılmıştır. Bunu R. Tayyip Erdoğan’ın 2014 yılında ilk defa doğrudan halk tarafından Cumhurbaşkanı seçilmesi izlemiştir. Ancak temel değişim 16 Nisan 2017’de anayasa referandumu ile başkanlık ya da yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti modelinin halkoylaması ile kabul edilmesiyle gerçekleşmiştir. Bu yeni model tam olarak 2019 yılında yapılacak başkanlık seçimi sonrasında yürürlüğe girecektir. 2019 sonrasında mevcut yarı-başkanlık görünümü parlamenter demokrasiden başkanlık sistemine ya da Cumhurbaşkanlığı Hükümeti modeline geçiş tamamlanmış olacaktır. Bu çalışma, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri, hükümet sistemleri ve demokrasi tartışmaları bağlamında ve hükümet sistemlerinin siyasal rejimin bir parçası olduğu varsayımından hareketle, kabul edilen yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti modelinin daha iyi anlaşılabilmesine katkı yapmayı denemektedir. Ayrıca, yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminin olası uygulama sonuçları ve ortaya çıkarabileceği sorunları tartışılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sisteminin etkin ve demokratik işleyişi açısından, güç ve yetkinin iyi dağıtılması, hukuk devleti ilkesinin yerleşmiş olması, değişik sektörlerin devlet ve siyaset karşısındaki gücünün ve özerkliğinin sağlanmış olması, demokrasinin tüm kural ve kurumlarıyla işliyor olması ve seçim barajının düşürülmesi önemlidir. Böyle bir yapıda yönetimin etkinliği ve istikrarı, güçler dengesi, demokratik çoğulculuk, temsilde adalet ve siyasal istikrar daha kolaylıkla sağlanabilir. Bu durum, yasama organının yürütme üzerinde azalan gücünü ve denetimini de dengelemeye katkı yapabilecektir. Kararnamelerini ve atamalarını meclis onayı olmadan uygulamaya koyabilecek bir Cumhurbaşkanı Hükümetine dayanan yeni modelde, gündem belirleme ve yasa yapma gücü zayıflamış bir parlamento, özgürlükleri ve çoğulculuğu koruma açısından da kendini daha güçsüz hissedecektir. Bu ise uzun dönemde siyasal, etnik ya da toplumsal azınlıkların dışlanması ve otoriter yönetime kayma olasılığını artıracaktır; siyasal ve toplumsal istikrarı sağlamada ve yönetilebilirliği korumada sorunlara yol açabilecektir.

Türkiye’nin şu anki temel sorunları, yönetimde istikrarı, hızlı ve sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı gerçekleştirme ve sürdürme olduğu kadar, daha fazla güç arayışıyla otoriterleşebilecek bir yönetimi engelleyerek, çoğulcu demokratik yapıyı, hukuk devleti yapısını ve temel hak ve özgürlükleri koruyabilmektir. Bu amaçları gerçekleştirme konusunda yeni Cumhurbaşkanı Hükümeti modelinin siyasal istikrarı sağlama konusunda olumlu katkı sağlayacağı öngörülebilir. Ancak, çoğulculuğu, içericaliği, katılımcı demokrasiyi ve özgürlükleri artıracaklarını söylemek güçtür. Ekonomik kalkınmayı sağlama ya da ekonomik istikrarı yakalama konusundaki başarı ise diğer konularda yakalanacak başarıyla yakından ilişkili olacaktır. Ayrıca, 1982 Anayasası çerçevesinde konumu zaten güçlü olan Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve referandum ile başkanlık (Cumhurbaşkanlığı Hükümeti) sistemine geçilmesi, önümüzdeki yıllarda yasa ve anayasa yapım süreçlerinde daha katılımcı, özgürlükçü, çoğulcu ve içerici bir demokrasi anlayışını temel alan düzenlemeler yapabileceği açısından olumsuzluk oluşturabilecek niteliktedir.

Ancak, Türkiye’de hükümet sistemi bağlamında yapılmakta olan tartışmaların dar bir kapsamda sadece başkanlık sistemine odaklanmış olması da yetersiz ve hatalı bir yaklaşımdır. Genel olarak Türkiye’de demokrasiyi ve temel hak ve özgürlükleri güçlendirecek, yönetsel sistemi günün gereklerine göre geliştirebilecek bir anayasa değişikliği gereğini gözden kaçırmaya yol açabilir. Toplum sözleşmesi şeklinde bir anayasa yapabilmesi ve siyasal sistemin katılımcı yönünün güçlendirilebilmesi devam eden sorun alanları olarak karşımızda durmaya devam etmektedir. Bu bağlamda, seçim sistemi, yüzde 10’luk seçim barajı, siyasal partilerin yapısı gibi konuların da gündeme alınarak, yönetsel ve siyasal sistemin günün gereklerine ve toplumsal taleplere göre yapılandırılması gereği bulunmaktadır. Çünkü bu konular çoğulcu demokrasi ve katılımcılık, yurttaş temsilini ve parti içi demokrasiyi gerçekleştirmek, parlamentonun ve dolayısıyla demokrasinin daha etkin işlemesi açısından önemlidir. Dolayısıyla, siyasal sistem ve hükümeti sistemi tartışmaları; daha katılımcı, özgürlükçü, çoğulcu ve içerici bir demokrasi anlayışını temel alarak yürütülmelidir. Cumhurbaşkanlığı Hükümeti sistemine geçiş tüm bu sorunları kendiliğinden çözmeyecektir. Bu süreçte, demokrasiyi tüm kurum ve kurallarıyla yerleştirebilmek ve işletebilmek, demokrasinin ve demokrasi kültürünün içselleştirilmesini sağlamak ve temel hak ve özgürlükler anlayışının yerleşmesini, korunmasını, geliştirilmesini ve daha hakkaniyetli kullanılabilmesini olanaklı kılabilmek temel hedefler olarak göz önünde bulundurulmalıdır.

#### **KAYNAKÇA**

- Ataöv, Türkkiye (2011), *Federasyon Başkanlık Yarı-Başkanlık*. Destek Yayınevi, İstanbul.
- Barry, Norman P. (2004), *Modern Siyaset Teorisi*, çev. M. Erdoğan & Y. Şahin, 2. Basım. Liberte Yayınları, Ankara.
- Erat, Veysel (2015), “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C. 13, S. 25, s. 325-355.
- Erdoğan, Mustafa (1996), “Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak”, *Liberal Düşünce*, S. 2, Bahar.
- Evcimen, Günsev (1992), “Başkanlık Sistemi: Ratio Politica’sı ve Türkiye”, *SBF Dergisi*, C.47, S.1-2, Ocak-Haziran.
- Eyüboğlu, Ercan (2014), “Fransa: Parlamenter Bir VI. Cumhuriyet’e Doğru”, içinde *(Yarı)Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz*, der. İ. Kamalak, 2. Baskı. Kalkedon, İstanbul.
- Fırat, İsmail & Gül, Hüseyin (2014), “1982 Anayasası ve Yeni Anayasa Çalışmaları Çerçevesinde Anayasal Vatandaşlık Üzerine Bir Tartışma”, içinde *Yurttaşlığı Yeniden Düşünmek: Sosyolojik, Hukuki ve Siyasal Tartışmalar*, (der.) A. Durakbaşa, N. A. Ş. Öner & F. K. Şenel. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Gerston, Larry N. (2007), *American Federalism: A Concise Introduction*, Armonk, New M. E. Sharpe, Inc., New York.
- Gül, Hüseyin (2013), “Amerikan Federal Sisteminde Yerel Yönetimler”, *Dünya’da Yerel Yönetimler: Örnekler-Uygulamalar*, (der.) M. Okcu & H. Özgür, s. 19-49. Seçkin, Ankara.
- Hekimoğlu, Mehmet Merdan (2009), *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*. Detay Yayıncılık, Ankara.
- Horowitz, Donald L. (1995), “Demokratik Sistemleri Karşılaştırmak”, içinde *Demokrasinin Küresel Yükselişi*, der. L. Daimond & M. F. Platter, çev. Çev. L. Köker, s. 143-160. Yetkin Yayınları, Ankara.
- Kalaycıoğlu, Ersin (2005), “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdiidiyle Sınavı”, içinde *Başkanlık Sistemi*, yayına hazırlayan T. Ergül, s. 13-29. Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara.

- Kamalak, İhsan (2014), “Cumhurbaşkanının Doğrudan Halk Tarafından Seçilmesinin Olası Sonuçları üzerine Bir Deneme”, içinde *(Yarı)Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz*, der. İ. Kamalak, 2. Baskı. Kalkedon, İstanbul.
- Kamalak, İhsan (2014), “Türk Siyasal Sistemine (Yarı) Başkanlık Sisteminin İthalinin Olası Sonuçları Üzerine Bir Deneme”, içinde *(Yarı)Başkanlık Sistemi ve Türkiye: Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz*, der. İ. Kamalak, 2. Baskı. Kalkedon, İstanbul.
- Kamalak, İhsan, Gül, Hüseyin & Sallan Gül, Songül (2015), “Demokrasi, Siyasal Rejim ve Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi”, *Toplum ve Demokrasi*, 9 (19-20), Ocak-Aralık: 127-148.
- Karahanogulları, Onur (2009), “Fransa’da Kamu Yönetimi”, içinde *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, ed. B. A. Güler, 2. Baskı, s. 39-168. İmge Yayınevi, Ankara.
- Lijphart, Arend (1992), “Introduction”, içinde *Parliamentary vs Presidential Government*, der. A. Lijphart. Oxford University Press, Oxford.
- Linz, Juan J. (1992), “Perils of Presidentialism”, içinde *Parliamentary vs Presidential Government*, der. A. Lijphart, s. 118-127, Oxford University Press, New York.
- Linz, Juan J. (1993), “Başkanlık Sistemi veya Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları”, içinde *BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı*, çev. E. Özbudun & L. Köker. Yetkin Basım Evi, Ankara.
- Linz, Juan J. (1995), “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, içinde *Demokrasinin Kültürel Yükselişi*, der. L. Diamond ve M. F. Platter, çev. L. Köker. Yetkin Yayınları, Ankara.
- Mainwaring, Scott (1993), “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, 26/2: 198-228
- Mainwaring, Scott & Shugart, Matthew S. (1997), “Introduction”, içinde *Presidentialism and Democracy in Latin America*, der. S. Mainwaring & M. S. Shugart, s. 1-11. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ömürgönülşen, Uğur (2009), “Amerika Birleşik Devletlerin’de Kamu Yönetimi”, içinde *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, ed. B. A. Güler, 2. Baskı, s. 313-412. İmge Yayınevi, Ankara.
- Özbudun, Ergun (2005), “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, içinde *Başkanlık Sistemi*, yay. Haz. T. Ergül, s. 105-111. Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara.
- Sartori, Giovanni (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*. Yetkin, Ankara.
- SETA (2016), *1982 Anayasası ve Anayasa Değişiklik Teklifi Karşılaştırması*. SETA, İstanbul. Web: file:///D:/TR'de%20Anayasalar%20ve%20Demokrasi/YeniCumhurbaskanlik-AnayasaMetniUzerindeKarsilastirma.pdf, E.T.: 13.02.2017.
- Soysal, Mümtaz (1993), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 10. Baskı. Gerçek Yay., Ankara.
- Tosun, Gülgün E. ve Tosun, Tanju (1999), *Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı: Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*. Alfa Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Tunç, Hasan ve Yavuz, Bülent (2009), “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, *TBB Dergisi*, Sayı 81, s. 1-39.
- Yazıcı, Serap (2011), *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, 2. Baskı. Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Yazıcı, Serap (2005), “Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, içinde *Başkanlık Sistemi*, yayına hazırlayan T. Ergül, s. 125-142. Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ankara.

## **Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkileri: İspanya ve Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz\***

Central Administration-Local Administration Relations:  
A Comparative Analysis on Spain and Turkey

**Sefa USTA<sup>1</sup>**  
**Erdal BİLGİÇ<sup>2</sup>**

Strategic Public Management Journal  
Volume 3, Special Issue, pp. 121-137  
December 2017  
DOI: 10.25069/spmj.344707  
Received: 16.10.2017  
Accepted: 29.12.2017  
© The Author(s) 2017  
For reprints and permissions:  
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

### **Öz**

*Parlamentar monarşinin hüküm sürdüğü İspanya ile parlamenter cumhuriyetin hakim olduğu Türkiye'de yerinden yönetim sistemlerinin karşılaştırmalı olarak ele alınması çalışmanın temel amacını ve kapsamını oluşturmaktadır. Buradan hareketle çalışmanın önemi, İspanya ve Türkiye'de yerelleşme çabaları dikkate alınarak, merkezi yönetim-yerinden yönetim ilişkilerinin birincil ve ikincil kaynaklar vasıtasıyla ve karşılaştırmalı perspektifle irdelenerek benzerliklerin ve farklılıkların ortaya konulmasıdır. Çalışmada, İspanya ve Türkiye'de yönetimler arası ilişkilerin değerlendirilmesinde karşılaştırmalı yöntemden yararlanılmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** Merkezi Yönetim, Yerinden Yönetim, Yönetimler arası İlişkiler, Yerel Yönetimler, Karşılaştırmalı Analiz

### **Abstract**

*The main purpose of the study is to compare local administrations of Spain which has parliamentary monarchy and Turkey which is dominated by parliamentary republic. The key to working from here is to show the similarities and differences of central administration-local administration relations, using comparative perspective and primary and secondary resources and taking into account localization efforts in Spain and Turkey. In the study, comparative method is used in evaluating the relations between the governments in Spain and Turkey.*

**Key words:** Central Administration, Local Administration, Intergovernmental Relations, Local Administrations, Comparative Analysis.

\* Bu makale 13-14 Nisan 2017 tarihleri arasında III. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu'nda sözlü olarak sunulan ve özet olarak basılan bildirinin tam metin halidir.

<sup>1</sup> Yrd. Doç. Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Ü., İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sefausta@kmu.edu.tr,

<sup>2</sup> Arş. Gör., Karamanoğlu Mehmetbey Ü., İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, erdalbilgic@kmu.edu.tr

## **GİRİŞ**

Karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmaları, 1940’lardan itibaren kamu yönetimi alanının öne çıkan çalışma alanlarından olmuştur. Zaman zaman bu alan kamu yönetimi alanında çalışanların gündeminden düşse de karşılaştırmalı çalışmalara kamu yönetimi alan yazınında son yıllarda artan şekilde yer verilmektedir. Karşılaştırmalı çalışmalarda ülkelerin siyasal ve yönetsel yapıları ele alınarak, iki ülkenin benzerlikleri ve/veya farklılıkları ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

Bu ekseninde hazırlanan çalışma kapsamında öncelikle İspanya'nın siyasal ve yönetsel yapısı genel hatlarıyla ele alınmaktadır. Daha sonra, yasama, yürütme ve yargı erkleri üzerinden genel bir çerçeve çizilerek esas konuyu oluşturan merkezi yönetim ve yerinden yönetim birimleri incelenerek, İspanya’da bölgesel ve yerel yönetimlere yönelik tarihsel süreç içerisinde gerçekleştirilen reform çalışmalarına değinilmektedir. Bu yapılırken göz önüne alınması uygun görülen temel kriter ise merkezi yönetim-yerinden yönetim ilişkileri bağlamında yerinden yönetim birimlerinin ne derecede merkezi yönetimin etkisi ve yönlendirmesi altında kaldığıdır. Bu kriter ekseninde yapılan esas değerlendirme ise karşılaştırılan ülkelerde yerinden yönetim birimlerinin idari ve mali özerkliğe sahip olup olmadığı ve desantralizasyon düzeyinin hangi seviyede olduğudur.

## **1. İSPANYA’NIN SİYASAL VE YÖNETSEL YAPISI**

İspanya Anayasasının ilk maddesinde de vurgulandığı gibi; İspanya, sosyal ve demokratik hukuk devletidir. Ulusal egemenlik, devlet gücünün kendisinden kaynaklanmış İspanyol halkınıdır. İspanyol devletinin yönetim biçimi parlamenter monarşidir (Adalet Bakanlığı, 2011: 539).

### **1.1 Siyasal Yapı**

İspanya’da 1975-1978 yılları arasında demokratik ve bölgesel talepler yükselmiş ve henüz 1978 Anayasası kabul edilmeden 13 bölgeye ön özerklik statüsü yasa-kararnamelerle tanınmıştır (Nalbant, 1997: 271). İspanya’nın bugünkü anayasası 6 Aralık 1978’de kabul edilmiş ve 29 Aralık 1978 yılında etkin olarak kullanılmaya başlanmıştır (DESA, 2006: 2). İspanya, kralın devletin başında bulunduğu parlamenter bir monarşidir. Üniter devlet ilkesine dayanır. Senato ve meclis olmak üzere iki kademeli bir yasama organı ve bağımsız bir yargı organı olduğu ifade edilmektedir (Tuna, 2003: 109).

Ülke; kentler, eyaletler ve otonom bölgelere ayrılmıştır. 17 tane otonom bölge, 2 özerk şehir ve 50 il mevcuttur. Her otonom bölgenin temel kurumsal normları kendi yasalarını oluşturur. Her otonom bölgenin kendi yasaları olduğu gibi yerel olarak kullandıkları dilleri de vardır (DESA, 2006: 2).

#### **1.1.1. Yasama Organı**

Anayasanın 66. maddesine göre, Parlamento, İspanyol halkını temsil eder ve Kongre ile Senato’dan meydana gelir. Parlamento devletin yasama gücünü ifa eder, bütçelerini onaylar, hükümetin icraatını denetler ve Anayasa ile verilen diğer yetkileri kullanır. Ayrıca, Parlamento dokunulmazlığa sahiptir. Kongre, anayasanın 68. maddesine göre en az 300 en çok 400 adet gizli oylama ile kanunun belirttiği şartlarda seçilmiş milletvekillerinden oluşur. Kongre, dört seneliğine seçilir. Milletvekillerinin görevi seçildiklerinden itibaren dört sene sonra ya da meclisin feshi halinde sona erer. İspanya parlamento düzeyinde Kongre, yasama işlemlerinin yapıldığı asıl meclis olup, Senato’ya oranla daha geniş yetkilerle donatılmıştır. Kongre’nin yasama ve yürütmenin denetlenmesi olmak üzere iki ana görevi bulunmaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 330-331; Adalet Bakanlığı, 2011:552-553).

Kongre ayrıca, hükümeti oluşturma ve sona erdirme yetkisine de sahiptir. Kongre, yasaların ve bütçelerin ilk görüşüldüğü yerdir. Kongrenin kabul ettiği yasa tasarıları Senato'ya gönderilir. Senato kabul eder veya veto eder ya da bazı maddeleri değiştirebilir. Bu değişikliklerden bazıları kongrenin onayına gitmek zorundadır. Yasama faaliyeti komisyonlar oluşturularak yapılır. Kongre üyeleri dört yıl için seçilirler (Adalet Bakanlığı, 2011:553).

Anayasanın 69. maddesinde düzenlenmiş olan "Senato", bölgesel (territoryal) temsil esasına dayanmaktadır. Senatonun en önemli işlevi, ülkenin toprak bölümlenmesine göre temsilidir. Anayasa gereği, özerk topluluklar Senato'da temsil edilirler. Senato'nun temel görevi, bağlı özerk bölgeler ile diğer yönetsel bölgelerin eşit sayıda temsil edilmesi, yerel ve bölgesel politikaların yerine getirilmesidir. Senato'nun diğer görevleri ise; özerk bölge meclislerinin faaliyetlerini anayasaya aykırılık ve bağımsızlık istemi açısından denetlemek, kongre tarafından gönderilecek yasaları onaylamak, anayasa değişikliklerini kabul veya reddetmek ve hükümet çalışmalarını denetlemektir (Adalet Bakanlığı, 2011:553-557-558).

### 1.1.2 Yürütme Organı

Yürütme organı, kral ve hükümetten oluşmaktadır. İspanya Anayasası'nın 56. maddesine göre, kral devletin başı, birliğinin ve sürekliliğinin sembolüdür. Kurumların düzgün işleyişini sağlar ve gözetir. Uluslararası ilişkilerde İspanya Devletini, özellikle İspanya ile tarihsel bağı olan ulusları en üst düzeyde temsil eder ve Anayasa ve yasaların kendisine verdiği diğer işlevleri yerine getirir. Anayasanın 97. maddesinde belirtildiği gibi, hükümet, hukuki ve askeri yönetim yapısının başında bulunmaktadır. Genel olarak, iç ve dış politikayı ve devletin savunması görevlerini üstlenir. Anayasa ve kanunlara uygun olarak yürütme işlevini ve düzenleyici yetkisini icra eder. Hükümet, başbakan, başbakan yardımcıları, bakanlar ve kanunla tesis edilebilecek diğer üyelere oluşur (Adalet Bakanlığı, 2011:559).

### 1.1.3 Parlamento ve Hükümet Arasındaki İlişkiler

Anayasanın 108. maddesinde vurgulandığı gibi hükümet siyasi faaliyetlerinden dolayı, Kongre'ye karşı müştereken sorumludur. Kongre, hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ayrıca, temel yasaları etkilememek kaydıyla, hükümet tarafından acil durumlarda hükümet kararname çıkarılabilir. Ancak bunlar 30 gün içinde Kongre tarafından oylanmalıdır (Tuna, 2003: 112; Adalet Bakanlığı, 2011:557). Meclisler ve komisyonları, ihtiyaç duydukları bilgiyi, kendi başkanları aracılığıyla, Hükümetten ve devlet dairelerinden ve devletin herhangi bir kurumundan veya Özerk Topluluklardan isteyebilir. Meclisler ve komisyonlar Hükümet üyelerini toplantıya çağırabilir. Hükümet üyeleri Meclislerin ve komisyonların toplantısına katılma ve konuşma hakkına sahiptir ve kendilerine bağlı dairelerinden görevlilerin buralarda rapor vermesini isteyebilirler. Hükümet ve her bir üyesi Meclislerdeki genel görüşme önerilerinin (gensoru) ve soruların muhatabı olabilir (Adalet Bakanlığı, 2011:561).

### 1.1.4 Yargı Organı

Ülke çapında tek yargı düzeni vardır ve yargı erki bağımsızdır. Yargı Erki Genel Konseyi, Yargıtay, Sayıştay ve Anayasa Mahkemesi yargı düzeni içinde yer almaktadır. Yargısal sisteminin başında anayasal meseleler hariç, ülkenin en üst mahkemesi olan Yüksek Mahkeme (Yüce Divan) bulunmaktadır (Tuna, 2003: 112).

Yargı Erki Genel Konseyi yargının sevk ve idaresinden sorumludur. Başlıca işlevleri, yargı mensuplarının atanması ve meslek içinde etik standartların muhafazasıdır.

Anayasanın 159-165 arasındaki maddelerinde düzenlenen, Anayasa mahkemesi, Kral tarafından atanan 12 üyeden oluşur. 4'ü üyelerinin 5'te 3 çoğunluğu ile Kongre tarafından, 4'ü aynı çoğunluk ile Senato tarafından, ikisi hükümet tarafından ve ikisi de yargının genel meclisi tarafından aday gösterilir. Anayasa

Mahkemesi'nin üyelerinin tümü mesleğinde en az 15 yıllık tecrübeye sahip, sulh yargıçları, savcılar, üniversite profesörleri, kamu görevlileri ve avukatlar arasından tayin edilir. Anayasa Mahkemesi'nin üyeleri, 9 yıllığına atanır ve her 3 yılda bir mahkemenin 1/3'ü yenilenir. Anayasa Mahkemesi üyeleri başka hiçbir temsili görev alamazlar, siyasi parti veya sendika yöneticiliği yapamazlar veya bu hizmetlerde görev alamazlar, mesleki veya ticari vb. hiçbir işte bulunamazlar. Anayasa Mahkemesi'nin üyeleri görevleri süresince bağımsızdırlar ve azledilemezler. Anayasa Mahkemesi'nin birçok görevi olmakla birlikte temel görevi yasaların ve yasa gücündeki normatif düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluğunu denetlemektir (Adalet Bakanlığı, 2011:575-577).

