TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE MODERNLEŞME VE STRATEJİLER

Cihan Başalan
16 11 45 201

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı
Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler
Danışman: Dr. Öğr. Üyesi İhsan Gülay

İstanbul
T.C. Maltepe Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kasım, 2019

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE MODERNLEŞME VE STRATEJİLER

Cihan Başalan
16 11 45 201
Orcid: 0000-0003-1954-3518

YÜKSEK LİSANS TEZİ
Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı
Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler
Danışman: Dr. Öğr. Üyesi İhsan Gülay

İstanbul
T.C. Maltepe Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kasım, 2019



JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

CİHAN BAŞALAN'ın "Türk Kamu Yönetiminde Modernleşme ve Stratejiler" başlıklı tezi 06.12.2019 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından değerlendirilerek "Maltepe Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği" nin ilgili maddeleri uyarınca Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Yüksek Lisans/~~Doktora~~ tezi oy birliğiyle/~~oy çokluğuyla~~, başarılı/~~başarısız~~ olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı. Adı ve Soyadı	İmza
Üye (Tez Danışmanı)	Dr.Öğr.Üyesi İhsan GÜLAY Maltepe Üniversitesi	.....
Üye	Prof.Dr. Erkut AKKARTAL Yeditepe Üniversitesi	.....
Üye	Dr. Öğr. Üyesi Ahmet Mithat KİZİROĞLU Maltepe Üniversitesi	.....

Prof. Dr. Ahu TUNÇEL ÖNKAL
Enstitü Müdürü

Revizyon Takip Tablosu

REVİZYON NO	TARİH	AÇIKLAMA
00	01.03.2018	İlk yayın.

ETİK İLKE VE KURALLARA UYUM BEYANI

06/12/2019

Bu tezin bana ait, özgün bir çalışma olduğunu; çalışmamın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumu olmak üzere tüm aşamalarından bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı; bu çalışma kapsamında elde edilmeyen tüm veri ve bilgiler için kaynak gösterdiğimi ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi; çalışmanın Maltepe Üniversitesinde kullanılan "bilimsel intihal tespit programı" ile tarandığını ve öngörülen standartları karşıladığını beyan ederim.

Herhangi bir zamanda, çalışmamla ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara razı olduğumu bildiririm.

Başal

Cihan Başalan

TEŞEKKÜR

Çalışmamın hazırlanma sürecinde ilgi ve desteklerini esirgemeyen değerli hocam ve tez danışmanım Sayın Dr. Öğr. Üyesi İhsan Gülay'a ve değerli jüri üyesi hocalarıma teşekkür ve saygılarımı arz ederim.

Eğitim hayatım boyunca desteklerini esirgemeyen, bana olan inançlarını yitirmeyen aileme ve sevgili eşim Filiz Başalan'a, sevgilerimi ve sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Cihan Başalan

Kasım 2019

ÖZ

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE MODERNLEŞME VE STRATEJİLER

Cihan Başalan
Yüksek Lisans Tezi
Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı
Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Yüksek Lisans Programı
Danışman: Dr. Öğr. Üyesi İhsan Gülay
Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019

Yönetim kavramı, ilk insan topluluklarının var olduğu zamanlardan bugüne süregelen bir olgudur. Zaman içerisinde sürekli olarak değişime uğrayan yönetim kavramı, özellikle 21. yüzyılda bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ve küreselleşmenin de etkisiyle, değişim ve gelişim göstermiştir. Kamu yönetimi de yönetim biliminin etkisi altında kalarak değişime uğramıştır. Katı bürokratik, kapalı ve merkeziyetçi yapı; halkla birlikte yönetmeye, şeffaflığa, hesap verilebilirliğe ve yerelliğe evrilmiş; geleneksel yönetim anlayışı yerini modern yönetim anlayışının tekniklerine bırakmıştır.

Bu çalışmada yönetim biliminin tarihsel sürecine, geleneksel ve modern yönetim yaklaşımlarına; küreselleşmenin etkisiyle değişim ve gelişim gösteren kamu yönetiminde uygulanan modern yönetim teknikleri ve stratejilerine; tüm bu modern yönetim yaklaşımlarının Türk Kamu Yönetimine etkileri üzerinde durularak; 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylaması ile başlayan ve 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan genel seçim ile uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Türk Kamu Yönetimi'nde meydana getirdiği kurumsal değişikliklere yer verilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Yönetim, Kamu Yönetimi, Türk Kamu Yönetimi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.

ABSTRACT

MODERNIZATION AND STRATEGIES IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

Cihan Başalan
Master Thesis
Political Science and International Relationships Department
Political Science and International Relationships Programme
Advisor: Asst. Prof. İhsan Gülay
Maltepe University Graduate School of Social Science, 2019

The concept of management is a phenomenon that has continued since the first human societies existed. The concept of management, which has been constantly changing over time, has shown change and development with the effect of globalization, especially with the development of information and communication technologies in the 21st century. Public administration has also been influenced by the factors that affect the science of management. Solid bureaucratic, closed and centralized structure; together with the public, it has changed in terms of governance, transparency, accountability and locality. Modern management techniques have replaced traditional management techniques.

In this study, the historical process of management science, traditional and modern management approaches are mentioned. Modern management techniques and strategies applied in public administration which have changed and developed with the effect of globalization have been mentioned. All the effects of these modern management approaches on Turkish Public Administration are mentioned. The institutional changes introduced in the Turkish Public Administration by the Presidency Government System, which started with the referendum held on 16 April 2017 and started to be implemented with the general election held on 24 June 2018, were included.

Keywords: Management, Public Administration, Turkish Public Administration, Presidency Government System.

İÇİNDEKİLER

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI ii
ETİK İLKE VE KURALLARA UYUM BEYANI iii
TEŞEKKÜR iv
ÖZ v
ABSTRACT vi
İÇİNDEKİLER vii
TABLOLAR LİSTESİ ix
ŞEKİLLER LİSTESİ x
KISALTMALAR xi
ÖZGEÇMİŞ xii
GİRİŞ 1
BÖLÜM 1. YÖNETİM, YÖNETİM KURAMLARI ve MODERN YAKLAŞIMLAR 3
1.1. Yönetim Kavramı Ve Yönetimin Gelişimi 3
1.2. Yönetim Kuramları 5
1.2.1. Klasik (Geleneksel) Yönetim Kuramı 6
1.2.1.1. Bilimsel Yönetim 7
1.2.1.2. Yönetim Süreçleri Kuramı 9
1.2.1.2.1. Yönetimin Prensipleri 10
1.2.1.3. Bürokratik Yönetim Kuramı 11
1.2.2. Neo-Klasik Yönetim Kuramı 12
1.2.2.1. İnsan İlişkileri Yaklaşımı 13
1.2.2.1.1. Hawthorne Araştırmaları 13
1.2.2.1.2. İnsan Grubu Kuramı 14
1.2.2.1.3. Yankee City Araştırmaları 15
1.2.2.1.4. Grup Dinamikleri 15
1.2.2.1.5. Güç Alan Analizi 15
1.2.2.2. Davranışsal Yaklaşım 16
1.2.2.2.1. X ve Y Teorisi 17
1.2.2.2.2. Yönetim Sistemleri Kuramı 18
1.2.2.2.3. İhtiyaçlar Hiyerarşisi 20
1.2.2.2.4. Z Teorisi 21
1.2.3. Modern Yönetim Kuramı 24
1.2.3.1. Sistem Teorisi 24
1.2.3.1.1. Sistem ve Alt Sistemler 25
1.2.3.1.2. Açık ve Kapalı Sistem 25
1.2.3.2. Durumsallık Yaklaşımı 25
1.2.3.2.1. Organizasyon Yapısı ve Çevre 26
1.2.3.2.2. Organizasyon ve Teknoloji 26
1.2.3.2.3. Woodward Araştırması 26
1.2.3.2.4. Aston Grubu Araştırması 27
1.2.3.2.5. Tavistock Enstitüsü Çalışmaları 27
1.2.4. Postmodern Yönetim Kuramı 28
1.2.5. Toplam Kalite Yönetimi 28

1.2.6. Değişim Yönetimi: Değişim Mühendisliği 29
1.2.6.1. Değişim Yönetiminin Aşamaları 30
1.2.7. Stratejik Yönetim 31
1.2.7.1. Strateji Kavramı 31
1.2.7.2. Stratejik Yönetim Kavramı 32
1.2.7.3. Stratejik Yönetim Süreci 34
1.2.7.4. Stratejik Yönetimin Önemi ve Faydaları 34
BÖLÜM 2. KAMU YÖNETİMİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE MODERNLEŞME VE STRATEJİLER **35**
2.1. Kamu Yönetimi 35
2.1.1. Kamu Yönetimi Tanımı 35
2.1.2. Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi 36
2.1.2.1. Klasik Kamu Yönetimi Yaklaşımı 38
2.1.2.2. Kamu Yönetiminde Örgütsel Davranış Yaklaşımı 41
2.1.2.3. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) Yaklaşımı 43
2.1.2.3.1. YKY'nin Ana Ögeleri 45
2.1.2.3.2. YKY Yaklaşımının Eleştirileri 47
2.1.2.4. Yeni Kamu Hizmeti (YKH) Yaklaşımı 48
2.2. Türkiye'de Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi 49
2.3. Türk Kamu Yönetimi Ve Küreselleşme 55
2.3.1. Küreselleşmenin Teorik Çerçevesi 55
2.3.2. Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri 57
2.3.3. Türk Kamu Yönetiminde Yeni Yönetim Yaklaşımları 60
2.3.3.1. Türk Kamu Yönetiminde YKY Yaklaşımı 60
2.3.3.2. Yasal Düzenlemeler 61
2.3.3.3. Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı 67
2.3.3.4. Türk Kamu Yönetiminde TKY Yaklaşımı 70
BÖLÜM 3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE KAMU YÖNETİMİ **74**
3.1. Hükümet Sistemlerinin Sınıflandırılması 74
3.1.1. Parlamenter Sistem 77
3.1.2. Başkanlık Sistemi 81
3.1.3. Yarı-Başkanlık Sistemi 90
3.2. Türkiye'de Hükümet Sistemleri 93
3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi 99
3.3.1. CHS'de Yasama Organı 101
3.3.2. CHS'de Yürütme Organı 105
3.3.3. CHS'de Yargı Organı 110
3.3.4. Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı 112
SONUÇ **120**
KAYNAKÇA **125**

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1 J.L.Gibson ve Diğerlerinin H. Fayol'un 14 İlkesini Gruplandırması..... 10
Tablo 2 Hawthorne Araştırmalarının Sonuçları..... 14
Tablo 3 Geleneksel Yönetim ile Yeni Yönetim Yaklaşımının Karşılaştırılması..... 45
Tablo 4 Kamu Yönetiminde TKY'nin Uygulanış Aşamaları..... 72
Tablo 5 Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları..... 115
Tablo 6 1 No'lu Cumhurbaşkanı Kararnamesine Göre Bakanlıklar 117

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1 Maslow'un İhtiyaçlar Hiyerarşisi 20
Şekil 2 Stratejik Yönetim Yöntemleri 33
Şekil 3 Gulick Tarafından Geliştirilen Yönetim Fonksiyonları 41
Şekil 4 Hükümet Sistemlerinin Sınıflandırılması 76
Şekil 5 Başkanlık Sistemi Karşılaştırması (ABD, Brezilya, Güney Kore) 88
Şekil 6 Yürütme Organının Yüce Divana Sevki Karşılaştırmalı 103
Şekil 7 Kanunların Cumhurbaşkanı Tarafından Yayımlanması Karşılaştırma 104
Şekil 8 Anayasa Değişikliği Öncesi ve Sonrası HSK 111
Şekil 9 Anayasa Değişikliği Öncesi ve Sonrası Anayasa Mahkemesinin Yapısı 112
Şekil 10 Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı 113

KISALTMALAR

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

AID : Uluslararası Kalkınma Ajansı

BPR : Değişim Mühendisliği

CHS : Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

EFQM : Avrupa Kalite Vakfı

EKAP : Elektronik Kamu Alımları Platformu

HSK: Hakimler ve Savcılar Kurulu

IMF : Uluslararası Para Fonu

ISO : Uluslararası Standartlar Örgütü

KalDer : Türkiye Kalite Derneği

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KYTK : Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

MAKS : Mekansal Adres Kayıt Sistemi

MEHTAP : Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

MERSİS : Merkezi Sicil Kayıt Sistemi

PERT: Program Evaluation and Review Techinques - Program Değerlendirme ve İnceleme Tekniği

STK : Sivil Toplum Kuruluşları

TAKBİS : Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

T.C. : Türkiye Cumhuriyeti

TDK : Türk Dil Kurumu

TKY : Toplam Kalite Yönetimi

TODAİE : Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi Enstitüsü

TSE : Türk Standartları Enstitüsü

UNDP : Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

YKH: Yeni Kamu Hizmeti

YKY : Yeni Kamu Yönetimi

ÖZGEÇMİŞ

Cihan BAŞALAN

Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı

Eğitim

Derece	*Yıl*	*Üniversite, Enstitü, Anabilim Dalı*
Y.Ls.	2019	Maltepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı
Ls.	2019	Uludağ Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Maliye
Ls.	2014	Anadolu Üniversitesi, İktisat Fakültesi Uluslararası İlişkiler
Lise	2008	Gönen Ömer Seyfettin Lisesi (YDA)

Kurs/Seminer

Yıl	*Alındığı Kurum*
2016	Bahçeşehir Üniversitesi Hükümet Ve Liderlik Okulu Diplomat Okulu 8 Programı

Kişisel Bilgiler

Doğum yeri ve yılı : Gönen, 1990 Cinsiyet: E

Yabancı diller : İngilizce

GSM / e-posta : 0507 971 06 10 / cihanbasalan@gmail.com

GİRİŞ

Yönetim kavramı tarihsel bakımdan uzun bir süreçten gelen ve günümüze kadar varlığını sürdüren bir olgudur. İlk insan topluluklarının ortaya çıkışından itibaren yönetme – yönetilme ihtiyacının doğduğu zamanlardan günümüze süregelen yönetim kavramı; bilim olarak anılmaya başlanması bakımından literatürde yaygın iki görüşle temsil edilmektedir. Birinci görüşe göre; Prusya Kameralistleri, yönetim biliminin modern çağdaki temsilcisi olarak görülürken; ikinci görüşe göre; Klasikler olarak adlandırılan yönetim bilimciler yönetim biliminin modern çağdaki temsilcisi olarak görülmektedir (Bakkalbaşı, 2017:430; Şaylan, 1978:6-7). Yönetim bilimi, zaman içerisinde değişim gösteren bir yapıya sahiptir. Değişime ve gelişime uğrayan yönetim yaklaşımları, hem özel sektör tarafından hem de kamu yönetimi tarafından uygulanmaktadır (Leblebici, 2008:98).

Kamu yönetimi, vatandaşa sunulan hizmetin, verimli ve etkin bir şekilde, ifasını amaç edinen; devletin örgütlü bir yapısıdır. 21. yüzyılla birlikte bilgi ve iletişim ağlarının gelişmesi ve küreselleşmenin etkisiyle kamu yönetimi değişim ve gelişim sürecine dahil olmuştur. Özellikle hizmetin ifası noktasında, vatandaşların hizmet talepleri de değişim göstermiş; alınan hizmetlerde şeffaflık, hizmetlere kolay ulaşılabilirlik ve alınan hizmetin kalitesi gibi konularda beklentiler artış göstermiştir. Beklentiler, hizmetin ifasında verimliliği ve etkinliği amaç edinen kamu yönetimini değişime zorlamıştır. Kamu yönetiminde, vatandaşların talepleri doğrultusunda; TKY, yönetsel faaliyetlerde stratejilerin idaresi, yönetişim, iyi yönetişim olmak üzere modern yaklaşımlar uygulanmaya başlanarak, vatandaşa sunulan hizmetin ifasında etkinlik ve verimlilik amaçlanmıştır.

Türkiye'de kamu yönetimi özellikle Cumhuriyet'in ilk kurulduğu yıllarda Osmanlı Devleti'nde uygulanan devlet bürokrasisi etkisinde süregelmiştir (Ergun, 2002:303). Türkiye'de uygulanan idari yapıda 1945 yılı öncesinde Kıta Avrupası modeli hakim iken; 1950'li yıllarla birlikte idari reform çalışmaları ile Amerikan modeli hakim olmuştur. Yönetim düşüncesi 1960'lı yıllarda planlama ve kalkınma etkisinde

gelişirken 1980'li yıllara gelindiğinde yönetimin davranışsal yapısı önem kazanmıştır (Kalfa, 2011:412). Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ve küreselleşmenin kamu yönetimi üzerindeki etkileri, Türkiye'de kamu yönetimi anlayışını paralel bir şekilde etkilemiş; Türkiye'de de yönetsel bakımdan modern yönetim teknikleri kullanılmaya başlanmıştır.

Tüm bu gelişmeler ışığında karar alma süreçleri ve teşkilatlanma yapısı bakımından kamu yönetimini doğrudan etkileyen hükümet sistemi tartışmaları da Türkiye gündeminde uzun yıllar yer almıştır. Türkiye'de parlamenter sistem kaynaklı sorunlar özellikle 1980'li yıllardan günümüze parlamenter sistemin sorgulanmasına ve yeni sistem arayışlarına neden olmuştur (Korkmaz, 2016:52). 2017 yılında gerçekleştirilen referandum sonucunda başkanlık sistemi temelinde geliştirilen, yeni sisteme geçiş süreci başlamış; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, 2018 yılı Haziran ayında gerçekleştirilen seçim sonrası fiilen uygulanmaya başlanmıştır.

Bu çalışmada temel amaç; yönetsel süreçler ve yönetim kuramları ışığında Türk Kamu Yönetimi'nde modern yönetim tekniklerinin uygulanış stratejilerinin incelenmesidir. Çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne fiilen geçişin sağlanması ile yürütme organının işleyişinde oluşan değişiklik çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan kurullar, ofisler ve değişim gösteren idari teşkilatlanma yapısına yer verilerek Türk Kamu Yönetimi'ne etkileri incelenmiştir.

Çalışmada kullanılan yöntem tarama yöntemidir. Araştırma konusu ve araştırma konusunu kapsayacak nitelikte olan akademik ağırlıklı kitap, dergi, bilimsel makale, internet, ilgili mevzuat ve hukuki düzenlemelerden yararlanılarak geniş bir literatür taraması yapılmıştır. Bu bilgiler ışığında çalışmada üç bölüme yer verilmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde; yönetim kavramına, yönetim kuramlarına, kullanılan yönetim tekniklerine ve modern yönetim yaklaşımlarına yer verilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde; genel olarak, kamu yönetimi kavramı ve bu kavramın tarihsel süreci; özel olarak ise, Türk Kamu Yönetimi'nde yönetsel yapısı ile geçirmiş olduğu değişim ve gelişim süreci incelenmiştir.

Çalışmada yer alan üçüncü ve son bölümde; hükümet sistemlerinden bahsedilmiştir. Türkiye'de geçmişte uygulanan hükümet sistemlerine ve uygulanmakta olan yeni sisteme yer verilmiştir. Yeni sistemle birlikte gelen idari teşkilatlanma yapısı kararnamelerden ve yasal düzenlemelerden yararlanılarak incelenmiştir.

BÖLÜM 1. YÖNETİM, YÖNETİM KURAMLARI ve MODERN YAKLAŞIMLAR

1.1. Yönetim Kavramı Ve Yönetimin Gelişimi

Yönetim genel olarak, belirli bir amaç uğruna iş gücü kaynaklarını yönetme, onların bir düzen içerisinde organize olmasını sağlama işidir.

Henry Fayol, yayımladığı Genel ve Endüstriyel Yönetim adlı ünlü eserinde yönetimi; gelecek hakkında tahminde bulunma ve bu doğrultuda planlama, örgütleme, kontrol faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlama olarak tanımlamıştır (Fayol, 2012:33).

İlkel topluluklardan bu yana, insanoğlunun çevreyle ilişkileri incelendiğinde basit anlamda yönetime ulaşılmaktadır. Bir organizasyon olarak yönetimden bahsedecek olursak, ilk uygar toplumun doğuşundan itibaren yönetme – yönetilme ihtiyacının varlığından söz etmek mümkündür. İnsan topluluklarının yerleşik hayata geçmelerinde etkili olan hayvanların evcilleştirilmesi ve tahılların ekilerek yeniden üretimi sonucu artı üretim meydana gelmiştir. Artı üretim yapmaya başlayan yerleşik hayata geçen insan toplulukları, artı üretimin yönetimi için dışa kapalı bir köy ekonomisi oluşturmuşlardır (Timuroğlu, 2006:1-2). Artı üretimin yönetimi ihtiyacı sonucu oluşan dışa kapalı köy ekonomisini ilk organize yönetim olarak söylemek mümkündür. Çeşitli sebeplerle toplumsal farklılaşmaya uğramış insan toplulukları, farklılıkların doğurduğu sonuçlardan (sınıf eşitsizlikleri vb.) dolayı zaman içerisinde yönetme – yönetilme ihtiyacı hissetmiştir.

En eski uygarlıklardan biri kabul edilen Sümerliler'in Ur kentindeki rahipler, M.Ö. 3000 yılında taş tabletlerde bazı kayıtlar tutmuşlardır. Bu kayıtlardan bazılarında kullandıkları yönetim uygulamalarına yer verilmiştir. Yazıyı yönetimsel süreçleri kontrol etmek için geliştirmiş olabilecekleri söylenmektedir. Yine Roma Katolik Kilisesi'nde meslek tanımlamaları, gruplamalar, herkes için görev tanımlamaları belirli ve net olarak kullanılmıştır. Papa'dan ruhani olmayan sınıfa kadar kademelendirme yapılması ve yönetim zinciri oluşturulması da kilisenin yönetim bilimine katkılarındandır. Bir diğer katkı, yönetim ve danışma kavramlarının birlikteliği üzerinedir. Kilisede uygulamalarında zorunlu ve ihtiyari danışmanlık söz konusu

olmaktadır. Kilise üyelerinden bazıları karar alırken hiyerarşi içinde bulunan diğer üyelerden fikir almak zorundadır. Kurmay (ihtiyari) olarak görev yapan danışmanlar, fikir verdikleri yetkililerce görevden alınamamaktadır. Fikirlerinde ve önerilerinde özgür olmaktadırlar. Dolayısıyla en doğru olduğuna inandıkları fikri savunmaktadırlar (Hodgetts, 1999:34).

