

# KAMU YÖNETİMİ, QUO VADIMUS

Dr. Öğr. Üyesi Ozan ZENGİN  
A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi

# Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'nin (CBS) Genel Özellikleri

Türkiye, kendisine özgü bir başkanlık sistemine geçmiştir.

- Yürütme tek başlı hale gelip, Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir.
- CB, parlamentoya karşı siyaseten sorumlu değildir. Halka karşı sorumludur.
- Mecliste yer alan siyasal partilerin aday gösterebilmesi dışında var oluşu itibarıyla yürütmenin parlamentoyla bağı kopmuştur.
- CB ve bakanlar doğrudan kanun teklif edemez. Bakanlar, aynı zamanda milletvekili olamaz.

# CBS'nin Genel Özellikleri

- CB, ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında parlamentoya mesaj verir.
- TBMM'nin meclis soruşturması aracılığıyla CB'yi, CB yardımcılarını ve bakanları cezai sorumluluk kapsamında denetleme yetkisi vardır. Buna ek olarak denetimden daha çok bilgi edinmeye yönelik olarak yazılı soru, genel görüşme ve meclis araştırması mekanizmaları da vardır (**gensoru ve sözlü soru**).
- CB'nin fesih, parlamentonun da seçimleri yenileme hakkı vardır.
- CB ile TBMM'nin seçim dönemleri aynıdır.
- CB, artık tarafsız değil siyasal partili bir CB'dir.
- CB, yardımcıları ile bakanları seçer ve atar. Bakanlar aynen CB gibi TBMM'ye değil, doğrudan CB'ye karşı sorumludur.

# CBS'nin Genel Özellikleri

- CB, parlamentodan yetki almadan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) adı altında düzenleyici işlemler yapabilir.
- CB, kararnameyle bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasını düzenleyebilmektedir (& idarenin kanuniliği → md. 123).
- Kamu tüzel kişiliği, anayasa ve kanun dışında CBK ile de kurulmaktadır.
- Üst kademe kamu yöneticilerinin atamasını yapar ya da atamalarını onaylar.
- CB, olağanüstü hal ilan edebilir.
- CB, Devlet Denetleme Kurulu (DDK)'nu daha aktif ve yaptırım gücü kazanmış şekilde kullanabilecektir. Her türlü inceleme, araştırma ve denetleme işlemi yanında DDK aracılığıyla CB, idari soruşturma yapma yetkisine de sahip olmuştur.
- CB, kanunların yeniden görüşülmesini parlamentodan isteyebilir (üye tam sayısının salt çoğunluğu eklemesiyle zorlaştırma)

# Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK)

- **Anayasada ifadesini bulan** CBK'lar, yürütme yetkisi kapsamında kullanılacaktır.
- Düzenleyici bir işlemdir. Normlar hiyerarşisinde kanun altında yer alır. (Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ve **kanunda açıkça düzenlenen konularda** Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamamaktadır. CBK ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri geçerlidir.)
- Temel haklar ve ödevler, kişinin hakları ve ödevleri ile siyasal hak ve ödevlere ilişkin çıkarılamaz → **Sosyal ve ekonomik hak ve ödevler kararname ile düzenlenebilir** [eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi; kamu yararı (kıyılarından yararlanma; toprak mülkiyeti; tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması; kamulaştırma; devletleştirme ve özelleştirme), çalışma ve sözleşme hürriyeti; çalışma hakkı ve ödevi; çalışma şartları ve dinlenme hakkı; sendika kurma hakkı; toplu iş sözleşmesi; grev hakkı ve lokavt; ücrette adalet sağlanması; sosyal güvenlik hakları; sağlık, çevre ve konut; tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması; sanatın ve sanatçının korunması].
- **CB, olağanüstü hal CBK'larıyla, diğer üç hak ve ödevler kategorisinde de düzenleme yapabilir. Bunlar, kanun düzeyindedir.**
- Yargısal denetim, Anayasa Mahkemesi tarafından yapılır. Ayrıca TBMM'nin mahfuz alan dışında CBK ile çakışan bir kanun çıkarması durumunda yasamaya dayalı bir denetim de söz konusudur.

# Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK)

## CBK'lar ile CB'ye tanınan mahfuz/saklı düzenleme alanı:

- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması;
- Üst kademe yöneticilerinin atanması;
- DDK'nın işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri;
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve görevleri.

CB'ye tanınan bu saklı alanla, yasamanın düzenleme alanı daraltılmıştır.

CBS'de merkezi yönetim (başka bir yaygın kullanımla devlet teşkilatlanması) CBK'larla düzenlenmeye başlamıştır...

# Üst Kademe Kamu Yöneticileri

- 3 Numaralı CBK ile üst kademe kamu yöneticileri belirlenmiş ve CB tarafından atanma usulü düzenlenmiştir.
- (I) sayılı Cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere doğrudan CB tarafından atama yapılacaktır (Örn. MIT Başkanı; CB Ofis Başkanları; TOKİ Başkanı; Valiler; Büyükelçiler; Bakan Yardımcıları; Gelir İdaresi Başkanı; SGK Başkanı; Bakanlıkların, Teftiş Kurulu, Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanları ile Diğer Kurul Başkanları; Genel Müdürler; Strateji Geliştirme Başkanları...).
- Bu cetvelde yer alanların görev süresi CB ile sınırlıdır [III sayılı Cetvel'dekiler istisna (Örn. Rektörler, Diyanet İşleri Başkanı, Merkez Bankası Başkanı ve Başkan Yardımcıları...)]. → CB ile gelip gitmeleri dolayısıyla "asıl" üst kademe yöneticilerinin I sayılı Cetveldeki kamu görevlilerinin olduğu söylenebilir.