Anayasanın 123.maddesine göre, İspanya'nın tamamında yargı yetkisi olan Yargıtay, Anayasal güvencelerle ilişkin hükümlerle ilgili olanlar dışında, hukukun tüm dallarında en yüksek yargı organıdır. Yargıtay Başkanı, Hâkimler Genel Kurulu'nun kanunla belirlenen şekilde önerilerek Kral tarafından atanır (Adalet Bakanlığı, 2011:564).

Devletin ve kamu sektörünün hesapları ve ekonomik yönetiminin denetlenmesinden sorumlu en üst anayasal organ (Tuna, 2003: 113) ve yüksek kamu yargısı sıfatıyla görev yapan Sayıştay, parlamentonun ve bütün kamu tüzel kişiliklerinin harcamalarını yerinde denetleyen bir kurumdur. Yasal bir düzenlemeyle yetki ve sorumlulukları belirlenen Sayıştay üyeleri, Yargı Konseyi'nin önerisiyle Kongre tarafından seçilmektedir (Parlak ve Caner, 2005: 341). Sayıştay üyeleri yargıç güvencesine sahip olup bağımsızdırlar (Tuna, 2003: 113).

## 1.2. İspanya'nın Yönetim Yapısı

İspanya'da Anayasa ile ülke için yeni bir yönetim modeli getirilmiştir. Üç kademeli yönetim yapısı a) Merkezi Yönetim b) Bölgesel Yönetim (Özerk Topluluklar) c) Yerel Yönetimler (Belediyeler, İller ve Diğer Yerel Yönetim Birimleri) şeklinde oluşmuştur. İspanya'nın yönetim yapısına hakim olan ilkeler Anayasa'nın 103. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre kamu yönetimi, tarafsız olarak kamu yararına hizmet eder ve adalet ve kanunlara uygun olarak, verimlilik, hiyerarşi, yerinden yönetim, yetkilerin dağıtılması ve koordinasyon ilkelerine uygun olarak faaliyet gösterir. Devlet yönetiminin organları kanunlarla oluşturulur, yönetilir ve koordine edilir (Adalet Bakanlığı, 2011:560).

### 1.2.1. Merkezi Teşkilat

Devletin genel idaresi hukuka ve yasaya uygun olarak hükümet tarafından düzenlenmektedir. Merkezi devlet idaresi, tek bir tüzel kişilik olarak hareket eder. Devlet yönetiminin sahip olduğu tüzel kişilik kamu hukuku tüzel kişiliğidir. Ancak, adem-i merkeziyet çerçevesinde ortaya çıkan yerel ve bölgesel birimlerin devletten farklı tüzel kişilikleri vardır (Esen, 2004: 344). Genel yönetim yapılanması içinde ilk olarak sembolik rolü olan kral sayılabilir. Bununla birlikte, bakanlar kurulu, başbakan, bakanlıklar ve devlet sekreterlikleri merkezi teşkilatın diğer önemli mekanizmalarıdır:

- *Kral*: Hükümet ve parlamentonun hazırlayıp kabul ettiği yasaları onaylar ve yayımlar. Parlamento toplaması için çağrıda bulunur ve şartlar oluştuğunda onu feshedebilir. Parlamento ile görüşüp başbakanı atar ve başbakanın tavsiyesi üzerine diğer bakanları belirler. Anayasa, krala bağımsız hiçbir yürütme yetkisi vermemiştir. Bütün işlemleri Başbakan veya bakanlardan birinin imzasıyla gerçekleşir. Anayasa, Kral'a üzerlerinde çok fazla etkisi olmasa da silahlı kuvvetlerin başkomutanlığını vermiştir. Kral dışişleri konusunda yetkili olmasa da uluslararası ilişkilerde İspanya'yı en üst düzeyde temsil eder (Tuna, 2003: 114). Kral'dan sonra merkezi yönetim içinde en önemli organ olarak hükümet sayılabilir. Hükümet; başbakan ve bakanlar kurulundan oluşur.



- *Başbakan:* Hükümetin icraatının sorumluluğu ve hesabı başbakana aittir. Başbakan hükümet programının hazırlanıp yürütülmesini takip eder ve bakanlıkların çalışmasını koordine eder. Bakan olacak adayları belirler ve atanmak üzere krala sunar. Başbakan ayrıca, kamu hizmetindeki bazı görevlere gelecek kişileri belirler ve her vilayetteki sivil valileri seçme hakkına sahiptir (Tuna, 2003: 114).
- *Bakanlar Kurulu:* Başbakan, başbakan yardımcıları ve bakanlardan oluşur. Bakanlar kurulu hem politika üretir, hem de idari görevleri vardır. Bakanlıkların yönetim ve gözetimini, iç ve dış politikayı, sivil ve askeri idareyi, ülkenin savunmasına ilişkin işleri yürütür. Bütün işlerinden dolayı parlamentoya hesap verir (Esen, 2004: 344; Tuna, 2003: 115).
- *Bakanlıklar:* Bakanlıkların başında bakanlar bulunur. Bakanların hepsi kendi bakanlıklarından sorumludur. Bakanlar yetkilerinin bir kısmını alt kademelere devretseler de, nihai olarak başbakana karşı sorumludurlar. Bakanlıklar, hükümet politikalarının yürütülmesi için düzenlemeler yaparlar, bakanlar kurulunun onayı gerekmeden bakanlık genel emirlerini yayımlarlar. Bakanlıklarını ilgilendiren konularda, devlet adına sözleşme imzalarlar. Politikaları ile ilgili olarak, kongreye, senatoya ya da parlamento komitelerinden herhangi birine açıklama yapmak zorundadırlar. Bakanlıkların idari organları, genel sekreterler, sekreter yardımcıları, genel teknik sekreterler, genel müdürler ve genel müdür yardımcılarıdır. Bunlar ilgili bakanın talebi, kamu yönetimleri bakanın teklifi ile yasa da belirtilen koşulları taşıyanlar arasından bakanlar kurulu kararnamesiyle atanır (Tuna, 2003: 115; Esen, 2004: 344-345). Merkezi yönetimde bakanlıkların dışında devlet sekreterlikleri de bulunmaktadır.

### 1.2.2 Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı

Merkez örgütlenmesi çerçevesinde, bakanlıklar, bütün ülke içinde geçerli taşra örgütlenmelerine sahiptirler (Parlak ve Caner, 2005: 342). Merkezi yönetimin taşra teşkilatında, hükümet temsilcileri ve hükümet temsilci yardımcısı bulunur. Hükümet temsilcileri, hükümetin özerk topluluklar içindeki temsilcisidir. Her özerk toplulukta bulunur. Devletin ve onun organlarının yaptığı hizmetleri özerk topluluk çapında yönetir ve denetler. Bunlar başbakana bağlıdır, başbakanın önerisi ve bakanlar kurulu kararnamesiyle atanır ve görevden alınır. Devletin genel idaresinin özerk topluluk içinde koordinasyonunu sağlar. Hükümet temsilcilerinin çalışmalarında yardımcı olmak amacıyla hükümet temsilci yardımcısı da bulunmaktadır. Bunlar, birden fazla ilden oluşan özerk topluluklarda her ilde bulunur. Hükümet temsilci yardımcısı, merkezi idare içinde, özerk topluluklarda veya yerel yönetimlerde çalışan memurlar arasından seçilirler. Takımadalardan oluşan, Balear ve Kanarya özerk topluluklarında her adada bir ada müdürü bulunur. Bunlar hükümet temsilcisi tarafından atanır. Hiyerarşik olarak ya hükümet temsilcisine ya da hükümet temsilci yardımcısına bağlıdır (Esen, 2004: 346-347).

## 2. İSPANYA'DA BÖLGESEL YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM

Çalışmanın bu kısmında, İspanya'da bölgesel yönetim ve yerel yönetimler ile ilgili hukuki mevzuat, örgütlenmeleri, işleyişi, görev ve yetkileri, mali yapıları, denetimleri, merkezi yönetim-bölgesel yönetim-yerel yönetim ilişkileri irdelenmektedir.

### 2.1. Devletin Bölgesel Teşkilatlanması

1978 İspanya Anayasasının getirdiği en önemli yeniliklerden biri, 1931 yılındaki anayasa örnek alınarak oluşturulan özerk topluluklar modelidir. Devlet bölgesel olarak şehir, il ve kurulabilecek Özerk Topluluklar halinde teşkilatlanmıştır. Bütün bu organlar, kendi işlerinin yönetimiyle ilgili özyönetim hakkına sahiptir (TBMM, 2012:38) Devlet, birlik ilkesinin etkin uygulamasını güvence altına alır, İspanya'nın farklı bölgeleri

arasında adil ve yeterli ekonomik denge kurulmasını temin eder ve adalarla ilgili koşullara özel dikkat sarf eder. Devlet topraklarının her yerinde tüm İspanyollar aynı haklara ve yükümlülüklerle sahiptir. Hiçbir makam, doğrudan ya da dolaylı, İspanyol topraklarında dolaşım ve yerleşme özgürlüğünü ve malların serbest dolaşımını engelleyecek önlemler alamaz (Adalet Bakanlığı, 2011:567).

### 2.1.1. Hukuki Çerçeve

İspanya Anayasasının 2, 4, 137, 138. maddeleri ve 143'den 158'e kadar olan maddeleri özerk topluluklarla ilgilidir. Anayasanın 2. maddesinde İspanya'nın bir üniter devlet olduğu düzenlenmiş, bununla birlikte milliyet ve bölgelerin özerklik hakları ile tümü arasındaki dayanışmanın tanınacağı ve güvence altına alınacağı da vurgulanmıştır. Anayasanın 4. maddesinde ise kuruluş yasaları özerk topluluklara; özel bayraklar ve amblemler tanıyabileceği ve bunların kendi kamu binalarında ve resmi törenlerde İspanyol bayrağının yanında kullanılabileceği düzenlenmiştir. İspanya Anayasasının 143 ve 144. maddelerinde, bölgelerin oluşturulmasında ya da özerk topluluk oluşturulmasında belli esaslar getirmiştir. Özerk bir topluluğun oluşturulması için öncelikle, ulusal parlamentodaki, o bölgenin milletvekillerinden bir bölge kurucu meclisi oluşturulmaktadır. Bu kurucu bölge meclisi, anayasayı o bölgenin genel özelliklerini dikkate alarak, İspanya Anayasası'nın hükümleri çerçevesinde hazırlanıp, kabul etmektedir. Daha sonra bu anayasa halkoyuna sunulmakta ve parlamentoda onaylanmaktadır. Özerk topluluklar aralarında federasyon oluşturamazlar, ancak kendi aralarında bazı ortak işlerin yerine getirilmesi amacıyla ve Parlamentonun onayı ile bölgeler arası anlaşma yapabilirler (Keleş, 1993: 18; IULA-EMMA-Başbakanlık TOKİ: 1993: 67; Adalet Bakanlığı, 2011:569).

### 2.1.2. Organları

Her bölgenin parlamentosu ya da bölge meclisi, kendine özgü mahkemesi ve başkan ve yürütme organından oluşan yürütme organı mevcuttur (Erten, 1999: 72). Kimileri, statülerinde yaptıkları düzenlemelerle kamu denetçisi, ekonomik ve sosyal konsey, danışma konseyi gibi organlara da yer vermiştir (Esen, 2004: 349). Bölgesel yönetimin organları şu şekilde sıralanabilir:

- *Bölge Meclisi*; karar organıdır. Bölge meclisi üyeleri 4 yıllık bir süre için nispi temsil usulüne göre ve genel oyla o bölgenin halkının oyuyla seçilirler. İller seçim çevresi olarak alınır (IULA-EMMA-Başbakanlık TOKİ, 1993: 67; Erten, 1999: 72). Bu meclisler özerk yönetimleri temsil eder, yasama gücünü yürütür, bölge bütçesini onaylar ve hükümet icraatını kontrol ederler.
- *Hükümet (Yürütme) Kurulu*; yürütme organıdır. Başkan ve yürütme kurulundan oluşur. Başkan topluluk meclisi tarafından, kendi üyeleri tarafından seçilir ve kral tarafından atanır. Başkan siyasal açıdan sorumluluk taşıyan kişi olarak, topluluğun en üst temsilcisidir. Başkan üyeleri ve başkan yardımcısını serbestçe atayıp, görevden alabilir. Başkan yürütme kurulunun çalışmalarının yönetiminden ve eşgüdümünden sorumludur. Bölge statüsünde reformlar yapılması teklifini getirip, siyasal bir projede güvenoyu isteyebilir. Başkan, özerk topluluk meclisine karşı siyaseten sorumludur. Parlamento hem başkanı hem de yürütme kurulu üyelerini denetleme yetkisine sahiptir. Yürütme kurulu başkana bağlıdır. Yürütme kurulu başkan ve kurul üyelerinden oluşur. Özerk toplulukların merkezi yönetimden bağımsız, kendi kamu yönetimi teşkilatı vardır. Ancak, kamu yönetimi teşkilatının merkezi devletten ayrı bir tüzel kişiliği yoktur. Birden fazla ilden oluşan özerk topluluklarda, merkezi yönetiminkine benzer bir taşra teşkilatı yapılanması görülmektedir (Esen, 2004: 350).

### 2.1.3. Yetki ve Görevleri

İspanya Anayasası özerk toplulukların hangi konularda tek başlarına yetkili olduklarını belirtmiştir. Bunlar genel olarak; tarım, turizm, hayvancılık, ormancılık, kültür, sulama işleri, toplumsal hizmetler, sağlık, ekonomik gelişme, çevrenin korunması, tarihsel yapıların korunması yerel yönetim sınırlarının saptanması olarak sayılabilir (Keleş, 2006: 86). Anayasanın 148. maddesinde özerk toplulukların sabit olan görevleri düzenlenmiştir. Özerk topluluklar kimi görevlerini de merkezi yönetimle birlikte paylaşmakta ve gerçekleştirmektedir (Keleş, 1993: 19). Devletin ayrıcalıklı yetkisini kullandığı, özerk toplulukların tek başına alamadığı alanlar ve konular Anayasanın 149. maddesinde sayılmıştır (Adalet Bakanlığı, 2011:570).

### 2.1.4. Denetimi

Bölgesel topluluklar, merkezi hükümet organlarıncı çeşitli şekillerde denetime tabi tutulmaktadır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Türker, 1999: 395-397; Esen, 2004: 353; Ünüsan, 1996: 157-159):

- *Vesayet Denetimi:* Bölgelerin iş ve işlemleri üzerinde devletin genel bir kontrol yetkisi (idari denetim yetkisi) bulunmamaktadır.
- *Bölgesel İdarelerin İşlemleri Üzerinde Kontrol Yetkisi:* Bölgesel düzeyde yasalar, özerk yönetimlerin hükümete, devletin kurallarına uymalarını kontrol yetkisi vermektedir. Parlamentonun hükümet temsilcisi aracılığıyla bölgesel yönetimlerden her türlü bilgiyi alma yetkileri bulunmaktadır. Hükümetin bölge organlarıncı kabul edilen kararlar ve çözümlere Anayasa Mahkemesi'ne itiraz hakkı bulunmaktadır.
- *Bölgesel İdarelerin Faaliyetleri Üzerinde Denetim:* Özerk topluluklar öncelikle Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenir. Anayasa'nın 153. maddesinde özerk yönetimlerin faaliyetleri üzerinde bir yetki anlaşmazlığı durumunda, Anayasa'ya aykırılık iddiasının olması durumunda, özerk yönetimin kararları hakkında başvuru yapılması durumlarında Anayasa Mahkemesi aracılığıyla bir denetim yürütüleceği belirtilmiştir (Adalet Bakanlığı, 2011:574).
- *Yerindelik Denetimi:* Bölgesel düzeyde yerindelik denetimi yoktur. Özerk yönetimin, bölgenin kamu yararını ciddi olarak ihlal etmesi durumunda, hükümet özerk yönetim başkanına, gerekli ihtarı yaptıktan sonra, özerk yönetime vermiş olduğu yetkileri kendisi kullanabilir.
- *Mali Denetim:* Özerk yönetimlerin ekonomik hesap denetimi (bütçe denetimi) Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay bazı yetkilerini, özerk yönetimce oluşturulan yerlerde, Bölge Sayıştay'ına devredebilir.

### 2.1.5. Bölgesel (Özerk) Toplulukların Mali Yapısı

İspanya Anayasası, bölgelerin mali bakımdan kendi kendilerine yeterliliğini garanti altına almıştır. Bölge yönetimlerine belli alanlarda kendi vergilerini koyma yetkisi tanımıştır. Bölgenin gelir kaynakları arasında, devlet vergilerinden elde edilen paylar, bölgeler arası denkleştirme payı, konut gibi hizmet alanlarında merkezden yapılan doğrudan yardımlar sayılabilir (IULA-EMMA-Başbakanlık TOKİ, 1993: 68). Mali açıdan özerk yönetimlerin gelirleri, devletin doğrudan özerk yönetimlere bırakılabileceği vergiler, devlet vergilerine eklenerek toplanan vergiler, paylaşılan (ortak) vergiler ve yeni vergi konulması şeklinde elde edilmektedir. Özerk toplulukların öz gelirleri; net emlak vergileri, veraset ve intikal vergisi, KDV, tüketim vergisi, kumardan alınan vergiler ve diğer ücretlerdir. Özerk yönetimler ayrıca, kanunla devlet tarafından kendilerine bırakılan vergilere ilave yapma imkanı vermiştir. Bunun yanında, özerk yönetimler gelir vergisi ve emlak vergisi gibi devlet vergilerinden ilave bir miktar para toplayabilirler. Özerk yönetimler, devletin önceden vergilendirmediği ürünlere yeni vergiler koyabilirler, maliyetini aşmamak kaydıyla hizmet sunulması için

vergiler koyabilirler. Son olarak, özerk yönetimlerin, vergi, harç ve özel yardım gibi toplanan miktarların tümü, toplayan özerk yönetime gitmektedir (Türker, 1999: 389-391).

### **2.1.6. Merkezi Yönetim-Bölgesel Yönetim İlişkisi**

Anayasanın 150. maddesi, devlet yetkilerinin özerk yönetimlere devredilebileceğini belirtmiştir (Tuna, 2003: 135; Adalet Bakanlığı, 2011:572). Bununla birlikte özerk bölgelerle, merkezi hükümet arasındaki yetki ayrımı anayasayla belirlenmiştir. Ayrıca, anayasada özerk toplumların yetkilerini aşamalı olarak artırmalarına izin verilmektedir. Anayasanın 131. maddesi gereğince, ekonomik faaliyetlerin bir bütün olarak planlamasından merkezi hükümet sorumludur. Hükümet özerk yönetimlerin sağladığı tahminler ışığında ekonomik planlama projeleri hazırlarlar. Anayasanın 148. maddesiyle alan planlaması tamamen özerk yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmıştır. Şehir planları ise, devlet tarafından hazırlanan ulusal planın hükümlerine tabidir. Bir diğer önemli noktada, özerk topluluklarda, hükümetin temsilcisi olan kişi, devlet yönetiminin o bölge içindeki teşkilatlarını yönetmek ve topluluk teşkilatı ile koordinasyon sağlamakla görevli olduğudur (Adalet Bakanlığı, 2011:574).

## **2.2. Yerel Yönetimler**

Yerel yönetimler, belediyeler ve illerden oluşmaktadır. Anayasa (md.140), tam tüzel kişiliği olan şehirlerin özerkliğini güvence altına alır. Yönetim, Belediye Başkanları ve Meclis Üyelerinden oluşan Şehir Konseylerine aittir. Meclis Üyeleri şehir halkı tarafından genel, eşit, serbest ve gizli oyla, kanunun belirlediği şekilde seçilir. Belediye Başkanları Meclis Üyeleri veya şehir halkı tarafından seçilir (Adalet Bakanlığı, 2011:568).

### **2.2.1. Hukuki Çerçeve**

1978 Anayasanın 137, 140, 141, 142, 149 ve 152. maddeleri yerel yönetimler birimlerine ilişkin hükümler içermektedir. Anayasa, yerel yönetimler için başlıca üç ilke öngörmüştür. Bunlar, yerel organların üyelerinin demokratik seçimle işbaşına gelmesi, yönetsel özerklik ve mali özerkliktir (Ünüsün, 1996: 4; Esen, 2004: 354; Adalet Bakanlığı, 2011:567-574). Yerel Yönetimler Yasası'nda (1985) genel olarak yerel yönetimlerin kuruluşu, organları, görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır (Esen, 2004: 354). Yasada ayrıca, belediyelerin sorumluluklarının nüfuslarının büyüklükleri oranında değişeceği, yerel yönetimlerin sağlık ve eğitim konularında sorumluluklarını bölgesel yönetimle paylaşacakları vurgulanmıştır (Tuna, 2003: 126).

2 Nisan 1985 tarihli “Yerel Yönetimler (Mahalli İdareler) Temel Kanunu”nun temel ilkeleri şu şekilde sıralanabilir (Keleş, 1993: 14):

- Yerel yönetim birimlerinin neler olduğu anayasa da sayılmış ve anayasal güvence altına alınmıştır. Belediye sınırları içinde yetki sahibi olan birimler belediyelerdir;
- Yasa, yerel yönetimlere, yerel toplulukları yönetmek, kendilerini ilgilendiren işleri görmek üzere serbestçe örgütlenmek, vergi koymak gibi yetkiler tanımıştır;
- Devlet ve özerk toplulukların parlamentoları; belediyelerin, illerin, adaların ve öteki yerel kuruluşların kendilerini doğrudan ilgilendiren bütün işlere karışma haklarını almakla yükümlüdür.

### **2.2.2. Yerel Yönetim Birimleri**

1978 İspanya Anayasası ile ülke için yeni bir yönetim modeli getirilmiştir. Anayasa ile merkezi bir yönetim yapısı yerine, daha desantralize bir yönetim modeli benimsenmiştir (IULA-EMMA-Başbakanlık TOKİ, 1993:

63). Bu bağlamda yerel yönetim birimleri olarak; iller, belediyeler ve diğer yerel yönetimler (metropolitan belediyeler, gönüllü belediye birlikleri, alt yönetim bölgeleri (comarcas), belediye alt yerel yönetimleri) sıralanabilir.

### 2.2.2.1. İller

Anayasanın 141. maddesiyle illere ilişkin bir düzenleme getirilmiştir. Buna göre, il, devletin faaliyetlerini yerine getirmek için, şehirlerin bir araya gelmesiyle ve bölgesel bölümlenme ile belirlenen, kendi tüzel kişiliği olan yerel bir oluşumdur. Bir başka ifadeyle, iller devletin yer esasına göre kurulmuş bir bölümdür. İl, İspanyol idare hukukuna göre, hem yerel ve merkezi hizmetlerin görülmesinde kullanılan bir yerel yönetim birimi hem de bir seçim çevresidir (Esen, 2004: 354; Adalet Bakanlığı, 2011:552, 568). İl sınırları, tarihsel, coğrafi, kültürel ve din özellikleri dikkate alınarak çizilmiştir. İllerin idaresi ve illerin özerk yönetimlerinin yetkisi İl Konseylerine (“Diputaciones”) veya temsil karakteri olan diğer kurumlara verilir. Yerel yönetim birimi olarak bir ili il meclisi temsil etmektedir (Keleş, 1993: 16-17).