Modern yönetim düşüncesi 100 – 150 yıl gerilere karşılık gelmektedir. Oysa yönetim kavramı insanların toplu olarak yaşadığı her yerde var olup, uygulamanın temelleri çok önceden atılmıştır. Önemli sayılabilecek uygulamalardan biri Mısır piramitlerinin inşaasında görülmektedir. Mühendislik açısından başarılı bir eser olan (Giza'da inşa edilen) dev piramit, inşa sürecindeki yönetim uygulamaları açısından da oldukça önemli olmaktadır. Her yıl 100.000-120.000 arasında kişinin çalışmalarına katıldığı projenin sonucunda bazı sonuçlar ortaya çıkmakta; bu kadar fazla çalışanın olması bir sivil hizmet uygulaması ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Taş kesip fiziksel güç harcayan çalışanların organize edilmek dışında temel ihtiyaçları olan beslenme ve barınma için de desteğe ihtiyaçları olmaktadır. Bu sebeple idari bürokratik bir sistem gerekmektedir. Çalışanlarda oluşan hizmet etme farkındalığı aileleri ve köyleri için olduğu gibi ulusal üyeliklerini ve aitlik duygularını da geliştirmektedir. Benzer şekilde Çin, Yunan medeniyetleri de çeşitli yönetim uygulamaları kullanmıştır. Savaş sanatlarıyla ilgili yazılan ilk eser olarak bilinen Sun Tzu'ya ait eserde yönetim stratejileri, planlama faaliyeti ve liderlik gibi önemli kavramlara yer verilmiştir (Akın, 1997:8-9).

Antik Yunan dönemi ve sonrasında bazı düşünürlerin yönetim hakkında düşüncelerini açıkladığı ve yönetim kavramını açıklamaya çalıştıkları bilinmektedir. Çin'den İslam İmparatorluklarına, Roma İmparatorluğu'ndan Avrupa'ya kadar her toplulukta yönetim çalışmalarına rastlanmaktadır. Tarihsel zenginliğinin ötesinde, yönetimin sistemsel ve bilimsel yaklaşım anlamında modern çağdaki öncüsü "Prusya Kameralistleri" olarak kabul edilmektedir (Şaylan, 1978:6-7).

Yönetim kavramı, Kameral Bilim adıyla 1727 yılından itibaren Prusya'da bir bilim olarak öğretilmeye başlanmıştır. 16. yüzyılda başlayarak 18. yüzyıla dek varlığını koruyan Merkantilist düşüncenin bir sonucu olarak ekonomik refahı devlet aracılığıyla sağlama isteği Kameralizm aracılığıyla sağlanmak istenmiştir. Kameralizm, yönetsel işleyiş aracılığı ile ekonomik refah sağlama amacını bilimsel açıdan destekleyen toplumsal ve ekonomik bilimlerin birleşimidir. Toplumsal refahı sağlayan kaynakları ve

araçları tespit etmek amacı yolunda Kameralizm, ekonomi dallarıyla ilgili bağları araştırmış ve devlete düşen ekonomik görevler üzerinde çalışmıştır. Devlet yönetimini sistemleşmiş bir öğretiye dönüştürmeye çalışırken yönetimin sanat yönüne de ağırlık vermiştir. Örgütün ve personelin kimi sorunlarıyla birlikte maliye, iktisat ve muhasebeyi işlemiş; yönetimde rasyonellik amacına yönelmiştir (Ergün & Polatoğlu, 1988:9-10).

Şaylan, Prusya Kameralistlerini yönetimin modern çağdaki öncüsü olarak görmektedir. Bakkalcıbaşı (2017) ise, "*Yönetim tarihi, 'klasikler' adı verilen ilk yönetim bilimcilerin ortaya çıkmasıyla başlar*" (s.430) görüşündedir.

Frederick W. Taylor'a (1997) göre "*Yönetim düşüncesi kademeli olarak ortaya çıkmış bir gelişmedir*" (s.35). Taylor'un ifadesinde olduğu gibi Yönetim Bilimi, zaman içerisinde çeşitli kademelerden geçmiştir. Evrenin değişimi ve teknolojinin ilerleyişinde olduğu gibi kademelenme, yönetim biliminin doğasında da söz konusu olmaktadır. İnsanlık tarihinden bugüne var olan bir amaç birliği unsuru, idare ve başa çıkma yöntemi olan "yönetim" insan topluluklarının çoğalması ve insanların yaşam koşullarındaki değişimler ile birlikte önemini artırmaktadır. Çeşitli toplulukların uygulamalarıyla, yönetim yaklaşımlarının gelişimiyle yorumlanmaya, kavranmaya ve geliştirilmeye çalışılmaktadır. Yönetim bilimi kuramlar çerçevesinde bir gelişim sergilemektedir. Yönetim biliminin geçirmiş olduğu kuramsal gelişme; klasik, neo-klasik ve modern yaklaşımlar doğrultusunda gelişim göstermektedir (Leblebici, 2008:99).

1.2. Yönetim Kuramları

Bilimsel yönetim öncesinde çalışanlar, şeflerinin kontrolü altında ve sosyal kast sistemiyle temellenen, siyasi yetkilerin nezaretçilerin elinde olduğu bir sistemde çalışmaktaydılar. Söz konusu dönemde zanaatkârlar için bir meslek derneği sistemi olan loncalar kurulmuştur. Bugün kullanılan meslek birliklerinin ilk kullanımlarını o dönemdeki loncalar oluşturmuştur. Bilimsel yönetim kavramının kullanımı öncesi yönetim üzerinde çalışma yapan ve bilimsel yönetim düşüncesinin gelişmesine katkıda bulunan araştırmacılar da bulunmaktadır. Adam Smith'in Ulusların Zenginliği adlı eserinde üretim ve gelir dağılımı kuramları yer almaktadır. Orijinal adı "Wealth of Nations" olan eserde geçmiş dönem bu kavramlar açısından incelenmektedir. Adam

Smith, iş bölümünün ulusal refahı arttırma konusunda en önemli unsur olduğunu söylemektedir. İş bölümüyle birlikte teknik ilerleme sağlanmakta, üretim artmakta ve sermaye birikimi sağlanmaktadır. Değişim gerektiren iş bölümü, piyasadaki büyüklüğe bağlı olarak sınırlanmaktadır. Smith'in incelediği iktisadi unsurlardan biri olan iş bölümü, daha sonra yönetim bilimi üzerine çalışan diğer araştırmacılara da katkı sağlamıştır. Yönetimle ilgili yazılan ilk eserin sahibi Charles Babbage'dir. Babbage, "Makineler ve İmalatçıların Ekonomisi" adlı eserinde, örgütlerin yönetime dair sorunlarına çözümler aramıştır. Bir reformist ve aynı zamanda işletmeci olan R. Owen, insan kaynakları konusuna önem veren ilk kişilerdendir. Diğer işletmecilerin çalışanlara bir makine gibi bakmakta olduğu bir dönemde Owen çalışanlarına önem vererek verilen ücretleri yükseltmiş ve çalışma sürelerini kısaltmıştır. Yemek yardımıyla dinlenme merkezleri sağlama gibi yeni hizmetler vermiştir. Böylelikle Owen'un tekstil üzerine çalışan fabrikası verimliliği yüksek, örnek bir işletme haline getirmiştir (Koç & Topaloğlu, 2010:45-46).

Yönetim bilimi için evreler ve yapılan çalışmalar hakkında fikir sahibi olmak gerekmektedir. Yönetim kavramının bir disiplin olarak ele alınışı 19. yüzyılın ilk çeyreğinde söz konusu olmaktadır. Yönetim bu tarihten başlayarak oldukça hızlı bir gelişim göstermiş, farklı teorilere konu olmuş ve üzerine çeşitli kuramlar geliştirilmiştir (Demirel Göle, 2013:67-68).

Yönetim biliminin 1980'lerde büyük bir değişim geçirdiği ve yeni bir kavram olarak var olduğu görülmektedir. 20. yüzyılın başında Taylor'un "Bilimsel Yönetim İlkeleri" kitabıyla klasik dönemini yaşayan yönetim kavramı, 1930'larda neoklasik düşüncede, 1950'lerde modern ve 1980'lerde postmodern kuramlarda varlığını sürdürmüştür (Barca & Özcan, 2010:2).

1.2.1. Klasik (Geleneksel) Yönetim Kuramı

Bu yönetim kuramında, insanın ekonomik güdülerle hareket eden tembel bir varlık olduğu savunulmaktadır. Bu sebeple denetim ve yönetim bu kuram bakımından önem kazanmaktadır. İnsanların tembel varlıklar olduğu öngörüldüğünden verimlilik için sıkı bir denetim gerektiği düşüncesi savunulmaktadır. Sanayileşmeyle birlikte söz konusu olan kitle üretimiyle, yönetimsel ve örgütsel anlamdaki sorunlar için bir çözüm yaklaşımına ihtiyaç duyulmuştur. Klasik yönetim kuramı bu ihtiyaç doğrultusunda ortaya çıkmıştır (Alkuş & diğerleri., 2013:32).

Baransel'e (1979) göre, yönetimin felsefi boyutundan bir bilim olarak kabulüne varan süreci başlatan nokta endüstri devrimidir. Endüstri devrimi öncesinde yönetim, birtakım filozofların alanına giren bir bilgi konusudur ve yöneticinin kim olacağına, yönetimin nasıl olması gerektiği gibi sorunlara bir çözüm aramaktadır. Kameral bilim kürsüleri ve özel sektördeki yönetim çalışmaları ile profesyonel yöneticilik ve yönetim eğitimi kavramları söz konusu olmuştur. Böylece öğüt ve danışmanlık devri sona ermiş, örgütsel alanda köklü ve nitelikli bir değişiklik kendini göstermiştir (Kayıkçı, 2017:700).

Klasik dönemi başlatan; 19. yüzyılın sonlarında kullanılan bürokrasi kavramıdır. 20. yüzyıla gelindiğinde kendi içinde farklı açılımlarla devam etmekte ve yönetsel teori ile tamamlanmaktadır (Leblebici, 2008:100). Yaygın görüş, klasik yaklaşımın yönetim biliminin temeli olduğu üzerinedir. Klasik kuram, mevcut olan kaynakların en verimli şekilde kullanılmasıyla örgütsel amaçlara ulaşmayı hedeflemektedir. Klasik yaklaşım kendi içinde üç alt bölüme ayrışmakta ve bu bölümler Taylor, Fayol ve Weber öncülüğünde ele alınmaktadır (Göle, 2013:67).

Baransel'e göre; klasik yönetim düşüncesi bazı varsayımlara dayanmaktadır. Verimlilik, kaynakların etkin kullanımına bağlı mekanik bir süreçtir. İnsan rasyonel bir varlıktır ve yönetimde kişi ve grupların rasyonel davranışları önem kazanmaktadır. Çalışanlar, üstlerinin yönlendirmeleri ile ilişkilerini yürütmektedir. Görev sınırları net bir şekilde belirtilmezse bu sınırların dışına çıkmaları mümkün olmaktadır. Etkinliğin tahmin edilebilmesi ve faaliyetler arası ilişki düzeni görevlerin önceden net bir şekilde belirlenmesiyle sağlanabilmektedir. Yönetim, bireyler arası resmi faaliyetlerle ilgili olmaktadır. Grup faaliyetlerinin yönetilmesinde şahsiliğe yer verilmemekte, objektiflik esas alınmaktadır. Planlama ve kontrol faaliyetleri üst kademelere ait olmaktadır. Yetki en üst kademede toplanmakta ve yukardan aşağıya basamaklı olarak devredilmektedir. Uzmanlaşma, verimliliği artırmakta ve kontrolü kolaylaştırmaktadır. Yönetim işlevi belirli ve evrensel olmaktadır (Ertekin, 2017:68).

1.2.1.1.Bilimsel Yönetim

Bilimsel yönetimin öncüsü olan Taylor'un amacı; bir işte verimliliği maksimize etmek ve bu işi yapan işçilerin en verimli yöntemi uygulayabilmelerini sağlamak için eğitilmelerini sağlamaktır (Akın, 1997:12).

Taylor, bilimsel bir metot geliştirerek verimliliği arttırmaya çalışmıştır. Klasik bürokrasi düşüncesinin tersine, yetki sorunlarıyla değil örgütsel verimlilik kavramıyla ilgilenmiştir. Taylor'a göre bilimsel yönetim; toplanıp analiz edilmiş, gruplara ayrılmış, kurallarla yasalar olarak bölümlenmiş bilgilerle, yöneticilerle çalışanların yetki ve davranışlarında toplu bir değişim ve yeni bazı öğelerin birlikteliği olarak nitelendirilmektedir (Aydın, 2011:99).

Bilimsel yönetim yaklaşımına göre yönetimin amacı, tüm çalışanların gönencini sağlayarak işverenin refahını sağlamak olmalıdır. Maksimizasyon ve refah, sadece işverenler ve kar sahipleri açısından değil çalışanlar açısından da sağlanmalıdır. Çalışanlar açısından yüksek refah, diğer işçilerden fazla ücret verme yoluyla sağlanmamalıdır. Çalışanlar, sahip oldukları yeteneklerin sağladığı imkânlarla verimlilikleri en üst düzeye çıkarılarak ve bu tür işleri gereklilik halinde yapabilecek hale getirilerek maksimum verimlilik yaratabilecektir (Taylor, 1997:21).

Taylor, eski yönetim sistemlerinde başarının işçi gayreti ile bağdaştırıldığını söylemekte ve bu gayreti elde etmenin kolay olmadığını belirtmektedir. Yeni sistemde yönetenlerin yeni sorumluluklar üstlenmesi gerekmektedir. Geçmişten süregelen sistemde işçilerin sahip olduğu bilgilerin toplanıp düzenlenmesi, analiz edilmesi ve işçilerin günlük rutin çalışmalarında faydalı olacak kurallara dönüştürülmesi gerekmekte ve bu sorumluluk yönetenlere ait olmaktadır.

Bilimsel yönetimin veriminin yüksek olması, çalışanın çabasıyla yöneticilerin üstlendiği görevlerin birlikteliği sayesinde olmaktadır (Taylor, 1997:43-44). Bilimsel yönetim düşüncesinde, sadece işçiler için değil yöneticiler için de analitik ve bilimsel olarak belirli ölçülerde hareket etme söz konusu olmaktadır. İşçiler gibi yöneticilerin de standart kalıplarında davranması gerekmektedir. Geleneksel, tahmine dayanan ve subjektif yönetim anlayışından daha çok, kanıtlanmış bir gerçeklikle temellenen bir yönetim anlayışı öngörülmektedir (Leblebici, 2008:106).

Taylor, işleri bölümlere ayırarak çözümlemiş ve dönemin şartlarına göre oldukça yüksek verimlilik artışı yaratmıştır. Çalışmasında gereksiz hareketleri ortadan kaldırarak hızlı ve etkili iş yapma için gereken yenilikleri ortaya koymaya çalışmıştır. Tekdüzelilik, hareket ve zaman etüdü, daha fazla verimin sağlanması, denetleme gibi konuları incelemiştir (Koç & Topaloğlu, 2010:48).

Taylor, organizasyon üzerinde yoğunlaşırken yine bu kurama destek veren H. Gantt, daha çok işi yapan kişiyle ilgilenmiştir. Ücret sistemi ve Gant çizelgesi üzerine çalışmalar yapmıştır. Günümüzde kullanılan PERT[1] yönetiminin dayanağı bu çalışmayla atılmıştır. Taylor, ücret sistemi konusunda maaş kesintisi ve cezalarla ilgilenirken Gantt bu sistemi tersine çevirerek ödüllendirmeler üzerinde durmuştur. Taylor'un sistemsel sakıncalarını ortadan kaldırmak için geliştirilen bu yöntemde işveren belirli bir ücreti çalışana garanti etmektedir. Bununla birlikte ulaşılması gereken üretim miktarını belirtmektedir. Bu miktarı aşan üretimde bulunan işçiler %20 ile %80 arasında işveren tarafından önceden belirlenen standartlarda prim almaya hak kazanmaktadır (Demirel Göle, 2013:69). Gantt bu şekilde hem tüm standart çalışanlara belirli bir ücret garantisi sağlamayı hem de daha çok çalışanların ödüllendirilmesini amaçlamıştır. Gantt çizelgeleri günümüzde de aktif olarak kullanılmaktadır (Koç & Topaloğlu, 2010:50-51).

Bilimsel Yönetim Yaklaşımı'nı benimseyenler olduğu gibi eleştirenler de bulunmaktadır. Simon, Taylor'un yaklaşımını tamamıyla eleştirmektedir. Bu eleştirinin sebebi Taylor'un yaklaşımının; hareket, güç ve yorgunluk gibi fiziksel değişkenlere dayalı olmasıdır. Simon, otomasyonun gelişmesinde Taylor'un katkısını kabul etmekte fakat bu anlayışın insanlar için uygun bir sistem olmadığını iddia etmektedir. Organizmanın bu ilkelere sığmayacak karmaşıklıkta olduğunu belirtmektedir (Yetiş, 2011).

1.2.1.2.Yönetim Süreçleri Kuramı

Yönetimi süreçlere ayıran bu kuram; bilimsel yönetim yaklaşımına yakın bir dönemde geliştirilmiştir. Bu yaklaşımın öncüleri Henry Fayol ve Luther Gulick'tir. Yönetim Süreçleri Yaklaşımında örgüt yönetimi bir bütün olarak görülmüş, ekonomik etkinlik ve rasyonellik ele alınmıştır (Tomul, 2013:89).

Fayol, 1916'da yazdığı "Sanayileşme ve Genel Yönetim" adlı eserinde yönetsel deneyimlerini yayımlamıştır. Fayol'un hedefi yönetim kavramına çözümlemeli bir bakış açısı getirmektir. Kitabın önemli bölümlerinden biri de yönetimin tanımı ve öğretilmesi düşüncesi üzerinedir (Hodgetts, 1999:42). Aynı zamanda kamu ve özel yönetimi karşılaştırma yaparak aynılıklarını ve ayrılıklarını ortaya çıkarmaktadır (Aykaç, İşbir & Tortop, 2005:14). Fayol, yönetimin bir ders olarak müfredatlarda yer almasını

[1] PERT (Program Evaluation and Review Techinques) – Program Değerlendirme ve İnceleme Tekniği

savunmuştur. Hem teorik hem uygulamada yönetim kavramı üzerinde yoğunlaşmıştır. Yönetim üzerine yaptığı araştırmada yol gösterici ve çözüm kaynağı olabilecek yönetsel bir doktrinin olmadığını belirtmiştir. Fayol bu eksikliğin yönetici adaylarını zorladığını ve yönetim eğitimini imkansızlaştığını belirtmiştir (Şengül, 2007:257-259).

Fayol araştırmalarını bilimsel bir amaç gütmeden verimliliği arttırmak amacıyla gerçekleştirmiştir. Teorik kurallar yerine uygulama kolaylığı olan kurallara ulaşmıştır. Fayol, malzeme, zaman ve işten tasarruf amacını taşıyan bir verimlilik maksimizasyonunu hedeflemektedir. Fayol; açık ve net kurallarla kurulmuş, etkili kontrol yollarının tecrübe ile sağlandığı, uyuşmazlıkları engellemeye dayalı, iyi bir iş planı ve iyi bir organizasyonla hoşgörülü yönetim anlayışını benimseyen bilimsel bir düzen kurmuştur (İnhan, 2012:22).

Faaliyetler incelendiğinde Fayol'un yeteneğe dayalı bir bölümlendirilme yaptığı dikkat çekmektedir. Söz konusu bölümlerde, işçiler için en önemli görünen yetenek teknik yetenek olmaktadır. Teknik yetenek üst kademelere çıkıldığında azalmakta, aşağı kademelere doğru inildiğinde artmaktadır. Benzer şekilde yönetim yeteneği de yukarıya doğru etkinliğini artırmaktadır (Hodgetts, 1999:43).

1.2.1.2.1. Yönetimin Prensipleri

Yönetim kavramının uygulanmasında sorumluluk konusunda daha çok insan öğesi üzerinde durulurken; Fayol ilkelere odaklanmıştır. Fayol; değişen koşullarda aynı ilkelerin kullanılmasının uygun olmadığını, yöneticilerin ihtiyaçlara uygun uyarlamalar yapması gerektiğini belirtmiştir (Hodgetts, 1999:43).

Fayol'un ilkeleri, Tablo 1'de görüldüğü gibi Rice ve Bichoprick tarafından üç bölüme ayrılarak incelenmiştir (Baransel, 1979:136).

Tablo 1 J.L.Gibson ve Diğerlerinin H. Fayol'un 14 İlkesini Gruplandırması

Yapısal İlkeler	Süreç İlkeleri	Sonuçlarla İlgili İlkeler
İşbölümü	Kumanda Birliği	Düzen
Yönetim birliği	Disiplin	Personelin devamlılığı
Merkezcilik	Adil ve eşit muamele	İnisiyatif
Yetki ve sorumluluk	Maaş ve ücretler	Birlik ve beraberlik ruhu
Hiyerarşi ilkesi	Genel çıkarların kişisel çıkarlara üstünlüğü	

Kaynak: Baransel. A. (1979).Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi. İşletme İktisadi Enstitüsü 30.Yıl Yayınları No:9. s.136.

Fayol'un ilkeleri, bilimsel yönetim temsilcilerinin katkılarıyla verimlilik ve etkinlikte avantaj sağlayacak ve yönetime sistemsel bir uygulama sağlayacak bir bilgi birikimi sağlamaktadır. Klasik yönetim düşüncesinin temeli 1900-1920 yıllarında var olmuştur. Fayol'un yaklaşımı genel olması ve temel yönetim fonksiyonlarını içermesi açısından genel yönetim kuramına temel temsil edecek özelliktedir (Baransel, 1979:149).