# Üst Kademe Kamu Yöneticileri

- (II) sayılı Cetvelde yer alanların atama kararı ise CB tarafından onaylanacaktır (Örn. TOKİ Başkan Yardımcıları; TİKA Başkan Yardımcıları; Genel Müdür Yardımcıları; Bakanlık Daire Başkanları; Bakanlık Müfettişleri; Hazine Kontrolörleri, Sigorta Denetleme Uzmanları, Sigorta Denetleme Aktüerleri; İ. Hukuk Müşavirleri; Vali Yardımcıları ve Kaymakamlar; Bakanlık İl Müdürleri...).
- Kamudakiler dışında sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak çalışanlar da bu iki cetveldeki görevlere atanabileceklerdir.



# Milletlerarası Andlaşmalar

- CB, milletlerarası andlaşmaların parafe edilmesi, imzalanması, nota teatisine konu teşkil etmesi veya bu andlaşmalara katılma bildirilerinin yapılması için atanacak **Türkiye Cumhuriyeti temsilcileri ve bu temsilcilerin yetkileri, CB kararıyla belirlenmektedir** (9 Numaralı CBK).
- Milletlerarası bir andlaşmaya dayanılarak yapılan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari veya teknik andlaşmalar **CB tarafından doğrudan onaylanır**.
- CB ekonomik, ticari veya teknik münasebetleri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalardan devlet maliyesi bakımından yüklenme gerektirmeyen, kişi hallerine ve Türk vatandaşlarının yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmayan andlaşmaları da **doğrudan onaylar**.
- Türk kanunlarına değişiklik getiren hükümler içeren her türlü milletlerarası andlaşmanın onaylanması veya bunlara katılma, **TBMM tarafından onaylamanın veya katılmanın uygun bulunmasına ilişkin bir kanun çıkarılmasına bağlıdır**.

# Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

Dört ayaktan oluşmaktadır:

- CB Yardımcılığı (Göreviyle ilgili örgütsel yapı yokluğu)
- İdari İşler Başkanlığı,
- CB'liği Ofisleri,
- Bağlı Kuruluşlar,
- Politika Kurulları

# Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

## CB Yardımcılığı:

- Makam, kuruluş ve görevler itibarıyla idari bir makamdır.
- Birden fazla yardımcı olabilir.
- Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, seçim yapılana kadar ve CB'nin hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde Cumhurbaşkanlığa vekâlet eder ve CB'ye ait yetkileri kullanır (**TBMM Başkanı**).
- Vekalet durumunda hiyerarşik olarak bakanların üstünde yer alırlar.

# Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

## İdari İşler Başkanlığı:

- Mülga CB Genel Sekreterlik ve Başbakanlık birimlerinin karışımı yeni bir yapıdır.
- Başkanı, en yüksek devlet memurudur (**Başbakanlık Müsteşarı**). Devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemesini temin edecek prensiplerin tespiti; iç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması; TBMM ile olan ilişkilerin yürütülmesi ve kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması; yapılan çalışmaların kamuoyundaki tesirlerini izlenmesi ve değerlendirmesini yapmak gibi görevleri üstlenmiştir.

# Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

## İdari İşler Başkanlığı:

*Hukuk ve Mevzuat GM:* kanunların şekil ve esas bakımından Anayasa ve hukukun genel ilkelerine uygunluğunu incelemek; bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan mevzuat taslaklarını anayasaya, kanunlara, CBK'lara, genel hukuk kurallarına, CB programına uygunluğu açısından incelemek; CBK'lar, CB kararları ile yönetmelik taslaklarını hazırlamak... (**Kanunlar ve Kararlar GM ile Mevzuatı Geliştirme ve Yayın GM**)

# Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

## İdari İşler Başkanlığı:

*Personel ve Prensipler GM:* Devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini sağlayıcı prensiplerin tespit edilmesi, direktiflerin verilmesi, önlemler alınması ve koordinasyonun sağlanması; kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapmak, yaptırmak ve bunları değerlendirme amacıyla gerekli çalışmaları yapmak; bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların CB'liği veya bakanlıklarla ilgilendirilmelerine dair işlemleri yapmak; kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak; üst kademe kamu yöneticilerinin atamaları ile CB tarafından yapılacak diğer atama ve seçme işlemlerini anayasa, kanunlar, CBK'lar ve hukukun genel ilkeleri açısından inceleyerek gerekli işlemleri yapmak ( **Personel ve Prensipler GM, İdareyi Geliştirme Başkanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı** )

# Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

## İdari İşler Başkanlığı:

*Güvenlik İşleri GM:* Devletin güvenlik politika ve stratejileri ile ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyonu sağlamak, belirlenen politikaların uygulamasını izlemek, değerlendirmek ve raporlamak; Olağanüstü hâl ilan edilen bölgelerde, olağanüstü hâl ilanına esas olan konularda bilgileri derlemek, değerlendirmek ve bu hususlarda koordinasyonu sağlamak vb. (**Güvenlik İşleri GM**)

(*Destek ve Mali Hizmetler* adında dördüncü bir genel müdürlük olmakla birlikte bu birim CB'lığı teşkilatlanmasının tüm bileşenlerinden (bağlı kuruluşlar, ofisler ve politika kurulları) ziyade kendi çekirdek bünyesinin idari örgütlenmesine yönelik görevler üstlendiği için geri planda bırakılmıştır.)

# Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

Bu birimlere ek olarak şu makam ya da görevliler de bulunmaktadır:

- CB Özel Kalem Müdürlüğü: Yazışma, kurumsal iletişim ve halkla ilişkilerin yanında Milli Saraylar ve Devlet Arşivleri'yle işleri yürütmek ve Cumhurbaşkanlığı çalışma bürolarını yönetmek;
- CB Başdanışman ve danışmanları
- Özel Temsilciler: CB, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere özel temsilci görevlendirebilir. Bunlara büyükelçi unvanı verilebilir.



# Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

## Cumhurbaşkanlığı Ofisleri:

- CB'liğine bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip dört ofis kurulmuştur.
- Bunlar da devlet tarafından bağlı kuruluş olarak değerlendirilmektedir (KAYSİS).
- Dijital Dönüşüm Ofisi (e-devlet, siber güvenlik, yapa zeka), Finans Ofisi (İstanbul Finans Merkezi Projesi, uluslararası bankacılık ve finans sektörü analizleri, uluslararası fonların TR'ye getirilmesi), İnsan Kaynakları Ofisi (DPB, Başbakanlık, Hazine ve Maliye B.) ve Yatırım Ofisi (Başbakanlık Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı).
- Ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları için tüzel kişilik üzerinden yapılacak sınıflandırmaya göre bu ofisler, merkezi yönetim içinde değil hizmet yerinden yönetim kuruluşları (kamu kurumları) kategorisi içinde yer almaktadır.
  - Ancak genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulacak ödenekle faaliyet yürüteceklerdir.
  - CB, her kademedeki yöneticilere emir ve talimat verebilmektedir (1 Numaralı CBK, md. 533).
- Bu ofisler dolayısıyla dört alan, hem spesifik bir uzmanlık alanı olarak belirlenmiş hem de CB'liği kapsamında genele ilişkin, kamu yönetimi bütününe etki eden görevleri üstlenen birimlerle temsil edilir olmuşlardır.

# Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

## Bağlı Kuruluşlar:

- 1) Devlet Arşivleri Başkanlığı
- 2) Devlet Denetleme Kurulu
- 3) Diyanet İşleri Başkanlığı
- 4) İletişim Başkanlığı → **Başbakanlık Tanıtma Fonu**
- 5) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
- 6) Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı
- 7) Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı
- 8) Savunma Sanayi Başkanlığı
- 9) **Strateji ve Bütçe Başkanlığı** → **Kalkınma Bakanlığı (DPT)**
- 10) Türkiye Varlık Fonu

# Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

## Politika Kurulları:

- 1) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu,
- 2) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu,
- 3) Ekonomi Politikaları Kurulu,
- 4) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu,
- 5) Hukuk Politikaları Kurulu,
- 6) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu,
- 7) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu,
- 8) Sosyal Politikalar Kurulu,
- 9) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.

# Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

## Politika Kurulları:

- Kurulların başkanı CB'dir.
- CB tarafından alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek;
- Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden CB tarafından uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak;
- Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek;
- Görev alanlarına giren konularda bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili CB'ye rapor sunmak;
- CB'nin programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak...

# Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

## Politika Kurulları:

- Her bir politika kurulunun görev tanımlarının yapıldığı 1 Numaralı CBK'da bu kurullar, doğrudan CB'ye sunulmak üzere belirli kamu hizmeti alanlarına ilişkin kamu politikaları geliştirmek ve politika önerilerinde bulunmakla yükümlüdür.
- Kamu politikaların icrası bakanlıklara ve bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar ile CB'liği bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile yerel yönetimlere bırakılmıştır. Politika belirleme ve uygulama açısından kurumsal yapı, ikiye bölünmüştür.
  - Mevcut durum ve yakın gelecekte bakanlıkların ve diğer ilgili kurumların politika belirleme (karar verme, plan ve program yapma vb.) yetilerini doğrudan politika kurullarına devredeceğini beklemek gerçekçi olmasa da CBS kapsamında uzun vadede istenen model, bu ikili modeldir.

# Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

## Politika Kurulları:

- 1 Numaralı CBK'da "koordinasyon toplantıları" başlığı altında kurumlararası iletişimi, eşgüdümü sağlamaya dönük toplantılar öngörülmüştür. İlgili maddedeki ifade özellikle bakanlıklar ile politika kurulları arasındaki ilişki açısından dikkat çekicidir (md. 32):
  - *"Koordinasyon toplantılarına Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği politika kurulu başkanvekili ya da bakan başkanlık eder."*
- İkili ayırım dışında CBS'de politika kurulları, bakanlıklarla en az eşit düzeyde görülmektedir.