İller, il meclisleri, başkan ve başkan yardımcıları ile il idare kurulundan oluşur:

- *İl Meclisi:* İl yönetiminin karar organı il meclisidir. İl meclisi başkan ve nüfus oranına göre değişen sayıda üyelerden oluşur. Her belediye seçim çevresi il meclisi için bir seçim çevresidir. İl meclisi o il sınırları içinde bulunan belediye meclisi üyeleri ve belediye başkanları arasından seçilir. Seçimler 4 yılda bir yapılır. İl meclisinin görev ve yetkileri genel olarak şunlardır (Ünüsân, 1996: 62-63; Esen, 2004: 354; Türker, 1999: 363-364; Keleş, 1993: 17):
  1. İlin yürütme organını denetlenmesi ve gözetimi,
  2. İlin mali sisteminin onaylanması ve yetki sınırları içinde harcamaları düzenleme,
  3. Planları, yönetmelikleri, il bütçesini ve ilin personel kadrolarını onaylama,
  4. İlin teşkilatlanmasını sağlama,
  5. Kamu idareleri ile yerel kuruluşlar arasındaki yetki çatışmalarının bildirilmesi.
- *İl İdare Kurulu (Yürütme Kurulu):* ilin yürütme organıdır. İlin yürütme kurulu, başkan, başkan yardımcılığı ve meclis üyelerinin en çok üçte birinden oluşur. Görevleri; başkana görevlerini yerine getirmede yardımcı olmak, il meclisinin ve başkanın devrettiği görev ve yetkileri yerine getirmektir. İlin siyasal sorumlusu başkandır (Türker, 1999:364; Ünüsân, 1996:63; Keleş, 1993:17).
- *İl Meclisi Başkanı:* İl meclisi kendi üyeleri arasından bir başkan seçer, başkanın görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır: Yürütme organına başkanlık etme ve ili yönetme, ili temsil etme, il meclisini temsil etme, il meclisinin sorumlu olduğu kamu hizmetlerini yerine getirme, ilin harcamalarını yapma, başkan yardımcılarını seçme, acil hallerde idari ve kanuni kovuşturmaları başlatmaktır (Esen, 2004:354; Türker, 1999: 364).

### 2.2.2.2. Belediyeler

1985 tarihli İspanya Yerel Yönetimler Kanunu, belediyeleri, vatandaşın toplum yaşamına katılımının temel basamağı olarak tanımlamıştır. İspanyol kamu hukukuna göre belediyeler devletin temel yerel örgütlenmesi içinde temel nitelikte olan ve kamu işlerine vatandaşların katılımını sağlayan yerel yönetim birimleridir. Belediyeler tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip birimlerdir. Belediyeler, belediye başkanından, başkan yardımcılıklarından, belediye meclisinden ve belediye yürütme kurulundan oluşmaktadır (Esen, 2004:356).

- *Belediye Meclisi (Karar Organı):* Belediye düzeyinde yönetim, bir belediye meclisi tarafından yürütülür. Bu meclisin üyelerinin seçiminde, genel oy hakkı ve nispi temsil esastır. Meclisin üye sayıları, belediyelerin nüfuslarına göre belirlenir. Ancak kanunda en az 5 üye bulunması gerektiği belirtilmiştir. Meclis üyeleri arasından belediye başkanını kendi seçer ve aralarından birini de başkan vekili olarak belirler (Keleş, 1993: 15).
- *Belediye Başkanı:* Belediyenin yürütme organı belediye başkanıdır. Belediye başkanı, başkan yardımcıları ve yürütme kurulu ile birlikte çalışır. Belediye başkanı, meclis üyeleri arasından yerel seçimle seçilmiş kişidir ve genellikle belediye meclisindeki çoğunluk partisinin lideridir. Belediye başkanı, belediyenin idaresini üstlenir, belediye polis gücünün başıdır ve atamalarda geniş yetkiye sahiptir (Ünusan, 1996: 65).
- *Belediye Yürütme Kurulu:* Yürütme kurulu, nüfusu beş binden fazla olan belediyelerde görülür. Kurulun üyeleri, belediye başkanı tarafından atanır ve kurulun başkanı belediye başkanıdır. Kurul, 1985 tarihli yasayla oluşturulmuş ve 1999’da yapılan değişikliklerle bugünkü halini almıştır. Kurulun görevleri, belediye başkanına yardımcı olmak, belediye başkanı veya başka bir belediye organı tarafından kendisine verilmiş işleri yapmaktır (Esen, 2004: 356).

Kentin sağlık, temizlik, aydınlatma, park ve bahçeler, mezarlıklar, ulaşım, trafik zabıtası gibi görevler belediyelerin görevleri arasındadır. Kent planlaması, sosyo-kültürel ve sportif faaliyetler, sivil savunma, turizm gibi görevler ise belediyelerin üst basamaklardaki yönetim birimleriyle paylaştıkları görevlerdir (Erten, 1999: 71; Keleş, 1993: 16). Belediye düzeyinde görev ve yetkileri kamuya açık yerlerde güvenliği sağlamak, şehir planlaması, çevre koruma, sosyal hizmetler, altyapı hizmetleri ile kültürel ve sportif faaliyetlerdir (Türker, 1999: 378-379; Ünusan, 1996: 109-110).

### 2.2.2.3. Diğer Yerel Yönetim Birimleri

Belediyeler ve illerin dışında, mancomunidad, comarca, metropol belediyeler, çekirdek yerel yönetim birimleri diğer yerel yönetim birimleri olarak sıralanabilir (Esen, 2004: 357-358; Tuna, 2003:128)

- *Mancomunidad:* Kendi yetki alanı içinde olan ortak bir hizmeti veya bayındırlık işlerini birlikte yerine getirmek amacıyla birden fazla belediyenin gönüllü olarak bir araya gelerek oluşturdukları birliklerdir. Bunlar tüzel kişiliğe sahiplerdir. Zorunlu değil, gönüllü birliklerdir. Genellikle devletin tek başına gerçekleştirilmesi durumunda yüksek maliyete sebep olacak durumlarda oluşturulur (Çöplerin toplanması, su sağlanması gibi).
- *Comarca:* Bunlara alt yönetim bölgeleri de denilmektedir. Comarca’nın kurulabilmesi için ya ilgili özerk topluluk veya belediyelerin girişimi gereklidir.
- *Metropol Belediyeler:* 1985 tarihli yasaya göre, büyük kentsel nüfusa sahip belediyelerden oluşan, kentleşmenin ve kent nüfusunun gerektirdiği ekonomik ve sosyal planlamayı yapan, belirli bayındırlık işlerini ve hizmetlerini yerine getiren yerel yönetim birimleridir.
- *Çekirdek Yerel Yönetim Birimleri:* Bunlara belediye altı yerel yönetim birimleri de denilmektedir. Bunların kurulması ya o yerde yaşayanların ya da ilgili belediyenin talebi üzerine gerçekleşir. Bunlar belediye sınırında kurulan, belediyeden daha küçük ölçekli yerel yönetim birimleridir. Bu yerel yönetim birimleri, belli bir nüfusun adem-i merkezîyetçi bir anlayışla yerel bir takım işleri yönetmesi amacıyla kurulurlar.

### 2.2.3.Yerel Yönetimler Maliyesi

İspanya'da yerel yönetimlerin mali yapılarını ortaya koyabilmek için, yerel yönetimlerin gelir ve giderlerinin ortaya konulması gereklidir. Buradan hareketle, genel olarak yerel yönetimlerin gelir ve giderleri şu şekilde sıralanabilir:

- *Yerel Yönetimlerin Gelirleri:* Yerel yönetimlerin gelir kaynakları şunlardır; vergi gelirleri, üst yönetimlerden sağlanan yardımlar, mali denkleştirme politikaları, harç ve resimler, borçlanma, malların yönetiminden elde edilen gelirler ve diğer kaynaklardır. Bu bağlamda gelirler içinde ilk sırayı vergi gelirleri almaktadır. Doğrudan vergi gelirleri olan emlak, alım satım, veraset ve intikal, tüketim ve şans oyunları, motorlu araçlar vergileridir (Parlak ve Caner, 2005: 356). Paylaşılan (ortak) vergiler olarak, yerel yönetimler katma değer, kurumlar ve gelir vergilerinden belli bir oranda devletten pay almaktadır (Türker, 1999: 391).
- *Yerel Yönetimlerin Giderleri:* Yerel yönetimlerin giderlerinin büyük bir kısmı lojman, imar, genel idare ve güvenlik masraflarıdır. Sağlık, sosyal yardım ve eğitim masrafları çok yüksek değildir. İllerin giderleri belediyelere göre daha dağınıktır. Borçlar, diğer hizmet giderleri, belediyelere verilen hisseler, sağlık harcamaları, genel idare ve güvenlik hizmetleri, toplu taşıma ve haberleşme, yol, lojman ve toplu imar düzenlemeleri illerin harcama kalemleridir (Tortop, 1994: 58).

### 2.2.4. Yerel Yönetimlerin Denetimi

İspanya'da yerel yönetimlerin denetimi farklı şekillerde gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimler üzerinde, idari vesayet denetiminden, yerindelik denetimine, yerel idarelerin işlemleri üzerinde kontrol yetkisinden mali denetime kadar çeşitli denetim biçimleri uygulanmaktadır:

- *İdari Vesayet Denetimi:* İspanya'da yerel yönetimler üzerinde vesayet prensibine dayanan kontrol sistemi 1979 yılından bu yana giderek gevşetilmiş ve 1985 yılında tam anlamıyla ortadan kaldırılmıştır.
- *Yerel İdarelerin İşlemleri Üzerinde Kontrol Yetkisi:* Yerel yönetimler almış oldukları kararları ve yaptıkları işlerin açıklamalı özet listesini, devlet yönetimine ve özerk yönetime 6 gün içinde duyurmakla yükümlüdür. Bu karar veya işlemler eğer hukuk düzenine aykırı ise merkezi hükümet temsilcisi veya özerk yönetim bu kararın iptalini isteyebilir (Ünüsan, 1996: 157).
- *Yerindelik Denetimi:* Yerel yönetimlerde yerindelik denetimi bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerden herhangi biri İspanya'nın genel menfaatine ciddi olarak aykırı bir karar alır veya işlem yaparsa, hükümet temsilcisi bunun düzeltilmesi için yerel yönetim başkanına gerekli düzeltmeyi yapması için ihtarda bulunur. Eğer düzeltme yapmaz ise icraatı durdurabilir ve gerekli tedbirleri alabilir. Durdurma tarihinden itibaren 6 gün içinde idari mahkemeye başvurmalıdır (Türker, 1999: 396).
- *Mali Denetim:* Yerel yönetimler kamu muhasebe sistemine tabidirler. Devlet idari birimleri, yerel idareler muhasebe sistemlerini belirlerler. Yerel yönetimlerin dış hesap ve ekonomik idare denetimi Sayıştay tarafından gerçekleştirilir (Adalet Bakanlığı, 2011:567).

### 2.2.5. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkisi

Yerel Yönetim kanununa göre, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkileri, koordinasyonu ve işbirliğini sağlamak amacı ile İspanya Yerel Yönetimler Kurulu (Konseyi) oluşturulmuştur. Devletin, özerk toplulukların ve yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan ve tüzel kişiliği bulunan kurulun, yerel yönetimleri ilgilendiren bütün yasal ve idari düzenlemelerde görüş bildirmek, araştırmalar yapmak, reform çalışmaları yapmak ve yerel yönetim yardım kriterleri hazırlamak görevleri bulunmaktadır (Keleş, 1993: 16).

Merkezi yönetim bütün yerel yönetimler üzerinde denetleme ve düzenleme yetkisine sahiptir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde görev ve hizmet ölçütü kullanılmaktadır. Görev bakımından merkezi yönetim; ulusal güvenlik, adalet, eğitim politikaları, dış ticaret gibi genel politikaları oluşturmak ve düzenleyici işlem yapmak durumundadır. Bu konularda merkezi yönetim yetkilerini doğrudan devretmez ve kullanılmasına izin vermez. Genel politikaların dışında kalan bütün düzenlemeler ve hizmetler yerel yönetimlere bırakılmıştır. Ayrıca, merkezi yönetim kendi kamu görevlileri dışında yerel yönetimlerin görevlilerini belirleme esasına karışamaz ancak meslek memurluğunun geliştirilmesinde, memurların eğitiminde genel politikaların saptanması noktasında son kararları alabilir (Parlak ve Caner, 2005: 358).

Belediyelerin bazı karar ve eylemleri için bir üst yönetimin onayına ihtiyaç vardır. İl yönetimlerinin başında hükümet tarafından atanan vali bulunmaktadır. İlin işlerinin yönlendirilmesinden ve eşgüdümünden vali sorumludur. İlin birçok karar ve işlemi merkezin denetimine tabidir (IULA-EMMA-Başbakanlık TOKİ: 1993: 68).

## SONUÇ YERİNE: TÜRKİYE VE İSPANYA MERKEZİ YÖNETİM-YERİNDEN YÖNETİM İLİŞKİLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

İki ülke mukayeseli olarak ele alındığında, Tablo 1'de görüleceği üzere, İspanya ve Türkiye'de Kara (Kıta) Avrupa'sı geleneği hüküm sürmektedir. İki ülkede üniter devlet yapısına sahiptir. Farklı olarak, İspanya için bölgesel yönetimlerin ön planda olduğu bölgesel/bölgeselleşmiş devlet ifadeleri de kullanılmaktadır.

**Tablo 1: İspanya ve Türkiye'nin Siyasal ve Yönetimsel Yapılarının Karşılaştırılması**

	TÜRKİYE	İSPANYA
<b>Devlet Yapıları</b>	Üniter	Üniter
<b>Siyasal Yapıları</b>	Parlamberter Cumhuriyet	Parlamberter Monarşi
<b>İdari Yapıları</b>	Merkeziyetçi	Adem-i merkeziyetçi
<b>Hukuk Sistemi</b>	Kıta-Avrupası Geleneği	Kıta-Avrupası Geleneği
<b>Yasama Düzeni</b>	Tek Kanatlı (TBMM)	Çift Kanatlı (Senato ve Kongre)
<b>Yürütme Düzeni</b>	Çift Başlı Cumhurbaşkanı-Bak. Kurulu	Çift Başlı Kral ve Bakanlar Kurulu
<b>Yargı Düzeni</b>	Düalist Yargı Düzeni Adli Yargı/İdari Yargı	Yargılamada Birlik
<b>Devlet Teşkilatlanması</b>	Merkezden Yönetim Yerinden Yönetim	Merkezi Yönetim Bölgesel Yönetim Yerel Yönetim

**Kaynak:** Adalet Bakanlığı, 2011; TBMM, 2012; Nalbant, 1997; Tuna, 2003; Parlak ve Caner, 2005; Esen, 2004; Tokgöz vd., 2009; Eryılmaz, 2016 kaynaklarından yararlanılarak tablo oluşturulmuştur

Tablo 1'de görüleceği üzere, İspanya hukuk düzeni yargılamada birlik ilkesine göre işlemektedir. Bunun yansıması olarak, İspanya'da tek yargı sistemi hakimdir. Buna karşın Türkiye'de düalist yargı düzeni hakimdir. Kamu hukuku-özel hukuk ayrımının var olduğu Türkiye'de hukuk sistemi, adli yargı-idari yargı biçiminde şekillenmiştir.

Parlamberter yönetim anlayışının var olduğu Türkiye ile karşılaştırıldığında İspanya'da parlamberter monarşi sisteminin yürürlükte olduğu dikkati çekmektedir. Burada vurgulanması gereken bir diğer husus İspanya'da



kralın, sembolik de olsa yönetim sürecinde söz sahibi olmasıdır. Bu durum ülkede parlamenter monarşi sisteminin var olduğunun bir göstergesidir.

İspanya'da kral ve hükümet, yürütmenin iki kanadını oluştururken, Türkiye'de de yürütme görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndadır. Ayrıca, Türkiye'de Cumhurbaşkanının siyasi sorumsuzluğu bulunurken, görev ve yetkileri sembolik nitelikte değil, icraidir. İspanya'da çift kanatlı yasama sisteminin (Kongre ve Senato) var olduğu görülürken, Türkiye'de yasama işlevi sadece Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yerine getirildiğinden, tek kanatlıdır.

Üniter devlet sisteminin var olduğu İspanya'da adem-i merkezîyetçi; Türkiye'de ise merkezîyetçi yönetim anlayışının hüküm sürdüğü ifade edilebilir. Bununla birlikte, devlet teşkilatlanması açısından bakıldığında, İspanya'da merkezi yönetim, bölgesel yönetimler ve yerel yönetimler faaliyetlerini yürütürken, Türkiye'de merkezden ve yerinden yönetim kuruluşları (coğrafi ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları) işlev ve faaliyetlerini sürdürmektedir.

**Tablo 2: İspanya'da Bölgesel Yönetimler**

<b>Bölgesel Yönetimlerin Dayanakları</b>	Anayasal dayanağı var.
<b>Bölgesel Yönetimlerin Organları</b>	Bölge Meclisi Yürütme Kurulu Başkan
<b>Bölgesel Yönetimlerin İşlev ve Faaliyet Alanları ile Yetki ve Görevleri</b>	a) Tarım, turizm, hayvancılık, ormancılık, kültür, sulama işleri, toplumsal hizmetler, sağlık, ekonomik gelişme, çevrenin korunması, tarihsel yapıtların korunması alanlarından tek başına yetkilidir. b) Ekonomik faaliyetlerin planlanmasından merkezi yönetim sorumludur.
<b>Bölgesel Yönetimlerin Kaynakları</b>	a) Devlet tarafından kısmen veya tamamen devredilen vergiler; Devlet vergileri ve diğer Devlet gelirlerine sürşarj. b) Kendilerine özel vergiler, tarife bedelleri ve özel resimler; c) Bölgeler arası bir takas fonundan transferler d) Devlet Bütçesinden alınan ödenekler; e) Mülklerinden ve özel hukuk kazançlarından toplanan gelirler; f) Kredi operasyonlarından elde edilen gelirler.
<b>Merkezi-Yerel Yönetimler İlişkisi</b>	a) Anayasal yetki ayrımı. b) Hükümet temsilcisi var. c) Ekonomik faaliyetlerin planlanmasından merkezi yönetim sorumludur.
<b>Bölgesel Yönetimlerin Denetimi</b>	a) Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde olan düzenleyici hükümlerinin anayasaya uygunluğu ile ilgili konularda; b) Hükümet, 150'nci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen temsilci fonksiyonların yürütülmesi konusunda, kendi görüşünü Danıştay'a devrederek; c) Özerk yönetim ve yönetmelikler ile ilgili idari dava yargı organları; d) Mali ve bütçesel konular ile ilgili olarak Sayıştay.
<b>Özerklik Kapsamı</b>	a) Topluluğun, tarihi kimliğinin en yakın karşılığı olan adı. b) Bölgesinin sınırları. c) Kendi özerk kurumlarının adı, teşkilatı ve merkezi. d) Anayasanın belirlediği çerçeve içinde kabul edilen yetkiler ve bunlara karşılık gelen hizmetlerin aktarılması için temel koşullar.

**Kaynak:** Adalet Bakanlığı, 2011; TBMM, 2012; Ünüsan, 1996; IULA-EMMA-Başbakanlık TOKİ: 1993; Türker, 1999; Tuna, 2003; Tortop, 1994; Parlak ve Caner, 2005; Keleş, 1993; Esen, 2004; Erten, 1999; Keleş, 2006; Tokgöz vd., 2009 kaynaklarından yararlanılarak tablo oluşturulmuştur.

Tablo 2'de görüleceği üzere, İspanya'da bölgesel yönetimlerin anayasal dayanağı bulunmaktadır. Bölgesel yönetimlerin işlev ve faaliyet alanları geniş tutulmuş, ekonomik faaliyetlerin planlanması merkezi yönetime verilerek diğer görev/yetkiler bölgesel yönetimlerin uhdesine bırakılmıştır. Güçlü gelir kaynaklarına sahip olan bölgesel yönetimlerin mali denetimi Sayıştay; hukuki ve idari denetimleri Danıştay ve idari dava yargı organları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Özerk bölgesel yönetimler, Anayasanın belirlediği çerçeve içinde kabul edilen yetkilerle hizmet sunumunda bulunmaktadır.

**Tablo 3: İspanya ve Türkiye'nin Yerel Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırılması**

	<b>TÜRKİYE</b>	<b>İSPANYA</b>
<b>Yerel Yönetimler</b>	İl Özel İdaresi, Belediye, Köy	İller, Belediyeler, Diğer Yerel Yönetim Birimleri
<b>Yerel Yönetimlerin Dayanakları</b>	Anayasal dayanağı var, Görev ve yetkiler kanunlarla düzenlenmiştir.	Anayasal dayanağı var, Görev ve yetkiler kanunlarla düzenlenmiştir.
<b>Yerel Yönetimlerin Organları</b>	BELEDİYE -Belediye Meclisi; Belediye Başkanı -Belediye Encümeni İL ÖZEL İDARESİ -Vali; İl Genel Meclisi, İl Encümeni KÖY -Muhtar; İhtiyar Heyeti; Köy Derneği	İL -İl Meclisi; -İl İdare Kurulu -İl Meclisi Başkanı BELEDİYE -Belediye Meclisi; -Belediye Başkanı -Belediye İdare Kurulu
<b>Yerel Yönetimlerin İşlev ve Faaliyet Alanları</b>	Altyapı hizmetleri, eğitim, sağlık, kültür, ekonomi ve ticaret, konut, çevre, şehir içi ulaşım, sosyal hizmetler vd.	Sağlık, temizlik, aydınlatma, park ve bahçeler, mezarlıklar, ulaşım, trafik zabıtası gibi görevlerde münhasır yetki vardır. Kent planlaması, sosyo-kültürel ve sportif faaliyetler, sivil savunma, turizm gibi görevler ise üst basamaklardaki yönetim birimleriyle paylaşılır.
<b>Yerel Yönetimlerin Yetki ve Görevleri</b>	Yetki/ Genel Yetki İlkesi hakimdir. Kanunda belirtilen yetki ve görevlerle sınırlı.	Genel Yetkili
<b>Yerel Yönetimlerin Gelirleri</b>	Vergiler, Harçlar, Harcamalara Katılma Payları, Genel Bütçe Gelirlerinden Ayrılan Paylar, Bağışlar, Borçlanmalar	Vergi gelirleri, üst yönetimlerden sağlanan yardımlar, mali denkleştirme politikaları, harç ve resimler, borçlanma, malların yönetiminden elde edilen gelirler ve diğer kaynaklar.
<b>Merkezi-Yerel Yönetimler İlişkisi</b>	Merkezi yönetimin denetimi ve yaptırımı söz konusudur.	İspanya Yerel Yönetimler Kurulu aracılığıyla işbirliği ve koordinasyon. Hiyerarşik ilişki yok. Merkezi yönetimin düzenleme ve denetim yetkisi söz konusu. Görev ve hizmet ölçütü.
<b>Yönetimler Arası İşbirliği</b>	Mahalli İdare Birlikleri-İçişleri Bakanlığın İznine Tabi Uluslararası İşbirliği- İçişleri Bakanlığının İznine Tabi	Gönüllü birlikler Mancomunidad Belediye Gönüllü Birlikleri

<b>Yerel Yönetimlerin Denetimi</b>	Vesayet Denetimi Yargısal Denetim Mali Denetim (Sayıştay) Etik Denetim Ombudsman Denetimi	İdari vesayet ve yerindelik denetimi yok. Yerel idarelerin işlemleri üzerinde kontrol yetkisi var. İşlemler için yargıya başvurma. Mali denetim(Sayıştay)
<b>Yerel Yönetimlerin Özerkliği</b>	Kısıtlı özerklik	Özerk
<b>Desantralizasyon Düzeyi</b>	Düşük/Orta Merkeziyetçi Yönetim Anlayışı	Yüksek Adem-i Merkeziyetçi Yönetim Anlayışı

**Kaynak:** Adalet Bakanlığı, 2011; Ünüsan, 1996; Esen, 2004; Tuna, 2003; Keleş, 1993; IULA-EMMA-Başbakanlık TOKİ, 1993; Türker, 1999; Erten, 1999; Parlak ve Caner, 2005; Tortop, 1994; Tokgöz vd., 2009; Eroğlu, 2013; Eryılmaz, 2016; Şengül, 2016 kaynaklarından yararlanılarak tablo oluşturulmuştur.