1.2.1.3. Bürokratik Yönetim Kuramı

Latincede masaları kaplama amacıyla kullanılan koyu renkli kumaşı ifade eden "burra" kelimesi ile Yunanca egemenlik ve yönetimi ifade eden "kratos" sözcüğünü bir araya getiren bürokrasi kavramı ilk olarak 1745 yılında Vincent de Gournay tarafından kullanılmıştır. Fizyokrat bir iktisatçı olan Gournay, bürokrasiyi artan büroların egemenliğini ifade etmek için kullanmıştır. Kavram zamanla içeriğini değiştirerek kapitalist sistemde devlet yönetimini ifade etmek için kullanılmaya başlanmıştır. Bürokrat ve yönetim öğelerinin birliği kısaca bürokratların yönetimi ile ifade edilmektedir. İşbölümü, otorite ve hiyerarşinin devlet yönetimine yansıma biçimi olarak da tanımlanan bürokraside; hiyerarşik üst devlettir. Yapılan iş ise devletin örgütlenme çalışması olmaktadır. Toplumdan ayrı ve üstte yer alan bürokrat kavramı, uzman yönetimini ifade eden yöneticiliğin ekonomik gelişmelerle yenilenmesiyle şimdiki konumuna ulaşmıştır. Bürokrasiyi, devletin örgütlenmesi sırasında toplumdan gelerek ayrışan ve toplum üzerinde yer alan kişilerce yönetim olarak tanımlamak mümkündür (Fişek, 1975:77). Bu kuramın geliştiricisi Max Weber'dir (Koç & Topaloğlu, 2010:58). Steven Lukes'e göre; Weber, meşruluk tezine uygun olarak otoriteleri sınıflandırmaktadır. Üç otoritenin saf haliyle meşru olduğunu savunmaktadır. Bunlar rasyonel, geleneksel ve karizmatik yönetimdir (Ekşi, 2010:191). İlki kanunlar tarafından verilen yetki dahilinde yönetim; ikincisi yetkinin ananevi yöntemlerle kullanıldığı yönetim; üçüncüsü yetkiyi kullanan bireyin etki gücünün kullanıldığı yönetimdir (Koç & Topaloğlu, 2010:60).

Weber'e göre bürokrasi, örgütü düzene sokan ussal ve verimli bir sosyal birimdir. Weber'e göre, ussal bürokrasi yapısına sahip örgüt genellikle verimli olmaktadır. Bir grubun diğerine üstünlüğünü gerektiren bürokrasi, verimli bir üretim sistemidir, kurallar, kanunlar ve hukuk yoluyla meşrulaşmaktadır (Aydın, 2011:98).

1.2.2. Neo-Klasik Yönetim Kuramı

Kreps'e göre 1929 Dünya ekonomik buhranıyla klasik yönetim kuramı geçerliliğini yitirmiştir. Oluşan tepkiler sonrasında insan ilişkilerini temel alan davranışçı örgüt kuramı ortaya çıkmıştır. Bu kuram örgütteki bireyleri tatmin etmek ve kendilerini gerçekleştirebilecekleri bir örgüt yaratmak için örgütteki kişisel ve kişiler arası ilişkileri vurgulamaktadır (Yağmurlu, 2004:39). Neo-Klasik yaklaşım hakkında Göle (2013) *"Temelde klasik teoriye dayanan neo-klasik yaklaşım, klasik yönetimin aksine insanı bir makine olarak görmemekte ve insan unsurunu ele almaktadır"* (s.74) demektedir.

Neo-klasik yönetim kuramının amacı yeni bir yönetim şekli oluşturmak değil, Taylor'un klasik yönetim ilkelerini denemektir. Neo-klasik yaklaşım, klasik yaklaşımda bulunmayan insana odaklanma özelliğine sahiptir. Yaklaşım, örgütün merkezi olarak insanı temel almaktadır. Klasiklerin örgüt odaklılığının aksine neo-klasik yaklaşım; insan ilişkileri, grup ve grup içi davranışlar, algı ve tutumlar, güdüleme, organizasyonda değişme ve gelişme üzerine yoğunlaşmaktadır. Teorinin gelişiminde E. Mayo'nun da aralarında bulunduğu çok sayıda araştırmacı bulunmaktadır. Bu kuramda F. Roethisberger, L. Warner, G. Homans, P. Foller, K. Lewin, C. Barnard, R. Likert, C. Argyris, A. Maslow, D. McGregor gibi birçok araştırmacı etkili olmuştur (Koç & Topaloğlu, 2010:62). Neo-klasik teorisyenleri, 1929 dünya ekonomik buhranının oluşturduğu sorunları bulmak ve algılamak, öznel çözümler üretmek ve çalışanların sorunlarına yoğunlaşarak insan kaynağının en verimli ve rasyonel kullanımı için talep ve kaygılarını ifade etmekle yetinmektedir (Fişek, 1975:163).

Neoklasiklere göre çalışanlar yalnızca ücreti hedeflememektedir. Motivasyon sistemi, ücrete dayalı çalışma modelini eleştirmektedir. İnsanın sosyal ve psikolojik ihtiyaçları olduğunu belirterek sosyal ihtiyaçlara cevap veren bir çalışma düzeni oluşturulmasının paradan daha büyük güdüleme sağlayacağını belirtmektedir. Neoklasik yaklaşıma göre, çalışanlara önemlerinin hissettirilmesi, belirli düzeyde kendi kararlarını vermelerine izin verilmesi gerekmektedir (Şahin, 2004:534).

1.2.2.1. İnsan İlişkileri Yaklaşımı

İnsan ilişkileri kuramının temel amacı, örgütteki insanların davranışsal özelliklerinin örgütün gelişimine ettiği olumlu ya da olumsuz durumların araştırılmasıdır. E. Mayo ve beraberindekilerce yapılan bu araştırma Neo-klasik kuramın başlangıcı niteliği taşımaktadır (Koç & Topaloğlu, 2010:63).

Bateman ve Snell'e (2016) göre insan ilişkileri yaklaşımı:

> "İnsan ilişkileri yaklaşımını savunanlara göre yöneticiler çalışanların huzuru, motivasyonu ve iletişimiyle ilgilenmelidir. Onlara göre sosyal ihtiyaçlar ekonomik ihtiyaçların daha önündedir. Bu nedenle yönetim, çalıştığı bireylerle işbirliğini sağlamalı, iş tatminini üst düzeyde tutmalı ve organizasyonel normlarla bireysel normları uyumlu hale getirmelidir" (s.33).

şeklinde tanımlanmaktadır.

1.2.2.1.1. Hawthorne Araştırmaları

Hawthorne çalışmasının amacı bir sosyal yapı olarak örgütlerin verimliliğini incelemek ve çalışma sistemindeki sorunlarını belirlemektir. Personel memnuniyeti ve verimlilik etkisi üzerinde duran çalışmada, örgüt üyelerinin motivasyonunu artıracak yöntemler araştırılmıştır (Aydın, 2011:107-108). Araştırmalar binlerce işçi üzerinde yıllarca sürmüştür. Resmi olmayan ilişkilerin büyük önem taşıdığına ulaşılmış; insan öğesinin, örgütün içinde bir ilişkiler bütünü olduğu ve verimlilikteki önemi ile yöneticilerin tutumlarının önemi tespit edilmiştir (Asunakutlu, 2001:10).

Aydınlatma deneyleri sırasında çalışma koşullarının değişiminin verimliliğe etkisi araştırılmak istenmiştir. İlgili araştırmada kayda değer bir değişim saptanmamıştır. Bazı durumlarda ışık oldukça azaltılmasına rağmen üretim devam etmiştir. Araştırmacılar, üretkenliğin devam etmesini, çalışanların izlendiğinin bilincinde olmasına bağlamıştır. Hawthorne etkisi olarak bilinen bu araştırmanın sonucuna göre çalışanlar nesnel faktörlerden daha çok fizyolojik ve sosyal faktörlerden etkilenmektedirler. Dört aşamada devam eden çalışmada çalışanlarla görüşmeler de yapılmış; Mayo ve arkadaşları, çalışanlarının davranışlarının formel olmayan çalışma grubundan etkilendiğine ulaşmıştır (Bateman & Snell, 2016:33).

Roethlisberger'e göre deneyi hazırlayanlar; çalışanların iş çevresiyle ilgili memnuniyetlerini ve nasıl hissettiklerini öğrenmek istemişlerdir. Araştırmacıların düşüncesindeki ekonomik insan düşüncesi araştırma sonucunda tamamen değişmiştir.

Araştırma neticesinde çalışanların ekonomik davranışlarda bulunmayıp duygularıyla hareket ettikleri tespit edilmiştir (Yağmurlu, 2004:40).

Hawthorne araştırmaları sonucunda yöneticilerin başarı için daha çok unsura odaklanmaları gerektiği, insan ilişkilerinin etkin olduğu sosyal bir sistemi yönettikleri ve bu sistemin bir üyesi oldukları ortaya çıkmıştır (Koç & Topaloğlu, 2010:64). Üretimde verimliliği arttıran veriler, çalışanlar arası iletişim ve yaratılan kurallara dayanmaktadır (Şahin, 2011:74). Hawthorne araştırmalarının sonuçları için bkz Tablo 2.

Tablo 2 Hawthorne Araştırmalarının Sonuçları

Hawthorne Araştırmalarının Bireylerle İlgili Bulguları	Hawthorne Araştırmalarının Örgütlerle İlgili Bulguları
1. Klasiklerin ortaya koyduğu "akılcı ekonomik insan" modelinin geçerli olmadığı ortaya çıkmıştır.	1. Örgütler, arasında karşılıklı bağımlılık, bulunan bir "sosyal sistem"dir.
2. Grup içinde çalışan kişiler, grup aracılığıyla ihtiyaçlarını giderirler.	2. Örgütlerin iki önemli işlevi vardır: Birincisi, mal ve hizmet üretmek, ikincisi de örgütte çalışan insanlara tatmin sağlamaktır.
3. Çalışanların değişikliklere karşı her zaman mantıksal tepki göstermesi mümkün değildir.	3. Örgütler bir sosyal sistem olduğu kadar bir "duygu sistemi"dir.

Kaynak: Şahin, Y. (2011). Yönetim Bilimi Ve Türk Kamu Yönetimi. Trabzon: Murathan Yayınevi. s:74.

1.2.2.1.2. İnsan Grubu Kuramı

Bu kuram Homans tarafından geliştirilmiştir. Homans, yöneticilerin informel iş gruplarından korktuğunu ifade etmektedir. Grup içi bağın kuvvetli olması yöneticinin kontrolünü azaltmakta ve verimi düşürmektedir. Homans, yaptığı araştırmada iş grupları ilişkilerine yoğunlaşmış, nedenleri üzerine sosyal bir model geliştirmiştir. Homans'ın geliştirdiği modelde yer alan kavramların farklılığına karşı grup içi bağlar sosyal ilişkilerden kaynaklanmaktadır. Bir öğede oluşacak farklılık diğer ikisi üzerinde etkili olmaktadır. Bu üç öğe arasındaki karşılıklı ilişki, işler ve duygular arası denge oluşuncaya kadar devam etmektedir. Denge oluştuğunda grup üyeleri oluşan normlar ve beklentilere uygun davranmaktadır. Bağlılığın oluşması durumunda grup, üyeler için çekici olmakta ve üyeler gruptan kopmak istememektedirler (Koç & Topaloğlu, 2010:64-65).

1.2.2.1.3. Yankee City Araştırmaları

Araştırma 1947 yılında bir ayakkabı fabrikasında sosyal antropolog W.Lloyd Warner tarafından yapılmıştır. Warner, sosyal ve teknolojik gelişimlerin insan davranışlarına etkisini incelemiştir. Bu değişimlerde Warner; insan saygınlığı, statü ve insanlar arası ilişkiler göz önüne alınarak planlı bir değişim yapılmasını savunmaktadır (Akpınar & Öğütoğulları, 2016:39).

1.2.2.1.4. Grup Dinamikleri

Davranışsal Yönetim Yaklaşımı'nın önemli isimlerinden biri olan Follet, çalışanların mekanik bir makine gibi görülmemesini, insani yönüyle ele alınmasını savunmaktadır. Follet, fiziki ihtiyaçlarla birlikte psikolojik ve sosyolojik ihtiyaçların da önemsenmesi gerektiğini söylemektedir. Örgütlerde koordinasyon, iş birliği ve yetki paylaşımını savunmaktadır. Bu yaklaşım kendi kendini yöneten gruplar kavramıyla da ifade edilmektedir (Koç & Topaloğlu, 2010:65). Alkuş vd. (2013) göre; "*Follett, yazınında 'Hal Yasası – The Law of Situation' na bağlılığını dile getirerek, hal kavramı ile örgütün bir bütün olarak, değişen ve gelişen karşılıklı etkileşimler ağının sağlıklı bir süreç üretmesini kast etmektedir*" (s.46).

Follett, örgütlerde grup etkinliğinin önemine, örgütsel yaşamda uyum ve bütünleşmenin rolüne ve farklılıkların etkilerine dikkat çekmiş, hal yasası temelinde otoriteye önem vererek tek otorite anlayışını reddetmiş, ortak karar alma süreçlerinin önemini ifade etmiştir. Follett, örgütteki bireyleri ve çalışanlarla birlikte tüm örgütü saracak, bilinçli bir bütünleşmeden bahsetmektedir (Alkuş & diğerleri., 2013:46-47).

1.2.2.1.5. Güç Alan Analizi

Güç alan analizi, zaman temelli bir problem çözme planlama yöntemi olarak Kurt Lewin tarafından tasarlanmıştır. Değişim yolunda örgüte yardımcı olan bir analiz tekniğidir (Gökçe, 2005:331). Güç alan analizinin temeli, bilimsel bir sisteme dayanan ve örgüt dışından gelen bir değişim yardımı yoluyla örgütün kendi sorunlarını fark etmesinin sağlanması ve çözüm oluşturmasıdır. Hedeflenen değişim, örgütteki üyelerin davranışlarını farklılaştırmalarını sağlayarak bir ilişki sistemi oluşturmaktır. Bulunan sorunlar ve çözümler sisteme ait olduğu için yapılan değişiklikler daha çabuk benimsenmekte ve başarı şansı daha yükselmektedir (Dicle & Dicle, 1977:44-45). Lewin bir değişim durumunda iki temel güç olduğunu savunmaktadır. Bunlardan ilki, bir yönde devam eden ve duruma etki eden sürükleyici güçlerdir. Güçler, değişikliği

başlatmak ve sürdürmek üzere hareket etmektedirler. Yönetim tarafından gelen verimliliği arttırmak amaçlı baskılar veya teşvikler bu grupta değerlendirilmektedir. İkincisi, kısıtlayıcı ve sınırlayıcı olan; muhalefet, ekipmanların bakımsızlığı ve üretimi sınırlayıcı güçlerdir. Sürücü güçler, kısıtlayıcı güçler seviyesinde olduğunda denge kurulmaktadır (Koç & Topaloğlu, 2010:66).

1.2.2.2. Davranışsal Yaklaşım

Neo-klasik düşüncenin ortaya çıkışında disiplin içi ve disiplinler arası toplanan bilgiler önemli rol oynamıştır. Hawthorne araştırmaları sonucunda ortaya çıkan yaklaşım, 1924 yılında başlamıştır. Klasik öğretinin devamı niteliğinde etkinliğe dayalı bir bilgi birikimini hedeflemiştir. Diğer yandan sosyal psikologlar ve sosyologlar araştırmadan önce yönetimde davranışsallık fikrini geliştirmişlerdir (Barca & Özcan, 2010:12).

Öğüt ve Öztürk'e (2007) göre; "*Chester I. Barnard, ilgisini daha çok yönetimin psikolojik ve sosyolojik boyutlarına yönelterek; yaklaşımını işgücü içindeki insanların birbirleri arasındaki etkileşimi de kapsayacak şekilde genişletmiştir*" (s.32). Barnard'a göre örgütün en stratejik faktörü üst düzey yöneticidir. Tüm süreç üst düzey yöneticinin üç fonksiyonu aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu fonksiyonlar; uygun bir iletişim sisteminin kurulması ve uygulanması, çalışanlardan mümkün olduğunca yüksek verim sağlama ve ödüllendirme, kurum amaçlarının genel bir plan aracılığıyla formüle edilmesidir. Barnard, kitabında çalışanların işbirliğine ikna edilmesinin gerekliliğinden bahsetmektedir. Salt yazılı emirler kurallara uymada yeterli görülmemektedir. Bu şekilde Yetkinin Kabulü Teorisini ortaya çıkarmıştır. Yöneticiler yetki kabulünde bazı yaptırımlar uygulamaktadır. Astların rızasını almanın kolay olduğunu savunmaktadır. Çalışanların her birinin sahip olduğu bir kayıtsızlık bölgesi vardır ve bu noktada olan emirler sorgusuz yerine getirilmektedir. Kayıtsızlık bölgesinde çalışanın razı olduğu ve organizasyon adına yapmayı kabul ettiği fedakarlıklar yer almaktadır. Diğer istekler nötr alanda olsun olmasın öncelikle çalışan tarafından sorgulanmaktadır. İyi bir yönetici çalışanlara örgüte verdiklerinden daha fazlasını aldıklarını hissettirmektedir. Bu eylem kayıtsızlık bölgesini genişleterek daha fazla emre itaati sağlamaktadır. Kayıtsızlık bölgesi genişletildiğinde çalışanın emri reddettiğinde diğer çalışanlar emre itaat için baskı uygulamakta ve organizasyon içi istikrar sağlanmaktadır (Hodgetts, 1999:55-57).

Barnard'ın teorisi somut pratikle oluşturulmuştur. İşletmelerin sosyal bir sistem olduklarını, sistem içi ilişkilerde haberleşmenin önemli olduğunu, ücretin yanı sıra toplumsal ve psikolojik ödüllerin de verilmesi gerektiğini, doğal gruplanmanın örgütün yapısına uygun olduğunda olumlu sonuç verdiğini ve gruplaşmadan örgüt gerçeklerinin ortaya koyulabileceğini göstermiştir (Fişek, 1975:166).

1.2.2.2.1. X ve Y Teorisi

McGregor tarafında geliştirilen bu teori, yine McGregor tarafından yazılan "Organizasyonların İnsani Yönü" adlı eserde yönetici davranışlarının, örgütün diğer üyelerinin algılanma şekline bağlı olduğunu belirtmektedir. Bu da yönetimle ilgili X ve Y teorisinin gelişimine sebep olmuştur. Bir kuram otokratik bakış açısıyla diğeri ise davranışlara dayalı olarak temellendirilmiştir (Tomul, 2013:97). McGregor, Maslow tarafından yapılan çalışmalardan esinlenmiştir. Özellikle Maslow tarafından ortaya konulan insan ihtiyaçlarının önem derecesine göre sıralanıp hiyerarşik çizelgede düzenlendiği; birinci sıradaki kişisel tatmine ulaşma, McGregor'un da çalıştığı konulardan biri olmuştur. Klasik yönetsel faaliyetler ile X; yönetsel faaliyetlerde insan ilişkileri ile örgütsel faaliyetlerin bir arada bulunduğu durumlar ile Y teorisi temsil edilmektedir (Öktem, 1991:48).

McGregor'un X teorisi; ortalama düzeydeki insanların çalışmayı sevmediğini ve kaçış yolları aradığını, sorumluluk almak yerine güvenliği önemsediklerini ve yönetilmeyi tercih ettiklerini söylemektedir. Bu insanların önceliği kendi istekleri ve bencil güdüleri olmaktadır. Örgüt amaçlarını ikinci plana atmaktadırlar. Bunu yapmamaları için baskı altında ve kontrollü bir ortamda olmaları gerekmektedir. Ceza korkusuna sahip olmalıdırlar. Aynı zamanda değişikliklerden hoşlanmamakta ve sorun çözmekle ilgilenmek istememektedirler. Ekonomik talepleri önemli olmaktadır. X teorisinde insanın örgüt amaçlarına karşı ilgisiz olduğu, değişimlere kapalı olduğu, zeka anlamında her bireyin neredeyse eşit olduğu kabul edilmektedir. X teorisine göre yönetici otorite sağlamalı, yetki devri mümkün olduğunca az yapılmalı, ilkeler ve kurallar net belirlenmeli, ceza uygulamalarına yer verilmelidir (Şahin, 2004:532).

McGregor tarafından ortaya konulan Y teorisi; insanların davranışsal boyutları ile ilgili olarak bazı hipotezlerde bulunmaktadır. Çalışırken, fiziksel ve zihinsel olarak bir emek sarf edilmektedir. Bu, insanların istirahat etmeleri ya da eğlenmeleri kadar olağan görülmektedir. Çalışanlar örgütsel hedeflerin denetlenme ve cezalandırılma

korkuları olmaksızın süreci yönetme ve kendi eylemlerini denetleyebilme imkanına sahip olmaktadır. Çalışanlar, ödüllendirilme güdüsü sebebiyle örgütsel hedefleri içselleştirip işe bağlanmaktadır (Koç & Topaloğlu, 2010:69).

Sorunların çalışan davranışlarından kaynaklı olmayıp, yönetenlerin eksikliklerinden kaynaklı ortaya çıktığı görülmektedir. Y teorisinde bütünleştirme en önemli ölçüttür. Örgüt üyelerinin kendi öz çıkarlarını örgüt çıkarları ile bütünleştirebilmesi için yöneticilerin bu yönde faaliyetler yürütmesi gerekmektedir (Öktem, 1991:50). Yöneticilerden beklenen, çalışanları teşvik etmek ve çalışanların gelişimlerine imkan tanımaktır. Y teorisi etkin bir kuramdır. Potansiyel olarak insan kaynağını aktif kullanmaya çalışmaktadır. İnsanların güdülenmesi için katılım, yetki devri ve iş genişletme kavramlarını kullanmaktadır (Şahin, 2004:533). Geliştirilen bu teoride esasen yönetsel faaliyetler bakımından örgütün güvenilirliği önem kazanmaktadır. Klasik yönetsel süreçlerin uygulandığı durumlara nazaran, Neo-Klasik yönetsel süreçler daha güvenilir özellikler taşımaktadır (Asunakutlu, 2001:12).

1.2.2.2.2. Yönetim Sistemleri Kuramı

Rensis Likert tarafından McGregor'un çalışmalarından etkilenerek yapılan çalışmalar neticesinde yayımlanan eserler ile insanlar arası ilişkilerin ve davranışların detaylı bir şekilde incelendiği bunun yanında da yönetici davranışlarını gruplandıran bir düşünce modeli oluşturulmuştur (Akpınar & Öğütoğulları, 2016:42; Kır & diğerleri., 2017). Likert yaptığı araştırma ile katılımcı yönetim kavramını geliştirmiştir. Katılımcı yönetimi savunmuş ve bunun yanında çalışanlar arası iletişimin de sağlanmasını savunmuştur. Bu görevi yöneticiye vermiştir. Likert, yöneticilerin etkinliği sağlayabilmeleri ve işletmeciyi etkileyebilmeleri için astlarının da yetenekli olması gerektiğini söylemektedir (Yağmurlu, 2004:42).

Likert 200'ün üzerinde yaptığı araştırmalarda yönetim sistemleri ve liderlik yaklaşımlarını 4 grupta toplamıştır. Her grup belirli varsayımlara dayanmaktadır (Bakan & Bulut, 2004:157).

Likert'e göre liderlik yaklaşımları;

- Sistem 1 Sömürücü – Otoriter Yönetim: Bu yönetim yaklaşımı McGregor tarafından ortaya konulan X kuramı ile benzerlik göstermektedir. Sistem 1 yöneticileri, sorunların çözümünde çalışanlara sınırlı bir yetki vermekte, çalışanların yaptıkları işler takip edilerek denetim altında tutulmaktadır.