# Bakanlıklar - CB'nin Kabinesi

- 1) Adalet Bakanlığı,
- 2) Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı,
- 3) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı,
- 4) Dışişleri Bakanlığı,
- 5) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı,
- 6) Gençlik ve Spor Bakanlığı,
- 7) Hazine ve Maliye Bakanlığı,
- 8) İçişleri Bakanlığı,
- 9) Kültür ve Turizm Bakanlığı,
- 10) Milli Eğitim Bakanlığı,
- 11) Milli Savunma Bakanlığı,
- 12) Sağlık Bakanlığı,
- 13) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı,
- 14) Tarım ve Orman Bakanlığı,
- 15) Ticaret Bakanlığı,
- 16) Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı

Not: Bazı bakanlıklar, hem isim hem de hizmet politikası değişikliği dolayısıyla farklı renkte gösterilmiştir. Her bir bakanlıktaki değişimin, hizmet uzmanlarıyla birlikte ayrıntılı çalışılması gerekmektedir.

# İdari Yapı

- Bakanlıklarının kuruluş ve teşkilatlanmalarıyla ilgili 3046 sayılı Kanun, bakan yardımcılarının mali haklarına ilişkin kanuna dönüştürülüp bu kanunun asli düzenlemelerinin mülga edilmesiyle CBK'larda sıklıkla geçen ve 4 Numaralı CBK'nın adında da yer alan "bağlı kuruluşlar" ile "ilgili kuruluşlar" kendilerini tanımlayan düzenlemelerden yoksun kalmışlardır ("ilişkili kuruluşlar" yürürlükte olmayan 5227 sayılı Kanun'da geçmekteydi).
- Bakanlık merkez teşkilatı kapsamında anahizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ve yardımcı hizmet birimleri sınıflandırması sona ermiştir. 2011 yılındaki KHK'larla yapılan bakanlık düzenlemelerindeki hizmet birimlerini alt alta sıralama usulü, genel usul olmuştur.
  - İlginç bir şekilde bu üçlü kategorizasyon yeni kurulan CB'liği Ofisleri'nde düzenlenmiştir.
- CBS öncesinde bir bakanlıkta bir bakan yardımcısı varken artık birden fazla bakan yardımcısını görebiliyoruz.
- Müsteşarlık makamı kaldırılmıştır.



# İdari Yapı

Bakanlık teşkilatlanmasına dair genel yapıda değişiklik yapılmamıştır (merkez teşkilatı, taşra teşkilatı, yurt dışı teşkilatı ve bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar)

## Hiyerarşik kademelenme:

### **a) Bakanlık merkez teşkilatında:**

- 1) Bakan Yardımcılığı,
- 2) Bakan Yardımcılığına bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı,
- 3) Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına bağlı Daire Başkanlığı,

### **b) Bağlı kuruluşlarda:**

- 1) Genel Müdürlük,
- 2) Daire Başkanlığı,
- 3) İhtiyaca göre kurulacak Şube Md,

### **c) Taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında:**

- 1) Bölge Müdürlüğü,
- 2) Şube Müdürlüğü veya Başmühendislik,
- 3) Şeflik veya Mühendislik,

### **ç) Taşra teşkilatı il kuruluşlarında:**

- 1) Vali,
- 2) İl Müdürlüğü,
- 3) Şube Müdürlüğü,
- 4) Şeflik,

### **d) Taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında:**

- 1) Kaymakam,
- 2) İlçe Müdürlüğü,
- 3) İhtiyaç bulunan ilçelerde Şube Müdürlüğü,
- 4) Şeflik.

# ABD Başkanlık Sistemi → Yürütme Örgütlenmesi

- Başkan, başkan yardımcısı, Başkan'ın Yürütme Ofisi (YO/Executive Office of the President) ve kabineden oluşur.
- **Başkan**, asli olarak kanunların uygulanmasından sorumludur.
- Kabinayı belirler. YO kapsamındaki ofis, komite, konseylere; bağımsız federal komisyonlara (FED, Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu); federal mahkemelere (yargıç); büyükelçi ve diğer federal kurumlara üst düzey yöneticisi ataması yapar (*Senato* onayı).
- Yasaları onaylama, veto (2/3 Kongre), uluslararası anlaşmalar yapma (2/3 Senato), kararname çıkarma, bütçeyi hazırlama, af çıkarma, Kongre'ye mesaj verme gibi yetkilere sahiptir.

# ABD Başkanlık Sistemi → Yürütme Örgütlenmesi

- Başkan, **yürütme kararnameleri** (executive order) diye ifade edilen düzenleme aracına sahiptir. Bu, doğrudan anayasada belirtilen ve başkana verilen bir yetki değildir.
- Kanunların uygulanması, savaş ya da terör benzeri olağanüstü durumların yönetimi, idari ve mali yapının işleyişi, yeni kurumların kurulması ya da kapatılması için kullanılmaktadır.
- Bazı olağanüstü durumlarda Kongre sessiz kalmayı tercih etse de Kongre'yi devre dışı bırakmak için de kullanılabilir. O zaman deyim yerindeyse başkan emrine dönüşebilmektedir.
- Başkan Senato'nun onay sürecine sokmadan **yürütme andlaşmaları** (executive agreements) da yapabilmektedir. Senato'dan onaylanmış bir uluslararası andlaşma olarak kadar siyasal geçerliliği olmasa da hukuken aynı düzeyde geçerliliğe sahiptir. Kongre'nin her iki kanadının basit çoğunluğuyla da bu tür andlaşmalar hızlı bir biçimde yürürlüğe sokulabilmektedir (Kanunların ve andlaşmaların yargısal denetimiyle Yüce Mahkeme de etkilidir.)