Tablo 3'te görüleceği üzere, İspanya'da yerel yönetimler; belediyeler, iller ve diğer yerel yönetim birimlerinden oluşurken, Türkiye'de belediyeler, il özel idareleri ve köyler yerel yönetim birimleridir. Hem Türkiye'de hem de İspanya'da yerel yönetimlerin anayasal dayanağı bulunmaktadır. İki ülkede de yerel yönetimlerin görev ve yetkileri kanunlarla düzenlenmiştir. İki ülkede de yerel yönetimlerin geniş faaliyet alanları bulunmaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tek tek sayılmak yerine konu olarak belirtilmiştir. Bu yönüyle, Türkiye'de yerel yönetimlerin görev ve faaliyet alanları liste (tadadi) usulü sayma yöntemi yerine yetki ve genel yetki ilkesine göre belirlenmiştir (Eryılmaz, 2016). Bunun yanında, yürüteceği işlev ve faaliyetler ilgili kanunlarda belirtilen yetkilerle sınırlı tutulmuştur. İspanya'da ise yerel yönetimler yürüteceği faaliyetler konusunda genel yetkili kılınmıştır.

İki ülkede, yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasındaki ilişkileri değerlendirildiğinde Türkiye'de yerel yönetimler üzerinde, merkezi yönetimin denetimi ve yaptırımı söz konusu olmaktadır. Buradan hareketle, Türkiye'de merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde hem yerindelik hem de hukukilik olmak üzere idari vesayet denetimi gerçekleştirdiği dikkati çekmektedir. Yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimin varlığı, yerel yönetim kuruluşlarının özerkliğinin kısıtlı olmasına yol açmaktadır. İspanya'da yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi uygulanmamakta, merkezi idare yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde kontrol yetkisini kullanmakta, hukuki denetim sistemi ile yerel yönetimlerin vermiş olduğu kararlarda, merkezi hükümet temsilcilerinin yerel yönetimleri yargı denetimine tabi tutulmaktadır. Bu yönüyle düşünüldüğünde, İspanya'da yerel yönetim kuruluşlarının özerklik sahibi oluşumlar olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin seviyesinin tespitinde önemli kriterlerden birisi de yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir sahibi olabilmeleridir. Bu konuda İspanya'da yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarının yanında, gelir vergilerinden belli bir oranda devletten pay alabilmektedir. Türkiye'de ise, yerel yönetimlerin gelirleri içerisinde vergiler, harçlar, bağışlar, borçlanmalar, harcamalara katılma payları bulunsa da gelirler içerisinde en önemli kalemi genel bütçe gelirlerinden ayrılan paylar oluşturmaktadır. Buradan hareketle, Türkiye'de genel bütçeden ayrılan paylar merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde kullanabileceği bir araç olarak değerlendirilebilir.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet denetim araçlarından birisi de yönetimler arası işbirliği olarak değerlendirilen, Türkiye'de Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile düzenlenen, yerel yönetimler kendi aralarında işbirliği yapmak istediklerinde İçişleri Bakanlığı'nın iznine tabi olmalarıdır. Bununla birlikte, yerel yönetim kuruluşları, uluslararası kuruluşlara üye olmak istediklerinde de İçişleri Bakanlığı'nın izni gerekmektedir. İspanya'da, yerel yönetimler arası birliktelikler gönüllü belediye birlikler şeklinde "Mancomunidad" adı verilen birlikler aracılığıyla sağlanmaktadır.

Sonuç olarak, karşılaştırma gerçekleştirilen iki ülkenin merkez-yerel ilişkileri ile ilgili şu değerlendirmelerde bulunulabilir. İspanya'da üniter devlet sistemi hüküm sürse de bölgesel/bölgeli devlet olarak nitelendirilmesi, özerk yönetimler, bölgesel yönetimler ve yerel yönetimlerin geniş yetkilere sahip olması, ülkede adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışının var olduğunun bir göstergesidir. Buradan hareketle İspanya'da kamu yönetimi/yerel yönetim sisteminde desantralizasyon düzeyinin yüksek olduğunun söylenilmesi mümkündür. Üniter devlet sisteminin var olduğu Türkiye'de ise merkeziyetçi yönetim eğilimleri her ne kadar 2003 sonrası yerel yönetim reformları ile yumuşatılmak istenildiyse de ülkede adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışına geçilememiştir. Yerel yönetimlere yetkileri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanamaması, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimlerinin sürmesi yerel yönetim kuruluşlarının idari ve mali açıdan özerkliklerini kısıtlamaktadır. Bu yönüyle düşünüldüğünde, 2003 öncesi döneme göre yerel yönetimlerin yetkileri ve faaliyet alanları genişletilmiş, yerel özerklikleri artırılmış olsa da Türk kamu yönetimi/yerel yönetim sisteminde desantralizasyon düzeyinin düşük olduğu yönünde değerlendirmede bulunulabilir.

## KAYNAKÇA

- Adalet Bakanlığı, "**Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin Anayasaları-İspanya**", Ankara, 2011, ss.533-584,<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/14-%C4%B0SPANYA%20533-584.pdf>, Erişim Tarihi: 03.04.2017
- Department of Economic and Social Affairs (DESA), **Kingdom Of Spain Public Administration Country Profile**, 2006, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023322.pdf>, (07 Nisan 2017)
- Eroğlu, H. T., "İspanya'da Yerel Yönetimler", Okçu Murat Ve Özgür Hüseyin (Ed.), **Dünyada Yerel Yönetimler- Örnekler- Uygulamalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013.
- Erten, M., **Nasıl Bir Yerel Yönetim**, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1999.
- Eryılmaz, B., **Kamu Yönetimi**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2016.
- Esen, S., "İspanya", Birgül Ayman Güler (Ed.), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara Üniversitesi SBF, Kamu Yönetimi Araştırma Ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2004.
- Keleş, R., "İspanya'da Yerinden Yönetim", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:2, S:4, 1993.
- Keleş, R., **Yerinden Yönetim Ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2006.
- Nalbant, A., **Üniter Devlet**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997.
- Parlak, B. Ve Caner C., **Karşılaştırmalı Siyasal Ve Yönetimsel Yapılar**, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2005.
- Şengül, R., **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2016.
- TBMM, **Karşılaştırmalı Anayasa Çalışmaları**, TBMM Basımevi, Ankara, 2012, [https://www.tbmm.gov.tr/Yayinlar/Anayasa\\_Calismalari.Pdf](https://www.tbmm.gov.tr/Yayinlar/Anayasa_Calismalari.Pdf), Erişim Tarihi: 03.04.2017
- Tokgöz, F. vd., **Yerel Yönetim Sistemleri**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009.
- Tortop, N., "İspanya'da Yerel İdareler Ve Mali Olanakları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:3, S:6, 1994.
- Tuna, G. A., "İspanya Yönetim Sistemi", Koraltay Nidas (Ed.), **21. Yüzyılda Yönetim**, Türk İdari Araştırma Vakfı Yayınları, Yayın No:2, Ankara, 2003.
- Türker, M., **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1999.
- Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA-EMMA) ve Başbakanlık Toplu Konut İdaresi (1993), **Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Yapıları Araştırması**, Kent Basımevi, İstanbul, 1993.
- Ünusan, Teoman (1996) **Avrupa'da Yerel Yönetimler**, Mahalli İdareler Müdürlüğü Yayınları, No:9, Ankara.

## Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yönetişimin Temel İlkeleri Bağlamında İncelenmesi

The Analysis of Presidential System  
in the Context of Basic Principles of Governance

Ceren DEMİR<sup>1</sup>  
Özkan ÇOHADAR<sup>2</sup>  
Görkem GÖK<sup>3</sup>

Strategic Public Management Journal  
Volume 3, Special Issue, pp. 138-153  
December 2017  
DOI: 10.25069/spmj.347916  
Received: 30.10.2017  
Accepted: 29.12.2017  
© The Author(s) 2017  
For reprints and permissions:  
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

### Öz

*Dünyada yaşanan değişimler ve yeni yaklaşımlar doğrultusunda 20. yüzyılın ilk çeyreğinde kamu hizmeti alanında ortaya çıkan genişleme eğilimi devletin işlevlerini oldukça çoğaltmıştır. Ancak 1980'li yıllarda kamu hizmetlerinin daralmasıyla devlet faaliyetleri yapısal uyarlamalarla yapılmaya başlamıştır. Bu dönemden sonra devlette ve bürokraside yeni kamu yönetim anlayışı ve yönetim uygulamaları öne çıkmaktadır. Sosyal bilimler alanında son dönemlerde kendine daha sık yer bulmaya başlayan yönetim kavramı, temelde yönetimde asil olarak söz sahibi olmayan bireylerin, formel ya da enformel grupların hatta doğrudan yönetim ile ilgili olmayan diğer aktörlerin yönetimde söz sahibi olması anlamına gelmektedir.*

*Yönetişim denildiğinde akla ilk gelen temel ilkeler katılım, hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkeleridir. Bu ilkeler ışığında, son günlerde ülkemizin gündeminde yer alan ve birçok kesim tarafından değerlendirilen ve tartışılan, kısa bir süre sonra ise halk oylamasına sunulacak olan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getireceği bazı köklü yenilikler olacaktır. Kısaca, yeniliklerin mevcut sistemle kıyaslanarak daha katılımcı, daha şeffaf ve daha hesap verilebilir olup olmadığı, çalışmada mevcut sistemin ve cumhurbaşkanlığı sisteminin yönetişimin temel ilkeleri bağlamında bir karşılaştırmasının yapılması amaçlanmaktadır. Bu karşılaştırma değişen anayasa maddelerinin ve mevcut anayasa maddeleri arasında yönetişimin, katılım, hesap verilebilirlik ve şeffaflık gibi temel ilkelerinden hareketle hangi sistemin daha yönetim ağırlıklı olduğunu ortaya koymayı hedeflemektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** Yönetişim, Yönetişim İlkeleri, Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem

### Abstract

*Parallel to the developments occurring in the world and new approaches expansion tendency that appeared in the field Public Service increased the functions of the government considerably in the first quarter of the 20th century. Nevertheless, with the constriction of public service in the 1980's governmental activities started to be conducted through structural adjustments. After this period, new public administration understanding, and governance practices became prominent in government and bureaucracy. The term "governance" beginning to having a saying management personally, formal or informal groups or ever actors who are not directly related to the management.*

*White considering "governance", the basic principles that comes to mind first are participation, accountability and transparency. In the light of this information, there will be some fundamental*

<sup>1</sup> Ceren DEMİR; Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Yüksek Lisans Öğrencisi, demirceren@gmail.com

<sup>2</sup> Özkan ÇOHADAR; Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Yüksek Lisans Öğrencisi, cuhadarozkan64@gmail.com

<sup>3</sup> Görkem GÖK; Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Yüksek Lisans Öğrencisi, gok.gorkem@gmail.com

*innovations that will be brought about by the presidential government system which has recently been on the agenda of our country, evaluated and debated by many sectors and is also up for public vote in a short while, this study aims to compare the current system and the presidential system in the context of the basic principles of governance by comparing these innovations to current system to determine whether or not it's more participant, more transparent and more accountable. This comparison aims to reveal which system is more governance oriented from the point of the basic principles of governance such as participation, accountability and transparency between changing constitution provisions and current constitution provisions.*

**Key words:** Governance, Governance Principles, Presidential System, Parliamentary System

## GİRİŞ

Kamu yönetiminin evrimsel değişimi sonucu ortaya çıkan yeni yaklaşımlar çerçevesinde yönetişimin ortaya çıkmaya başladığı görülmektedir. Dünyada yaşanan değişimler ve yeni yaklaşımlar doğrultusunda 20. yüzyılın ilk çeyreğinde kamu hizmeti alanında ortaya çıkan genişleme eğilimi devletin işlevlerini oldukça çoğaltmıştır. Ancak 1980’li yıllarda kamu hizmetlerinin daralmasıyla birlikte devlet faaliyetlerinde yapısal düzenlemelere gidilmeye başlamıştır.

Çalışmanın konusunda; yönetişimin kendi içinde tarihsel süreci, kavram ve tanımı, bu kavramları destekleyen kuruluşların yönetişimi nasıl ele aldıkları ve yönetişimin özelliklerinden bahsedildikten sonra Türk Kamu Yönetimi çerçevesinde yönetişimin temel ilişkileri ele alınacaktır. Bu kapsamda yöneticilere, sivil toplum kuruluşlarına ve vatandaşlara yönetişim ilkelerinin değişen anayasa çerçevesinde Türkiye’de uygulanabilirliği açısından bir görüş kazandırması çalışmanın önemini oluşturmaktadır.

Çalışmada “Yönetişim” kavramının uluslararası düzeyde giderek yaygınlaşması, Türkiye’nin Dünya Bankası aracılığıyla tanıştığı bu kavramın Türk Kamu Yönetimi’nin yeniden yapılandırılması sonucunu doğurmuştur. Bu yapılandırmanın özellikle cumhurbaşkanlığı sistemi ile yönetişim ilkelerinin ne derecede arttığı görmek çalışmanın kapsamında yer almaktadır.

Bu araştırmada “Yönetişim”, “Türk Kamu Yönetimi ile Yönetişim İlişkilerinin Ortaya Çıkışı” ve “Eski Sistem ile Yeni Sistemin Yönetişim İlkeleri Kapsamında Karşılaştırılması” açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmada uygulanan yöntemler genel itibarıyla birincil ve ikincil kaynakların taranması ile kütüphane araştırmaları, internet kaynaklarından yararlanılma, tez kaynaklarının incelenmesi şeklinde oluşturulmuştur ve benzer konuda yayımlanmış makalelerden faydalanılmıştır.

Yapılan çalışmada yönetişim olgusu kavramsal çerçevede incelendikten sonra dünyada uygulamalarına bakılacaktır. Sonraki aşamada Türkiye’de yönetişim olgusuyla birlikte değişen anayasa maddeleri üzerinden eski ve yeni yönetim sistemlerinin yönetişim ilkeleri kapsamında kıyaslanarak değerlendirilmesi üzerinde durulacaktır.

## 1. YÖNETİŞİM VE YÖNETİŞİM İLE İLGİLİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Günümüz şartlarında klasik yönetim anlayışının yetersiz kalması nedeniyle oluşan sorunlara çözüm bulabilmek açısından yeni kavramlar üretildiği görülmektedir. Bu noktada yönetişim kavramı, 1980 ve 1990’lı yıllarda uluslararası örgütler (DB, OECD, BM) tarafından yayımlanan raporlarla dikkatleri üzerine çekmeyi başarmıştır. Dünya Bankası tarafından ortaya çıkan yönetişim kavramı, OECD’nin yayınladığı “Düzenleyici Reform Programı” ile geliştirilmiştir. Birleşmiş Milletler tarafından merkezi ve yerel yönetimlerin sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte karar almada birlikte hareket edilmesini önermesiyle birlikte yönetişim kavramı günümüzde kullanılan temel halini almıştır.

Yönetişim kavramı devlet yönetiminde ulusal aktörler ve uluslararası örgütleri birlikte ele alarak yeni kavramsal tanımlamalar oluşturmuştur. Çalışmanın bu noktasında yönetim kavramının nasıl ortaya çıktığı ve gelişim sürecinde bu örgütlerle ilişkisi incelenmeye çalışılmıştır.

### **1.1. Yönetişim Kavramı ve Tarihsel Süreç**

Yönetişim kavramı, 17.yy. başlarında Fransız hükümetinin sivil toplumla uzlaşma çabaları sonucu ortaya çıkmıştır. 1980 ve 1990'lı yıllarda dünya geneline ekonomi ve siyaseti şekillendirme doğrultusunda yayılım göstermiştir. “Governance” terimi, Türkçe’ye “yönetişim” olarak aktarılmıştır. Etimolojik olarak kendine özgü bir anlamı bulunmamakla birlikte farklı alanlarda çeşitli anlamlar yüklediği belirtilmektedir. Sözcük “daha az yönetim”i ya da “minimal devlet”i anlatmak için kullanılmıştır. Devletin demokratikleştirilmesi, aşağıdan yukarıya örgütlenme, toplumsal inisiyatiflere “sivil mobilizasyon”a yol açma aracı iken başkaları için ekonomik aktörlerin ya da şirketlerin yönetimdeki rolünün artırılmasını sağlamanın tek mümkün yolu olduğu düşünülür. Kavramın en hızlı yayılan ve en genel kullanıldığı anlam 21. yüzyıl siyasal ve yönetsel yapılanması veya devletin yeniden yapılanması anlamında kullanılmıştır (Güler, 2003: 94-95). TODAIE’nin Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde ise, “Bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen” olarak tanımlanmıştır (Bozkurt, Ergun, 1998: 133).

Dünyada yaşanan değişimler ve yeni yaklaşımlar doğrultusunda 20. yüzyılın ilk çeyreğinde kamu hizmeti alanında ortaya çıkan genişleme eğilimi devletin işlevlerini oldukça çoğaltmıştır. 1990’lı yıllarında demokratik yönetimleri güçlendiği, yönetim kavramının yaygınlaşmaya başlaması ile kamu yönetimine ilişkin önemli toplumsal, kültürel, siyasal, ekonomik sorunların algılandığı ve bunların çözümüne yönelik olarak yeni bir anlayışa ihtiyaç duyulduğu görülmektedir (Gündoğan, 2010: 15-16).

Yönetişim tek taraflı yönetim anlayışını reddederek, çok taraflı birlikte yönetimi, karar alma sürecine yönetilenlerin de katılımını gerektirmektedir. Zaten yönetim uygulamalarının olmazsa olmazı halkın kendisini ilgilendirdiği konularda kararlar alınırken bu sürece dâhil olması ve bu süreçte aktif rol oynamasıdır (Palabıyık, 2003: 227). Yönetsel veya siyasal açıdan alınan kararlar, birçok birimi ilgilendirmektedir. Bu durumun sonucu olarak da merkezi ve yerel yönetim kurumları arasında birlikte çalışma hususunda samimiyet, azim ve kararlılık olmalıdır.

Sonuç olarak, küreselleşmeyle devletin ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde her şeye karışmayan minimal devlet anlayışının yerleştiği görülmektedir. Böylece devletin ve bürokrasinin yeni kamu yönetim anlayışı ve yönetim uygulamaları ile birlikte çok aktörlü katılımcı yönetim düşüncesini benimsediği söylenebilir.

### **1.2. Yönetişimin Dünya Bankası İle İlişkisi: Kavramın Ortaya Çıkışı**

Kavramın ilk kullanılış yeri olarak 1989’da Afrika üzerine hazırlanan raporda Afrika’da yaşanan kalkınma sorunlarının nedeninin “Governance Krizi” olarak Dünya Bankası’nın değerlendirmesiyle ortaya çıkmıştır (Güler, 2003: 102). Dünya Bankası kavramı üç farklı boyutta ele almıştır. Bunlardan ilki yönetişimi sistem olarak tanımlamaktadır. Çağdaş devlet yapısının emredici karar verme süreçleri, yerini minimal devletin temsil ettiği demokratik kapitalist yapıya bırakmıştır. İkinci anlam olarak çoğulcu demokrasi süreçlerinde belirlenen başkanlık veya parlamenter sistemin işlediği, yürütme organını etkileyen ve denetleyen siyasal sistem olarak ortaya çıkar. Üçüncü anlam etkin, bağımsız hesap sorulabilen, saydam bir kamu yönetimi yapısıdır (Güler, 2003: 102).

Dünya Bankası’nın yönetim yaklaşımının ilk izleri 1989 tarihli “Aşağı Sahra Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye” adlı raporuna dayanmaktadır. Bu rapor ile yönetim ekonomik krizden bir çıkış olarak gösterilmektedir. İktisadi krizler ve kalkınma sorunu ilk kez geleneksel tanımdan başka bir yöntem olarak yönetimle çözümlenmesi gündeme gelmiştir (Bayramoğlu, 2010: 41).



Dünya Bankası 1989 yılında yönetim kavramının tanımını 1992 yılında yayınlanan “Yönetişim ve Kalkınma” isimli çalışma ile belirlemiştir. Bu çalışma ile yönetim sağlıklı kalkınma yönetimi ile aynı anlamda kullanılmıştır ve bu yönetim anlayışını dört temelde toplamıştır (Güler, 2003: 102-103).

*-Hesap verilebilirlik:* Kamu çalışanları tüm eylemlerinden sorumludur. Makro düzeyde etkili denetim mekanizmalarının oluşturulması, mikro düzeyde ise rekabet ve katılımın yaygınlaştırılması sağlanmalıdır.

*-Kalkınmanın yasal çerçevesi:* Her kesime tarafsız ve eşit bir biçimde uygulanan bağımsız yargı kuralları gerekmektedir.

*-Bilgilendirme:* Bilgilere bütün herkesin kolaylıkla erişim sağlaması anlamındadır.

*-Saydamlık:* Hesap verilebilirliğin geliştirilmesi, yolsuzluğun önlenmesi ve politika oluşum sürecinde kamu ve özel sektörün birlikte yer almasını içerir.

Dünya Bankası'nın yapmış olduğu bu tanımlamalar yönetişimin benimsenmesi hususunda diğer uluslararası kuruluşlara yol gösterici olmuştur (Çukurçayır, 2003: 260).

### **1.3. Yönetişimin OECD İle İlişkisi: Kavramın Gelişimi**

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Dünya Bankası'nın ortaya çıkardığı ve sağlıklı kalkınmanın temeli olarak gördüğü “good governance” (iyi yönetim) kavramının geliştirilmesine ve yaygın olarak kullanılmasına imkân tanımıştır. 1995 yılında OECD'nin Global Yönetişim Komisyonu'nun yönetim tanımına bakıldığında (Güler, 2003: 105). “Yönetişim bireyler, kurumlar, kamu ve özel sektör unsurlarının ortak işleri birlikte yönetme biçimlerinin toplamıdır. Çatışan ya da farklı çıkarların uyum ve işbirliği sağlanarak harekete geçirilmesiyle işleyen süreçtir. Uyumu sağlamakla yükümlü formal kurum ve rejimleri kapsadığı gibi, insanların ya da kurumların ya uzlaşmaları ya da bunun kendi çıkarlarına olduğuna ikna olmaları üzerine doğmuş enformel düzenlemeleri de kapsar.”