Çalışanlar korku ve ceza ile motive edilmektedir. Çalışanlar ile yönetim arası iletişimin zayıf olduğu bu yönetim yaklaşımında çalışanlar örgütü ilgilendiren karar alma süreçlerinde yer almamaktadırlar (Yağmurlu, 2004:42). Örgütsel konularda, oluşturulacak hedeflerin tespitinde son söz mercii olarak çoğunlukla yöneticiler yer almaktadır (Koç & Topaloğlu, 2010:70).

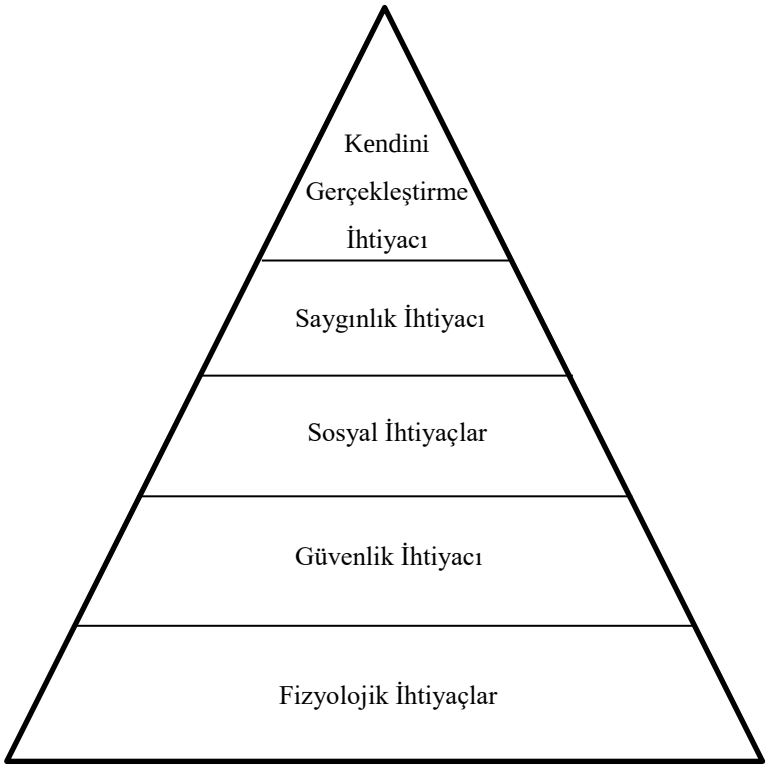
- Sistem 2 İyiliksever – Otoriter Yönetim: Bu yönetim yaklaşımında çalışanlar; ödüllendirme ve cezalandırma gibi yollarla ölçülü ve kaygılı bir yönelim göstermektedir (Bakan & Bulut, 2004:158). Bu yönetim yaklaşımında az da olsa çalışana güven vardır. Örgütün misyonları üst kademe yöneticiler tarafından belirlenirken, örgütü ilgilendiren bazı konularda alt kademede yer alan yöneticilerin de görüşlerine başvurulmaktadır (Yağmurlu, 2004:42).
- Sistem 3 Danışmacı Yönetim: Yönetim çalışanlara tam güven duymasa da büyük ölçüde bir güven ilişkisi bulunmaktadır. Çalışanlar ödül, sorunların çözümü ve nadiren de ceza gibi motivasyon araçlarıyla motive edilmektedir. İletişim üstten asta, asttan üste olmak üzere çift yönlü bir şekilde olmaktadır. Örgüt misyonu ile ilgili planlamalar üst kademe yöneticiler tarafından yapılırken, iş ve işleyiş süreçleri ile ilgili karar alındığı durumlarda çalışanların da söz sahibi olduğu görülmektedir. Çalışanlar yapılan işlerin kontrolü noktasında yetkilendirilmektedir (Bakan & Bulut, 2004:158).
- Sistem 4 Katılımcı Yönetim: Bu yaklaşım Likert tarafından ortaya konulan en ideal yönetim yaklaşımı olarak belirtilmektedir. Yöneten – çalışan arasındaki güven ilişkisi bu yönetim yaklaşımında tam güven ilişkisi olmaktadır. Bu yaklaşımda iletişim bağlantılı olarak gerçekleştirilmektedir. Çalışma gruplarında bulunan bireyler aynı zamanda birden fazla grubun üyesi olduğundan gruplar kesişen bireylerden dolayı birbiriyle bağlantılı hale gelmektedir. İletişim üç yönlü bir akış şeklinde olmakta; üstten asta, asttan üste ve yatay bir yönelim sergilemektedir (Yağmurlu, 2004:42)..

Sistem 1; katı kuralların yer aldığı, bireylerin sınırlandırıldığı bir yönetimi ifade etmekteyken; Sistem 4, katılımcı bir yöntem uygulanarak daha çok çalışma gruplarının aktif olduğu bir yapı ve güven ilişkisinin tam sağlandığı bir yönetimi ifade etmektedir (Koç & Topaloğlu, 2010:71). Bu iki yönetim modeli arası mesafe ne kadar azalırsa,

diğer bir deyişle bu iki model arasında birbirine ne kadar geçilebilirse başarılı bir örgüt yapısı sağlanmaktadır. Teorideki bu husus pratikte uygulama alanı bulamamaktadır. Yönetim şekli ve yönetici davranışları net çizgilerle belirli değildir (Kır & diğerleri., 2017). Likert, ideal yönetimin Sistem 4'e benzer olması gerektiğini savunmuştur (Akpınar & Öğütoğulları, 2016:43).

1.2.2.2.3. İhtiyaçlar Hiyerarşisi

Maslow tarafından yapılan çalışmalar neticesinde ortaya çıkan; insanların gereksinimlerinin belirli bir seviyelendirmeye tabi tutulduğu bir sistem oluşturulmuştur. Önem derecesine göre sınıflandırılan ihtiyaçlar; belirli bir basamak sağlanmadan diğerine geçilemeyen bir sistemde ifade edilmiştir (Göksu, 2002:28). Bu çalışmanın öncüsü yayımladığı kitabında bir sınıflamaya yer vererek insan ihtiyaçlarının çalışma isteği üzerindeki etkisini araştırmıştır (Koç & Topaloğlu, 2010:71). İhtiyaçlar hiyerarşisi, insanın ihtiyaçlarının bir sıralaması olduğunu göstermektedir. Fizyolojik ihtiyaçlardan başlayan bu sıralama kendini gerçekleştirme ihtiyacının karşılanmasıyla noktalanmaktadır (Kaynak, 1974:251).



Şekil 1 Maslow'un İhtiyaçlar Hiyerarşisi
Kaynak: Demirel Göle, A. (2013). KPSS A İşletme Konu Anlatımı. Ed. H.C. Oktaylar. Ankara: Yargı Yayınevi. s.4.

Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisi sırasıyla Şekil 1'de gösterilmiştir. Bir basamağı gerçekleşmeden diğer basamağına geçilemeyen hiyerarşide öncelikle yemek, barınma, hava ve su gibi temel fizyolojik ihtiyaçlara yer verilmiştir. Piramidin bir diğer basamağı olan güvenlik ihtiyacı, fizyolojik ihtiyaçları giderilen bireyler için söz konusu olmaktadır. Bireyin güvenlik ihtiyacı örgütler; çalışma ortamının fiziksel güvenliği ile insan sağlığına etki eden gürültü, kirlilik gibi kavramların yok edilmesi ve sosyal açıdan güvenlik sağlayan sigorta, iş güvencesi ve emeklilik gibi hakların tanınması açısından önem kazanmaktadır. Bir diğer basamak olan saygınlık ihtiyacı insanların çevresiyle sürekli iletişim sağlamasıyla ilişkilidir. Takdir ve saygı basamağı, kişinin ait olduğu toplumda yer edinmesi, statü edinmesi ile ilgilidir (Koç & Topaloğlu, 2010:72-73). Birey yukarıdaki basamakları tamamladığında yetenek ve becerileri ile kendini ortaya koyma eksikliğine odaklanmaktadır. Bu, diğer bir deyişle kendini tamamlama olarak ifade edilmektedir. Kişinin meslek, sanat, bilim ve benzeri alanlarda en üste çıkması anlamına gelmektedir. Kısaca amaç bilge kişi özelliğine sahip ideal insana dönüşmektir (Göksu, 2002:30).

1.2.2.2.4. Z Teorisi

Yönetimi insan temelinde ele alan kişilerden biri William Ouchi'dir. X ve Y kuramları birbirlerinden kesin ve net bir şekilde ayrılmaktadır. Başka bir liderlik biçimi de olabileceğini savunanlar bu ayrımı eleştirmektedirler. Japonya'nın kalkınmasını endüstrideki etkinliğe bağlayan araştırmacılar, bu örgütleri incelemiş ve sonucunda X ve Y kuramları haricinde bir liderlik uygulamasıyla karşılaşılmıştır (Demirel Göle, 2013:77).

Z teorisi, yöneticilerin yanında astların da yönetime dahil edildiği örgütsel kültürü; örgütsel verimliliği artıracak bir etken olarak görerek, ön planda tutmaktadır. Verimliliğin; işgücünün aktif kullanımının planlanması, çalışma sürekliliği işgücünün yetenekleri doğrultusunda istihdam edilmesi sonucu sağlanacağı düşünülmektedir (Aydoğan, 2004:205). Z teorisinde güven kavramı önem kazanmaktadır. Bunun dışında katılımın Japonya'daki verimlilikte önemli bir kavram olduğu savunulmaktadır. Bu sistemdeki çalışanlar kendilerini örgütle özdeşleştirerek örgüt çıkarları doğrultusunda çalışmaktadır. Bir grup ruhu içeren anlayışta kişiler, üyesi olduğu gruba sağladığı yarar oranında değer kazanmaktadır (Şahin, 2005:182-183).

Ouchi, Amerikan ve Japon yönetim sistemlerinin farklılıklarını incelemiş ve iki yönetim şeklini karşılaştırmıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nde yer alan Japon firmalarının iki yönetim şekli dışında farklı bir yönetim yaklaşımı benimsedikleri ortaya çıkmıştır. Adı Ouchi tarafından verilen Z şirketlerinde kültürlerarası bir sistem söz konusu olmaktadır. Bir yandan Amerika'nın ihtiyaçlarına cevap verilmeye çalışılırken diğer yandan Japon tarzından vazgeçilmemiş ve başarılı olunmuştur. Z tipi yönetimi farklı kılan çok kültürlü yapısı ve yöneticilerin birliği olmaktadır. Bu kuruluşlar tüm örgüt üyeleri tarafından benimsenmiş ve bir birlik kavramı yaratabilmiştir. Örgüt üyeleri arası farklı diller söz konusu olmasına rağmen uyum sağlanmıştır (Düren, 2007:98).

Görülen farklar ülkelerin tarihsel ve sosyal şartlarına bağlı olmaktadır. Ouchi, Amerikalı firmaların dar boğazı atlatmalarında Z kuramının başarılı olacağını söylemiştir. Bu örgütlerin Japon yönetimine benzer değişikler yapmaları gerektiğini belirtmektedir. Z kuramı bir anlamda Japon örgütlerinin Amerika uyarlaması olarak anılmaktadır (Öner, 1989:34).

Z tipi örgütlere ait özellikler;

- Uzun Süreli İstihdam (hatta yaşamboyu): Örgüt, çalışanlar ile olan bağını bir sözleşme yerine sadakata bağlı tutmaktadır. Çalışanlar ile örgüt arasındaki ilişki sadakat içerisinde gerçekleştiğinden çalışma ilişkisi koşul gözetmeksizin çalışmaya devam etmektedir (Öner, 1989:34). Bu sistem; özellikle işe ilk girişten emekliliğe kadarki süreci aynı işyerinde tamamlama üzerine kurulmaktadır (Berberoğlu, 1986:176). Uygulamada uzun süreli istihdam modeli her işletme tarafından uygulanamamakta sadece orta ve büyük işletmeler bünyesinde yer alan çalışanlar için uygulanmaktadır (Özalp, 1987:8).
- Göreceli Olarak Yavaş Değerlendirme ve Terfi Sistemi: Z tipi örgütlerde çalışanlar yalnızca performans kriteri ölçüt kabul edilerek değerlendirilmemektedir. Çalışanlarla sezgisel bağlar kurularak kişisel özellikler de değerlendirme sisteminde bir ölçüt olarak yer almaktadır. Değerlendirme salt performans ölçütünde gerçekleşmediğinden yavaş bir şekilde yapılmakta, bununla bağlantılı olarak da terfi sistemleri uzun bir sürecin sonunda işlemektedir (Öner, 1989:35).
- Uzmanlığa Dayandırılmayan Kariyer Sistemi: İşgücünün, iş hayatı boyunca, işyerinde bulunan farklı departmanlarda çalıştırılması sağlanarak; işgücünün

tüm departmanlarda yerine getirilen faaliyetlere hakim olmasını sağlamaktadır (Şahin, 2005:184). Z tipi örgütlerde çalışanların mesleğe başladığı andan itibaren işletmenin tüm alanlarında görevlendirilmesi; çalışanın; mesleğin sonuna eriştiğinde işletmenin tüm alanlarında bilgi ve tecrübe kazanması, çalışanın mesleki uzmanlık kazanması değil, işletmeye yönelik bir uzmanlık kazanması sonucunu doğurmaktadır. Çalışanın bilgi ve becerisinin başka bir işletmede fayda sağlamayacağı bu durum, çalışanın adaptasyon sorunları yaşamasına sebep olabilmektedir (Öner, 1989:35).

- Biçimsel ve Açık Bir Kontrol Mekanizması: Bu özellik Z tipi örgütlerde Amerikan örgütlerinde olduğu kadar kullanılmamaktadır. Z tipi örgütler bu özelliği yalnızca bilgi toplamak için kullanmakta; karar verirken kullanmamaktadır (Öner, 1989:35). Japon yönetim tarzı hakkında Şahin (2005) "*Japon yönetim felsefesinin kolektif sorumluluk, kolektif karar verme özellikleri bir grup ruhu yarattığı ve biz duygusunu öne çıkardığı için tüm çalışanlar birbirlerini otomatik olarak kontrol eder*" (s.184) demektedir.
- Katılmalı Karar Alma ve Bireysel Sorumluluk: Z tipi örgütlerde örgütle ilgili alınan kararlarda işgörenlerde yer almaktadır. Z tipi örgütlerde sorumluluk bireylere ait olmaktadır (Öner, 1989:35).
- Çalışanların Bir Bütün Olarak Ele Alınması: Japon kültürü özel hayata önem vermektedir. Japon yönetimi işgörenleri birer ortak olarak nitelendirmektedir. İşgörenlerle gerçekleştirilen mesai dışı aktiviteler kurumsal bütünleşmeyi gerçekleştirmektedir. Bu özellik gereği Z tipi örgütler işgörenleri insani değerleri ile kabul etmektedir. İşverenler tarafından sendikal faaliyetler desteklenmektedir (Şahin, 2005:184-185). Öner (1989) "*Böylece Z tipi örgütler bir aileye ya da bütünleşmiş bir topluluğa benzemektedirler*" (s.36) şeklinde ifade etmektedir.

Z teorisinin özellikleri, bu özelliklerin örgüt kültürüne yayılmasıyla anlam kazanmaktadır. Gelişmiş kültür yapısı ve ekonomik bağlılık dışında yaratılan sosyal bütünlük bu teoriyi diğerlerinden ayırmaktadır. Başarı uygulamanın söz konusu olması, üyelerin motivasyonlarının yükseltilmesi, mutlu olmaları ve örgütle duygusal bağın yaratılmasına bağlı olmaktadır (Öner, 1989:36).

1.2.3. Modern Yönetim Kuramı

Verimliliğe dayalı klasik yönetim anlayışının 1930'lu yıllarda etkisini yitirmesinin ardından Neo- Klasik yaklaşımın insan merkezliliği bir çıkış noktası yaratmıştır. 1950'lerde ise iki kuram da yeterli bulunmamaya başlanmıştır. Böylelikle modern teorilerin araştırılması söz konusu olmuştur (Koç & Topaloğlu, 2010:75).

Modern yönetim kuramı, Sistem ve Durumsallık olarak iki teoriden oluşmaktadır. Teorilerde, işletmeyi meydana getiren öğelerin analizi ve bu öğelerin her birinin incelenmesi söz konusu olmaktadır. Yapılan sentezle işletmede gereken değişimler yapılarak, işletmenin özünü oluşturmak hedeflenmektedir. Parçalarla bütünün ilişkisi, parçaların bütüne katkısına bağlı olmaktadır. Bu şekilde işletme amaçlarına ulaşmada kolaylık sağlamak hedeflenmektedir (Saruhan, 2012:18).

1.2.3.1. Sistem Teorisi

Sistem teorisi Bertalanffy'nin çalışmaları sonucu geliştirilmiştir. Bu çalışma; Artisto'nun bütünün parçalarının toplamından farklı bir şey olduğu kavramıyla bağdaşmaktadır. Bütünün anlaşılabilmesi için birimlerin teker teker incelenmesinden farklı bir şey yapmak gerekmektedir. Genel Sistem Teorisi, yönetim faaliyetleri ile ilgili iç ve dış çevresel faktörlerin ilişkilerini incelemektedir. Koordinasyon için gerekli faktörleri araştırmaktadır (Tecim, 2004:79-80). Mele, Pels ve Polese (2010) "*Sistem teorisi, farklı kavramsallaştırmalar ve odak alanları ile geniş bir araştırma alanını kapsar*" (s.126) şeklinde tanımlamaktadır. Tekeli (1971) "*Sistem yaklaşımını kullanmanın temel nedeni, incelenen bir olguyu açıklamakta daha çok değişkenin etkisini analize katabilmek ve olguların meydana gelmesindeki nedenlerin daha çoğunu açıklayabilmek isteğidir diyebiliriz*" (s.4) demektedir.

Birleştirici yapısı, sistem yaklaşımını önemli kılmaktadır. Olayları bir çerçevede inceleme, analiz etme, tahmin ve kontrol etme fonksiyonları açısından başarılı görülmektedir (Akpınar & Öğütoğulları, 2016:44-45). Sistem yaklaşımı, sorunun tüm yönlerini göz önünde bulunduran, sorunun farklı noktaları arasındaki ilişkilere yönelerek sorun çözme yaklaşımı olarak tanımlanmaktadır. Sistem yaklaşımı, iç ve dış etkenlerin soruna etkilerini araştırmakta ve sorunlara nasıl yaklaşılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Sistem yaklaşımı bir probleme bakış ve çözüme giden yol arayışı olarak tanımlanmaktadır (Tecim, 2004:79). Problemleri belirleme konusunda tek bir nedene takılmayarak çok yönlü bakış açısı sunmaktadır. Ancak sistemdeki eksiklerden

de bahsedilebilmektedir. Sistem yaklaşımının önceliği var olanı teşhis etme ve çözümleme olmaktadır. Bu nedenle gelecekten kopuk görünmektedir. Olması gerekene odaklanılmaması şimdiki durumda mevcut bulunan sorunla ilgili dengesizlik getirmektedir. Oysa yaklaşım değişimi kaçınılmaz görmektedir. Bu değişimin alt sistemlerde yaratacağı etkileri bulmaya çalışmaktadır. Alt sistem kavramı olarak insanı temel almaktadır. İnsan karma yapıda bir varlık olduğundan her zaman davranışlarını kestirmekse mümkün olmamaktadır (Kaban, 1994:221).

1.2.3.1.1. Sistem ve Alt Sistemler

Sistem kavramı, bir amaç birliği etrafında görev yüklenen, ilişkili alt birimler bütünüdür. Alt birimlerin çevre ile ilişkileri bulunmaktadır. Alt birimler bütüne ait olmaktadır. İncelemeye alınan her olaya ve vakıaya uygulanabilir ve bu kavramların anlaşılmasına olanak tanımaktadır. Bu yaklaşıma göre bütünleşmiş her parça, faaliyet ya da yapı bir sistemdir (Tomul, 2013:100). Bir amacın gerçekleştirilmesi, birlikte çalışıp birbiriyle ilişkiler kuran parçaların varlığıyla mümkün olmaktadır. Kısaca söylemek gerekirse sistemin iki temel özelliği; bir amacı ve parçaların etkileşimi olmasıdır. Bu etkileşim parçaları birer yığın olmaktan kurtarmakta ve vasıflandırmaktadır (Sarıaslan, 1984:51). Bir sistem incelenmek istenildiğinde tüm alt sistemleri teker teker incelenmeli ve bu alt sistemlerin ilişkilerine bakılmalıdır. Sistem yaklaşımına örnek olarak insan vücudu, bir sistemler bütünüdür. Bütünü anlamak için iskelet sisteminden dolaşım sistemine alt sistemleri ve ilişkilerini bilmek gerekmektedir (Saruhan, 2012:18-19).

1.2.3.1.2. Açık ve Kapalı Sistem

Açık ve kapalı sistem ayrımı; sistemin çevresiyle olan ilişkisine bağlıdır (Akkuş & Alevok İzci, 2018:228). Etkileşimlere odaklanma genel sistem teorisinin özelliklerinden biridir. Açık sistemlerde bilgi alışverişi varken kapalı sistemlerde bilgi alışverişine izin verilmemektedir. Kapalı sistemler izole edilmiştir (Mele, Pels & Polese, 2010:127). Açık sistemlerde; çevreleriyle kurdukları ilişkiler sonucunda alınan girdi, sistem içerisinde işleme tabi tutulduktan sonra çıktıya dönüşmektedir. Bu sistemde çevre ile ilişki süreklilik arz etmektedir (Akkuş & Alevok İzci, 2018:228).

1.2.3.2. Durumsallık Yaklaşımı

Koşul bağımlılık, neo-modern kuram ve koşulsallık yaklaşımı isimleriyle anılan durumsallık yaklaşımı 1970'li yıllarda ortaya çıkmıştır. Büyük etki yaratan yaklaşım

sistem yaklaşımının bir uzantısı ve yeni geliştirilmiş bir şekli olarak görülmektedir. Büyük oranda araştırmalara dayanan yaklaşım, kuralcı örgütlerin ve katı varsayımların çözülemeyen problemlerine yardım etmektedir. Sistem yaklaşımının soyutluğunu gidermiş uygulamayla kuram arasında reel bir bağlantı kurmuştur (Akpınar & Öğütoğulları, 2016:45). Durumsallık yaklaşımında her durum ve koşulda en iyi ve en doğru olan bir yönetim uygulaması ve örgüt şekli bulunmamaktadır (Saruhan, 2012:19).