# ABD Başkanlık Sistemi → Yürütme Örgütlenmesi

- **Başkan Yardımcısı**, başkan beraber yürütülen seçim programıyla seçilir. Başkan, görevini ifa edemez duruma gelirse onun yerine geçer ve görev süresini tamamlar. Ayrıca Senato'ya başkanlık eder.
- Başkanlığa bağlı departman mantığıyla çalışan **bakanlıklar** ve bunların toplamından oluşan kabine bulunmaktadır. Bakanlıkların başında da Başkan'ın uzman sekreterleri kapsamında bakanlar bulunmaktadır.
- Bakanlar dışında kabine çalışmalarına Ulusal İstihbarat Başkanı, CIA Başkanı, Yönetim ve Bütçe Ofisi Başkanı (YBO), Birleşmiş Milletler Daimi Temsilcisi, Beyaz Saray Genel Sekreteri gibi yöneticilerin de dahil edilmesi söz konusudur.
- Bakanlar, Başkan tarafından atanmakla birlikte bu atamaların Senato tarafından onaylanması zorunludur.

# ABD Başkanlık Sistemi → Başkan'ın Yürütme Ofisi

- **Beyaz Saray**'ın (Başkan'ın Ofisi, Başkan Yard. Ofis, *BYS Genel Sekreteri*, İletişim ve Basın Ofisleri, danışmanlar) gözetimi altındaki **Başkan'ın Yürütme Ofisi (YO)** içinde yer olan birçok ofis, komite ve konsey yöneticisi Başkan tarafından atanmakla birlikte Senato'nun onayı gerekmektedir [Örn. Yönetim ve Bütçe Ofisi (YBO/Office of Management and Budget)] .
- YO içinde yer alan ofislerin, komitelerin ve konseylerin asli görevleri Başkan'a, kamu politikası belirlenmesi sürecinde danışmanlık yapmaktır.
- Bu ofislerden bir kısmı da Kongre tarafından kurulmaktadır.
- YO kapsamında öne çıkan yapılar, Başkan'ın Ofisi, Başkan Yard. Ofisi, Ekonomik Danışmanlar Konseyi, Çevre Kalitesi Konseyi, Ulusal Güvenlik Konseyi, YBO, Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi, Ulusal İlaç Kontrol Politikaları Ofisi'dir. Bunlara ek olarak YO'yla ABD Ticaret Temsilciliği, Beyaz Saray İletişim Ofisi, Beyaz Saray Basın Ofisi de ilişkilendirilmektedir.
- Yürütme Ofisi'nde 1.800'i aşkın çalışan bulunmaktadır.

# ABD Başkanlık Sistemi → Bakanlık Altı Yapılar

- Şu an itibarıyla 256 farklı yönetsel birim (ofis, ajans, büro, idare vb.) bulunmaktadır.
- Bunlar çoğunlukla doğrudan bir bakanlıkla ilişkilidir. Örn. Çocuklar ve Aileler İdaresi → Sağlık ve İnsani Hizmetler Bakanlığı; Ekonomik Analiz Bürosu → Ticaret Bakanlığı; Çiftlik Hizmetleri Ajansı → Tarım Bakanlığı vb.
- Doğrudan bakanlıkla ilişkili olmayan, spesifik konularda görevli, Başkan ya da Kongre tarafından kurulan yönetsel birimler de vardır (44 birim). Tarihi Koruma Danışma Kurulu, Yabancı Yatırımcı Komitesi, Nükleer Atıkları Teknik İzleme Kurulu, Ulusal Engelli Konseyi, Ulusal Park Vakfı vb.

# ABD Başkanlık Sistemini Örnek Alma

- CB ve CB Yardımcılarının özel kalem müdürlükleri, danışmanlar, CB Sözcüsü → Beyaz Saray
- İdari İşler Başkanlığı, Ofisler, Bağlı Kuruluşlar ve Politika Kurulları → Başkan'ın Yürütme Ofisi
- Beyaz Saray Genel Sekreteri → İdari İşler Başkanı
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı → Yönetim ve Bütçe Ofisi
- Bakanlıklar → Başkan'ın Kabinesi

# TR-ABD Başkanlık Sistemleri Arasındaki Farklar

- Fesih ve seçimlerin yenilenmesi → TR (+), ABD (-)
- Parlamento ve başkan seçim dönemlerinin aynı olması → TR (+), ABD (-)
- Başkan yardımcılarının seçim sürecinde aktif olarak yer alması → TR (-), ABD (+)
- Kararnamelerin doğrudan anayasada belirtilmesi → TR (+), ABD (-)
  - Yasamanın yetki alanının daraltılması → TR (+), ABD (-)
- Kamu tüzel kişiliğın esas olarak anayasa veya kanunla kurulması → TR (-), ABD (+)
- Bakan, üst düzey kamu yöneticisi ve yüksek yargı organları üyelerinin atanma işleminin parlamento tarafından onaylanması → TR (-), ABD (+)
- Uluslararası andlaşmaların (bir kısmının) doğrudan başkanca onaylanması → TR (+), ABD (-)
- Anayasa değişikliklerini ve kanunları referanduma götürme → TR (+), ABD (-)

Hükûmet sistemiyle ilgili olmadığını düşünenler varsa da benimsen devlet şekli (üniter devlet & federal devlet) siyasal sistemin oluşumunda ve işleyişinde belirleyicidir.