OECD'nin yönetim anlayışı Dünya Bankası'nın anlayışıyla benzer bir yapıda bulunarak yönetim yaklaşımına esas katkısı 1997'de kabul edilen “Düzenleyici Reform Programı” ile olmuştur. OECD'nin iktisat dışındaki konularla ilgilenmeye başlaması 1990'ların başını bulur. Kamu İşletmeciliği Komitesi'ni kurarak (PUMA) bütçe yapma ve bütçe performansı, insan kaynakları yönetimi ve düzenleyici reform gibi konulara ağırlık vermiştir (Bayramoğlu, 2010:65).

### **1.4. Yönetişimin Birleşmiş Milletler İle İlişkisi: Kavramın Günümüzde Kullanımı**

Yönetişim terimine katkı sunan üçüncü uluslararası örgüt ise Birleşmiş Milletlerdir. Rio Konferansı ve Habitat II Kent Zirvesi'nde sürdürülebilirlik ilkesi kabul görmüş “kentlileşen dünyada sürdürülebilir insan yerleşimlerinin sağlanması”, “yaşanabilir çevre oluşturulması”, “herkese yeterli barınma olanağının verilmesi” konuları temel seçilmiştir. Bu hedeflere ulaşılabilmesi adına yerel yönetimlere, katılımcı anlayış içinde Gündem 21 olarak ifade edilen “Kent İçin Eylem Planı” hazırlama sorumluluğu verilmiştir (Yalçın, 2010: 16).

Birleşmiş Milletler merkezi ve yerel yönetimlerin sivil toplum kuruluşlarıyla bir araya gelerek yerleşim problemlerine çözümler üretmek amacıyla toplumun bütün kesimleriyle birlikte hareket etmesi önerilmiştir. Burada esas alınması gereken nokta olan özel kuruluşlar ile kamu ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte hareketinin sağlanması fikri ile bu alınan kararlarla daha sağlam temellerde ilerlemesi sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca çalışmadaki diğer hedef geleneksel yönetim biçiminin sorunlara çare olmada yetersizliği göz önüne alınarak yeni yöntemler benimsenmesi gerektiği düşüncesidir (Bayramoğlu, 2010:71-72).

## 2. YÖNETİŞİM GÖSTERGELERİ

İdeal bir kamu yönetimi hedefleyen yönetim kavramı, yönetsel süreçlerin bütüncül bir yaklaşımla ele alınmasını ve detaylı incelenmesini gerektirir. Karmaşık ve çok boyutlu yaklaşım, kamu yönetiminin şekillenmesini çeşitli göstergeler geliştirerek oluşturmaktadır. Farklı kaynaklarda bu göstergeler çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulmasına karşın bu çalışmada şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım alt başlıkları incelenmektedir.

### 2.1. Açıklık (Şeffaflık)

1970'li yıllardan itibaren yeni kamu yönetim anlayışlarının kamu sektöründe hâkimiyet kazanmasıyla birlikte kurumsal iç düzenlemeler, iç kontrol mekanizmalarının iyileştirilmesi, daha iyi kararlar alınabilmesi için bilgi paylaşımlarının yapılması kamu yönetiminde büyük önem kazanmıştır. Sonraki dönemlerde ise küreselleşme, bilgi toplumu ve katılımcı demokrasinin yaygınlaşması ile kamusal hizmetlerdeki yönetim algısı değişmiştir. Böylece yönetim yaklaşımının kamu yönetimine hâkim olması neticesinde, kamusal kurumlarda yapılan düzenlemeleri tamamlar nitelikte şeffaflık anlayışı kamu kurumlarına egemen olmuştur (Gündoğan, 2010: 47-48).

Kavram, kamu kurumlarının çevreyle bilgi paylaşımı ve açık bir şekilde hareket etmesi şeklinde tanımlanabilmektedir. Geniş bir anlatımla şeffaflık, kamu sektöründeki paydaşların kendi çıkarlarını koruyabilmek için gerekli bilgilere sahip olabilmesi şeklinde açıklanabilir. Bu nedenle kamu yönetiminde ilgili tüm aktörler arasında bilgi akışının sağlandığı açık iletişim kanallarının bulunması gereklidir (Öztoprak, 2011:32).

### 2.2. Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik kavramı kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin faaliyetlerinden ve aldıkları kararlardan etkilenenlere karşı paydaşların sorumlu olduklarını belirtir. Kamu yönetimi açısından ele alındığında seçilmiş veya atanmış kamu yöneticilerinin karar ve faaliyetlerinden sorumlu tutulup kamuoyuna cevap vermek zorunda olmaları biçiminde dile getirilir.

Hesap verebilirlik birey ve kurumların görevleriyle ilgili performanslarının, diğer mercilerce gözetim ve denetime tabi tutulmasını zorunlu kılar. Bu kavram, cevap verme ve zorlama gibi iki ayrı mekanizmayı içermektedir. Kavramları açtığımızda cevap verme, kamunun karar ve eylemleriyle ilgili kamuoyunu bilgilendirmesi anlamına gelirken zorlama ise kamuoyunun veya hesap verilen kurumun karşı tarafı cezalandırma özelliğinin olması anlamına gelmektedir (Öztoprak, 2011:36).

### 2.3. Katılım

Yönetişim kavramının kalbi olarak nitelendirilen katılım, kamusal otoritelerden hesap sorma kabiliyeti olarak nitelendirileceği gibi aynı zamanda ifade özgürlüğüne sahip vatandaşın, kamusal karar alım ve eylem süreçlerine kişisel veya örgütlü bir şekilde tam bilgi sahibi olarak katılıp aktif rol almasıdır (Öztoprak, 2011:58). Kısaca paydaşların yönetimde söz sahibi olması anlamında kullanılabilir. Aktif katılım halkın devletle birlikte el ele yönetimi olarak görülmektedir.

Katılım ilkesi, halkın çeşitli iletişim kanalları kullanılarak bilgilendirilmesi; danışma meclisleri, açık oturumlar, halk toplantıları, anketler aracılığıyla halktan geri bildirim alınması ve son olarak halkın politika oluşumunda aktif katılımı şeklinde üç aşama ile gerçekleştirilir. Katılımcılık ilkesi tam olarak uygulandığında karar alma sürecinde bulunan bir paydaş olacağı görülmektedir.

## 3. CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ VE TÜRKİYE'DE SİSTEMİN DÖNÜŞÜMÜ

Dünya düzlemine bakıldığında günümüzde birçok demokratik yönetim şekline sahip ülkelerin devlet yönetiminde kuvvetler ayrılığı ilkesini kabul ettiği fakat bu ayrımın yumuşak veya sert biçimde olmasına göre hükümet sistemlerinin değişiklik gösterdiği söylenebilmektedir. Yaygın olarak görülen hükümet

sistemlerinin parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemleri olduğu bilinmektedir. Her toplumunun kendi tarihi, coğrafyası ve yönetim kültürüne göre hükümet sistemlerinin tercih edilebilirliği değişmektedir ve toplumun dinamik yapısına bağlı olarak hükümet sistemleri tercihlerinin değişebileceği bilinmektedir (Coşkun, 2015: 15).

Türkiye’de devlet biçimi cumhuriyettir ve parlamenter hükümet sisteminde büyük bir tecrübeye sahiptir. Bu tecrübeden yola çıkılarak genel bir bakış oluşturulduğunda parlamenter sistemin toplumdaki farklılıkları yansıtma oranın daha başarılı olduğu, güçlü bir cumhurbaşkanı veya başbakanı olduğu dönemlerde iyi işlediği söylenebilir. Ancak bu faktörlerin olmaması durumunda istikrarsızlığın ve yönetim krizlerinin yaşandığı görülmektedir. Türkiye’nin seçim sisteminde yaşadığı istikrarsızlık ve kısa ömürlü olmasının temel nedenlerine bakıldığında öncelikle toplum yapısının dinamik olduğu ve bu olayın siyasi yapıyı da etkilediği görülmektedir. Seçim sisteminin iki büyük kitle partisine uygun bir sistem olması çok sayıda ve birbirinin gücüne yakın partilerin yer aldığı bir yapıya getirilmesi istikrarsızlık gibi olumsuz sonuçların doğmasına neden olmaktadır. Aynı zamanda siyasi hayatın içinde bulunan elitler ile toplumsal elitlerin ortak noktada buluşamaması da bu sorunlar arasında bulunmaktadır. (Coşkun, 2015: 16).

Parlamenter sistemde meydana gelen koalisyon hükümetleri sonucu siyasi istikrarsızlık, meclis tarafından seçilen Cumhurbaşkanı seçimlerinin krizlere neden olması ve farklı grupların ortak paydada buluşamaması şeklindeki hususlar askeri darbelerle müdahalelere yol açmıştır ve demokratik kurumların kapanması sonucunu doğurmuştur. Türkiye, siyasi sisteminde değişime gidilmesi gerektiğini 1970’li yıllarda Necmettin Erbakan ile tartışmaya açmış ve Alparslan Türkeş ile devam etmiştir. Turgut Özal’ın 1980 sonlarında müdahil olduğu, 1990’ların ikinci yarısından itibaren Süleyman Demirel’le devam eden süreç (Miş, Duran, 2017: 21-27), 2000’li yıllarda Recep Tayyip Erdoğan tarafından gündeme getirilmiş başkanlık sistemi, 2007 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gündemde tutularak 2014 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle fiilen yarı başkanlık sistemine geçilmiştir. FETÖ tarafından 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleştirilen darbe girişimi sonucu AK Parti ve MHP ortak paydada buluşup Anayasa değişikliğini meclisten geçirerek 16 Nisan 2017 yılında halk onayına sunulacak hale getirmiştir (Miş, Duran, 2017: 37-41). “Cumhurbaşkanlığı Sistemi” ile geçmişte yaşanan siyasi krizlerin önlenmesi adına Türkiye’nin yönetim kültürüne özgü düzenlemeler getirilmeye çalışılmış ve başkanlık sistemi uygulayan diğer ülkelerde yaşanan krizlerin aşılmasına yönelik düzenlemeler alınarak mevcut anayasada değişikliğe gidilmiştir. Anayasa’da gerçekleştirilen değişikliğin sonucu olarak hükümet sistemi değişime uğrayarak parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı sistemine doğru evrilme gerçekleşmektedir. Çalışmamızda mevcut parlamenter sistem ile Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişte yönetişimin temel ilkelerinin değişen anayasa maddelerine göre hangi maddenin bu ilkeleri ne kadar içinde barındırdığı kıyaslanarak açıklanması amaçlanmaktadır.

### **3.1. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yönetişim ve Şeffaflık İlkesi**

Türk kamu yönetimi geleneği incelendiğinde, geçmişten günümüze kadar olan süreçte, sağlam bir merkezîyetçilik, bürokratism ve katı bir yönetim yapısının varlığı dikkat çekmektedir. Bu durumu ortadan kaldırmak ya da bu katı bürokratik yapıyı azaltmak adına kamu yönetiminde, bazı dönemlerde Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) gibi birtakım iyileştirme çalışmalarının olduğu da bilinmektedir. Günümüze gelindiğinde, yeni kamu yönetimi anlayışının benimsendiği ve bu anlayış çerçevesinde halkın yönetime katılımına olanak sağlayan yönetişim kavramı ve bu kavramın temel ilkelerinden bir tanesi olan şeffaflık ilkesi gereği, yeni Türk yönetim yapısının, geçmişe kıyasla daha şeffaf bir yapıya kavuştuğu düşünülmektedir.

Kamu yönetiminde yapılan işlerin açık olarak yapılması, basit ve anlaşılır olması anlamı taşıyan şeffaflık ilkesi sayesinde halk alınan kararlardan haberdar olabilmekte, devlet sırrı olmayan ve bazı istisnai durumlar hariç diğer konularda bilgi edinebilme hakkına sahiptir. Ancak burada belirtmek gerekir ki şeffaflık konusunda atılan olumlu adımlar olsa da gelişmiş demokrasilerle mukayese edildiğinde daha birçok açıdan düzenlemeye ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Çalışmanın bu kısmında, mevcut parlamenter sistem ile önerilen yeni cumhurbaşkanlığı sistemi yönetişimin temel ilkelerinden olan şeffaflık ilkesi bağlamında karşılaştırmalı olarak analiz edilmeye çalışılacak, sistemin olumlu ve olumsuz taraflarından bahsedilecektir.

Demokrasinin olmazsa olmazlarından olan siyasi partiler, iktidar olabilmek için birbirleriyle rekabet halindedir. Belirli aralıklarla yapılan seçimlerde halk, iktidar olmasını istediği parti lehine oy kullanarak partisine destek olmaktadır. Ancak, parlamenter sistemde halk, açık bir şekilde kimi seçtiğini bilememektedir. Bunun nedeni ise hükümetin, seçim sonuçları neticesinde başlayan hükümet kurma süreci tamamlandıktan sonra belirleniyor olmasıdır (Aslan, 2017: 92). Eğer seçimde herhangi bir parti, tek başına iktidar olmasına yetecek kadar milletvekiline sahip olamazsa, en çok oy alan parti, diğer parti ya da partilere koalisyon hükümeti kurmayı teklif ederek yeni hükümeti kurmanın yollarını aramaktadır. Türkiye'deki mevcut parlamenter sistemde gerek geçmişte gerek ise günümüzde seçim dönemlerinde siyasi krizler ve yaşanan bu siyasi krizlere bağlı olarak da ekonomik krizler yaşandığı görülmektedir. Özellikle, yapılan seçimlerde, tek başına hükümet kurabilecek çoğunluğa sahip, siyasi parti olmadığında hükümet ortağı olması teklif edilen parti veya partiler, bu durumu bir fırsat bilerek çok sayıda başbakan yardımcılığı, bakanlık gibi kurumlar isteyebilmektedir. Hükümet kurmak için yapılan görüşmeler sırasında bile anlaşmazlıklar yaşanabileceği gibi ülke siyasi bir belirsizlik ortamına doğru sürüklenebilmektedir. Bu belirsizlik durumu da ülkeyi bulunduğu konumdan daha geriye götürerek olumsuz sonuçların doğmasına neden olabilmektedir. Sonuç itibarıyla de ülke, yaşanan bu belirsizlik ortamından ve krizlerden dolayı siyasi ve ekonomik olarak zarara uğramaktadır. Yeni cumhurbaşkanlığı sisteminin bu noktada, geçmiş yıllarda yaşanan siyasi krizlere ve sorunlara çözüm olacağı düşünülmektedir. Çünkü önerilen yeni cumhurbaşkanlığı sisteminde, koalisyon hükümeti kavramı tamamen ortadan kaldırılmakta, en çok oy alan aday, cumhurbaşkanı ve yürütmenin başı olmaktadır. Bu nedenlerle yukarıda bahsedilen krizlerin yaşanmayacağı öngörülmektedir. Aynı zamanda halk, cumhurbaşkanını doğrudan seçeceği ve seçilen cumhurbaşkanının da yürütmenin başı olmasından dolayı halk sürecin en başından beri kimi seçtiğini daha açık ve net bir şekilde bilecektir (Aslan, 2017: 92). Bu durumda yeni cumhurbaşkanlığı sisteminin, yönetişimin temel ilkelerinden olan şeffaflık ilkesine daha fazla katkı yapacağı düşünülmektedir.

Yeni cumhurbaşkanlığı sisteminin getirdiği diğer önemli bir değişikliğin bütçeyle ilgili olduğu görülmektedir. Mevcut parlamenter sistemde, bakanlar kurulunun hazırladığı bütçe kanun tasarısı, mecliste plan bütçe komisyonunda görüşülür. Bu komisyona mecliste sandalyesi bulunan siyasi partiler vekil sayılarıyla orantılı olarak üye gönderirler. Plan bütçe komisyonunda görüşülen bütçe kanun tasarısı, daha sonra meclis genel kurulunda görüşülür ve oylanır. Genel kurulda görüşülen ve oylanmış bütçe kanun tasarısı, kabul edilirse onaylanması için cumhurbaşkanına gönderilir. Cumhurbaşkanının bütçe kanun tasarısını onaylamayıp geri meclise gönderme yetkisi bulunmamaktadır (<https://.bumko.gov.tr>). Getirilen önerinin, tam olarak burada şeffaflık ilkesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Yeni anayasa önerisinin, bütçenin hazırlanmasını düzenleyen 15. maddesi, bütçe hazırlama görevini cumhurbaşkanına, bütçeyi onaylama görevini de Türkiye Büyük Millet Meclisine vermektedir. Cumhurbaşkanının hazırladığı bütçe, yasal süre içerisinde yürürlüğe giremez veya meclisten onay alamazsa ne olacağı sorusuna verilen cevabın, şeffaflık ilkesi açısından önemli olduğu düşünülmektedir. Böyle bir durumda, ne yapılması gerektiği anayasa önerisinin 15. maddesinde açıklanmaktadır. Maddeye göre, Cumhurbaşkanının hazırladığı bütçenin, meclisten onay alamaması halinde geçici bir bütçenin hazırlanacağı belirtilmekte, eğer geçici bütçe de hazırlanamıyorsa yeni bir bütçe kanunu kabul edilene kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilerek uygulanacağı belirtilmektedir. Getirilen bu öneri, şeffaflık ilkesi

açısından değerlendirildiğinde cumhurbaşkanının hazırladığı bütçenin, mecliste kabul edilmediği durumlarda izlenecek yolun açık bir şekilde, basit ve net olarak belirtilmesi yönetim kavramının şeffaflık ilkesine uygun olduğu ve bu ilkenin gelişimine katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu konuda açık bir mevzuatın bulunmasının kanun yapıcıların işini kolaylaştıracağı, böyle bir durumla karşılaşıldığı zaman izlenecek yol ve yöntemin belirli olması nedeniyle kısa süre içinde yaşanan soruna çözüm getirileceği, ülkenin herhangi bir kriz durumuna girmeden yönünü tayin etmesine imkân tanıyacağı düşünülmektedir.

Şeffaflık ilkesi açısından diğer önemli bir konu ise olağanüstü hal ile ilgilidir. Mevcut parlamenter sistemde, olağanüstü hali gerektiren sebepler meydana geldiğinde cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, kanunlarda istediği ölçü ve şekilde değişiklik yapma ve gerektiğinde uygulanmakta olan bir kanunun kaldırılması yetkisine sahiptir. Temel hak ve özgürlüklerin kullanılması dahi kısmen ya da tamamen durdurulabilmektedir. Getirilen yeni anayasa önerisinde, olağanüstü hal ilan etme yetkisinin cumhurbaşkanına verileceği, cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle sadece yürütmeye ilgili olan, yürütmenin görev alanına giren konularda kararlar alınabileceği yer almaktadır (Alkan, 2017). Anayasanın 104. maddesinde yapılan düzenlemeyle cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde temel hak ve özgürlükler ile siyasi haklar ve ödevler konusunda herhangi bir sınırlama getiremeyeceği anlaşılmaktadır. Bu açıdan, mevcut sistem ile yeni cumhurbaşkanlığı sistemi şeffaflık ilkesi bağlamında kıyaslandığında, parlamenter sistemde cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna verilen geniş yetkilerin yeni cumhurbaşkanlığı sisteminde olmayacağı görülmektedir. Yeni sistemde cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle, sadece yürütmeyi ilgilendiren konularda kararname çıkarılabilecek olması, çıkarılacak konunun belirli ve açık olmasını sağlayacağı, çıkarılacak kararnamenin sınırlarının net olması sebebiyle de yeni cumhurbaşkanlığı sisteminin şeffaflık ilkesine hizmet edeceği ve bu ilkenin gelişimine önemli katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Buraya kadar bahsedilen konuların, yeni cumhurbaşkanlığı sisteminin, yönetişimin temel ilkelerinden biri olan şeffaflık ilkesine katkıda bulunan, bu ilkenin daha da gelişmesine hizmet eden konular olduğu düşünülmektedir. Ancak yeni cumhurbaşkanlığı sisteminin şeffaflık açısından önemli katkılarının yanında, şeffaflık ilkesiyle ters düşen bazı taraflarının olduğu da düşünülmektedir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde yeni oluşturulan cumhurbaşkanı yardımcılığı makamının kaç kişiden oluşacağı açıklanmamaktadır. Bu durumun en azından belirli bir sınır aralığında açıklığa kavuşturulmasının şeffaflık ilkesi açısından gerekli ve önemli olduğu düşünülmektedir. Şeffaflık ilkesi açısından olumsuz olarak nitelendirilebilecek olan diğer bir konu da halkın cumhurbaşkanı yardımcılarını, cumhurbaşkanıyla birlikte seçemeyip, yardımcılarını seçimden sonra doğrudan cumhurbaşkanınca atanacak olmasıdır. Dünyada başkanlık sistemiyle yönetilen birçok ülkede oy pusulalarında başkan yardımcılarının da isimleri yer almaktadır. Bu durumda halk, başkan ile birlikte yardımcısını da açık bir şekilde seçmekte daha en başında desteklediği başkan adayının yardımcısını, kim olduğunu bilmektedir. Burada bahsedilen nedenlerden dolayı, bu konuların şeffaflık ilkesine ters düştüğü ve yeni cumhurbaşkanlığı sisteminin bu haliyle şeffaflık ilkesinin gelişimini engelleyeceği düşünülmektedir.

### **3.2. Türkiye'nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Hesap Verilebilirlik**

İdarenin eylem ve işlemlerini hukuk kuralları ve kamunun yararı içinde keyfilikten uzak tutması hesap verilebilirlik ilkesi sebebiyle gerçekleşmektedir. Ülkemizde hesap sorabilmek açısından siyasi mekanizmalar başta olmak üzere mali, idari ve hukuki dört mekanizmadan oluşmaktadır. Türkiye'de seçim döneminin dört yılda bir yapılması siyasi açıdan en etkili hesap sorma biçimi olarak değerlendirilmektedir. Hesap verilebilirlik, idari mekanizmalara bakıldığında bakanlık ve genel müdürlüklerin yapısında bulundurduğu teftiş kurullarıyla yapılmaktadır. Kamu kurumları ve kamu kurumu niteliği taşıyan meslek kuruluşları, vakıflar, dernekler ve benzeri kuruluşlar teftiş ve inceleme

yapılan alana girmektedir. Ekonomik açıdan bakıldığında, hesap verilebilirlik kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığını göstermektedir. Hukuki denetim, kanunların anayasaya uygunluğunun denetimidir. Örnek olarak siyasi partilerin mali denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılması bunun açık bir göstergesidir (R.G., Tarih-Sayı: 13.04.2016-29683).

Türkiye’de değişen anayasa maddeleri çoğunlukla siyasi mekanizmalar açısından yönetişimin temel ilkelerinden olan hesap verilebilirlik kavramı kapsamında ele alınarak değişen ve konuyla ilgili olan anayasa maddeleri çalışmada incelenmeye çalışılmıştır.