1.2.3.2.1. Organizasyon Yapısı ve Çevre

Durumsallık yaklaşımı, her örgüt ve her durum için en iyi olanın tek olamayacağını belirterek organizasyon yapısının ilgili boyutlarıyla, bulunduğu koşulları göz önüne alınarak araştırmayı uygun görmektedir. Hangi ilkeleri hangi durumlarda uygulamak gerektiğini araştırmaktadır. İlkeler ve uygulanmalarına özgü durumlar değişkenlik göstermektedir (Koç & Topaloğlu, 2010:79).

Bu kuramda örgütsel yapının üzerinde durulması genel olarak; örgütün yönetsel ve bürokratik faaliyetlere ne derece önem verdiği, örgütün liyakata bakışı, iş ve işlemlerde uygulamaların tekdüzeliği, iş görenlerin kademelere göre sınıflandırılması, örgütü ilgilendiren konularda son sözün yöneticilerde olduğu, iş bölümünün sağlanması gibi, farklı boyutlara sahip olmasından dolayı önem kazanmaktadır (Koç, 2015:32).

1.2.3.2.2. Organizasyon ve Teknoloji

Teknoloji, kullanılan teknik malzemelerin ve gereçlerin de aralarında yer aldığı donanımsal özellikler taşıyan maddi gereçlerden oluşmasının yanında, yazılımsal olarak programlar ve modeller gibi düşünsel özellikler taşıyan gereçlerden de oluşabilmektedir. Teknoloji, örgütteki ilişkileri, örgüt içerisinde bulunan insan kaynağını ve yönetimi etkilemektedir (Koç & Topaloğlu, 2010:80).

1.2.3.2.3. Woodward Araştırması

1950'li yılların sonlarında Joan Woodward teknoloji sınıflandırmaları ve teknolojiyle yönetim ilişkisini inceleyen bir araştırma yapmıştır. Bu araştırmada klasik yönetim düşüncesinin geçerliliği araştırılmıştır. Woodward, yaptığı araştırmada klasik görüşü destekleyecek neticelere ulaşamayınca teknolojiyle organizasyon ilişkisini incelemiştir (Özalp, 1996:51).

Woodward araştırmasına göre; fabrikalarda uygulanan teknolojinin süreç, yığın ve birim üretim teknolojisi uygulaması, örgütsel yapıda farklılıklar yaşanmasına sebep olmaktadır. Yığın teknolojisi uygulamalarında; iş ve işlemlerde tekdüzelik olduğundan çalışanların özel bir yeteneğe sahip olmasına gerek duyulmamaktadır. Sürece bağlı olarak süregelen üretim sağlayan fabrikalar yığın teknolojisinin uygulamalarına göre daha çok mesuliyet ve yeteneğe bağlı olmaktadır. Birim üretim uygulamaları tekdüzeliğin olmadığı, çalışanlar bakımından uzmanlaşmanın gerektiği uygulamalardır. Birime ve sürece bağlı üretim teknolojilerin uygulandığı üretim sistemleri, katılımı ve esnek bir yapıyı gerekli kılmaktadır (Koç, 2015:35-36).

1.2.3.2.4. Aston Grubu Araştırması

İngiltere'de Aston Çalışma Grubu tarafından yapılan araştırmada teknoloji ile örgüt yapısının ilişkisinde örgütün büyüklüğünün önemine dikkat çekilmiştir (Demir & Okan , 2009:62). Gruba göre organizasyonlar, amaçları, kaynakları ve teknolojileri ile birlikte çevreyle ilişkilerinden de etkilenmektedir. Yönetici kararları da organizasyon yapısını önemli düzeyde etkilemektedir (Koç & Topaloğlu, 2010:81). Woodward'ın araştırmalarına göre örgüt büyüklüğü teknoloji etkisini genişletmektedir. Büyük örgütlerde teknoloji iş akışına bağlı değişkenlerde yoğunlaşmaktadır. Buna dayanarak işlevsel teknoloji etkisi, hiyerarşinin üstlerinde daha az olmaktadır (Demir & Okan , 2009:62). Woodward tarafından geliştirilen çalışmalarda örgütün ve teknolojinin üzerinde durulurken; Aston çalışmalarında daha çok örgüt birimlerinde uygulanan birim teknolojilerinin üzerinde durulmuştur (Koç & Topaloğlu, 2010:81). Aston grubuna göre organizasyonda; etkinliklerin yapılandırılması, güç faktörünün nerelerde yoğunlaşacağı, iş akışının denetlenmesi olmak üzere üç boyut bulunmaktadır (Demirel Göle, 2013:83).

1.2.3.2.5. Tavistock Enstitüsü Çalışmaları

Jaffee'ye (2001) göre; "*Organizasyon teorisi literatüründe yer alan son bir gelenek, sosyoteknolojik sistemlerin başlığı altında yer almakta ve Eric Trist ve onun ortakları olan Tavistock Enstitüsü'nün çalışmalarına dayanmaktadır*" (s.189). Tavistock enstitüsü, örgütlerin insani ve teknik yönlerinin ilişkisini baz almıştır (Koç & Topaloğlu, 2010:81). Teknik yönler görev tanımları için uygulanan mantıksal yöntemleri, sosyal yön ise insanlar arası ilişkileri ve insan ihtiyaçlarını ifade etmektedir (Jaffee, 2001:190). Kömür madenleri ve tekstil fabrikaları üzerinde yapılan araştırmalarda, maden ocaklarında kullanılan yeni teknoloji sonrası verimin önce artıp

sonra azalma eğilimi gösterdiği görülmüştür. Bunun nedeni olarak insanlar arası iletişimin azalması gösterilmiştir. Yöneticiler verimlilikteki değişim sebebiyle teknolojiyle etkileşimin bir arada olabileceği yeni bir düzen arayışına girmişlerdir. Bu sisteme sosyoteknik sistem adı verilmiştir (Koç & Topaloğlu, 2010:81).

1.2.4. Postmodern Yönetim Kuramı

Postmodernizm kavramı, 1980'li yıllarda yaygın olarak kullanılmıştır. 1990'lardan itibaren örgüt kavramı alanında da söz konusu olmuştur. Postmodernizm, modernizmden farklı bir düşünce şeklidir. Bazı araştırmacılar tarihsel bir sıralanmayı bazıları ise felsefi karşıtlığı temel almaktadır. Her iki anlamda da modernizmden hareketle ifade edilmektedir (Erdemir, 2015:163). Modernizm sonrası başlayan postmodern durumdan posmodern çağa dönüşümde teknolojiden ekonomiye, kültürden sosyal yaşama pek çok değer farklılaşmış ve bu dönüşüm, hızlı gelişmeler yaratmıştır. Değişen insan ilişkileri yönetim anlayışlarını da etkilemiştir (Babacan & Eriş, 2006:90). Modernizm, içinde bulunulan dünyaya yeni bir perspektif sunan yaklaşımdır. Dünya üzerindeki olguların yeniden düşünülmesini sağlayarak bunlara küresel özellikler kazandırılmasını özümsemiştir. Bunun aksine postmodernizm bütünleştirici özellikleri dağıtıcı, modernizmi yargılamasının yanında modernizmin karşı çıktığı klasik değerleri de sahiplenmemektedir. Postmodernizm, ne eski uygulamaları; ne de modernizm ile gelen uygulamaları savunmaktadır (Yıldırım, 2009:381).

Postmodern teori daha çok yönetimde esneklik ve şeffaflık kavramlarına dayanmaktadır. Yerinden yönetime dayalı ve katı bürokrasiden farklı bir halkla ilişkiler uygulamasını benimsemektedir. Halkın katılımına ve uzlaşmaya dayalı bir yönetim şeklinin geliştirilebileceğini ifade etmektedir (Aydın, 2011:143). Modernizm kamu yönetiminde bütünsellik ve standardizasyonla ilgilenirken postmodernizm, farklılıkları göz önüne alır ve yerel farklılıkları canlandıran çoğulcu yönetimi savunmaktadır. Kamu yönetiminde yeni bürokratik hiyerarşiyi ve desantralize edilmiş yatay, esnek örgüt modelini temel almaktadır (Demirel, 2014:169).

1.2.5. Toplam Kalite Yönetimi

1930'lardan 1950'lere kadar önce ABD, daha sonra Japonya ile Avrupa ülkelerinde uygulanan üretimde kaliteyi hedefleyen yaklaşım, Toplam Kalite Yönetimi (TKY) yaklaşımıdır. TKY, çağdaş yaklaşımların gelişimine katkı sağlamıştır (Aykaç & Özer, 2006:173). TKY; küresel hareketlerin yaşandığı dünya üzerinde, eleştirilen tüm

alanlarda olduğu gibi, yönetim biliminin de yapısal bakımdan yeniden yapılandırılması neticesinde ortaya çıkmıştır (Aydın, 2011:151).

Küreselleşmeyle birlikte kamu ve özel sektör farkı gözetilmeksizin bütün organizasyonlarda rekabetin tam olması, yenilik gibi ilerlemeler yaşanmıştır. Tüm örgütler TKY yaklaşımını benimsemeye mecbur kalmıştır. Kalite kavramı birçok kavramla özdeşleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu davranışların özünde kalite anlayışının felsefesi yer almaktadır (Aykaç & Özer, 2006:174). Japon Standartlar Enstitüsü TKY'nin, ekonomik olarak üretilen hizmet veya malın tüketicinin taleplerine cevap vermesini sağlayan üretim sistemi olduğunu belirtmektedir (Küçük & Naktiyok, 2003:45). Türk Standartları Enstitüsü (TSE) - ISO 9005 Kalite Sözlüğü tarafından kalite, ürün veya hizmetin mevcut ya da gerçekleşebilecek ihtiyaçlara sağladığı tatminlerin toplamı olarak ifade edilmektedir (Küçük, 2016:30). Toplam kalite anlayışında, kalitenin verimlilikle birlikte arttırılması amacıyla; çalışan motivasyonu, çalışanların ödüllendirilmesi, performans değerlendirme yöntemlerinin kullanımı, organizasyondaki sorunların çözülmesi, grup çalışmasına önem verilmesi, başarılı organizasyonların örnek alınması, iyi bir planlamanın yapılması gibi hedeflere odaklanılmaktadır (Aktan, 2012:236).

1.2.6. Değişim Yönetimi: Değişim Mühendisliği

Küreselleşme, teknolojik değişimler ve artan rekabet ile birlikte klasik örgüt yapısı bazı değişimlere uğramaya mecbur kalmıştır. Bu değişimde başarının sağlanabilmesi, değişim kavramına verilen önem ve çalışanları uyumlaştırmayı başarma ile mümkündür. Örgütün varlığını sürdürebilmesi, değişebilmesi ve uyum sağlama yeteneğine bağlı olmaktadır (Bıyık, Çelen & Sökmen, 2015:30). Örgütler için hayatî bir önem taşıyan değişim; yönetilmeye ihtiyacı olan bir olgudur. Başarılı bir şekilde tamamlanabilmesi için bir plan çerçevesinde, sistemli bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir (Tunçer, 2013a:376). Yenilikler sırasında değişime direnen örgütler yok olma tehlikesi altında bulunmaktadır. Varlıklarını sürdürebilmeleri örgüt üyeleriyle iş birliğine bağlı ve değişim yönetimiyle mümkün olmaktadır (İlhan, 2017:1117-1118). Örgüt içerisinde değişimin zorunluluğu inancı oluştuğu takdirde, daha azimli ve kesin bir şekilde değişim süreci işlemiş olmaktadır (Aktan, 2011:68).

Değişim mühendisliği olarak da ifade edilen değişimin yönetsel süreci; zamanın gerektirdiği şekilde, uygun planlama dahilinde, çalışmaların daha da iyi hale getirilmesi gayesi ile yeniden düzenlenmesi ile tamamlanmaktadır (Aktan, 2000:25).

Değişimin yönetimi zorlu ve sancılı bir süreci ifade etmektedir. Organizasyonlar, uyguladığı değişim politikaları neticesinde, uyum gerekçesiyle kaynaklarını kullanarak çeşitli yatırımlar yapmakta ve istenen sonucu alamama gibi bir durumla karşılaşabilmektedir. Bu gibi durumlar değişime olan inancın tükenmesine, yöneticilerin ve değişime ikna edilen çalışanların yıpranmasına ve değişimin başarılı olacağına dair oluşan inancın azalmasına sebep olmaktadır. Değişim sürecinin etkili şekilde yönetilmemesi, değişimin yöneticiler tarafından tam anlaşılmamasına bağlı olarak; değişim süreci başarı sağlanamadan sonuçlanabilmektedir (Aktan, 2003:25).

Teknolojik değişimlerle birlikte kurumlar ekonomik, sosyal, siyasi, demografik ve sosyal değişimlerle de karşı karşıya kalmaktadır. Dünya görüşünde değişimler yaşanabilmektedir. Organizasyonlar yapılması gereken değişimleri görmezden gelememektedir. Uygulanması gereken politika geleceğe uyum sağlamaktır (Drucker, 2001:92-93). Değişime uyum sağlamak zorlu bir süreci ifade etmektedir. Değişimi gerçekleştirirken değişim hızı, değişimin aktörleri, değişikliğin sağlayacağı yararlar ve ortaya çıkarabileceği zararlar incelenmelidir (Hitt, Black & Porter, 2009:451).

Değişim etkin yönetimle, planlı ve yöntemli uygulanarak başarı sağlayabilmektedir. Başarılı bir değişim süreci Daft'ın (2010) da belirttiği gibi *"hem fikir hem uygulama yeteneğine sahip olarak; organizasyonun çok yönlü olmayı öğrenmesi*" (s.278) gibi koşullara bağlıdır.

1.2.6.1. Değişim Yönetiminin Aşamaları

Değişim yönetimi karmaşık bir süreçtir (İlhan, 2017:1119). Herhangi bir işte başarıya ulaşmak için iş ve işleyiş süreçlerinin etkili şekilde hazırlanması gerekli ise; değişimin yönetiminde de süreçlere gerek duyulmaktadır (Demir, 2008:289). Bunun yanında değişim yönetimi, değişimde etkisi olan iç ve dış dinamiklerin dengeli bir şekilde tutularak tümünün göz önünde bulundurulması ile olmaktadır (İlhan, 2017:1119). Değişime uyum sağlayabilmek için rekabete dayalı gerçeklerin analiz edilmesi, fırsatları keşfetmek ve incelemek, güçlü bir ekip kurmak ve birlik duygusunu geliştirmek gerekmektedir (Kotter, 1995:61).

Stadtländer'e (2006) göre; "*Davranış bilimciler, değişim sürecini kolaylaştıracak danışmanlar veya değişim ajanları olarak hareket ederek değişim programlarının önemli bir parçası haline gelmiştir* (s.17). Kiely, değişim programlarının başarısızlığına zayıf yapılanmanın neden olduğunu belirtmiştir (Stadtländer, 2006:20). Örgüt üyelerinin desteği değişimi olumlu etkilemektedir. Kotter'e (1995) göre bu aşamada; "*Değişimin önündeki engellerden kurtulmak ve vizyonu ciddi biçimde zayıflatan sistemleri veya yapıları değiştirmek; risk alma ve geleneksel olmayan fikirleri, faaliyetleri ve eylemleri teşvik etmek*" (s.61) gerekmektedir.

Değişim mühendisliği gereksiz tüm faaliyetlerin ortadan kaldırılması ve köklü değişimlerin yapılabilmesi için yeni süreçlerin belirlenmesini amaç edinmektedir (Saruhan, 2012:29).

1.2.7. Stratejik Yönetim

1.2.7.1. Strateji Kavramı

Strateji, yöneltme, yön gösterme gibi anlamlara gelmektedir. Strateji kelimesinin kökeniyle ilgili farklı görüşler bulunmaktadır. Eski Yunan generali Strategostan geldiği görüşüyle latince stratum kelimesinden geldiği görüşü bir yönden benzerlik göstermekte, o da kavramların istikamet göstermeyle ilgili olmasından kaynaklanmaktadır (Aydın, 2011:163).

Kurum açısından strateji, misyon belirleme ve vizyon oluşturma yolu olarak ifade edilebilmektedir. Strateji, organizasyonun hedeflerine ulaşabilmesi için uyguladığı tutarlı davranışlar ve hareketler şeklinde tanımlanabilmektedir. Diğer bir tanıma göre strateji, iç ve dış dinamiklerin farkında olarak amaç belirleme, bu amaca ulaşmada uygulanacak yolu ve bu yolun en doğru şekilde uygulama etkinliğinin sağlanmasıdır. Başka bir bakış açısına göre strateji, beklenmeyen durumlara karşı uygulanacak tasarlanmış planlı davranışlardır (Sobacı, 2008:104-105).

Günümüzde kullanılan strateji kavramını temellendiren kavramlar 20. yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkmıştır. 1960'ların ilk dönemlerinde stratejik plan yapısı söz konusu olmuştur. 1980'ler sonrası stratejik plan kavramı yerini stratejik yönetim kavramına bırakmıştır. Bu gelişmeyle stratejik uygulamalar önemini artırmıştır. 1970'lerde başlayıp 1980'lere kadar süren araştırmalarda, strateji kavramının karmaşık

bir mekanizma olduğu, farklı durumlarda ya da örgütlerde farklı stratejilerin kullanılabileceği, ulaşmak istenilen stratejilerle başarılanların farklı olabileceği gösterilmiştir (Sevinç, 2014:218).

Stratejik planlama yönetim açısından incelendiğinde kendini yenileyebilen bir aracı ifade etmektedir. 1950'ler sonrasında gelişmeye başlamış ve özel sektörde kalmayarak kamu sektörü açısından da önemli bir yönetsel araç olmuştur (Eryiğit, 2013:153). Bryson'a (2011) göre; "*Stratejik planlama, organizasyonlarda kilit karar vericilere, ne yapmaları gerektiğini, neyi ve neden düşündüklerini anlamaya yardımcı olmak için, sadece müzakereci ve disiplinli bir yaklaşımdır*" (s.19). Stratejik planlama olmadan organizasyonlar sürdürülebilir rekabet sağlayamamaktadır. Stratejik planlama tek seferlik bir planlama olmamakla birlikte işletmenin iç ve dış faktörlerinin katılımıyla sağlanan bir süreci ifade etmektedir (Demir & Yılmaz, 2010:72).

1.2.7.2. Stratejik Yönetim Kavramı

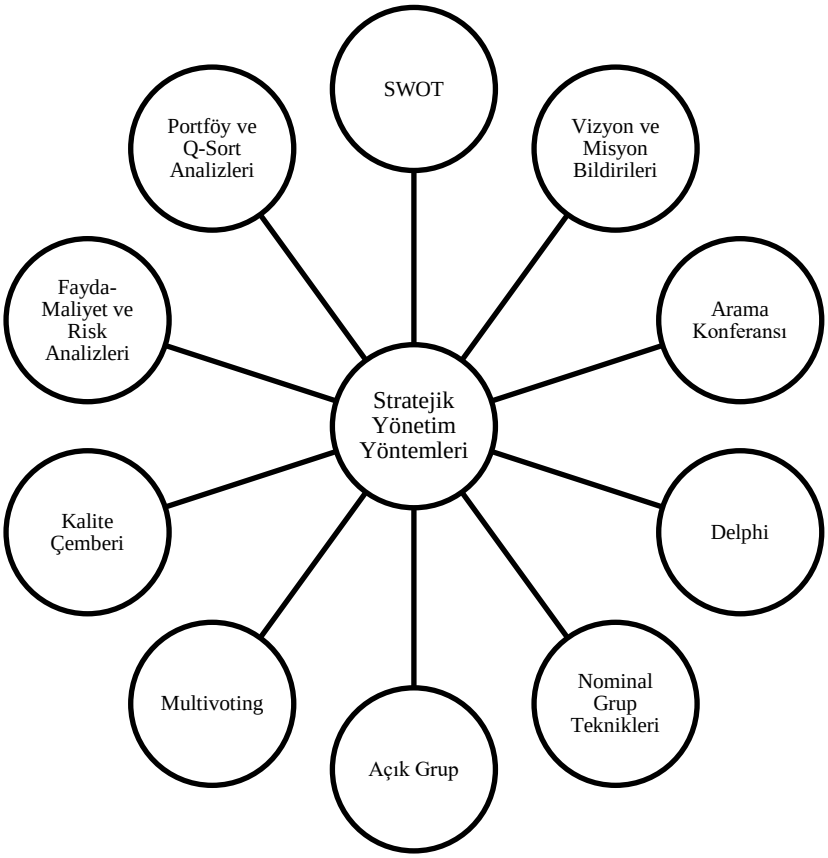
Yönetim yaklaşım olarak dünyadaki küresel gelişmelere bağlı olarak değişimlere uğrayabilmektedir. Yapısal değişimlerle birlikte çevresel ve teknolojik etkiler sonucu ortaya çıkan yeni yaklaşımlar yönetim yaklaşımlarını etkisi altına almaktadır (Ecevit Satı, 2013:289).

Statejik yönetim ve planlama kavramları klasik yöntem uygulamasında kullanılan araçlardan farklı olmaktadır. Stratejik yönetim; yönetici davranışındaki farklılaşma, iç ve dış değişkenler takip edilerek kurum vizyonunun tüm çalışanlarca benimsendiği ve paylaşıldığı bir yönetim yaklaşımıdır (Çetin, 2011:202). Stratejik yönetim, istenilen hedefe ulaşmak için planlama, koordinasyon ve kontrolün sağlanması süreci olarak ifade edilmektedir (Baykal , 2018:152). Stratejik yönetim, kurumun iç ve dış analizi yoluyla çevre analizinin de yardımıyla fırsat ve tehditlerin farkında olmasını sağlamak, bu hedef doğrultusunda plan ve amaçlarını belirleyerek bu amaçlar doğrultusunda planlama, raporlama ve denetim mekanizmalarını kullanması olarak ifade edilmektedir. Kısaca, planın hazırlanıp uygulanması, süreci kontrol ve denetim mekanizmalarının iyileştirilerek bütüncül bir sistem sağlanmasıdır (Kırılmaz, 2013:158).

Stratejik yönetim; özel sektör, kar amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlar ve kamu sektörü gibi organizasyonlarda amaçların belirlenmesinde kullanılan; hedeflere ulaşmak için yapılacak işlerin tespitinde kullanılan yönetsel bir faaliyettir (Aktan, 2003:49)

Vizyon, örgütün ulaşmayı hedeflediği amaçları ifade etmektedir (Ecevit Satı, 2013:300). Strateji unsuru gelecekle ilgili olmaktadır. Strateji unsuru, geleceğe ulaşmada gidilecek yolları gösteren bir planlamadan oluşmaktadır. Aksiyon kavramı, stratejiler için izlenecek yolu ifade etmektedir (Aktan, 2003:49). Stratejik yönetim kavramıyla ilgili çeşitli tanımlar yapılmakla birlikte bu tanımlar dış çevre analizi, vizyon, misyon, amaç ve hedef kavramları etrafında toplanmaktadır. Stratejik hedef ve gereği olarak ortaya çıkacak stratejiler, analizler ve sonuçlarına göre yapılacak seçimler, kararlılık ve sonuçların önceden belirlenen hedeflere uygunluğu ve yeniden bir değerlendirme yapılması sürecin diğer etkenlerini oluşturmaktadır. Bu şekilde kavramın bir süreci ifade ettiği anlaşılmaktadır (Göral, 2014:39).