## "İdeal-Saf" ve "Merkeziyetçi-Başkancı" Başkanlık Modelleri

- Oturmuş, sorunsuz olarak işlediği düşünülen "ideal"e yakın ülke uygulaması ABD Başkanlık Sistemi örnek alınmakla birlikte bazı noktalarda CB'yi yasama ve yargı karşısında belirgin bir şekilde güçlendiren, ayrıcalıklı kılan yetkiler dolayısıyla farklılıklar göz çarpmaktadır (Not: bunlar belli ölçüde CBS'nin genel özellikleri anlatılırken mavi renkle gösterilmiş ve sözle ifade edilmişti).
- Başkanlık sisteminde kuvvetlerin geliş zamanları, başkanın ve bakanların belirlenmesi, güven oyu, görev süresi, fesih, kanun tasarısı ve teklifi gibi hususlarda *kuvvetlerin ilkesel olarak ayrı olduğu kabul edilmektedir*.
  - Ancak uygulamada kanuni düzenlemelerin başkanca geri gönderilmesi, bakan ve üst düzey kamu yöneticisi atamaları ile bütçe ve uluslararası sözleşmelerin parlamento tarafından onaylanması, fesih, kanun gücünde kararnameler çıkarma, parlamentoya mesaj gönderme gibi hususlarda da ülkelere göre değişen şekillerde yürütme ve yasama arası ilişkiler gözlenmektedir.

## "İdeal-Saf" ve "Merkeziyetçi-Başkancı" Başkanlık Modelleri

- Türkiye’de başkanlık sistemleri güçlü, etkin ve istikrarlı yönetim çerçevesinde tartışılrsa da ülke uygulamaları incelendiğinde dengeli ilişkiler kuranlar (Örn. ABD) ile yürütmenin baskın olduğu, merkeziyetçi olanlar (Örn. Latin Amerika, Afrika) şeklinde başkanlık sistemleri ikiye ayrılabilir.
    - TBMM ile CB seçim takviminin aynı olması;
    - anayasal olarak tanımlanmış ve CB’ye mahfuz düzenleme alanı tanıyan CBK’ların varlığı;
    - parlamento tarafından onaylanmayan bakan, üst düzey kamu yöneticisi ve yüksek yargı organı üyesi atamaları;
    - parlamentonun feshi;
    - bütçe kanunu olmaksızın vergi toplamaya ve harcama yapmaya devam etme (161/4);
    - kanunların geri gönderilmesi ve iptali için yargıya başvurma;
    - parlamentoya mesaj verme;
    - CB’nin anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğünde halkoyuna sunması
- gibi unsurlar dolayısıyla **Türkiye’nin ikinci kanatta yer aldığı** söylenebilir.

## "İdeal-Saf" ve "Merkeziyetçi-Başkancı" Başkanlık Modelleri

- ABD Başkanlık sistemi bağımsızlık mücadelesi kapsamında Birleşik Krallık'a verilen mücadele ve tepki sonra ortaya çıksa da Westminster tipi parlamenter sisteme ait birbiriyle eş güce sahip kuvvetlerin/organların ayrılığına dayanır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, dünya tarihinde ilk defa Amerika'da gerçeklik kazanmıştır.
- Güçlü yürütme kuvveti bir gereksinim olarak görülmesine karşın bunu dengeleyici, devlete güvensizlik temelli bir "kongre hükûmeti" ya da "sınırlandırılmış hükûmet" yaklaşımı üzerinden başkanlık modeli ortaya atılmıştır. Egemenlik paylaşımına dayalı federatif bir yapıyla da bu yaklaşım desteklenmeye çalışılmıştır.

# CBS Sonrası Yönetim Anlayışındaki Değişim

- Parlamento içinden çıkan ve ona hem bireysel hem de toplu olarak siyaseten sorumlu olan Bakanlar Kurulu'nun kaldırılmasıyla, artık yürütme yetkisinin parlamento aracılığıyla oluşturulması sona ermiştir.
- Anayasada düzenlenen ve bununla CB'ye mahfuz düzenleme alanı açan CB Kararnameleri, bakan ve üst düzey kamu yöneticisi atamalarında parlamentonun onayının gerekmemesi, fesih yetkisi, yüksek yargı organlarının ve HSK'nın üyelerinin onaysız belirlenmesi gibi yetkilerin CB'de toplandığı dikkate alınır;
  - egemenliğin kurulması, kullanılması ve temsil edilmesinde parlamentonun belirleyici olma durumu örselenmiştir. Kuvvetler arasında egemenliğin asli kullanıcısı ve temsilcisi CB olmuştur.