Anayasa değişikliğinin en önemli özelliklerinden biri olarak karşımıza çıkan yürütmenin iki başlılığı sorunu cumhurbaşkanının halkoyuyla seçilmesiyle birlikte başbakanlık kurumunun ortadan kaldırılmasıyla çözüme ulaşacaktır. Bunun sonucunda ileride oluşabilecek muhtemel devlet krizlerinin önüne geçmek amaçlanmaktadır. Yürütme yetkisinin halk tarafından seçilen cumhurbaşkanına verilmesi, cumhurbaşkanını oldukça güçlü ve hesap verilemez bir kurum olacağı endişesini ortaya çıkarmaktadır. Mevcut parlamenter sisteme bakıldığında cumhurbaşkanının pek çok görev ve yetkiye sahip olması “sorumluluğu ve sorumsuzluğu hali” ne çerçeve çizilmesi ile “vatana ihanet” kapsamı dışında sorumluluğu bulunmamaktadır (Miş, Duran, 2017: 65-66). Değiştirilen anayasa maddelerine bakıldığında 105. madde gereğince yürütmenin tek başlı olması ve cumhurbaşkanının doğrudan millet tarafından seçilmesi “cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu” nu bir denge denetleme mekanizması olarak ortaya çıkarmaktadır. Bu konu hakkındaki düzenlemede cumhurbaşkanının kişisel fiillerinden kaynaklı suçlardan da sorumlu olduğu ve TBMM tarafından suçlanıp Yüce Divan’da yargılanabildiği görülmektedir. Değişen anayasa maddesine bakıldığında cumhurbaşkanının sorumluluk alanının değiştirilmesi ve yürütmenin icra kanadı haline dönüştürülmesi cumhurbaşkanının yargılama alanının hesap verilebilir bir hal aldığını göstermektedir.

Cumhurbaşkanı nitelikleri ve tarafsızlığının açıklandığı Madde 101 de değişiklik yapılan anayasa maddeleri içerisinde yer almaktadır. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ülke yönetiminde alınan kararların kim tarafından alındığı konusunda netlik kazandırmakta ve hesabın kime sorulacağına, sorumluluğun kimde olduğuna cevap vermektedir. Mevcut parlamenter sistemde güçler ayrılığının görünür olmaması sonucu yasama ve yürütme arasında sorumluluk net anlaşılamamakta ve dolayısıyla hesap verilebilirlik kavramına tatmin edici bir cevap bulunamamaktadır.

Türkiye’de Yargıtay’ın internet sitesinden ulaşılan 15.02.2017 tarihi bilgisine göre 92 siyasi parti bulunmakta ve birçoğu “tabela partisi” olarak yer almaktadır. (<https://yargitaycb.gov.tr>). Bu siyasi partilerinden sadece dört siyasi parti grubunun temsil yetkisi bulunmaktadır (<https://tbmm.gov.tr>). Türk siyasi tarihine bakıldığında 94 yılda 65 hükümetin iktidara geldiği görülmektedir. Siyasi istikrarsızlıklar ve darbeler sonucu 1961 yılından 2002 yılına kadar 19 koalisyon ve azınlık hükümeti kurulmuştur.<sup>4</sup> Bu durum partilerin seçildikleri süreçte kendi programlarını uygulamada zorluk yaşamasına, alınan kararlarda hangi partinin ne ölçüde etkili olduğunun anlaşılamamasına ve dolayısıyla kimden hesap sorulabileceği bilinmemesine neden olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde ise sistemin doğası gereği partiler uyum içinde çalışmak ve birleşmek durumundadır. Bu durum merkez sağ ve merkez sol partisi olarak iki partili siyasi yapıya geçişte demokratik istikrar ve hesap verilebilirlik açısından önem arz etmektedir.

TBMM’de Madde 98 ve Madde 106’da gerçekleştirilen değişiklik ile “meclis araştırması”, “genel görüşme”, “meclis soruşturması”, ve “yazılı soru” yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanmaktadır. “gensoru” ve “güvenoyu” kavramları maddelerde yapılan değişiklik ile çıkarılmıştır. “Gensoru”, parlamenter sistemin bir gerekliliği olarak yürütme organının yasama organına karşı sorumlu olmasından dolayı ortaya çıkmaktadır, meclisin desteğini çektiği hükümetlerin güvensizlik oyu verilerek düşürülmesine neden olmaktadır (Bilir, 2013: 8). Cumhurbaşkanı sisteminde yürütme organı doğrudan

<sup>4</sup> Türkiye Cumhuriyeti koalisyon ve azınlık hükümetlerini ayrıntılı olarak Ek. 1 kısmından bakınız.

başkana karşı sorumludur. Bunun neticesinde mevcut parlamenter sistemde yer alan bu denetim şeklinin yürütme kanadında hesap verilebilirlik ilkesinin kalktığını söylemek yanlışlık oluşturacaktır, kavramın değişikliğe uğrayıp el değiştirdiğini söylemek mümkündür. Parlamenter sistemde yönetimde olan hükümetin, göreve yeni başlaması sürecinde diğer meclis üyeleri tarafından hükümeti yönetip yönetemeyeceği konusunda güvenoyu alması gerekmektedir (Bilir, 2013:8). Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütmenin başı, doğrudan halk tarafından seçildiği için halkın güvenip atadığı kişi meşrudur ve görevine uygun olmaması durumunda bir dahaki seçim sürecinde halk nezdinde seçilme yeterliliğini kaybetme durumu vardır. Bu açıdan bakıldığında halk tarafından güven alan yürütme, halka hesap vermek durumundadır.

Anayasa'nın 119. ve 120. Maddesi'nde sıkıyönetim usulü kaldırılarak olağanüstü hal ilanında değişiklikler yapılmıştır. Mevcut anayasada tanımlanan OHAL; “doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar, ağır ekonomik bunalım” ve “şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebebiyle” ilan edilmektedir ve yönetim kamu yetkililerine verilmektedir. Doğabilecek tehlikelere karşı yetki il valiliklerine verilmektedir ve bu dönemde sıkıyönetim mahkemeleri bulunmamaktadır. Sıkıyönetim ise OHAL hallerinin dışında kalan ve daha vahim hallerde ilan edilen bir durumdur. Sıkıyönetim durumunda devletin kurum ve kuruluşları askeriyenin vermiş olduğu kararlarla yönetilmektedir, eylem ve işlemlerinden dolayı herhangi bir kurum tarafından denetlenememektedir (Gözler, 2000: 825-828). Bu Anayasa değişikliği ile birlikte; sıkıyönetim kavramının kaldırılması, benzeri durumlarda halk tarafından seçilenlerin ülkeyi yönetmesi ve olağanüstü durumlar karşısında halka ve yargıya karşı hesap verilebilir hale dönüşmesine katkı sağlamaktadır.

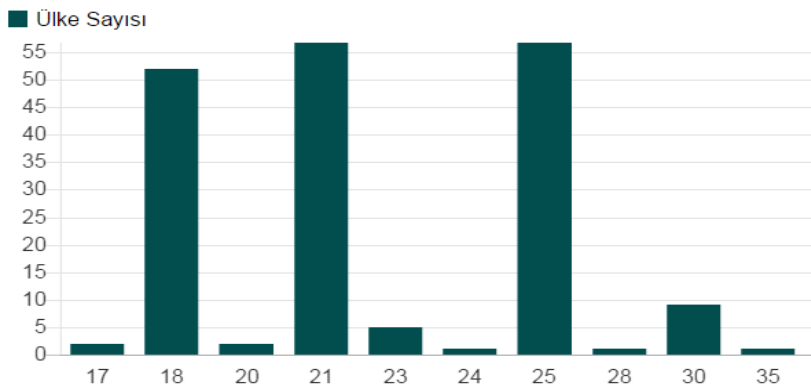
### 3.3. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yönetişim ve Katılım

Demokrasinin temel unsurlarından ve yönetişimin de temel bir ilkesi olan katılım ilkesi, toplumun yönetimin belli konularda doğrudan ya da dolaylı olarak söz sahibi olabilmesi anlamına gelmektedir. Demokrasilerde katılımın fazla ve aktif olması o yönetimin veya idari sistemin demokratik bir yapıya sahip olduğu sonucunu çıkarmaktadır. Ülkemizde yönetim yapılarında katılımın artmasına engel olan en önemli nedenlerden birisi seçilme yaşının Avrupa ülkelerine oranla daha yüksek bir oranda olduğu söylenebilir.

TBMM Araştırma Merkezi'nin hazırlamış olduğu karşılaştırmalı anayasa çalışmalarına bakıldığında ise Avrupa ülkelerinin büyük çoğunluğunda seçilme yaşının 18 olarak belirlendiği ve seçme yaşına kavuşan her bireyin aynı zamanda seçilme hakkını da elde ettiği görülmüştür (Bilgin, 2011: 1-14).

**Tablo 1: Avrupa Ülkelerinde Seçilme Yaşı**

Ülkelerin yüzde 89'u seçilme yaşını 18, 21 veya 25 olarak kabul ediyor



**Kaynak:** Parlamentolar Arası (IPU)

**Tablo 2: Avrupa'da Seçilme Yaşı**



**Kaynak:** Parlamentolar Arası Birlik (IPU)

Ülkemizde ise mevcut sisteme gelinceye kadar, seçilme yaşı birçok düzenlemeden geçmiştir. İlk olarak 1876'da ilan edilen Kanun-u Esasi seçilme yaşını 30 olarak belirlemiştir. Daha sonraki süreçte ise 1924 Anayasası'nda 22, 1934 değişikliğinde yeniden 30, 1982 Anayasası'nda yine aynı şekilde 30 olarak düzenlenmiştir. Daha sonra genç bireylerin yönetimde daha fazla söz sahibi olması ve yönetime katılmalarının kolaylaşması adına 2006'da yapılan değişiklik sonrasında seçilme yaşı 25 olarak kabul edilmiştir (İzmir, t.s: 58-Kılıç, 2017).

Yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin halk oylamasından geçmesinden sonra ise genç bireylerin yönetimin işleyişine katılmalarını sınırlandıran 25 yaş sınırı düşürülerek 18 olması düşünülmektedir. Ülkemizde yaşanan 12 Eylül süreci depolitizasyon süreci ile gençlerin politikadan uzaklaştığı ve soğuduğu bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu süreçte siyasi partiye üye olmak anarşizm ile ilişkilendirilmekte ve kutuplaşmalara yol açtığı görülmektedir. Dünyadaki gelişmelerin etkisi ile 1960 kuşağı gençlerin siyasete dahil olması ile belli bir olgunlaşma gerçekleştirmiştir. 1980'den sonraki süreçte bu olgu olumsuz olarak nitelendirilmiş ve depolitik bir unsur olarak görülmüştür. Bunun önüne geçmek için 18 yaş uygun bir uygulama olabileceği düşünülmektedir. Seçilme yaşının 18 olması milletvekili seçilmesi anlamına gelmeyeceği, yöneticiliği ve siyaseti öğrenerek milletvekili seçilmesi açısından bilgi ve deneyim oluşturabileceği öngörülmektedir. 18 yaş, siyasetin ayrıştırıcı özelliği değil siyaset akademisi olarak eğitici yönüyle uygulanabilir. Bu durum da daha nitelikli bir meclisin oluşmasına imkân sağlayacaktır. 12 Eylül'ün gençleri siyasetten uzaklaştırmasının ve siyaseti kötü bir unsurmuş gibi göstermiş olmasının engelleri de bu değişikliklerle kırılmış olacaktır.

Katılımla doğrudan bir ilişki içinde olmasa dahi dolaylı yoldan diğer bir unsur, seçilen milletvekili sayılarının ülke içindeki dağılımıdır. Cumhuriyetten günümüze kadar ülkemizde parlamentoda mevcut bulunan milletvekili sayısı dönemsel olarak farklılık arz etmiştir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerinden ulaşılan bilgilere göre bazı dönemler vekil sayıları artış göstermiş bazı dönemlerde ise eksiltilmeye gidilmiştir. 1995 yılından bu yana 550 olarak devam eden milletvekili sayısı, ülkenin mevcut durumunda nüfusunun da artması ile belli oranda bir artışın yapılmasını zorunlu hale getirmiştir.



**Tablo 3: Parlamentoda Yıllara Göre Milletvekili Sayısı**

YIL	SAYI
1935	399
1939	429
1943	455
1946	465
1950	487
1954	541
1957	610
1961	450
1965	450
1969	450
1973	450
1977	450
1983	399
1987	450
1991	450
1995	550
1999	550
2002	550
2007	550
2011	550

**Kaynak:** [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1061](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1061) (26 Mart 2017)

Ülkenin artan nüfusu da dikkate alındığında bir milletvekilinin temsil ettiği kişi sayısı Avrupa örneklerine göre fazla olduğu görülmektedir. Avrupa da 50 bin kişiyi bir kişi temsil ederken ülkemizde bu oran 1/150.000 olarak görülmektedir. Milletvekili vatandaşını doğrudan temsil etmekte ve dolaylı yoldan yönetime katılmasını sağlamaktadır. Bu durumda halkın dolaylı yoldan yönetime katılmasının bir etkeni olan milletvekili sayısının artırılması gerektiğini ortaya koymaktadır ( <https://tbmm.gov.tr>).

Mevcut sistemde 81 ilden ve toplam 85 seçim çevresinden 550 milletvekili ile oluşan parlamentodaki (<http://yasader.org>) koltuk sayısı, yeni dönemde geçilmesi düşünülen cumhurbaşkanlığı sistemi ile 550’den 600’ çıkarılması amaçlanmıştır. 600’e çıkarılan milletvekili sayısı ile halkın temsili artacak ve kişilerin yönetime katılımları daha fazla sağlanmış olacaktır. Halkı temsil eden milletvekilleri halktan aldıkları yetki ve onaylarla halk adına parlamentoda bir takım iş ve işlemleri yürütecektir. Bu yolla da devlet yönetiminde halk söz sahibi olabilme gücüne kavuşmuş olacaktır.

## SONUÇ

Yöneten ile yönetilen arasında oluşan uçurumun azalmaya başladığı günümüzde halkın mümkün olan her alanda ve biçimde karar alma sürecine katılımını isteyen ve kamusal hizmetlerin etkin, verimli ve şeffaf bir biçimde verilmesini öngören yönetim kavramı, yönetim alanı ve ülke kaynaklarının kullanımı açısından yeni bir sürece girildiğini göstermektedir.

Dünyada devletlerin gelişimlerini devam ettirebilmek açısından yeni yollar aradığı görülmektedir. Ülkemizde bu arayışların sonucunda “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak nitelendirilen hükümet sistemiyle sorularına cevap aranmaktadır. Bu hükümet sistemi; yasama ve yürütme organları arasında daha istikrarlı ve koordineli çalışmalarını sağlayacak, bürokraside atanmış ve seçilmiş tartışmasına son verecek, seçilmiş bir cumhurbaşkanının bulunduğu demokratik bir mekanizma olduğu düşünülmektedir.

Demokratikleşme yolunda yaşanan gelişmeler, ekonomik değişimler, yaşanan doğal afet ve 15 Temmuz 2016’da yaşanan darbe girişiminde halkın ne kadar etkili olduğu görülmüş ve bu gibi önemli nedenlerle mutlak surette halkın aktif bir şekilde yönetime katılması ve iktidarın bu şekilde meşruiyetini güçlendirmesi önem kazanmıştır. Bu durum çok aktörlü ve uzlaşmacı yönetim anlayışının gelişmesine katkı sağlamıştır. Devletin kendi içinde gerçekleştirdiği bu reformlar yönetim düşüncesinin önemli bir yere gelmesine neden olmuştur. Türkiye’de “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” ile birlikte yönetim kavramının; hukuka uygun ve hukuk üstünlüğünün bilincinde bir kamu yönetiminde demokratik katılımı temel alarak oluşturulmuş, vatandaşın hesap sorabilme hak ve görevine sahip olduğu, kamu görevlilerinin de hesap verebilme yükümlülüğüne olanak tanıdığı açık ve şeffaf bir yönetim tarzı olarak tanımlanabildiği görülmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda yer alan “egemenlik milletindir” sözü ile milletin yönetime katılımı amaçlanmaktadır. Mevcut parlamenter sistemde, bu sözün anlamını tam anlamıyla karşılayamadığı görülmektedir. Seçilmiş iktidarın yetkilerini daraltan kurumların yer aldığı ve meşru yollarla mecliste yer alan birçok partinin kapatıldığı durumlarla karşılaşmıştır. Hükümet sistemi değişikliği ile seçilmiş

olanların kararlarının uygulanmasına engel teşkil eden vesayet organlarının baskısına karşı halkın iradesi ön plana çıkarılmak istenmiştir.

Egemenliğin sahibi millet ile egemenliğin temsil yetkisini kullananlar arasındaki ilişkinin net olmasını gerektiren unsur hesap verilebilirlik ilkesi ile açıklanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı sisteminin en önemli unsurları arasında bulunan hesap verilebilirlik ilkesi gereği yasama ve yürütme otoritesinin doğrudan halk tarafından belirlenmesi ve oluşturulan kamu politikalarından dolayı kimden hesap sorulabileceği daha iyi bilinmektedir. İdarenin eylem ve işlemlerinden dolayı hukuk kuralları ve kamunun yararı için keyfilikten uzak tutulması değişen anayasa maddelerine göre kıyaslanarak değerlendirilmektedir.

Yönetimin aldığı kararlardan halkın haberdar edildiği, yapılan iş ve işlemlerin daha basit, açık ve anlaşılır olduğu, şeffaflık ilkesi sonucunda gelişmiş demokrasilerin özellikle son zamanlarda daha şeffaf bir yapıya dönüştüğü görülmektedir. Gelişmekte olan Türkiye’de, şeffaflık konusunda birtakım çalışmalar yapılmasına rağmen henüz istenilen düzeyde olunamadığı bilinen bir gerçektir. Kısa bir süre sonra halk oylamasına sunulacak olan yeni cumhurbaşkanlığı sisteminde, halk kimi seçtiğini kimi yürütmenin başı yaptığını açık ve net bir şekilde bilecektir. Parlamenter sistemde yeterli vekile sahip siyasi parti olmadığında koalisyon hükümeti kurulması gibi uygulamalar yeni sistemde yer almayarak halk tarafından en fazla oyu alan aday cumhurbaşkanı seçilecektir.

Mevcut sistemde olağanüstü hal dönemlerinde OHAL Kararnameleri ile konu unsuru bakımından her konunun düzenlenebileceği, düzenlemelerin gerekli olması ve çekirdek haklar dışında kalan alanlara müdahale edeceği bilinmektedir. Yeni sistemde olağanüstü hal dönemlerinde, temel hak ve özgürlükler ile siyasi haklar ve ödevler konusunda herhangi bir sınırlama getirilemeyeceği ve cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yürütme alanına giren konuların düzenleneceği anlaşılmaktadır. Sınırlandırmanın açık bir şekilde ifade ediliyor olması yeni sistemin şeffaflık ilkesine hizmet edeceği izlenimi doğurmaktadır. Yeni sisteminin şeffaflık ilkesine yapacağı düşünülen bu katkıların yanı sıra, şeffaflık ilkesiyle bağdaşmayan bazı konular da mevcuttur. Halkın cumhurbaşkanı yardımcısının kim olacağını bilememesi, yapılacak olan seçimlerde oy pusulalarında yardımcının adının yer almayacak olması ve cumhurbaşkanlığı makamının kaç kişiden oluşacağını açık bir şekilde ifade edilmemesi örnek olarak gösterilebilir.

Çalışmanın bir diğer ilkesi olarak karşımıza çıkan katılım; idarenin iş ve işleyişinde halkın söz sahibi olması olarak tanımlanabilir ve yönetişimin en temel maddelerinden bir tanesidir. Halk, bireyi olduğu ülkenin ya da yönetimin sorunları doğrultusunda kendi fikirlerinin de değer gördüğünü hatta fikirlerinin uygulandığını görmeyi isteyecektir. Bu durum da katılımın demokrasilerde son derece gerekli bir unsur olduğunun sonucunu doğurmaktadır.

Çalışmanın katılım ilkesi kapsamında genel bir değerlendirilmesi yapıldığında görülmektedir ki seçim sistemi üzerinde birtakım değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Örneğin; seçim barajının %10 dan %8 oranına düşürülmesi, liste usulü yerine partilerin ön seçim uygulayarak parti tabanına teamül yoklaması yaptırması ve parti disiplininin meclis disiplini şeklinde algılanması yerine sistemi revize ederek uyumlu şekilde demokratik bir yapılanmaya ve belli bir siyaset olgunluğuna getirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak halkın iradesi ile halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının daha meşru olduğu, iki başlı bir yürütmenin yok edilerek kime hesap sorulacağı netleştiği, daha anlaşılır daha açık kanun ve anayasa maddeleriyle, şeffaf bir düzene geçileceği öngörülmektedir. Bu düzenleme ile ülkenin daha fazla demokratikleşeceği ve dünya üzerindeki demokrasisi güçlü bir ülke olarak kendine sağlam bir yer bulacağı düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Alkan, H. (2017), ‘‘Cumhurbaşkanlığı Sistemi Yasama Alanını Daraltıyor Mu?’’, <http://www.star.com.tr/acik-gorus/cumhurbaskanligi-sistemi--7cyasama-alanini-daraltiyor-mu-haber-1180972/>, (1 Nisan 2017).
- Aslan, A. (2017), ‘‘Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü İhtiyacı Demokratikleşme, İstikrar, Kurumsallaşma’’, *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Miş N., Duran B. (ed.), Ankara, Seta Yayınları, ss.85-143.
- Bayramoğlu, S. (2010), *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, 2. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları.
- Bilgin M. (2017), ‘‘Çeşitli Ülke Anayasalarında Seçimlere İlişkin Hükümler’’ [https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/secimlere\\_iliskin\\_hukumler.pdf](https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/secimlere_iliskin_hukumler.pdf), (1 Nisan 2017).
- Bilir, F. (2013), ‘‘Türk Anayasa Hukukunda Gensorunun Düzenlenişi ve Etkinliği’’, *Yasama Dergisi*, S.25, ss. 7-16.
- Bozkurt, Ö., Ergun T. (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara, TODAİ Yayınları.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html>, (25 Mart 2017).
- Coşkun, B., Aktaş M. (2015), *Başkanlık Sistemi*, Ankara, Liberte Yayınları.
- Çukurçayır, M. A.(2003), ‘‘ Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim’’, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Acar M., Özgü H. (ed.), Ankara, Nobel Yayınları, ss.259-276.
- Gözler, K. (2000), *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Yayınları.
- Güler, Birgül A. (2003), ‘‘Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye’’, *Praksis Dergisi*, Kış-Bahar, ss. 93-116.
- Gündoğan, E. (2010), ‘‘Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar’’, *Yönetişim*, Çukurçayır A. M., Eroğlu T. H., Eşki Uğuz H. (ed.), Konya, Çizgi Yayınları, ss.15-55.
- İzmir, G. (2017), ‘‘Milletvekilliği Seçilme Yeterliliği ve Bu Sıfatın Kazanılması’’ [http://www.yasader.org/web/yasama\\_dergisi/2011/sayi18/51-116.pdf](http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2011/sayi18/51-116.pdf), (25 Mart 2017).
- Kılıç, M.(2017), ‘‘Demokratik Siyasal Temsil: Seçilme Yaşı’’ <https://akademikperspektif.com/2017/03/13/demokratik-siyasal-temsil-secilme-yasi/>(25 Mart 2017).
- Miş N., Duran, B. (2017), ‘‘Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi’’, *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Miş N., Duran B. (ed.), Ankara, Seta Yayınları, ss.17-50.
- Öztoprak, A. (2011), ‘‘Yönetişim Yaklaşımı ve Belediyeler: Yönetişim Göstergeleri açısından Malatya Belediyeleri Araştırması’’, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.
- Palabıyık, H. (2003), ‘‘Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ile Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar’’, *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Çukurçayır A. M., Tekel A. (ed.), Konya, Çizgi Yayınları, ss.225-279.
- Periodicals IPU Publications, <http://www.ipu.org/english/perdcls.htm#Quarterly> (26 Mart2017).
- R.G., Tarih-Sayı: 13.04.2016-29683.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz\\_sd.dagilim](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/milletvekillerimiz_sd.dagilim) (27 Mart 2017).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, [https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/baskanlik\\_sistemi.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/baskanlik_sistemi.pdf) (20 Mart 2017).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, [https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/koalisyon\\_hukümetleri/Koalisyon\\_Hukümetleri\\_C3.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/koalisyon_hukümetleri/Koalisyon_Hukümetleri_C3.pdf) (1 Nisan 2017).