Stratejik yönetim, değişimlere tepki vermenin dışında onları kontrol edip hazırlıklı olma imkanı tanımaktadır. Örgüt, değişimlere duyarlı hale gelmekte ve aktif konumda yer almaktadır. Bu amaçlara ulaşmada bir takım yöntemler kullanmaktadır (Sobacı, 2008:110). (bkz. Şekil 2)



Şekil 2 Stratejik Yönetim Yöntemleri

Kaynak: Sobacı, M., Z. (2008). Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler. Yönetim Bilimleri Dergisi Journal of Administrative Sciences. 6(1). s.110. Kaynakta bulunan bilgiler uyarlanarak şekil haline getirilmiştir.

1.2.7.3. Stratejik Yönetim Süreci

Bu yönetsel süreç öncelikle stratejik planlama ile başlayarak planlanan stratejinin uygulamaya alınması çalışmalarıyla sürmektedir (Ecevit Satı, 2013:294). Üst kademelerden alta doğru yönelim göstermektedir. Stratejik kararlar yönetimin üstlerine ait olduğu gibi çevresel faktörleri ilgilendiren bilgiler daha çok bölüm yöneticileriyle diğer yöneticilerden sağlanmaktadır (Güçlü, 2003:76).

Süreci üç aşamada değerlendirmek mümkün olmaktadır. Yukarıda da bahsettiğimiz gibi bu sürecin ilk aşamasını stratejik planlama oluşturmaktadır. Çevresel analizleri, organizasyonu ileriye götürecek yöntemlerin belirlenmesi gibi ölçütleri üst düzey stratejistler tarafından değerlendirilerek planlanmaktadır. Bu sürecin devamında stratejik planlama doğrultusunda ortaya konulan politikalar, bu politikaların organizasyona benimsetilmesi ile ilgili çalışmalar ikinci aşamayı oluşturmaktadır. Üçüncü aşama denetim ve karşılaştırma aşaması olmaktadır. Uygulanan stratejinin başarılı olup olmadığının denetimi bu aşamada gerçekleştirilmektedir (Eren, 2008:12-13).

1.2.7.4. Stratejik Yönetimin Önemi ve Faydaları

Stratejik yönetim anlayışı, değişen koşullarda ve belirsizliklerde işletmeye yön göstermektedir. Niteliksel ve niceliksel bilgi birikimiyle etkin kararı mümkün kılan yaklaşımda, kararlar insiyatifle alınmamaktadır. Yönetici, yaratıcı ve sezgisel düşünmeye yönlenmektedir. Sezgi, bazı önemli faktörleri ortaya çıkarabilmekte; çevreyi değerlendirmesi sebebiyle tedbir alma ve hazırlık fırsatı bulmakta; fırsat ve tehditleri görebilmekte; işletmenin alt birimlerinin farklı amaçlar gütmesini engellemektedir. Strateji olmadığı durumlarda bölümler, farklı amaçlara yönelebilmektedir. Strateji bir diğer ifadeyle amaç birliğini sağlamaktadır (Güçlü, 2003:74-75).

BÖLÜM 2. KAMU YÖNETİMİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE MODERNLEŞME VE STRATEJİLER

2.1. Kamu Yönetimi

2.1.1. Kamu Yönetimi Tanımı

Değişen toplum yapısı ve çevresel koşullar devletleri, organizasyonları ve örgütleri yapısal ve işlevsel olarak geliştirmektedir. Bununla birlikte kamu kurumları, devletin yönetsel faaliyetlerinin gelişmesi neticesinde yönetsel ve işlevsel bakımdan karmaşık ve uzmanlığa dayanan bir yapıya bürünmektedir (Eryılmaz, 2013:6).

Kamu yönetimiyle ilişkili bazı kavramların tanımlarını yapmak yerinde olacaktır. TDK'da; "kamu, ülkede yaşayan tüm halk; kamu hizmeti, devletin örgütlü kurumları aracılığıyla kamunun ihtiyaçlarının yerine getirilmesi; kamu kurumu, kamu hizmeti ifasını sağlayan kurumlar; kamu yönetimi, devletin örgütlü yapısı tarafından yerine getirilen hizmetlerin nitelikli, etkin bir hale gelmesi, geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için çalışmalar yapan bilim dalıdır" şeklinde tanımlanmaktadır. Kamu yararı, toplumda yer alan çıkar grupları arasında çıkan anlaşmazlıklarda bireylerin değil çoğunluğun faydasının gözetilmesini ifade etmektedir (Yayla, 1985:8). Kamu yönetimi devletin yönetsel faaliyetlerini yürüten yani yasama ve yargı faaliyetleri dışında kalan yürütme faaliyetlerinden sorumlu olmaktadır. Devletin yönetim faaliyetlerinin etkinlik, yararlılık ve verimlilik konjonktüründe düzenlenmesi ile uğraşan kamu yönetimi, faaliyetleri gerçekleştirirken, yararlılık ve verimliliğin sağlanmasını amaç edinmektedir. Bu faaliyetlerin yürütülmesi bir bütün altında, her biri kendi başına bir birim olan idareler aracılığıyla sağlanmaktadır. Bakanlıklar, kamu kurumları ve yerel yönetimler devletin yönetsel faaliyetlerini yürüten, faaliyet bakımından birbirlerinden ayrı birer yönetim birimi olmaktadır (Örnek, 1982:11).

Kamu yönetiminin, yönetim bilimciler tarafından çeşitli tanımlamaları yapılmıştır. Wilson kamu yönetimini, kamu hukukunun uygulayıcısı olarak tanımlamaktadır (Wilson, 1887:212). Wilson'a paralel olarak Waldo (1965) "*Kamu yönetimi, devletin işlerine uygulanan yönetim ve sanat bilimidir*" (s.2) şeklinde

tanımlamaktadır. Genel olarak devlet faaliyetlerini uygulayan, devletin yürütme faaliyetlerini kamu hukukuna uygun şekilde gerçekleştiren bir yönetim birimi olarak tanımlamak mümkün olmaktadır. Kamu hizmetleri kamu kurumlarınca yerine getirilmektedir (Aktan, 1994:6). Kamu yönetimi, kamu kurumları aracılığıyla vatandaşla arasında bir ilişki kurmakta; toplumun ihtiyaçlarını görebilmektedir. Kamu yönetimi işlevsel bakımdan kamu politikalarının belirlendiği ve uygulandığı süreci ifade etmektedir. Bu aşamada özellikle kamu yönetimi, kamu politikalarının belirlenmesi aşamasında siyasi sürecin de bir parçası haline gelmektedir (Işık, 2014:11).

Klasik yönetim yaklaşımları doğrultusunda şekillenen kamu yönetimi, 1980 yılından sonra özel sektörde kullanılan uygulamalardan etkilenerek yapısal ve işlevsel bir değişim içerisine girmiştir. Bu da kamu yönetiminde kavram değişikliklerine neden olmuş, kamu işletmeciliği ya da yeni kamu yönetimi gibi yeni kavramlara doğru bir yönelim oluşturmuştur. İşlevsel açıdan işletmecilik anlayışına yakın bir seyirde olan yeni kamu yönetimi yaklaşımı; hız, verim ve kalite kavramlarını ölçüt olarak kabul etmekte; klasik kamu yönetimi ise; kamu yararı, hesap verilebilirlik, eşitlik değerleri ön planda tutmaktadır (Eryılmaz, 2013:7). Kamu yönetiminin yapısal yönü daha çok devletin örgütsel yönünü ifade etmektedir. Kamu yönetimi faaliyetlerini gerçekleştirirken kamu örgütlerine gerek duymaktadır. Kamu örgütleri soyut devlet kavramının somut yapısal karşılığını ifade etmektedir. Tüm faaliyetler kamu örgütleri sayesinde gerçekleştirilmektedir (Işık, 2014:12). Kamu yönetimi faaliyetlerinin istikrarlı bir şekilde yürütülmesi devletin varlığı ve toplumsal düzenin sağlanması bakımından önem taşımaktadır (Eryılmaz, 2013:7).

2.1.2. Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

Kamu yönetiminin akademik bir disiplin alanı olarak değerlendirilmesi çok eskilere dayanmamakla birlikte, yönetim uygulamaları açısından değerlendirildiğinde kamu yönetimi olgusu antik dönemlere ulaşmaktadır. Mısır'da bürokratik bir devletin varlığından M. Ö. 3000 yıllarında bahsedilmektedir. Zamanla, tarihsel bir geçmişe sahip Çin ve Bizans gibi imparatorluklarda da bürokratik özelliklere göre teşkilatlanmış devlet yapılanmaları görülmektedir. Kamu yönetiminin modern manada ifade edilmesi 1400'lü hatta 1500'lü yıllara denk gelmektedir (Leblebici, 2004:7).

Yönetim bilimi, Alman ve Fransız bilim insanları tarafından geliştirilmiştir. Wilson, bu bilimin Amerika'dan önce Avrupa kıtasında doğduğundan bahsetmektedir (Wilson, 1887:202). Mezhepsel sebeplere dayalı çıkan Otuz Yıl Savaşları (Jane & Özdal , 2014:218) sonucunda parçalanmış olan iktidar yapısının doğurduğu olumsuzluklara son verilmesi adına çözüm önerisi olarak merkezi yönetimin gücünün artırılması, devletin bekasının sürdürülmesi üzerinde duran Kameralizm, diğer adıyla Kameral Bilim; yönetim bilimi alanına pek çok katkıda bulunmuş aynı zamanda öğretici bir nitelik ortaya çıkarmıştır (Aktel & diğerleri., 2015:84). 19. yüzyılda Kamu yönetiminin Kıta Avrupası'nda bir hukuk sorunu olarak algılanması sonucu kamu yönetimine yasal yaklaşım hakim olmuştur. Günümüzde de kamu yönetiminde yasal yaklaşımın hakim olduğu ülkelerde yönetsel boyuttan çok hukuki boyut yani devletin üçlü erkinin aralarındaki bağ ele alınmakta, bu da kamu yönetimini bağımsız bir disiplin alanı olmaktan çok siyasetin bir sorunu haline getirmektedir (Leblebici, 2004:7-8).

1887 yılında yayımlanan İdarenin İncelenmesi adlı makalesinde Woodrow Wilson, yönetim ve siyasetin birbirinden ayrılması gerektiğini dile getirmiş, böylelikle kamu yönetiminin siyasetten ayrı bir disiplin olarak ortaya çıkmasına katkıda bulunmuştur (Ergün & Polatoğlu, 1988:5-6). Polatoğlu'na (2001) göre "*Wilson'un bu makalesi kamu yönetimi disiplininin gelişmesinde başlangıç noktası olarak algılanmaktadır*" (s.61). Wilson kamu yönetimini müstakil bir disiplin olarak değerlendirerek siyaset biliminden ayırmıştır. Böylelikle yönetimin, yönetsel faaliyetlerle ilgilenerek, yönetim bilimini ilgilendiren konulara yoğunlaşması hedeflenmiştir (Ergun, 1997:5).

Sakli'nın (2013) Martin(1987)'den aktardığına göre Martin; "*Literatürde kamu yönetiminin siyasal bilimlerden bağımsızlığı için önemli olan meşhur siyaset ve yönetimi dikotomisinin Wilson'a değil, Amerikan kamu yönetiminin ataları olan Fransızlara ait olduğu iddiası ortaya çıkmıştır. Buna göre, siyaset-yönetim dikotomisi 1859'da Vivien tarafından ortaya konmuştur*" (s.154) demektedir. Halihazırda Vivien'den öncesi hakkında bahsi geçen siyaset-yönetim ikilemi ile ilgili herhangi bir bilgiye ulaşılamadığından; bu ikilemi, çalışmaları doğrultusunda ortaya koyan Vivien bu düşüncenin öncüsü olarak anılmaktadır (Saklı, 2011:104). Wilson makalesinde Alman Bluntschli'ye atıfta bulunmaktadır (Sakli, 2013:154) ancak Fransız Vivien'den bahsetmemektedir.

Wilson'un makalesinden sonra da yönetim alanında çalışmalar devam etmiş, Frank Goodnow ve Leonard White, kamu yönetimi disiplini üzerine çalışmış, Wilson'un görüşü paralelinde çalışarak siyaset ve yönetim biliminin birbirinden ayrılması görüşü üzerine çalışmalar yürütmüşlerdir (Hergüner, 2017:34). Goodnow, yönetim bilimini ve siyaseti devletin işlevleri olarak görmüş ve siyasetin devlet adına politika üretmesi gerektiğini yönetimin ise oluşturulan politikaları uygulaması gerektiğini söylemiştir (Saklı, 2011:106). Bununla birlikte Goodnow ve White; Taylor'un bilimsel yönetim anlayışını, Wilson'un ise yönetim-siyaset ayrılığı düşüncesini birleştirerek yeni yönetsel çalışmalar ortaya koyma çabası içerisine girmişlerdir (Hergüner, 2017:34).

Genel olarak kamu yönetimi disiplininde yapılan çalışmalar, devletin yürütme erkinin faaliyetleri ve bağlı kuruluşları ile dahil oldukları yönetim süreçlerinin en verimli şekilde yürütülmesi pratiğiyle ilgili çalışmalardır. Bu kapsamda kamu yönetimi disiplinine katkıda bulunan kuramcılar gerek özel yönetimin gerek de kamu yönetiminin gelişmesini sağlamak amacıyla çalışmalar yaparak disiplinin gelişmesinde başarı elde edecek adımlar atmışlardır (Aydın, 2018:59). Kamu yönetimi disiplini ortaya çıkışından günümüze sürekli bir gelişim ve değişim çabası içerisinde olmaktadır. Bu süreçte farklı yaklaşımlar, değişikliğe uğrayan kavramlar ve kullanılan yöntemler ele alınmıştır (Kalfa, 2011:404). Bu yaklaşımlardan ilki klasik kamu yönetimi yaklaşımıdır.

2.1.2.1. Klasik Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Literatürde geleneksel kamu yönetimi olarak da anılan bu yaklaşım, 1800'lü yılların ortalarından 1900'lü yılların son çeyreğini içerisine alan süreçte kamu yönetimi üzerinde uygulama sahası bulan bir yönetim yaklaşımıdır. Tozlu'ya (2017) göre; "*Klasik kamu yönetimi ve getirmiş olduğu ilkeler ve varsayımlar için kamu yönetimi alanının ilk sistematik kurallar bütünüdür demek mümkündür*" (s.333). Bu yaklaşımın düşünsel aktörleri, W.Wilson, M.Weber ve F.Taylor'dur (Eryılmaz, 2013:8). Bu üç yönetim bilimcinin arasına Henri Fayol da dahil edilmektedir (Hergüner, 2017:40). Wilson ve Weber, kamu görevlilerinin siyaset alanında yer almadığını, siyasetçilerin kamu politikalarına karar vermesi, kamu görevi ifa edenlerin de bu politikaları, profesyonellik ve uygulanan yöntem bakımından yetkinliklerine uygun şekilde dinamik ve nesnel olarak uygulaması gerektiği görüşünü savunmaktadırlar (Eryılmaz, 2013:8). Wilson, yukarıda da değindiğimiz gibi siyaset-yönetim ayrımını savunmuş (Eryılmaz, 2013:8), klasik kamu yönetiminin temel taşlarından biri sayılan Max Weber, örgütsel

açıdan verim ve etkinlik sağlanması doğrultusunda bürokrasiyi en uygun model olarak savunmuştur (Akçakaya, 2017:194-195). Burada verimlilik ve etkinlik göz önünde bulundurulurken, yönetim sürecinde örgütün insan faktörünün davranışsal yönü göz ardı edilmektedir. Weber, klasik kamu yönetimi öncesi yönetim tarzlarının gereksinimleri karşılamadığı düşüncesini savunmaktadır. Bunun yerine bir dizi kural çerçevesinde hatları çizilmiş, sonucu daha önceden tespit edilebilir, tekdüzeliğin sağlandığı yönetsel yapıların gerekliliğini savunmuştur (Akçakaya, 2017:194-195). Weber'e göre devletin tüm kurumlarında bürokratikleşme eğilimi olmakta ve alınan kararlar uzmanların öngörüsüne dayanmaktadır. Weber; bürokrasiyi ideal tip olarak değerlendirmekte, bürokrasinin faydalarını da -disiplin, hız, öngörülebilirlik, kesinlik, hizmetlerde süreklilik, hizmetlerde standart ve verimlilik- olarak sıralamaktadır (Hergüner, 2017:53). Weber; modernleşmiş bir yönetsel süreç sonucunda oluşan yapının; profesyonel, hiyerarşik bir yapıda, bürokratik özelliklere sahip, şahsi ve kurumsal yaşamın birbirinden ayrıldığı, çalışanların uzun süreli istihdamının sağlandığı bir düzen içerisinde olmasını savunmaktadır (Çevik, 2013:60). Weber'i diğer klasik kuramcılardan ayıran özelliği, büyük yapıdaki organizasyonları siyasi ve toplumu da içerisinde bulunduran geniş bir perspektifte ele alması olmaktadır (Yağmurlu, 2004:33).

Klasik kamu yönetimi yaklaşımının bir diğer kuramcısı olan Taylor, ünlü eseri "Bilimsel Yönetim İlkeleri" isimli kitabında, kamu yöneticileri üzerindeki beklentilerinden bahsederek kamu yöneticilerinin, kendi organizasyonlarına yoğunlaşmalarını ve işçilerin yapmak mecburiyetinde olduğu birçok görev ve sorumluluğu da kendi üzerlerine almaları gerektiğini söylemektedir. Organizasyonlarda verimlilik ve etkinliğin artırılması kamu yöneticilerinin temel görevi olmaktadır. Personel merkezci bir yaklaşım sergileyen, bilimsel teknikleri uygulamaları noktasında kesintisiz olarak yeni çalışmalar yürüten kamu yöneticileri; kamu politikalarına fazla zaman ayıramamakta, tamamen organizasyon odaklı bir yönetim anlayışına gereksinim duymaktadır (Gültekin, 2012:87). Buradan hareketle Taylor'un da siyaset – yönetim ayrılığı düşüncesine değindiği görülmektedir.

Fayol'un öncülüğünde ortaya konan, yönetim olgusunun süreçlere ayrılarak incelenmesi düşüncesi sonucu, yönetimin evrensel teorisi Fayol tarafından oluşturulmaya çalışılmıştır. Fayol'un 1916 yılında Fransızca yayınladığı daha sonra Urwick'in çabalarıyla İngilizceye çevrilen "Genel ve Endüstriyel Yönetim" adını taşıyan kitabı; kamu ve özel yönetimin birbirine yakın ve benzer sayılabilecek

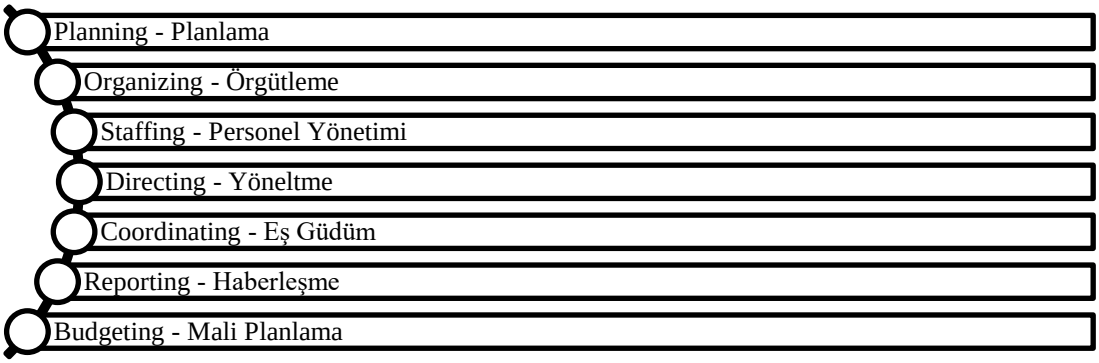
niteliklerini incelemesi ve yönetim süreçleri açısından örgütlenmenin gerekliliği üzerine çalışmasından dolayı önem kazanmaktadır (Demirol Duyar, 2018:76; Şengül, 2007:258). Yönetim fonksiyonlarının ortaya konduğu yıllarda hakim olan klasik kamu yönetimi anlayışının gereği olarak bürokrasi merkezli bir yaklaşım sonucu örgütler makine olarak görülmüştür. Akılcı, etkin, hiyerarşik, bürokratik, mekanik yapılar bürokrasinin özellikleriyle de uyumlu bir şekilde klasik kamu yönetimi mekanizmasının da bir özelliği olarak belirtilmiştir. Kamu yönetimi işleyiş süreçlerini etkileyen kuramlar değiştikçe yönetim ve fonksiyonlar arasındaki ilişkinin de değişime uğraması, kamu yönetiminin dinamik bir alan olduğunu göstermektedir. Buradan hareketle mekanik olan yönetim fonksiyonları zaman içerisindeki değişimlere bağlı olarak dinamik bir hal alarak yeni kamu yönetimi reformlarının da önemli uygulama alanlarında yer edinmişlerdir (Demirol Duyar, 2018:77).

Fayol, örgütler için özellikle kriz dönemlerinde uygulanmak üzere bir eylem programı oluşturulmasının gerekliliğinden ve kamu kurumları açısından bazı eksikliklerden söz etmektedir. Fayol, devletin yıllık öngörüsü niteliğindeki bütçelerin çok kez zamanında hazırlanmadığı ve devlette uzun vadeli planların yapılmadığı düşüncesini savunmaktadır. Bu görüşünü desteklemek için de bakanların mesleki yeterliliğe kavuşamadan, iş tecrübesi edinemeden, bulundukları makamda etkinlik sağlayacak kadar süre çalışamamasını göstermektedir. Bununla birlikte yöneticilerin yapılan işle ilgili sorumluluk almaması devlet tarafından yürütülen faaliyetlerde planlama ve öngörüde bulunmanın güç olduğunu göstermektedir (Şengül, 2007:263). Fayol'un günümüzde de kullanılan kamu yönetimi literatürüne kattığı bir başka kavram ise "vekalet"tir. Kamu yöneticilerinin görevli ya da izinli olduğunda, mevzuatla belirlenen şekilde kendileri yerine vekalet edecek birini bırakması hizmetlerin sunumunda sürekliliği sağlamaktadır (Hergüner, 2017:50).