# CBS Sonrası Yönetim Anlayışındaki Değişim

- Doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı merkezi yönetim (yürütme yetkisinin ortağı olma sıfatını yitiren bakanlar kurulu / bakanlıklar ve taşra teşkilatı) durumu; üst kademe kamu yöneticilerinin doğrudan veya onay aracılığıyla Cumhurbaşkanı tarafından atanması; eski sistemdeki Başbakanlık ve Genel Sekreterlik birimlerinin devamı olan İdari İşler Başkanlığı'nı, politika kurullarını, ofisleri ve hassas sayılabilecek kamu hizmeti alanlarında başkanlıklar olarak görev yapan bağlı kuruluşları bünyesinde barındıran Cumhurbaşkanlığı teşkilatlanmasıyla yeni tip bir merkeziyetçi yönetim yapısı kurulmuştur.

# CBS Sonrası Yönetim Anlayışındaki Değişim

- Artık bakanlıklar, devlet tüzel kişiliğini CB aracılığıyla temsil edebilmektedirler. Bakanların, yürütme yetkisinin ortağı olan bir yapının idari uzantıları olarak değerlendirilemez.
- Doğrudan devleti temsil etme yetisini kaybeden bakan ve bakanlıklara bağlı mülki idarenin (taşra teşkilatlanmasının) de "siyasi" anlamda devleti temsil etme vasfının kalmadığı söylenebilir (5442/9: *Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır.* CB yardımcıları ve bakanlarla valiler arasında hiyerarşik ilişkinin devam etmesi valilerin en üst siyasal iktidar yapılanması olan "devlet"i temsil ettiği anlamına gelmemektedir. İllere anayasayla tanınmış olan "yetki genişliği" de "devlet" in değil CB'nin temsili kapsamında değerlendirilebilir).
- Değişim yalnızca merkezi yönetimle ilgili değildir. Merkezi yönetimin uzantısı hizmet yerinden yönetim kurumları / kamu kurumları, uzmanlık kurumları olarak ayrı kamu tüzel kişiliklere sahip olsalar da işlevsel olarak doğrudan bağlanmışlardır.
- Henüz kuruluş ve görevleri bakımından doğrudan kapsamlı düzenlemeye tabi tutulmayan birimler, yerel yönetimlerdir (YY Politikaları Kurulu, Yerel Yönetimler GM -> ÇŞB, tek hazine kurumlar hesabına dahil edilme).

# CBS Sonrası Yönetim Anlayışındaki Değişim

- Tüzel kişilik üzerinden merkezden yönetim ve yerinden yönetime göre ikili devlet örgütlenmesi geçerliliğini korumaktadır; ancak CBS ile ilişkilerin yürütümü ve idarelerin/kurumların işleyişi bakımından 9 Temmuz itibarıyla Cumhurbaşkanlığı'nda yoğunlaşmış bir devlet örgütlenmesi söz konusudur.

# Nasıl Bir Kamu Yönetimi? (Bir yurttaş gözüyle)

- Hükûmet sistemi, teknik anlamda salt bir yönetsel pratik kapsamında değil siyasal pratik birlikteliğinde bir yönetsel pratik olarak düşünölmelidir.
- Siyasal ve yönetsel sistem bağlamında ilkesel olarak söylenirse;
  - Sosyo-ekonomik yapı, siyasal ve yönetsel kültür, jeopolitik durum, sahip olunan hukuk anlayışı belirleyici olmakla birlikte
    - "denge"li bir sistem arayışında başkanlık sisteminin federal yapıyla işletilmesi demokrasi pratiğı açısından beklenendir.
    - ANCAK Türkiye'de başkanlık sistemi sonrası federasyonun gündeme gelmesi ülkenin bölünmesine sebebiyet verebilir.
    - Üniter bir yapıda başkanlık sistemi Türkiye'de monarşik bir yapıya dönüşme ihtimalini içinde barındırmaktadır (ulusal ve uluslararası sermaye sınıfının duruşu, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi, evrensel temel hak ve özgürlüklerin tanınma düzeyi vb.).
    - ÜNİTER DEVLET HASSASİYETİYLE ÇAĞDAŞ DEMOKRATİK YÖNETİM EKSENİNDEN KOPMAMAK İÇİN PARLAMENTOER SİSTEME GERİ DÖNÖLMELİDİR...



# Nasıl Bir Kamu Yönetimi?

- Tarihsel-toplumsal olgulara reçete niteliğinde sorun çözücü kesin, mutlak, herkesin kabul ettiği doğrular önermek gerçekçi değildir.
- Toplumsal olguları siyasal ve yönetsel uğraklar açısından değerlendiren karşılaştırmalı birçok çalışma bulunmaktadır. Bunların bir kısmı sayısallaştırılmış veriler üzerinden yapılmaktadır. Sayı fetişizmi yapmadan ve ampirisizme düşmeden birçok parametreyi dikkate alarak bütünsel değerlendirmeler yapan çalışmalar değerlendirildiğinde (Lijphart, Linz, Shugart, Sartori, Elgi, O'Donnell, Cheibub, Mainwaring, Valenzuela, Przeworski, Bağce, Özsoy Boyunsuz vb.);