Türkiye Cumhuriyeti Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı, <http://www.yargitaycb.gov.tr/sayfa/faaliyette-olan-siyasi-partiler/1088> (27 Mart 2017).

Türkiye İstatistik Kurumu, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1061](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1061) (26 Mart 2017).

Yalçın, A. (2010), “İyi Yönetişim İlkeleri Ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.

Yasader, [http://www.yasader.org/web/stk\\_el\\_kitabi/son/1-birincibolum-2.pdf](http://www.yasader.org/web/stk_el_kitabi/son/1-birincibolum-2.pdf) (24 Mart 2017).

### **EK:1. Türkiye Cumhuriyeti Koalisyon ve Azınlık Hükümetleri**

<b>Hükümet Numarası</b>	<b>Hükümetin Biçimlenme Şekli ve Başbakan</b>	<b>Başlangıç Tarihi</b>	<b>Bitiş Tarihi</b>
26	CHP + AP Hükümeti (Başbakan : İsmet İnönü)	20 Kasım 1961	25 Haziran 1962
27	CHP + YTP + CKMP Hükümeti (Başbakan : İsmet İnönü)	25 Haziran 1962	25 Aralık 1963
28	CHP + Bağımsızlar Hükümeti (Başbakan : İsmet İnönü)	25 Aralık 1963	20 Şubat 1965
37	CHP + MSP Hükümeti (Başbakan :Bülent Ecevit)	26 Aralık 1974	17 Kasım 1974
39	AP + MSP + MHP + CGP (Başbakan: Süleyman Demirel)	31 Mart 1975	21 Haziran 1977
40	Azınlık Hükümeti (Başbakan: Bülent Ecevit)	22 Haziran 1977	22 Ağustos 1977
41	AP+MSP+MHP Hükümeti (Başbakan: Süleyman Demirel)	21 Temmuz 1977	5 Ocak 1978
42	CHP + Bağımsızlar Hükümeti (Başbakan: Bülent Ecevit)	5 Ocak 1978	12 Kasım 1979
43	Azınlık Hükümeti (Başbakan: Süleyman Demirel)	12 Kasım 1979	12 Eylül 1980
49	DYP + SHP Hükümeti (Başbakan: Süleyman Demirel)	20 Kasım 1991	16 Mayıs 1993
	DYP + SHP Hükümeti (Başbakan: Erdal İnönü)	16 Mayıs 1993	25 Haziran 1993
50	DYP + SHP Hükümeti (Başbakan: Tansu Çiller)	25 Haziran 1993	5 Ekim 1995
51	Azınlık Hükümeti (Başbakan: Tansu Çiller)	5 Ekim 1995	30 Ekim 1995
52	DYP + CHP Hükümeti (Başbakan: Tansu Çiller)	30 Ekim 1995	6 Mart 1996
53	ANAP + DYP Hükümeti (Başbakan: Mesut Yılmaz)	6 Mart 1996	28 Haziran 1996

54	RP + DYP Hükümeti (Başbakan: Necmettin Erbakan)	28 Haziran 1996	30 Haziran 1997
55	ANAP + DSP + DYP Hükümeti (Başbakan: Mesut Yılmaz)	30 Haziran 1997	11 Ocak 1999
56	Azınlık Hükümeti (Başbakan: Bülent Ecevit)	11 Ocak 1999	28 Mayıs 1999
57	DSP + MHP + ANAP Hükümeti (Başbakan: Bülent Ecevit)	28 Mayıs 1999	18 Kasım 2002

**Kaynak:** [https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/koalisyon\\_hukumetleri/Koalisyon\\_Hukumetleri\\_C3.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/koalisyon_hukumetleri/Koalisyon_Hukumetleri_C3.pdf) (1 Nisan 2017)

### **KISALTMALAR**

HP: Cumhuriyet Halk Partisi

RP: Refah Partisi

AP: Adalet Partisi

DSP: Demokratik Sol Parti

YTP: Yeni Türkiye Partisi

DYP: Demokrat Türkiye Partisi

CKMP: Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi

MSP: Milli Selamet Partisi

MHP: Milliyetçi Hareket Partisi

CGP: Cumhuriyetçi Güven Partisi

DYP: Doğru Yol Partisi

SHP: Sosyal Demokrat Halkçı Parti

ANAP: Anavatan Partisi

## **Türkiye’de Sağ Seçmen Bloğunun Konsolidasyonu Bağlamında 16 Nisan Referandumu**

16<sup>th</sup> April Referendum in the Context of Consolidating the Rightist Voters’ Block in Turkey

**Müslüm KAYACI<sup>1</sup>**

Strategic Public Management Journal  
Volume 3, Special Issue, pp. 151-160  
December 2017  
DOI: 10.25069/spmj.350039  
Received: 08.11.2017  
Accepted: 29.12.2017  
© The Author(s) 2017  
For reprints and permissions:  
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

### **Öz**

*Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra ülkeyi yöneten kadro, toplumsal, siyasal ve sosyolojik alanlarda radikal kararlar alarak toplumu muasırlaştırma/medenileştirme/Batılı değerleri benimsetme misyonlarıyla hareket etti. Bu düşüncenin arkasında yatan temel etken, Osmanlı’dan miras alınan halk kitlesinin eğitimsiz, Batılı demokratik değerleri bilmeyen ve bir kısım hurafelerle zihinlerinin dolu olduğu kabulüydü. Bu sorunun çözümü için toplumun merkezi bir tarzda yönetilmesi gerekiyordu. Nitekim 9 Eylül 1923 (Cumhuriyet Halk Partisi’nin kuruluşu) ile 14 Mayıs 1950 seçimlerine kadar geçen süreçte ülke Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) tarafından yönetilmiştir. Bu aynı zamanda, CHP’nin devletçi/modernleşirmeci bir tarzda kendini tahkim etmesi süreciydi. Zaten bu tahkimata güvenilerek Demokrat Parti’nin (DP) siyasete girmesine izin verilmişti. Çok partili hayata geçişle birlikte CHP’nin toplumsal dokuyla uyuşmayan modernleşirmeci politikalarına karşı tepkili geniş bir kesim hemen DP çatısı altında birleşmiş ve DP, -o zamanki seçim sistemi ile de bağlantılı olarak- girdiği ilk demokratik seçimde tarihi değerinde bir başarı elde etmiştir. Bu başarı aslında tek parti yönetiminin otoriter, dayatmacı modernleşirme projesine karşı toplumsal tepkinin siyasal yansıması olmuştur. Ülke içinde Cumhuriyet’in kurucu ideolojisini taşıyan tek parti rejimine karşı ve onun üstten dayatmacılığundan şikayetçi ne kadar kesim varsa ya DP içerisinde aktif siyasete girmiş ya da dolaylı olarak DP’yi desteklemiştir. Bu ayrışma, Cumhuriyet’in kurucu ideolojisini destekleyenler ile bu ideolojiye mesafeli duran iki kesimin siyaset arenasında günümüze kadar süregelen bölünmenin ilk durağı olmuştur. Sonrasında da görülmüştür ki, DP’nin temsil ettiği kesim ülke içerisinde daha büyük kitleye sahip olmuştur.*

*Bu çalışmada, DP’nin ilk temsilcisi olduğu ve kabaca ‘sağ siyaset’ diyebileceğimiz çizginin Türkiye’deki serüveni kısaca belirtmeye ve 16 Nisan referandumunun pek gündem olmayan yönü yani sağ siyasetin özellikle yürütmeye daha uzun yıllar egemen olma stratejisi çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Çalışmanın kapsamı ise Türk siyasal hayatında sağ partilere oy veren seçmen kitlesinin günümüze kadar davranışlarının irdelenmesi ve 16 Nisan Referandumu ile ortaya çıkan yeni durumun değerlendirilmesidir.*

**Anahtar Sözcükler:** Cumhuriyet Halk Partisi, Demokrat Parti, Sağ Seçmen, 16 Nisan Referandumu.

### **Abstract**

*The ruling group of country after constituting Republic of Turkey conducted with the mission of modernizing and civilizing the society and imposing Western values to them by taking over radical decisions in social, political and sociological issues. The main reason for this philosophy is the acceptance that the public crowds inherited from Ottoman Empire are uneducated, unaware about Western democratic values and filled*

<sup>1</sup> Arş. Gör., Dicle Üniversitesi İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, muslumkayaci,@gmail.com.

with superstitions. The solution for this problem were seen as governing the public with an authoritarian style. As a result of this philosophy, the country had been governed by one ruling party (Republican People's Party (CHP)) from 9 September 1923 (The establishment of Republican People's Party) to the elections of 14 May 1950. This was also the period that Republican People's Party (CHP) had strengthened itself in an authoritarian way. As a matter of fact, CHP had allowed Democrat Party (DP) to be involved in political activities freely since it had confidence for its strength. As moving to multi-party system, a large amount of people who were reacting the authoritarian politics of CHP were not in harmony with public desires had got together under the umbrella of Democrat Party (DP) immediately and DP had got a historical success (which was a result of then election system) in the first democratic election. Actually, this success was a political reflection of public reaction to the authoritarian and imposing modernization project of single party regime. The groups who were opponents of single party regime which carries founding ideology of the republic and complainers of its authoritarian policies had been involved in active politics in DP or had supported them indirectly. This divergence was the first point of ongoing separation between supporters of founding ideology of the republic and group of people who keep themselves distance to this ideology in the political arena until this time. As seen later, the group of people who were represented by DP got the bigger share in public now.

In this study, the adventure of rightist politics whose first representative was DP in Turkey and the underrated side of 16th April referendum which is also the strategy of right handed politics of Turkey to dominate executive power for many years have been tried to pointed out. The scope of the study is to examine the daily behavior of the mass of voters who voted for the right parties in the Turkish political life and to evaluate the new situation that emerged with the referendum on 16 April.

**Key Words:** Republican People's Party, Democrat Party, Right Voters, 16th April Referendum.

---

## GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasını takiben CHP kadroları hızla Osmanlı bakiyesi toplumu değiştirme ve dönüştürme projesine giriştiler. Bu proje, Batılı değerleri merkeze alan, toplumun geri kalmışlığı düşüncesiyle örülü ve elitist bürokratik kadroların öncülüğünde girilen bir modernleştirme, muasırlaştırma projesiydi. Çok partili hayata geçene kadar bu süreç devam etti ve demokratik olan ilk seçimlerde CHP (Tek Parti) DP'ye karşı seçimi kaybetti. Bu seçimi kaybetmenin tarihsel önemi büyüktü. Çünkü 27 yıl boyunca ülke devletçi/modernleşirmeci bir tarzda yönetilmiş, yönetimden memnun olmayan kesim DP çatısı altında birleşmişti. DP o dönemde hem gerçek anlamda bir muhalefet partisi olmuş hem de muhalif kesimi birleştirmiştir. CHP ile simgeleşen devletçi, modernleşirmeci, laik kesimin karşısına daha liberal, devletin sivilleştirilmesini önceleyen ve sivil toplumcu bir kitle çıkmış ve demokratik yollarla iktidara gelmiştir.

### 1. OSMANLI MİRASI

Osmanlı İmparatorluğu, 18 yüzyılın sonundan itibaren yavaş yavaş zayıflamaya başlamıştır. Osmanlı, bu dönemden itibaren dünyada meydana gelen ekonomik, siyasal ve teknolojik değişim ve dönüşümleri gerektiği kadar takip edememiş, değişen ve gelişen Batı karşısında sürekli güç kaybetmiştir. Bunun fark edilmesi neticesinde yapılan reform çalışmalarında da gerekli başarı yakalanamamıştır. Üstelik gelişen ulus bilinci ile Balkanlar ve Arap vilayetlerinde baş gösteren bağımsızlık düşüncesi İmparatorluğu iyiden iyiye çözmüştür. Bu çözülme sürecini geriye çevirmek ve İmparatorluğu tekrar eski günlerine döndürmek amacıyla, 19. Yüzyılın başından itibaren yürütülen reform politikaları çerçevesinde Batılı tarzda eğitim almak için yurt

dışına gönderilen gençler, reform ve anayasacılık düşünceleriyle yurda dönmüşlerdir. Jön Türkler olarak adlandırılan bu genç kuşak, daha sonra çeşitli taleplerle ülkede önemli bir muhalefet kanadı oluşturmuştur.

Temelleri Jön Türklere dayanan ve Osmanlı’nın son dönemlerinde etkin olan parti İttihat ve Terakki Cemiyeti’dir. Cumhuriyet’in kurucu kadroları ve özellikle Mustafa Kemal, bu parti içerisinde faal olarak siyaset yapmıştır. Yine bu parti, özellikle II. Meşrutiyet’in ilanında etkin bir rol oynamıştır. “Tarık Zafer Tunaya’ya göre, Osmanlı’nın bu son dönemi, Cumhuriyet’in ‘siyasi laboratuvarıdır’. Yani Cumhuriyet’in meydana getirdiği pek çok şey, II. Meşrutiyet döneminde tartışılmış olan konulardır. Mustafa Kemal’in bu dönemde etkin olarak siyasetle ilgilendiği, İttihat ve Terakki hareketi içerisinde yer aldığı düşünülürse söz konusu dönemin önemi de anlaşılır” (Akşin, 2013: 55). Karpat ise (2010: 45), bu konuda şunu belirtmektedir: “Esasen Milli Mücadele’de halkı seferber ederek yabancı istila güçlerine karşı ilk direnişi sağlayanlar İttihatçılardı ve daha sonra kurulacak Cumhuriyet Halk Partisi’nin şubelerinin birçoğu, ilk dönemlerde İttihat ve Terakki şubeleriydi. Bu şubelerin büyük kısmı Müdafaa-i Hukuk Cemiyetleri olarak işgallere karşı direnişleri hazırlamışlardır. Bu cemiyetlerin 1919 Erzurum ve Sivas Kongrelerine, Mustafa Kemal’in liderliğindeki Milli kurtuluş mücadelesine katkıları bilinmektedir”. Osmanlı’nın işgallere uğramasıyla ortaya çıkan Milli Mücadele ruhu, kentli orta sınıf ve aydın kesim, ordu ve devlet görevlileri ve Anadolu halkının zımnı bir ittifakıdır. Bu ittifak, Anadolu’yu Batılı galip güçler tarafından bölünmekten kurtardı ve sonra da yeni rejimin temellerini attı. Aslında daha Milli Mücadele sürecinin başında bile yeni kurulacak Devlete ilişkin ipuçları verilmişti. Örneğin, yönetme yetkisi Sultan’dan/Halifeden alınmış ve koşulsuz olarak halka verilmiş, bütün iktidarların kaynağı Büyük Millet Meclisi olarak görülmüştü (Ahmad, 2010: 15-16). Bu sürecin anayasal kimlik kazanmış şekli ise 20 Nisan 1924 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kabul edilen 1924 Anayasasıdır<sup>2</sup>.

## **2. TEK PARTİ İKTİDARI VE ÇOK PARTİLİ HAYATA GEÇİŞ**

Türkiye’de Tek Partili dönem olarak bilinen süreç, 1923 Cumhuriyetin kurulması ile başlar ve 14 Mayıs 1950 seçimlerine kadar olan dönemi kapsar.

Ulusal Kurtuluş savaşının başarılmasından sonra Türkiye çok temel değişimler yaşamıştır. Gerek siyasi gerekse de toplumsal alanlarda Osmanlı mirasını reddedilerek, ona özgü kurumlar kaldırılmış, medeni yaşama ilişkin düzenlemelerden (kılık kıyafet) kullanılan alfabeye kadar topluma doğrudan etki edebilecek birçok alanda yeni düzenlemeler yapılmıştır. Tabii olarak bu yeni düzenlemeler toplumun tamamı tarafından benimsenmemiş ve bu düzenlemelere muhalif bir grup ortaya çıkmıştır. Ancak gerek Tahrir-i Sükun Kanunu ve gerekse de İstiklal Mahkemeleri ile bu kesim sindirilmiştir. Yine bu dönemlerde çok partili hayata geçişi sağlamak için Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ve Serbest Cumhuriyet Fırkası kurulmuş ancak siyasi hayatları çok kısa sürmüştür.

1930’lu yıllardan sonra çok partili hayata geçiş denemelerinin de başarısız olması sonucunda CHP kendini tahkim etmeye başlamıştır. Mayıs 1931 yılında toplanan CHP III. büyük kurultayında ‘Altı ok’ olarak bilinen Cumhuriyetçilik, Milliyetçilik, Devletçilik, Halkçılık, İnkılâpçılık ve Laiklik parti programına alınmıştır. Yine aynı kurultayda otoriter ve sert devletçi eğilimleri ile dikkat çeken Recep Peker, Parti sekreterliğine getirilmiş ve yine bizzat Recep Peker tarafından altı ok ilkelerini topluma benimsetmek adına yurdun birçok yerinde toplantılar yapılmıştır. Yine bu kurultayda ‘Halkevleri’nin’ kurulması kararlaştırılmıştır. Halkevleri’nin kurulmasındaki amaç geri kalmış ve köylülükten kurtulamamış Türk halkını modernleştirmektir.

<sup>2</sup> 1924 Anayasası ve geçirdiği değişikliklerle ilgili tam metne <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm> adresinden ulaşılabilir. (30 Mart 2017)



Tek Parti döneminde ulus bilincinin ortaya çıkarılması için de büyük çaba sarf edilmiştir. CHP'nin yöneticileri Türk uluslaşma sürecinin çok gecikmiş olduğu kanaatini taşıyorlardı ve bu gecikmişlik algısı Türk uluslaşmasının bireysel özgürlüklere dayalı bir rotada ilerlemesini engellemiştir (Tekin ve Okutan, 2015: 91). Ulus bilinci yaratma sürecinde 'Türk Tarih Tezi'yle Türklerin gerek Orta Asya'da gerekse de göç ettikleri yeni yerlerde büyük medeniyetler kurdukları ve kültürlerini korudukları belirtilerek, medeniyet dünyasına katkıları vurgulanmış, yine ulus bilinci oluşturma adına 'Güneş Dil Teorisi' ile Türkçe'nin kökeni Sümerlilere kadar dayandırılarak dünyadaki birçok dili etkilediği vurgulanmıştır. Bu kapsamda Türkçe üzerindeki hassasiyet ibadet dilinin Türkçeleştirilmesi noktasında da kendini göstermiştir. En bilinen ve tepki çeken örnek ise Türkçe ezandır.

Kısaca belirtmeye çalıştığımız bu ve benzeri düzenlemeler toplumun bir kesimini mutsuz etmekle kalmayıp önemli doku uyuşmazlığını da meydana getirmiştir. Tek parti döneminde meclis içerisindeki ilk muhalefet kıvılcımları zaman zaman yükselmiştir ancak nitelikli ve karar noktasında etki edebilecek tepkiler, parti disiplini içerisinde giderilmiştir. Ancak 'Toprak Reform Tasarısı' olarak bilinen yasa mecliste önemli tartışmalara neden olmuş, bu yasaya muhalif olanlar birleşmişler ve DP'nin kurulması yolunda ilk adımı atmışlardır. Bu yasaya muhalefette başı çekenler; iş adamı ve bankacı Celal Bayar, bürokrat Refik Koraltan, tarih profesörü Fuat Köprülü ve pamuk üreticisi ve toprak sahibi Adnan Menderes'tir. "Daha sonra bu dört siyasetçi toprak reformu konusunda hükümete karşı başlattıkları muhalefeti genişlettiler. Hükümetin ulusal egemenlik ilkesini anayasanın belirttiği şekilde tam olarak uygulamasını ve partinin demokrasi ilkelerine uygun biçimde çalışmasını istediler. Kendi partilerine yönelik bu eleştirileri üçünün partiden ihraç edilmesine Celal Bayar'ın da 1 Aralık 1945'te istifa etmesine yol açtı. Bu dörtlü 7 Ocak 1946'da DP'yi resmen kurduklarını açıklamışlardır" (Ahmad, 2009: 126). DP, 14 Mayıs 1950 tarihinde yapılan Türkiye'nin ilk serbest seçimlerini, oyların yüzde 53,3'ünü alarak kazandı. Celal Bayar Cumhurbaşkanı, Adnan Menderes başbakan oldu. On yıl boyunca bu görevlerde kaldılar. 9 Haziran 1950'de Parti'nin Genel Yürütme Kurulu Adnan Menderes'i genel başkanlığa getirdi. Menderes partinin kapatıldığı 1960 yılına kadar bu görevi yürüttü (Heper, 2011: 192).

DP'nin 1950 seçimini kazanması ile 27 yıllık tek parti rejimi sona ermiştir. DP ile ilgili olarak çok geniş bir literatür oluşmuş, destekleyenler olduğu gibi karşıtı olanlarda olmuştur. Ancak bu tartışmalara girmeden objektif olarak şu iki nokta belirtilebilir. Bunlardan ilki DP ile Türkiye gerçek anlamda bir 'muhalefet' partisi' imkanı yakalamış, ikinci olarak ise ülke içerisinde tek parti iktidarından hoşnut olmayanlar siyasal temsiliyet imkanı bulmuşlar.

### 3. TARİHSEL BÖLÜNMENİN TEMELLERİ: CHP VE DP

Türkiye'de çok partili hayata geçiş aşlında tarihsel olarak ülke siyasetinde etkin olmuş iki bloğun/siyasal akımın/bölünmenin de ilk durağıdır. Kabaca, CHP'nin temsil ettiği kesim devletin o dönemde uyguladığı muasırlaştırma, medenileştirme, laikleştirme projelerini destekleyenleri kapsamaktayken DP'nin sözcüsü olduğu kitle ise daha sivil siyaseti önceleyen, üstten dayatmacı politikalara mesafeli ve başta dini özgürlükler olmak üzere toplumun daha özgür bırakılmasını savunanlardan oluşmaktaydı.

27 yıllık CHP iktidarı temel olarak kitle desteğine değil, bürokratik elitlerin hakimiyetine ve bir ölçüde de bu elit kesimin yerel seçkinlerle kurduğu örtük bir uzlaşmaya dayanıyordu. Bu konum içinde bürokratik elitler siyasal egemenliklerini ve yerel, ekonomik elitlere karşı bağımsızlıklarını kendi askeri ve sivil örgütlerinden aldıkları güçle korumuşlardır. Halkçı ideoloji halkın desteği ile değil, geleneksel toplumun inkılaplar yoluyla dönüştürülmesine yöneliktir. Bu nedenle halkçılık toplumsal istekleri ve gereklilikleri yansıtan bir söylem değil, toplumsal gerçekleri değiştirmeyi amaçlayan elitist bir tarihsel proje niteliği taşıyan, ileriye dönük bir

ideolojidir. DP halkçılığı elitist bir proje olmaktan çıkarıp kitlelerin istek, özlem ve desteklerine yönelik, halkın siyasal katılımından kaynaklanan popülist bir ideolojiye dönüştürmüştür (Sunar, 2010: 54).