Fayol'un örgüt şemaları, günümüzde de etkin şekilde özel ya da resmi kurum ve kuruluşların resmi internet sitelerinde, kendi şematik yapılarını ortaya koymalarına olanak sağlar nitelikte kullanılmaktadır. Görev, yetki, hiyerarşik yapılanma gibi kurum ve kuruluş yapılanmaları teşkilat şemasında yer almaktadır. Kullanılan şemalar sayesinde vatandaşların ilgili kamu kurum ve kuruluşu ile ilgili yapı ve işleyiş durumlarını kavramalarını sağlayarak, kurum ve vatandaş ilişkisinin de daha sağlıklı yürütülmesinde etkili olmaktadır. Vatandaş, kullanılan şemalar sayesinde, ilgili kuruma hizmet almak için gittiğinde tüm işleyiş aşamalarını bilmekte kolaylıkla kurum ile ilgili

ihtiyaç duyduğu hizmet gereksinimlerini karşılamaktadır. Buradan hareketle Fayol'un ortaya koyduğu örgüt şeması teknolojik gelişmelerle birlikte güncellenerek yeni yönetim yaklaşımlarında da yerini koruyabilmektedir (Şengül, 2007:265-266).

Fayol'un ortaya koyduğu yönetim teorisi Gulick ve Urwick'in çalışmaları neticesinde geliştirilmiştir. İkili çalışmalarında; özellikle Fayol tarafından bahsedilen, kamu-özel ayrımı yapılmaksızın tüm yönetsel süreçlerin genel bir özelliğe sahip olduğu düşüncesini savunmaktadır. Gulick çalışmaları neticesinde Fayol'un ortaya koyduğu fonksiyonlara ilavelerde bulunmuştur (Çevik, 2013:59-60). (Bkz. Şekil 3)



Şekil 3 Gulick Tarafından Geliştirilen Yönetim Fonksiyonları
Kaynak: Çevik, H., H. (2013). "Kamu Yönetimi Biliminin Gelişimi", Kamu Yönetimi 56-73. Ed.S.Sözen. Eskişehir:Anadolu Üniversitesi s.59-60. Kaynakta bulunan bilgiler uyarlanarak şekil haline getirilmiştir.

Bu yaklaşımın temelde savunduğu düşünce; kamu yönetiminin siyasetten ayrı tutularak müstakil bir şekilde ele alınmasıdır. Kamu yöneticilerinin yönetsel süreçlerde bilimsel teknikleri uygulaması sonucu verimli ve etkin bir yönetim sağlanması amacı güdülmektedir (Gültekin, 2012:88).

2.1.2.2. Kamu Yönetiminde Örgütsel Davranış Yaklaşımı

1929 Dünya Ekonomik Buhranı ile birlikte devletin ekonomiye müdahaleleri artmış, devletler büyüme sürecine girmiş böylece kamu yönetiminde hakim yaklaşım olan Klasik Kamu Yönetimi düşüncesinin etkinliği de sorgulanır duruma gelmiştir. Herbert Simon, Chester Barnard ve R. Dahl gibi kamu yönetimi ve siyaset bilimi kuramcıları klasik yönetim düşüncesine hakim görüş olan bilimsel yönetim ilkelerinin insanları makine gibi gördüğü ve makineleşmiş insanlara ihtiyaç duyulmasını, hatta makineleşmesi adına "daha iyi ücret vb." uygulamalarla makineleşmeye teşvik edilmesini eleştirerek yönetim biliminde insan unsurunun da dikkate alınması gerektiği savunmuşlardır (Kalfa, 2011:408-409). Böylece yönetimin salt formal bir yapı

olmadığı, aynı zamanda informal yönlerinin yani davranışsal bakımdan insan faktörünün de göz önünde tutulduğu ve örgütün bu yönlerine de önem verilmesi gerektiğini öne süren davranışçı görüşler ortaya çıkmıştır (Çevik, 2013:61).

20. yüzyılın toplumsal ve örgütsel sorunları ile ilişkili olarak değişmeyen ve birbirini tekrarlayan düşünce yapılarından uzak, toplumsal ve örgütsel sorunları çözmede orijinal bakış açıları oluştururken birbirlerini de tamamlayarak kuramsal çıkarsamalar yapan Chester I. Barnard ve Herbert Simon, halen uygulanabilirliğini koruyan birçok yönetim yaklaşımının öncüsü olmuşlardır (Öğüt & Öztürk, 2007:30). Bu iki yönetim bilimcinin halen uygulanabilirliğini koruyan kuramsal yaklaşımlar ortaya koymaları yönetim bilimine çağ ötesi katkılarda bulunduklarının bir göstergesidir.

Örgüt kuramlarının gelişmesinde önemli katkıları bulunan bir isim olan Barnard'ın yazdığı "Yöneticinin İşlevleri" başlıklı eserinde örgütlerdeki karar alma süreçlerine odaklanarak bu aşamadaki insanı kısıtlayan faktörlerin üzerinde durmuştur (Hergüner, 2017:60). Bu süreç daha sonra Simon tarafından geliştirilmiştir. Barnard örgütün izahı konusunda, klasik kuramcıların öne sürdüğü şeklî açıklamaların eksik olduğunu, iki yönlü (formel ve informel) bir değerlendirme yapılmasının gerektiğini dile getirmiştir. Barnard örgütleri örgüt bünyesindeki tüm insanların hep birlikte çalıştığı sistemler olarak görmektedir. Üst yönetimin asıl amacı, örgüt çalışanları ile örgütün gereksinimleri arasında ortak bir bağ kurmak ve bu bağı korumaktır. Barnard bunun da formel ve informel yapının farkına varılması ve bu yapıların dikkate alınmasıyla mümkün olacağını savunmaktadır.

Eserleri ile kamu yönetimi disiplinine katkılar sağlayan örgütsel yaklaşım kuramcılarından H.Simon, örgüt ve yönetim alanında pozitif bilim tekniklerinin kullanılması, yani örgütsel olguların nedensellik ilkesine uygun bir şekilde açıklanmasını şiar edilmesi konusunda öncü olmuştur (Şahin Fırat, 2006:43).

Disiplinlerarası pek çok alanda çalışmalar yapan Simon kamu yönetimi literatürüne "Bounded rationality" (sınırlı rasyonellik) ve "Satisficing" (yeterince tatminkarlık) (Koç, 2015:33) kavramlarını kazandırmıştır. Sınırlı rasyonalite kavramı belirsiz ve karmaşık olan durumlarda, insanların bilgi eksikliği ya da bilgi karmaşası gibi zihinsel sınırlılıklardan dolayı akla ve mantığa uymayan kararlar verebileceğini ifade etmekte ve aynı zamanda birey, örgüt ya da organizasyonların işlem yapmak için gereken bilgiyi topladığı, değerlendiği ve sonrasında karar verdiği süreçte de çevresel

bir belirsizlikle sınırlandırıldığı anlamına gelmektedir (Kitapçı, 2017:92). Sınırlı rasyonalite hem zihinsel sınırlılığın hem de çevresel sınırlılığın etkisi altında karar alma sürecinde yöneticilerin davranışlarında etkili olmaktadır.

Barros (2010); "*Simon'a göre, rasyonellik ve davranış arasındaki mesafe 'karar' kavramıyla köprülenmiştir*" (s.457) demektedir. Rasyonellik (ussallık) ve davranışı birbirine bağlayan süreç, karar alma ya da karar verme diye de ifade edilen bir süreci belirtmektedir. Karar verme kuramı Barnard tarafından ortaya koyulmuş, daha sonra Simon tarafından geliştirilmiştir. Karar verme, etkin karar verebilmek için gerekli araştırmalar yapılarak, sürecin evrelerinin de bilindiği, fikir ortaya koymayla başlayan psikolojik bir süreci ifade etmektedir (Özer, 2012:164-165). Bu kuram yönetime ilişkin ögelerden çok organizasyonun ya da örgütün en üstünün yani yöneticinin karar verme sürecinin bilişsel yönünü açıklamaya çalışmaktadır (Öğüt & Öztürk, 2007:41). Genel olarak bu yaklaşımda yöneticiler, karar alma sürecine yönelik çalışmalar yürütmektedirler (Tozlu, 2016:29). Simon, bu süreç bağlamında örgütü kompleks bir yapı olarak tanımlamaktadır (Özer, 2012:152). Simon'a göre karar verirken, karar alıcı kişinin şahsi güdülerinin ayrı tutularak örgütsel amaçları göz önünde bulundurarak tek ve en iyi karara ulaşmak mümkün olmaktadır. Ayrıca karar verme sınırlılığını gidermek; mantıksal kararın, istenebilir, ulaşılabilir ve bilimsel açıdan sorgulanabilir özelliklere sahip olması ile mümkün olmaktadır (Şahin Fırat, 2006:44).

2.1.2.3. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) Yaklaşımı

1900'lü yılların sonlarına doğru kamu yönetimini etkisi altına alan, yeniden yapılanma (Şaylan, 2000:12) da denebilecek şekilde toplumsal alanda ortaya çıkan politik, kültürel, ekonomik değişimler sonucu kamu yönetimi klasik yönetsel süreçlerden yeni yönetsel süreçlere doğru geçiş yapmıştır (Kurt & Yaşar Uğurlu, 2007:81). Bu yeni yaklaşımın temeli Dwight Waldo ve bir grup öğrencisi tarafından Minnowbrook Konferansı'nda atılmıştır. Dwight Waldo, H. George Frederickson ve Michael Harmon bu yaklaşımın öncüleridir (Ciğeroğlu & Özgür, 2011:282). Kamu hizmetlerinin ifasındaki yetersizlikleri, hizmeti alanların da memnuniyetsizliği takip etmiş, böylelikle de klasik kamu yönetimi anlayışı yetersiz görülerek YKY anlayışına geçilmiştir (Eriçok, 2011:158). YKY, kamu yönetimine amaç ve gayeleri bakımından işletme özelliği katan bir yaklaşımı ifade etmektedir. YKY savunucularına göre, kamu yönetimi işletmeden daha sınırlı vizyona sahip olmaktadır (Eryılmaz, 1999:86).

80'li yıllarla birlikte liberal ekonomi politikaları ile ortaya çıkan özelleştirmeler neticesinde, kamu ile özel sektörün karşı karşıya gelmesi, aynı zamanda kamu sektörü tekelinde olan hizmetlerin, özel sektör tarafından karşılanmaya başlanması iki sektörün karşılaştırılmasını kaçınılmaz kılmıştır. Böylece kamu sektörünün, hizmetleri yerine getirirken, özel sektörün kullandığı teknikleri kullanabileceği anlaşılmış ve kamu sektöründe reform ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Mengi, 1997:506). 1985 yılı ve sonrası kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi sonucu kamu yönetiminde; tutumluluk, verimlilik ve etkinlik gibi yeni araçlar gündeme gelmiştir. Kamu yönetiminin nitelik bakımından gelişimi; 1990'lı yıllarla birlikte kamu hizmetlerinin ifasında kalite anlayışı, işletmecilik anlayışından hareketle müşteri odaklılığın kamuya uyarlanmış hali olan vatandaş odaklılık, kamu faaliyetlerinde hesap verilebilirlik, saydamlık, katılım ve performansa dayalı yönetim gibi değerler doğrultusunda olmuştur (Eryılmaz, 2013:10). YKY yaklaşımı, özel yönetimde kullanılan yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uyarlandığı süreçler dahilinde gelişim göstermiştir.

YKY yaklaşımı, kamu hizmeti ifasında kamu örgütlerinin geleneksel hantal yapısından sıyrılarak, daha hızlı ve neticeye ulaşılabilen, verimi ve kaliteyi ön planda tutan örgütler ortaya çıkarmaktadır (Aydın & Öktem, 2005:258; Tunçer, 2013b:287). YKY yaklaşımı ile; kamu yönetiminde katılığın, hiyerarşinin hakim olduğu yapı; esnek, piyasaya dayalı bir yapıya dönüşmektedir. Bu dönüşüm yalnızca yönetim yapısıyla alakalı bir dönüşüm meselesi olmamakla birlikte, kamu sektöründe klasik yönetsel tekniklerin uygulandığı yaklaşımdan, YKY yaklaşımına bir değer kayması şeklinde kabul edilmektedir. YKY, klasik yaklaşıma ve kamu yönetimi disiplinine bir meydan okuma olarak değerlendirilmekle birlikte, hem teorik ve pratik sebeplerle eleştirilen klasik yaklaşım hem de kamu yönetimi disiplininin saygınlığında düşüş yaşamasına sebep olmuştur (Ömürgönülşen, 1997:518; Özer, 2005:4). YKY yaklaşımı birçok değeri bünyesinde bulundurarak bütünleştirici bir yapıyı temsil etmektedir. Klasik ve YKY yaklaşımın kıyaslaması Tablo 3'te yapılmaktadır.

Tablo 3 Geleneksel Yönetim ile Yeni Yönetim Yaklaşımının Karşılaştırılması

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

Kaynak: Eryılmaz, B. (2013). "Temel Kavramlar" Kamu Yönetimi, Ed. S. Sözen. Eskişehir:Anadolu Üniversitesi s:12.

2.1.2.3.1. YKY'nin Ana Ögeleri

İşlem-maliyet kuramı, asil-vekil kuramı, kamu tercihi kuramına dayanan yeni kuramsal ekonomi (Belli, 2017:103) ve işletmecilik bu yaklaşımın gelişiminde önemli rol oynamaktadırlar (Genç & Zeren, 2014:227). İşlem-maliyet kuramına göre, mal ya da hizmetlerin sunumunda giderlerin minimum seviyede olması amaçlanmaktadır. Bu kuram kamu yönetiminde bütçe açıkları, kaynak yetersizliği gibi sorunlar sebebiyle yer edinmiştir. Kaynakların etkin ve verimli kullanılarak giderlerin azaltılması da kuramın çalışma alanlarını oluşturmaktadır.

Asil-vekalet kuramı adından da anlaşılacağı gibi, faaliyetlerin yürütülmesi esnasında asil karar verici olmadığı takdirde yerine vekil tayin edilmesini ifade etmektedir. Vekilin asil adına faaliyette bulunurken kendi çıkarlarını gözetmediği durumlar haricinde herhangi bir sorunla karşılaşılmamaktadır. Kuram kamu yönetimi açısından değerlendirildiğinde asil olan halk, vekil olan da temsilci olmaktadır. Vekilin (temsilcinin) asilin (halkın) çıkarını gözetmek yerine kendi çıkarını gözetmesi durumunda siyasi yozlaşma ortaya çıkmaktadır. Bu kurama göre bu durumla karşılaşmamak için temsil yetkisine sahip kişinin iş ve işlemleri hesap verilebilirlik çerçevesinde değerlendirilmesi, yanlışının cezalandırılması, doğrusunun ödüllendirilmesi gerekmektedir (Belli, 2017:104).

Kamu tercihi teorisinin kamu yönetimine katkısını Kurun (2018) "*Bir demokraside politikacılar, seçmenler, çıkar grupları, bürokratlar ve yasama üyelerinin çıkarları arasında doğal bir dengenin bulunduğudur*" (s.87) şeklinde ifade etmektedir.

Kamu tercihi kuramına göre kamu yönetimi; adı geçen çıkar grupları (politikacılar, seçmenler, çıkar grupları, bürokratlar, yasama üyeleri) arasında, devletin büyümesiyle artan kamu harcamalarının irrasyonel şekilde artmasına ve kaynak israfına neden olan faktörlere odaklanmıştır.

Kamu tercihi teorisyenleri; bürokratların kamu kaynaklarını büyütmek için çaba göstermediklerini, siyasilerin yalnızca seçim kazanmak amacıyla devletin imkanlarını kullandıklarını, kamu yönetiminin ise kamu yararını önemsemediğini ortaya çıkaran düşünceler üzerinde yoğunlaşmışlardır. Kamu tercihi kuramı bu gibi sorunlara karşı gelebilmek için kamu kurumlarının özel sektör gibi esnek yapıda örgütlenmesi gerektiğini savunmaktadır (Belli, 2017:104).

YKY ile öncelik insan yönetimi olmuştur. Tüm kaynaklar ve faaliyetler insan yönetimi öncülüğünde belirlenmiştir. Kamu kuruluşlarında yeni kamu yönetimi yaklaşımı kapsamında dağıtıcı süreç, bütünleştirici süreç, sınırlı değişim süreci, sosyal heyecan-duygu süreci olmak üzere 4 temel süreç vardır (Özer, 2015:149-150). Dağıtıcı süreç; mal ve hizmetlerin bireylere dağılımını ifade etmekle birlikte, bireylerin kamu hizmetlerinden faydalanma şekilleri üzerinde duran bir süreci ifade etmekte, bunu da maliyet-yarar, maliyet-kar analizleri yardımıyla yapmaktadır. Bütünleştirici süreç; otorite ve koordinasyonun önemli olduğu bir süreci ifade etmektedir. Formel hiyerarşi için sorun olmamakla birlikte informel bütünleşmeler ve tekniklerin yeni kullanılması sebebiyle yönetimsel süreçlerde ve performanslarda bazı farklılıklar yaşanmaktadır. Bütünleştirici süreçleri ve informelliği savunan yeni kamu yöneticileri yönetimde sorun yaşamakta, yaşanan sorunun giderilmesi amacıyla çeşitli yöntemler geliştirilmektedir. Bir diğer sorun, ast ve üst yöneticiler arasında görülmektedir. Üst yöneticilerin güçlü bir otorite olmaları gerekmektedir. Otoriteyi dış dinamiklerinde belirleyebiliyor olması bu süreç için olumsuz bir etki olmaktadır. Üst düzey yöneticiler diğer kademedeki yöneticilere karşı çok tolerans tanırlarsa alt ve orta düzey yöneticiler fazlaca özgür karar verebileceklerdir (Aykaç & diğerleri., 2012:314).

Sınırlı değişim süreci; "*kamu kuruluşları ile gruplar ve müşteriler arasındaki ilişkileri*" (Özer, 2015:150) konu edinmektedir. Sosyal heyecan-duygu süreci ise; kamu yönetiminin birbirinden bağımsız ferdi ve toplumsal özellikler taşıdığını ifade etmektedir (Özer, 2015:150).

Klasik kamu yönetimi; etkinlik sayesinde mevcut kaynakları kullanarak daha iyi hizmet verebileceği; ekonomik davranıldığı takdirde de hizmet düzeyini az maliyetle koruyabileceği fikrine sahiptir. YKY; etkinlik ve ekonomiklik kavramlarının yanında hizmetlerin sosyal eşitliği sağlayıp sağlamadığı sorunu ile de ilgilenmektedir (Önen & Özer, 2016:143). Bireylere eşit davranılması açısından sosyal eşitlik değeri göz önünde bulundurularak hareket edilmektedir. Yönetim hizmetlerinde eşitlik olduğu takdirde uygulanabilmektedir. Sosyal eşitlik verilen kararlar ve uygulanan programlarla ilgili kamu yöneticilerini sorumlu kılarak, bireylerin isteklerini kamu kurumlarının isteklerinin önüne geçirmektedir (Aykaç & diğerleri., 2012:316-317). YKY yaklaşımı verimlilik ve ekonomiklik kavramlarının yanında sosyal adalet kavramı üzerinde de durmaktadır. Hatta YKY yaklaşımının öncülerinden Frederickson, sosyal adaleti kamu yönetimin üçüncü yapı taşı olarak nitelendirmektedir (Hergüner, 2015:80).

2.1.2.3.2. YKY Yaklaşımının Eleştirileri

YKY yaklaşımı yönetim bilimi içerisinde var olduğu anda, yeni yönetim yaklaşımına karşı duranlar ve YKY yaklaşımının tüm kamu yöneticisi ve bürokratların kamu yararını değil de kendi çıkarlarını gözetmesi fikrini genelleyerek sunması YKY'yi eleştirilerin odağına yerleştirmiştir (Aykaç & diğerleri., 2012:331; Genç & Zeren, 2014:230; Hughes, 2003:63). Bununla birlikte, YKY yaklaşımı ile özelleştirmeler sonucu ifa edilen kamu hizmetlerinde devletin kamu hizmetine müdahil olmasının ve denetim kabiliyetinin azaldığı düşünüldüğünden YKY eleştirilmektedir (Akçakaya, 2017:209). Bir diğer eleştiri, yeni kamu yönetimi yaklaşımının antidemokratik görüldüğü yönünde yapılmaktadır (Hughes, 2003:271; Kurt & Yaşar Uğurlu, 2007:88). Yeni kamu yönetimi yaklaşımının eleştirildiği bir diğer konu ise; kamu hizmeti alan vatandaşın konumunda olan değişiklik olmuştur. Nitekim yeni kamu yönetimi yaklaşımı vatandaşı, müşteri olarak değerlendirmekte ve siyasi bir kimlik olan vatandaşlık kavramının bu yaklaşımla birlikte değersizleştiği düşüncesi gündeme getirilmektedir (Akçakaya, 2017:210). Eleştirilerin odağında çoğu kez özel sektörden alınıp kamu yönetiminde uygulanacak teknikler de yer almaktadır (Aykaç & diğerleri., 2012:332). YKY yaklaşımına yapılan eleştirilerden biri de YKY'nin tam olarak neyi ifade ettiğinin

ortaya koyulmadığı düşüncesinden kaynaklanmaktadır (Genç & Zeren, 2014:231). Birçok teknik ve teori ortaya koyan YKY yaklaşımının bunları tanımlama noktasında zayıf olması da eleştirilmektedir (Aykaç & diğerleri., 2012:333). Tüm bu eleştirilerin yanında YKY yaklaşımı değişimin bir sembolü olarak nitelendirilmektedir (Kurt & Yaşar Uğurlu, 2007:89).

2.1.2.4. Yeni Kamu Hizmeti (YKH) Yaklaşımı

YKY yaklaşımının eleştirilmesiyle birlikte ortaya çıkan yeni yaklaşımlardan biri; yaklaşımın ilk çerçevesini oluşturan Paul Light tarafından şekillendiren, R.B.Denhardt ve J.V.Denhardt tarafından geliştirilen yeni kamu hizmeti yaklaşımıdır (Ayhan & Önder, 2017:22; Bayrakçı & Kahraman, 2017:301). YKH hakkında Çevik (2013) "*Denhardt ve Denhardt, yeni kamu hizmeti derken demokratik vatandaşlık, demokratik topluluk, sivil toplum, örgütsel insanlık ve söyleme dayanan bir hareketten söz etmiştir*" (s.64) şeklinde aktarmıştır. Bu ikili tarafından ortaya konan ve demokratik vatandaşlık, örgütsel hümanizm gibi teorilere dayanan YKH yaklaşımı, kamu yöneticilerinin vatandaşların ortak çıkarlarının karşılanmasında kamu yararının tesisi hususunda yardımcı olmaları gerektiğini savunmaktadır (Feldheim & Johnson, 2004:10).