# Nasıl Bir Kamu Yönetimi?

- İnsani Gelişmişlik, Siyasal Haklar ve Özgürlükler, Gelir Dağılımı, Küresel Yoksulluk, Hukukun Üstünlüğü, Dünya Basın Özgürlüğü gibi endeksler ile eğitim düzeyi, niteliği, ve öğretmen sayısı, işsizlik oranları, sağlık personeli sayısı, çocuk ve yetişkin ölüm oranları, tutuklu ve mahkum sayısı, Dünya mutluluk sıralaması gibi incelemelere göre parlamenter sistemin, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerine göre değerlendirmenin pozitif olması gereken yerde daha pozitif, negatifliğin düşük olması gereken yerde daha düşük bir değerle önde olduğu görünmekte ve kabul edilmektedir.
- İnsanlık tarihinde ve günümüzde toplumsal gelişmişlik ve refah düzeyi referans kabul edilebilecek Avrupa'da yalnızca Güney Kıbrıs ve Belarus dışında başkanlık sistemine sahiplenmiş ülke bulunmamaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinden beşi [Güney Kıbrıs + Fransa, Portekiz, Romanya, Polonya (yarı-başkanlık)] dışında tüm ülkeler parlamenter sistemi benimsemiştir.
- ABD dışında, başkanlık sistemine sahip ülkelerin bu tür uluslararası değerlendirmelerde üst sıralarda yer almadığını görüyoruz.

# Nasıl Bir Kamu Yönetimi?

- Dayatmacı lider sultasına, monarşi özentisine karşı halkın adaletli temsiline dayanan ulusal meclisi, en önemli kuvvet olarak gören;
- Çifte meşruiyet tartışmalarına sebebiyet vermeden egemenliğin birincil mekanı olarak parlamentoyu bilen;
- Yürütmeyi içinde çıkararak ve onu işlemez kılmadan anayasa normları çerçevesinde denetleyen bir ulusal meclis tasarımına sahip;
- Cumhurbaşkanı devlet ve ulusun varlığını, birliğini, bağımsızlığı temsil eden, icracı olmayan, sembolik bir figür olarak kurgulayan;
- Mevzuat yapımında, yargı organlarına ve bürokrasiye atamalarda kısıtlı yetkilere sahip olan ve bu yetkileri parlamento tarafından denetlenen bir CB'yi içeren;
- Yönetim hukukunun ve yönetsel yapının temel esaslarının kanunlarla belirlendiği;
- Tüm bileşenleriyle hukuk devletinin temel prensiplerini hatırlayan, özgürlüğün teminatı laikliği ve sosyal devleti baş tacı yapan;

bir parlamenter sistem savunulmalıdır.

# Nasıl Bir Kamu Yönetimi?

Günümüzde "kamu" nun toplum ve/veya halk doğrultusunda anlamlandırıldığı bir kamu yönetimi yaklaşımına / (devletli bir toplumsal yapı gerçekliğinde) devlet yönetimine ihtiyaç duyulmaktadır:

Bu yaklaşımın ilkeleri/değerleri:

- Toplum mühendisliğine soyunmadan, toplumdaki kopmadan ve kendisini onun üstünde konumlandırmadan toplumsal yapıya ve ilişkilere duyarlı;
- Ülke sınırlarında yaşayan insanları, seçmen ve/veya edilgin bir hizmet alıcısı olarak görmeyip hak ve yükümlülükleri olan yurttaşlar ve daha da ötesi toplumsal yaşamın inşacısı olarak gören;
- Bütünsel bir anlayışla evrensel insan hakları kazanımları ışığında ülkede yaşayanların ihtiyaçlarının farkında olan;
- Muğlak ve içi boşaltılan bir kamu yararı üzerine kendisini kurmayıp ekonomik, siyasal, kültürel vb. yönlerden farklı toplumsal kesimlerin beklentilerinde belli düzeyde birleştirici ortaklıklar arayan;
- Çoğunluğun despotizmi yerine farklı görüşlere hoşgörüyle yaklaşan ve değer veren çoğulcu bir demokrasiyi kılavuz edinen;
- Belli kesimleri, kişileri kayıran; onlara ayrıcalık tanıyan değil, eşitlikçi bir bilinçle maddi ve sosyal hakları geliştirmeye dönük ilerici bir kamusalılığı ülkü edinmiş;

# Nasıl Bir Kamu Yönetimi?

- Yurttaşlarla paylaşım içinde, farklı boyutlarıyla refah düzeyinin artmasına yönelik "kamu hizmeti" politikaları (siyasaları) belirleyen;
- Hiç kimseyi kamu hizmetlerinden mahrum bırakmayan, dışlamayan;
- İlerici bir kamusalılık çerçevesinde üretimde, tüketimde ve bölüşümde kaynakları etkin ve eşitlikçi bir biçimde kullanan;
- Gelir adaletini sağlayarak gelir, servet ve harcama-hizmet unsurları temelinde hakça vergi toplayan ve hizmet sunan;
- Kamusal bilince sahip kamu görevlilerine güvenceli çalışma olanakları sunan, kademe sayısı fazla olan katı hiyerarşik bir yapılanmadan ve bu yapılanmaya ait unvan ve statü karmaşasından uzak bir çalışma sistemi kuran;
- İşbirliği ve işbölümüne dayalı merkezi yönetim-yerel yönetim ilişki düzenine sahip, tepeden inmeçi olmayan merkezi yönetim yönlendirmesini olağan kabul ederken yerel yönetim özerkliğini gözetilen

bir kamu yönetimi arayışı içinde olunmalıdır...

İlginiz ve sabrınız için teşekkür ederim...