Bu anlamda Cumhuriyet’in ilanı ile başlayan bu elitist muasırlaştırma, medenileştirme projeleri halkın bir kesimini toplumsal ve kültürel anlamda zorlayacak unsurları içermekteydi. Haliyle toplum içerisinde tepkiler gelmeye başladı ve işte DP ortaya çıkan bu tepkinin siyaseten taşıyıcılığını ve temsiliyetini üstlenecekti. Türkiye siyasalindeki bölünmede DP’nin temsil ettiği bu gelenek, ‘sağ’ olarak adlandırılmıştır.

#### **4. TÜRKİYE’DE SAĞ SİYASETİN SİYASAL TEMSİLİ<sup>3</sup>**

Türkiye’de DP ile çok partili hayatın başlamasının yanı sıra sağ siyaset de başlamıştır. Bu anlamda Türkiye’de sağ partilerin atası DP’dir. DP’nin on yıllık iktidarı ile başlayan süreç, Adalet Partisi (AP), Anavatan Partisi (ANAP), Doğru Yol Partisi (DYP), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP), Necmettin Erbakan’ın kurduğu partiler (Milli Nizam Partisi, Milli Selamet Partisi, Refah, Fazilet, Saadet Partileri) ve nihayet Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) çizgisini takip ederek günümüze kadar gelmiştir. Bu partiler gerek tek başına iktidar olmak suretiyle gerekse de koalisyon hükümetleri ile ülke yönetiminde uzun yıllardır söz sahibidirler.

Bir siyasi ve fikri kategori olarak ‘Türk Sağ’ından bahsederken öncelikle türdeş bir kitle veya sistematik bir düşünce kurgusuyla karşı karşıya olmadığımızı belirtmek gerekir. Ama temel olarak şu iki unsur Türkiye’de sağı belirlemiştir denilebilir: Milliyetçilik ve Muhafazakârlık (Beriş, 2005: 391). Türkiye’de sağın temsil iddiası en güçlü şekilde bu iki alan üzerinde yükselmiştir. Merkez sağ gelenek ‘milli irade’ söylemi ekseninde toplumu bizzat kendisinin temsil ettiğini iddia etmiştir (Taşkın, 2009: 459).

Türkiye’de sağ temel olarak kendini demokrasinin taşıyıcısı, milliyetçi ve muhafazakâr değerlerle örülü bir şekilde tanımlar. Demokrasinin taşıyıcısı olarak kendilerini görürler çünkü tek parti iktidarının politikalarının karşısında demokratik ilk tepkiler DP ile dillendirilmeye başlanmıştır. Türkiye sağında milliyetçi değerler devlet, din, aile, gelenek ve tarih gibi muhafazakâr belirleyicilerle örtüşür.

Cumhuriyet milliyetçiliği, ‘ulus’u tanımlarken tamamıyla dışarıda bıraktığı dini sembol ve değerler ile geleneksel topluma özgü cemaat anlayışı, sağ düşüncesinin temel unsurlarını oluşturdu. Merkez sağ siyaset, başından itibaren, ekonomik modernleşme ile kültürel muhafazakârlık arasında bir köprü kurmaya çalışmıştır. Böylece DP’nin iktidara geldiği dönemden başlayarak Türkiye’de muhafazakârlık alternatif bir kimlik inşa olmaya başladı. Toplumsal kimliğin temelini, seküler ve Batılı olanların yerine, dinsel ve yerel kültürel değerler ile sembolleri yerleştiren sağ siyaset toplum ile devlet arasında Tek Parti kadrolarının kuramadığı aidiyet ilişkisini bu yolla kurmayı hedefledi ve bunu zaman içinde büyük ölçüde de gerçekleştirdi (Mert, 2007: 66). Mardin’e göre (2006:17,142) de, tek parti kadrolarının halka ulaşamamalarına neden olan

<sup>3</sup> “Siyasette merkez, iki uç siyasi düşünce arasında merkezi bir siyasi düşünceyi ya da hareketi ifade eder. Siyasette merkez, sağ ve sol olduğunda anlam taşır. Buna göre merkez iki alanda kullanılır; sağ ve sol siyaset arasında bir yer ya da sağ veya sol içerisinde aşırı sağ/sol uç siyaset arasında bir yer. İlk kullanıma göre merkez, Batı’da genelde sosyalist/komünist ve faşist politikalara karşı olmak anlamında kullanılmıştır. İkinci kullanıma göre ise, merkez sağ ya da merkez sol genelde Batı’da kitlesel, popüler partilerce temsil edilen, sağ ya da solun içinde, ama aşırı ideolojilerden uzak siyasi hareketler anlamında kullanılmıştır” (Erken, 2016: 195). Biz bu çalışmada ‘merkez sağ’ kullanımından ziyade sadece ‘sağ’ demekle yetindik. Bunu iki nedenden dolayı yaptık. Birincisi böylesi bir ayırım bu bildirinin sınırlarını çok aşacak ve konuyu genişletecektir, ikinci olarak ise Türkiye’de sağ partiler arasında geçişlilik çok belirgindir. Örneğin ‘merkez sağ’ın kült ismi olarak bilinen Turgut Özal 1970’li yıllarda Necmettin Erbakan’ın kurduğu Milli Nizam Partisinden milletvekili aday olmuştur. Yine 1975 ve 1977 yıllarında Süleyman Demirel başbakanlığında kurulan ‘Milliyetçi Cephe Hükümetleri’, 1990’lı yıllarda kurulan Doğru Yol Partisi-Refah Partisi koalisyonları sağ siyaseti temsil eden partilerin geçişliliğine örnektir. Bu açıdan ‘merkez’ kavramı kullanılmamış, sadece sağ demekle yetinilmiştir.

en önemli etken, “dinin kültürel potansiyelinin büyüklüğünü kestirmedeki yetersizlik ve akla olduğu kadar kalbe de hitap eden bir sosyal ethos (değerler bütünü) getirmedeki başarısızlık” olmuştur.

## 5. TÜRKİYE’DE SAĞ SİYASETİN KONSOLİDASYONU: 16 NİSAN REFERANDUMU

Türk siyasetinde DP ile başlayan ve günümüz meclis kompozisyonu içerisinde, Adalet ve Kalkınma Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi ile temsil edilen sağ siyaset, genel olarak seçimlerde meclis üstünlüğüne sahip olagelmıştır. Demokrasilerde meclis çoğunluğu önemlidir ancak her şey demek değildir. Fakat parlamenter sistemin ülkemizdeki yapılaşma ve uygulanış biçiminden kaynaklanan nedenlerden ötürü meclis çoğunluğuna sahip parti ya da partiler istedikleri yasayı çıkarabilmekte, diledikleri gibi karar alabilmektedirler. 16 Nisan referandumu da meclis çoğunluğunu ellerinde bulunduran AK Parti ve MHP’nin hükümet sistemini değiştirmek için meclisten geçirdikleri Anayasa değişikliklerini içeren kanunun halk oylamasına sunulması sürecini başlatmıştır. Bu referandum ile 1982 Anayasa’ında 18 maddelik bir değişiklik yapılacaktır.

Bilindiği üzere, başkanlık sistemi ülkemizde tartışılmaya yoğun olarak son on yıl içerisinde başlanmıştır. Ancak daha öncesinde de başkanlık sistemi bağlamında tartışmalar yapılmıştır. Hükümet sistemleri başlığı altında değerlendirilen ve daha çok siyaset bilimleri, yönetim bilimleri alanlarında tartışılan bu sistemlerin, belli ölçüde olgunlaşmış bir literatürü de ortaya çıkmıştır.

Türkiye parlamenter sistemle yönetilen bir ülkedir. Parlamenter sistemde halk seçimler yoluyla yasama organını seçmekte, seçilen bu yasama içerisinden ise mecliste oluşan parti kombinasyonuna göre yürütme organı belirlemektedir. Yani yasama organı içerisinde çoğunluk olan parti ya da partiler yürütme fonksiyonunu icra ederler. Yürütme parlamentoya karşı sorumludur. Başkanlık sisteminde ise yasama ayrı bir seçimle, başkanın sahsında simgeleşen yürütme ayrı bir seçimle göreve gelmektedir. Dolayısıyla başkanlık sistemlerinde yürütme meşruiyetini yasama organından değil de direkt halktan alır. Türkiye’de 16 Nisan referandumu ile halkoylamasına sunulan ve kabul edilen ve resmi olarak ismi ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ olarak adlandırılan sistem, temel nitelikleri bakımından başkanlık sistemi özelliklerini taşımaktadır.

2007 anayasa değişikliklerinden sonra Türkiye’de bir sistem değişimi fiili olarak ortaya çıkarıldı. Bu Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmeye başlandı. Parlamenter sistemle yönetilen ülkemiz ani bir kararla yarı başkanlığı andırır bir fiilî hükümet sistemine dönüştü. Bu sistemde halk tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanının yanında yine halk tarafından seçilmiş olan parlamento içerisinden çıkmış bir başbakan ve bakanlar kurulu fiili olarak yürütmeyi oluşturdu. Dolayısıyla 2007 anayasa değişikliklerinden sonra Türkiye’de bir sistem değişiminin ilk sinyalleri verilmiş oldu. 2009 yılından beri ise mevcut iktidar partisi gerek meclis içinde komisyonlar kurarak, gerekse meclis dışında halka başkanlık sistemini anlatarak belli oranlarda yol kat etti. Ancak özellikle TBMM içerisinde muhalefet partilerinin sert direnişi sonucu ilerleme sağlanamadı. 15 Temmuz darbe girişiminin akabinde ise başkanlık sistemi konusu Milliyetçi Hareket Partisi’nin de desteği ile bu sefer daha güçlü olarak dillendirilir oldu ve netice itibarıyla 16 Nisan referandumu sürecine girilerek “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” adı altında bir takım anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması TBMM’ce kabul edildi. Nihayetinde yapılan 16 Nisan referandumunda ‘Evet’ oyu verenlerin oranı % 51.41, ‘Hayır’ oyu verenlerin oranı % 48.59 olarak gerçekleşerek değişiklikler kabul edildi.

İster parlamenter sistem, ister yarı başkanlık sistemi, isterse de başkanlık sistemi olsun, tüm hükümet sistemlerinde topluma doğrudan etki eden erk yürütme organlarıdır. Yürütme organları idare denilen ve merkez örgütleri, taşra örgütleri bünyesinde barındıran çok geniş bir ağ ile ülkenin tamamında düzenleme, atama, görevden alma, güvenliği sağlama vb görevleri yerine getirmektedir. Ülkemiz açısından yürütmenin

gücünün anlaşılabilmesi için 82 Anayasasında yürütmenin düzenlendiği bölüme bakmak yeterli olacaktır. Görülecektir ki, her ne kadar yürütme erki hükümet sistemlerinde ikincil bir yetki olsa da, tüzüklerle, yönetmeliklerle, atama kararlarıyla, bakanlar kurulu kararlarıyla, başbakanın ve bakanların çıkardığı diğer düzenleyici işlemlerle çok geniş bir alanda söz sahibidir. Bunlara idarenin merkez teşkilatı ve taşra teşkilatını da eklediğimizde yürütme gücü toplumun en ücra noktalarına, adeta kılcal damarlarına kadar nüfuz edebilmektedir. İşte 16 Nisan referandumu, bu muazzam yetki alanını daha uzun yıllar kontrol etmek isteyen ve sağ seçmen bloğuna dayanan iki partinin uzlaşmasıdır. Aşağıdaki tablo, Türkiye’de 1950 ile 2015 yılları arasında yapılan genel seçimlerde sağ partilerin aldıkları oy oranlarını yansıtmaktadır.

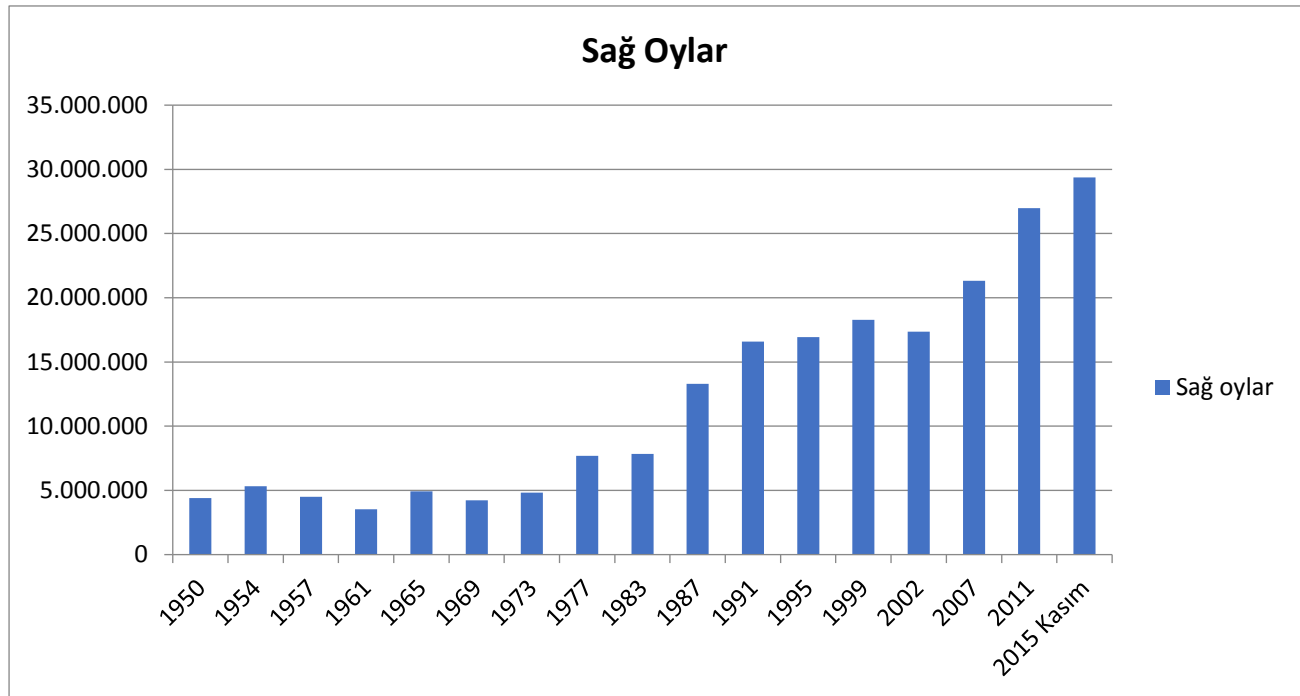
**Tablo 1. Sağ Eğilimli Seçmen Davranışı (1950-2015)**

SEÇİMLER	SAĞ PARTİLER
<b>1950</b>	Demokrat Parti: 4.391.694 (%55,2) (416 MV)
<b>1954</b>	Demokrat Parti: 5.313.659 (%58,4) (503 MV)
<b>1957</b>	Demokrat Parti: 4.497.811 (%48,6) (424 MV)
<b>1961</b>	Adalet Partisi: 3.527.435 (%34,8) (158 MV)
<b>1965</b>	Adalet Partisi: 4.921.235 (%52,9) (240 MV)
<b>1969</b>	Adalet Partisi: 4.229.712 (%46,6) (256 MV)
<b>1973</b>	Adalet Partisi: 3.197.897 (%29,8) (149 MV) Milli Selamet Partisi: 1.265.771 (%11,8) (48 MV) Milliyetçi Hareket Partisi: 362.208 (%3,4) (3 MV)
<b>1977</b>	Adalet Partisi: 5.468.202 (%36,9) (189 MV) Milli Selamet Partisi: 1.269.918 (%8,6) (24 MV) Milliyetçi Hareket Partisi: 951.544 (%6,4) (16 MV)
<b>1983</b>	Anavatan Partisi: 7.833.148 (%45,1) (211 MV) Anavatan Partisi: 8.704.335 (%36,3) (292 MV)
<b>1987</b>	Doğru Yol Partisi: 4.587.062 (%19,1) (59 MV) Doğru Yol Partisi: 6.600.726 (%27) (178 MV)
<b>1991</b>	Anavatan Partisi: 5.862.623 (%24) (115 MV) Refah Partisi: 4.121.355 (%16,9) (62 MV) Refah Partisi: 6.012.450 (%21,4) (158 MV)
<b>1995</b>	Anavatan Partisi: 5.527.288 (%19,6) (132 MV) Doğru Yol Partisi: 5.396.009 (%19,2) (135 MV)
<b>1999</b>	Milliyetçi Hareket Partisi: 5.606.583 (%18) (129 MV) Fazilet Partisi: 4.805.381 (%15,4) (111 MV) Anavatan Partisi: 4.122.929 (%13,2) (86 MV) Doğru Yol Partisi: 3.745.417 (%12) (85 MV)

<b>2002</b>	Adalet ve Kalkınma Partisi: 10.808.229 (%34,3) (363 MV)
	Milliyetçi Hareket Partisi: 2.635.787 %8,36 (- MV)
	Genç Parti: 2.285.598 %7,25 (- MV)
	Anavatan Partisi: 1.618.465 %5,13 (- MV)
<b>2007</b>	Adalet ve Kalkınma Partisi: 16.327.291 (%46,6) (341 MV)
	Milliyetçi Hareket Partisi: 5.001.869 (%14,3) (71 MV)
<b>2011</b>	Adalet ve Kalkınma Partisi: 21.399.082 (%49,83) (327 MV)
	Milliyetçi Hareket Partisi: 5.585.513 (%13,01) (53 MV)
<b>2015 (Kasım)</b>	Adalet ve Kalkınma Partisi: 23.681.926 (%49,50) (317 MV)
	Milliyetçi Hareket Partisi: 5.694.136 (11,90) (40 MV)

**Kaynak:** <http://www.ysk.gov.tr> (1 Nisan 2017).

**Tablo 1. Sağ Eğilimli Seçmen Davranışı- Sağ Oyların Artışı\* (1950-2015)**



\*Nüfus artış hızı ve seçmen kayıt artışı ile oranlandırılmamış, salt sayısal verilerdir.

Yukarıdaki tablolardan da anlaşılacağı üzere Türkiye’de 1950 yılından itibaren yapılan seçimlere baktığımızda, % 55-65 aralığında sabitlenmiş ‘sağ’ denilebilecek bir siyasal tercih bloğu, genel itibariyle meclisimizde temsili çoğunluğu oluştura gelmiştir. Gerek tek başına iktidar olsun (Demokrat Parti, Adalet Partisi, Adalet ve Kalkınma Partisi) gerekse de koalisyonlar olsun (Anavatan Partisi, Doğru Yol Partisi, Refah Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi) hep bu bloğa sırtını dayamış ve uzun yıllar ülke yönetiminde söz sahibi olmuşlardır. Özellikle 2002 seçimlerinden sonra Adalet ve Kalkınma Partisi bu bloğun oylarının ekseriyetini almış ve tek başına iktidar olmuştur. 16 Nisan referandumu ile 2007 yılında başlayan süreç

nihayete erdirilmeye çalışılmaktadır. Bu süreç, açıkça belirtilmese de sağ seçmenin ülkedeki ağırlığına dayanarak, güçlendirilmiş yürütmeye daha uzun yıllar hakim olma çabasının bir ürünüdür. Yapılan değişikliklere bakıldığında ve Milliyetçi Hareket Partisi’nin de tutumu göz önüne alındığında, bu durum net olarak görülmektedir.

Dikkatli bakıldığında, seçimlerde ilk turda kullanılan oyların yüzde 50’sini alan adayın Cumhurbaşkanı olacağı, ilk turda gerekli çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci tura en yüksek oyu almış iki adayın katılacağı ve bu seçim sonucunda Cumhurbaşkanı’nın belirleneceğine yönelik düzenleme aslında tam da geleneksel olarak çok partili hayata geçişimizden beri var olan CHP ve DP ekseninde bölünmeye karşılık gelecek bir tablo ortaya çıkaracaktır. Seçimlerin sonuçlarına baktığımızda geleneksel olarak güçlü olan kesim sağ bloktur. Dolayısıyla yürütmenin başı olacak ve meşruiyetini doğrudan halktan alacak Cumhurbaşkanı çok *büyük ihtimalle* ‘sağ’ oylarla seçilecektir.

## **SONUÇ**

Sonuç itibariyle, 16 Nisan 2017 referandumunun ve, amaç bakımından gündeme getirilmeyen yönü, sağ seçmenin cumhurbaşkanlığı seçiminde ortak bir aday tercihi üzerindeki konsolidasyonunun, bu paketin propagandist söylem altındaki asıl amacı olduğudur. Ancak, propaganda kapsamında “güçlü yasama, güçlü yürütme, millet iradesi, vesayetten kurtuluş, hızlı ve verimli bürokrasi, bağımsızlık, millilik ve yerlilik” gibi sloganlar ön plana çıkarılmakta, asıl gerçek olan sağ iktidarların devamının anayasal kurumsallığa kavuşturulması ve böylece seçimlere ve hükümetlere dayalı kronolojik-geçici özellikten, devlet yapısı içerisinde kalıcı-yapısal bir niteliğe ulaştırılması sürecini başlatacak bu asıl amaç, söyleme yansımamaktadır. Bu güncel görüntü, tarihsel temelleri üzerinde, bildiri ölçülerini aşan ve bu haliyle, başka ve daha geniş bir çalışmanın konusu olmaya aday olarak, Türkiye’de sağ siyasal davranışın, esasen bireysel bir politik-ideolojik tercih olmaktan çok, devlet iradesinin toplumsal akıl ve davranış üzerindeki belirleyici gücünün görünümü oluşunu ve bu bakımdan, Türkiye siyasal tarihinin yapısal bir unsuru olarak, devlet-toplum bütünlüğünü örnekleyen olaylardan sadece biri dahadır.

## KAYNAKÇA

- Ahmad, Feroz (2009) *Modern Türkiye'nin Oluşumu*, Kaynak Yayınları, İstanbul.
- Ahmad, Feroz (2010), *Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)*, Hil Yayınları, İstanbul.
- Akşin, Sina (2013), *Kısa Türkiye Tarihi*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Beriş, Hamit Emrah (2005), "Türk Sağı ve Liberalizm", *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce Cilt: 7 Liberalizm*, (Ed. Tanıl Bora ve Murat Gültekingil), İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 389-415.
- Erken, Baki (2016), "Türkiye'de Merkez Sağ İdeolojisini Siyasi Hareket Üzerinden Temellendirme Denemesi", *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 2, ss. 191-222.
- Heper, Metin (2011), *Türkiye'nin Siyasal Hayatı*, Doğan Kitap, İstanbul.
- Karpat, Kemal H. (2010), *Türk Demokrasi Tarihi*, Timaş Yayınları, İstanbul.
- Mardin, Şerif (2006), *Türkiye'de Toplum ve Siyaset*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Mert, Nuray (2007), *Merkez Sağın Kısa Tarihi*, Selis Kitapları, İstanbul.
- Sunar, İlkey (2010), *Demokrasinin Türkiye Serüveni*, Doruk Yayıncılık, İstanbul.
- Taşkin, Yüksel (2009), "Türkiye'de Sağcılık: Bir Kavramın Yerleşme Tarihini Anlamak", *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce Cilt: 9 Dönemler ve Zihniyetler*, (Ed. Tanıl Bora ve Murat Gültekingil), İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 451-473.
- Tekin, Yusuf M. OKUTAN, Çağatay (2015), *Türk Siyasal Hayatı*, Orion Kitabevi, Ankara.
- <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24>
- [www.ysk.gov.tr](http://www.ysk.gov.tr)