Kamu yararı, bu yaklaşımın en üstün değeri olmakla birlikte, vatandaşların birbirinden farklı çıkarlarının birleşmesi neticesinde oluşmaktadır. Bu yaklaşıma göre; kamu görevlilerinin yalnız politik ya da kanunların verdiği yetki doğrultusunda sorumluluk almanın yanında vatandaşın menfaatini de göz önünde bulundurarak davranması gerekmektedir (Genç, 2010:149). YKY gibi YKH de kamu yönetimi faaliyetlerinin özel sektör aracılığıyla azaltılması gerekliliğini savunmaktadır (Ayhan & Önder, 2017:22).

Yeni kamu hizmeti yaklaşımının temelini (i) demokratik yaklaşım teorileri, (ii) toplum ve sivil toplum modelleri, (iii) örgütsel hümanizm ve YKY ve son olarak da (iv) postmodern kamu yönetimi oluşturmaktadır (Denhardt & Denhardt, 2007:27). Bu ilkeler birbirinden bağımsız olmamakla birlikte birbirleriyle bağlantılı, birbirini tamamlayan niteliktedir (Hergüner, 2017:105). YKH yaklaşımı Genç (2010) tarafından " *(…) güçlü ve istikrarlı bir demokrasinin ancak devletin kendisini toplumun kalbine yerleştirdiğinde, vatandaşla işbirliği yaparak sosyal sorunları çözdüğünde, hizmetleri*

geliştirdiğinde, toplumun ihtiyaç ve değerleriyle uyumlu olduğunda ortaya çıkacağını iddia etmektedir" (s.149) şeklinde ifade edilmiştir. Sivil toplum kuruluşları ve kar amacı gütmeyen sektörlere duyulan ilgi, YKH yaklaşımının bir fonksiyonudur (Perry, 2006:9-10). YKH yaklaşımına göre; devlet, insanların öz menfaatlerine ulaşmak amacıyla sivil toplumu desteklemelidir (Genç, 2010:152). YKH yaklaşımı örgütsel hümanizm açısından değerlendirildiğinde; kamu yönetimi teorisyenleri, insanın davranışsal bakımdan kısıtlandığı klasik yönetim yaklaşımlarına alternatif bir yönetim yaklaşımı arayışına girmiştir. Kamu yönetimi teorisyenleri YKH yaklaşımı ile daha az otorite ve kontrolün hakim olduğu kamu kuruluşlarını ve kamu yararını hedeflemişlerdir (Denhardt & Denhardt, 2007:35-36). Yeni arayışlarla birlikte YKH yaklaşımında; bilgi edinme ve pozitivizm gibi yaklaşımların yani sosyal bilimleri doğa olayları gibi değerlendirerek değerlerden uzak, ölçülebilir sonuçları hedefler nitelikte düşüncelerle kamu yönetimini sınırladığı düşüncesiyle postmodern yaklaşımlar ortaya çıkmıştır.

Demokratik ülkelerde vatandaşların yönetime katılımı "*kamu kurumlarının seçilmiş yöneticileri, bürokratlar ve vatandaşların*" (Genç, 2010:150) bir arada müzakere ederek kamu politikalarının oluşturulmasında görüş bildirmeleri mümkün olmaktadır (Ayhan & Önder, 2017:34). Yeni kamu hizmetleriyle birlikte müşterinin yerini vatandaş, küresel menfaatlerin yerini de kamu yararı almıştır. Yeni kamu hizmeti yaklaşımının, küreselleşmeden kaynaklı ortaya çıkan sorunların çözümünde etkili olacağı savunulmaktadır (Göküş, 2010:212-213).

2.2. Türkiye'de Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

Türkiye'de kamu yönetiminin disiplin olarak değerlendirilmesi, hem yapısal olarak, hem de disiplinin öğretim dalı olarak ifade edilmesi üzerinde durulması gereken bir süreci ifade etmektedir (Güler, 1994:8). Türkiye'de kamu yönetimi yapılanması hakkında Ergun (2002); "*Türkiye Cumhuriyeti, kuruluş yıllarında, yeni koşulların gerekli kıldığı değişmeler dışında, Osmanlı devlet bürokrasisini olduğu gibi devralmış bulunmaktaydı*" (s.303) demektedir. 1945 yılı öncesi Türkiye'de mevcut olan idare sistemi, Kıta Avrupası modeli yani Fransa ve Almanya etkisi altında kamu hukukunun hakim olduğu bir yapıya sahiptir (Altunok, 2011:238). Kamu yönetimi disiplini öğretim dalı olarak ortaya II. Dünya Savaşı sonrası çıkmış ve bu dönemde disiplin Türkiye ve bir çok az gelişmiş ülke açısından popülerlik kazanmıştır. Kamu yönetimi, Birleşmiş Milletler ve ABD Dışişleri Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren Uluslararası

Kalkınma Ajansı (AID)'in oluşturduğu idari reform yardımı denen bir program neticesinde, çağdaş bir idari yapılanmanın inşası gaye edinilerek, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu çoğunluğu az gelişmiş ülkede, uzmanlar tarafından verilen eğitimlerle ABD kamu yönetimi örneği göz önünde bulundurularak örgütlendirilmiştir. Dolayısıyla kurulan kürsüler ve enstitüler de Anglo-Amerikan modele göre örgütlenmiştir (Güler, 1994:8; Kalfa, 2011:411).

Kamu yönetimi disiplininin Türkiye'deki gelişimi, Amerikan ekolü Taylorcu yapının etkisi doğrultusunda 1950'li yıllardan 1960'lı yıllara kadar devam eden çalışmalarla yürütülmüştür. İdari reform çalışmaları yapılırken; ülke şartları dikkate alınmadığından, uygulamada olan mevcut Kıta Avrupası ekolünün benimsediği yönetim yapısı yok sayıldığından, bunun yanında yerel gereksinimler göz ardı edildiğinden, ayrıca insan unsuru yerine örgüt unsuru önde tutulduğundan; direkt batıdan, olduğu gibi alındığından eleştirilmiştir (Kalfa, 2011:412). İdari reformun dış kaynaklı olduğunu ortaya çıkaran; ideolojik boyutu, bürokratik örgütlenmenin savunulduğu kurumsal boyutu ve dış kaynak desteği ile karşılanan finansal boyutu olmak üzere üç temel boyutundan bahsetmek mümkündür (Altunok, 2011:241).

Türkiye'de kamu yönetiminin disiplininin oluşturulmasında; 1951 yılındaki Barker Raporu, 1953 yılında Birleşmiş Milletler tarafından sözleşme karşılığında kurulan Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) açılması ve son olarak da 1957 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde Türkiye'nin ilk amme kürsüsünün kurulması etkili olmuştur (Keskin, 2006:2). Barker Raporu, "*temel konusu Türkiye Ekonomisi*" (Altunok, 2011:245) olması yanında, kamu yönetimine nitelik kazandırmak, yönetici eğitimi ve öğretimi yapılması, kamu görevlilerinin görev esnasında eğitilmesi gibi konularda görüşlerin yer aldığı bir belgedir (Mıhçıoğlu, 1988:1-2).

Altunok (2011), Barker Raporu ile ilgili

> "Raporda devlet faaliyetlerinin tam ve ayrıntılı bir şekilde incelenmesi gerektiği ve bunun için yabancı amme idaresi uzmanlarının görüşlerine başvurulması, buna bağlı olarak da gerekli önemlerin alınması tavsiyeleri bulunmaktadır. Ayrıca yetki devri, merkez-taşra ilişkileri, personel, danışma ve yardımcı hizmetler, mali idare muhasebe ve eğitim sorunları üzerinde durulmuştur. Tavsiye edilen programın başarısı idare, organizasyon ve işletme sahalarında verimliliğe dayandırılmaktadır (s.245)".

ifadelerini kullanmıştır.

Barker Raporu ile ortaya konan ve kamu görevlilerinin çağdaş kamu yönetimi öğretimi, yukarıda adı geçen TODAİE ve amme kürsüsü tarafından gerçekleştirilmiştir (Aygün, 2010:39). Aynı yıllarda ABD'de karşılaştırmalı kamu yönetimi ve kalkınma yönetimi konuları revaçta iken, Türkiye'de ancak 1970'lerle birlikte bu konulara yönelim olmuştur (Güler, 1994:12; Kalfa, 2011:412).

Türkiye'de yönetim düşüncesi 1960'larda planlama ve kalkınma üzerine yürütülmüş, kamu yönetimi ile ilgili enstitü ve kürsülerde 1965 yılında görev alan araştırmacılarca eserler ortaya koyulmuş, 1970'lere hatta 1980'lere gelindiğinde, yönetimin davranışsal yapısının ön planda tutulduğu eserler ortaya konulmuştur (Kalfa, 2011:412). Ortaya konulan eserler, ABD'deki çalışmalardan kopmamış ve yeni bir yaklaşım geliştirilmemiştir (Güler, 1994:14). Güler'e (1994) göre; "*Bu genellemeler, 1980'li yılların Türkiyesi için olduğu gibi günümüzde de geçerliliğini sürdürmektedir*" (s.14).

Planlamanın ön planda tutulmasıyla bilimsel yöntemler kullanılarak oluşturulan çalışmalarla yönetimin yeniden düzenlenmesi çabaları da ileriye yönelik planlar arasında yer almıştır. 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kurulması idarenin yeniden düzenlenmesi bakımından önemli bir gelişme olarak görülmektedir. TODAİE ve DPT'nin kurulması ile birlikte idari yapılanmanın kurumsal bir elden yürütülmesi sağlanmıştır. Planlı döneme geçişle birlikte bu iki kurumun çalışmaları neticesinde idari yapılanma hakkında hazırlanmış olan ve başbakanlığa sunulan MEHTAP raporunda; idari yapılanma ile ilgili yapılması gerekenlere, karşılaşılan sorunlara ve sorunların çözümüne ilişkin detaylara ayrıntılarıyla yer verilmiştir. İlgili rapor tüm detaylara yer vermesine, öneriler sunmasına rağmen beklenen ilgiyi görmemiştir (Mamur Işıkçı, 2017:173). 1963-1967 yılları arasındaki dönem için planlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda amaca uygun örgüt oluşumu ve çalışmaların planlı, eşgüdümlü yürütülmesi gibi yönetimin yeniden düzenlenmesiyle ilgili usul ve esaslara yer verilmiştir. 1968-1972 yılları arasındaki dönem için planlanan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, insan öğesinin yönetimde yeterince yer almadığı üzerinde durulmaktadır. İdarenin yeniden düzenlenmesinin gerekliliği de bu planda açıkça yer almaktadır. 1973-1977 yılları arasındaki dönem için planlanan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, yönetimin bütün görevinin sanayileşerek kalkınma olduğu hususu üzerinde durulmuştur. 1978-1983 yılları arasındaki dönem için planlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, önceki kalkınma planlarında da yerini almış

olan yönetimin çağdaş yapıya uydurulması gerekliliği yinelenmektedir. 1985-1989 yılları arasındaki dönem için planlanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, yönetimde bürokratik faaliyetlerin basite indirgenmesi, kuruluşa uygun yetkeye sahip personel istihdam edilmesi ve bu koşulların standardize edilmesi konularına yer verilmiştir (Ergün & Polatoğlu, 1988:18-19). Ergün & Polatoğlu'na (1988) göre; "*Bu dönemde yapılan çalışmalarda somut olarak görülen gelişme yönetsel planlama kavramının yerleşmesidir*" (s.20). 1990-1994 yılları arasındaki dönem için planlanan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu yönetiminde verimlilik, kaliteli hizmet, kaynakların da etkin kullanımı sağlanması için modern yönetimin gerekliliği, ayrıca devlet-vatandaş ilişkileri açısından iş ve işlemlerin sadeleştirilerek hem kamu görevlilerine hem de vatandaşa iş ve işlemler hakkında rehberlik edecek kitapların hazırlanması hedeflenmiştir (Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994). 1996-2000 yılları arasındaki dönem için planlanan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda diğer kalkınma planlarında da yer aldığı gibi değişen koşullara göre yenilenme hedeflenmiştir. Yenilenmeden söz ederken de teşkilat yapısının küçültülmesi ve daha fonksiyonel olmasından, halka dönük bir yönetim anlayışının gerekliliğinden söz edilmiştir (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000).

2001-2005 yılları arasındaki dönem için planlanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu yönetimi hakkında;

> "Demokratik, laik, sosyal, hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde demokratik devlet yönetimini, sosyal adaleti, değişim ve gelişimi gözeten bir kamu yönetimi yapısının ve işleyişinin oluşturulması; kamu yönetimine, ihtiyaçlara göre esnek ve hızlı bir işleyiş yapısı ile kaliteli mal ve hizmet sunumu anlayışının ve buna ilişkin etkin yöntemlerin yerleştirilmesi temel amaçlardır (Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005)".
>
> şeklinde ifade edilmiştir.

Aynı kalkınma planında, vatandaş memnuniyetini, kamu hizmetlerinin ifasında şiar edinmeyi ve yapılan hizmetlerin kalitesini, sonuç odaklı bir yaklaşımı ve halkın gözünde güvenilir faaliyetler yürütmeyi amaçlamaktadır. Yine kamuda kırtasiyeciliğin azaltılması, arşivleme sorunlarına karşılık elektronik bilgi yönetim sistemlerine yönelik çalışmaların yapılmasının gerekliliği yer almıştır. Kamu yönetimi açısından kullanılacak yeni yönetim uygulamalarıyla toplam yönetim kalitesinin artırılması; bunun yanında kamu yönetimi ve vatandaş arasında karşılaşılan uyuşmazlıklarda, yönetimden bağımsız, yönetimi denetleyen bir kamu denetçisi sisteminin oluşturulması

hedeflenmiştir (Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005). 2007-2013 yılları arasındaki dönem için planlanan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, kamu hizmetlerinin ifasında bilgi ve iletişim teknolojilerinden etkin şekilde yararlanılması, bununla birlikte kamu personelinin bu konudaki yetkinliğinin artırılması, kamu yönetimi sisteminin iyi yönetişim çerçevesinde yeniden yapılandırılması, kamu idarelerinde stratejik yönetim anlayışının geliştirilmesi, e-Devlet, merkezi yönetimi ve yerel yönetimleri kapsar nitelikte kişisel mahremiyetin de göz önünde bulundurulduğu kaliteli, etkin ve hızlı hizmet sunumunu yapılabilecek niteliğe sahip şekilde yapılanması, mevcut kurumların e-Devlet uygulamasına uygun olup olmadıklarının değerlendirilmesi ve bu doğrultuda uygun olmayan yapıların uygun hale getirilmesi, bilgi güvenliğinin kaçınılmaz gereği olarak kamu ağı oluşturulması, kamuda elektronik imza (e-imza) kullanımının yaygınlaşması hedeflenmiştir (Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)).

2014-2018 yılları arasındaki dönem için planlanan Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda;

> "Kamuda stratejik yönetimin uygulama etkinliğinin artırılması ve hesap verilebilirlik anlayışının, planlamadan izleme ve değerlendirmeye kadar yönetim döngüsünün tüm aşamalarında hayata geçirilmesi temel amaçtır. Bu amaç doğrultusunda kamu hizmetlerinin hız ve kalitesinin artırılması ile katılımcılık, şeffaflık ve vatandaş memnuniyetinin sağlanması temel ilkedir" (s.56) (Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)).
>
> şeklinde ifade edilmektedir.

Yine aynı planlama dönemi içerisinde e-Devlet uygulamalarının kurum üstü ve kurumlar arası nitelikte entegrasyonu sağlanarak merkezi ve mahalli idareler de dahil edilerek uygulamaların yaygın bir şekilde kullanımının sağlanması planlanmıştır (Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)). Aynı kalkınma planında "*Bu kapsamda MERSİS, TAKBİS, Mekânsal Adres Kayıt Sistemi (MAKS), EKAP, Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi Altyapısı ve Bilgi Sistemleri Olağanüstü Durum Yönetim Merkezi projelerinin tamamlanmasına öncelik verilecektir*" (Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)) denmektedir. Bununla birlikte tüm kamu kurumları arasında yazışmaların elektronik ortamda gerçekleştirmesini sağlayan e-Yazışma projesinin yaygın olarak kullanımı, kamu kurumlarında bilgi teknoloji alanında görevli insan kaynaklarının artırılması; programlama, kodlama, mobil platformlar gibi bilişim faaliyetlerinin kamu yönetimi tarafından kullanılması hedeflenmiştir (Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)).

Son olarak Türkiye'de 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Milletvekili Genel ve Cumhurbaşkanlığı Seçimi sonrası fiilen yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin ilk kalkınma planı olan On Birinci Kalkınma Planı 2019-2023 Temmuz 2019 tarihinde yayımlanmıştır. Kalkınma planının 6. maddesinde "*Plan, istikrarlı ve güçlü ekonomi, rekabetçi üretim ve verimlilik, nitelikli insan ve güçlü toplum, yaşanabilir şehirler ve sürdürülebilir çevre ile hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetişim gelişme eksenleri olmak üzere beş eksenden oluşmaktadır "* (On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)) şeklinde belirtilmektedir. Kalkınma planı istikrar, rekabet, verimlilik, liyakat, hukuk, demokratikleşme, iyi yönetişim ve geliştirme tabanında hedefler sunmaktadır. Kalkınma planının 7. maddesinde yer aldığı şekliyle kamu kurum ve kuruluşlarının demokratik hukuk devleti ilkeleri gereğince faaliyet yürütmeleri hedeflenmiştir. Modern yönetimin sağlanması için uygulanan stratejiler bakımından iyi yönetişimin araçlarından; kamu yönetiminde katılımın sağlanması, şeffaflık ve hesap verilebilir bir yönetimin sağlanması hedeflenmiştir. Kamu yönetiminde katılımın sağlanması noktasında kalkınma planının hazırlanmasında kamu kurum ve kuruluşlarının yanında toplumun tüm kesimlerinden katılımcının katkısının olduğu, kalkınma planının 9. maddesinde belirtilmiştir. İlgili kalkınma planının 76. maddesinde etkili bir kamu yönetiminin iyi yönetişim ve geliştirilen iyi yönetişim uygulamaları ile sağlanabileceği ifade edilmiştir. Kalkınma planının 780. ve 816. maddeleri arasında iyi yönetişim yaklaşımına yer verilmiştir. Temelde; katılımcılık, kamu hizmetlerinden yararlanmada eşitlik ve adillik, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin amaçlandığı belirtilmektedir. İlgili kalkınma planının 780. ve 788. maddesi arası incelendiğinde vatandaşın yönetime katılımının sağlanması adına pek çok düzenleme yapılmasının hedeflendiği görülmektedir. Kalkınma planının 789. ve 795. maddesi arası incelendiğinde kamu yönetiminde stratejik yönetim uygulamalarının, planlama aşamasından değerlendirme aşamasına kadar, tüm sürece dahil olacak şekilde uygulanmasının; stratejik yönetim uygulamalarının kamu yönetiminde etkinliğinin artırılmasının hedeflendiği görülmektedir. Kalkınma planının 796. ve 802. maddesi arası incelendiğinde yerel yönetim faaliyetleri kapsamında vatandaşın memnuniyeti doğrultusunda etkin, kaliteli ve hızlı hizmet sunumunun hedeflendiği görülmektedir. Kalkınma planının 803. ve 806. maddesi arası incelendiğinde kaliteli, etkin ve verimli hizmetin sunumunda rol oynayan kamu personeli ve kamu personel sistemine ilişkin hedeflere yer verildiği görülmektedir. Kalkınma planının 807. ve 816. maddesi arasında kamu hizmetlerinde elektronik devlet (e-devlet) uygulamalarına ilişkin düzenlemelere

yer verildiği görülmektedir. Tamamlanmamış elektronik projelerin tamamlanması, siber güvenliğin sağlanması, kamu hizmetlerinde; teknolojinin gelişmesiyle ortaya çıkan yapay zeka, nesnelerin interneti, bulut sistemleri gibi araçların kullanımı için gerekli altyapı çalışmalarının yapılması hedeflenmiştir. Kalkınma planında çağın gereklerinin göz önünde bulundurulması; teknolojik gelişmeler ışığında gerekli kurumsallaşmanın mevzuat desteğiyle sağlanması hedefler arasında yer almaktadır.

Yukarıda bahsi geçen kalkınma planlarında da görüldüğü gibi Türkiye'de kamu yönetiminin gelişimi, küreselleşen dünyaya ayak uydurarak yönetimin yeniden yapılandırılması ekseninde devam etmektedir.

2.3. Türk Kamu Yönetimi Ve Küreselleşme

2.3.1. Küreselleşmenin Teorik Çerçevesi

Küreselleşmeyi, dünya üzerinde var olan; ekonomiden siyasete, siyasetten kültüre (Demirel, 2007:108), insan, insan topluluğu ve devlet arasındaki bağlantıların karşılıklı bağımlılık konjonktüründe artarak ilerlemesi olarak tanımlamak mümkündür (Bayar, 2008:25). Her geçen gün durdurulamaz bir değişim içinde olan dünya; bu değişim rüzgarı ile birlikte devletlerin, kamu kurumlarının ve hatta neredeyse yönetsel tüm faaliyetlerin de yeniden düşünülmesine, tasarlanmasına doğru gelişimsel nitelikte yaklaşımlara giden bir yol izlemiştir. Küreselleşme, 1980'li yıllarla birlikte gündemde yer almakla birlikte tüm dünyayı tesiri altına almış, çeşitli terimlerle ifade edilmiştir. Globalleşme, uluslararasılaşma, evrenselleşme (Demircan & Ener, 2006:203), liberalizasyon, karşılıklı bağımlılık, batılılaşma, modernizasyon (Bayar, 2008:25) gibi terimler bunlardan bir kaçını oluşturmaktadır. Her ne kadar ulus ötesi gibi siyasal kapsamları da olan küreselleşme, özellikle Amerika'da ekonomi temelinde bir kavram olarak nitelendirilmektedir (Kömeçoğlu, 2002:20). Birçok alanın kapsamına giren küreselleşmeye tek bir açıdan bakmak onu daha da karmaşık duruma getirebilmektedir (Kıvılcım, 2013:3). Giddens (1994) küreselleşmeyi; "*Küreselleşme, uzak yerleşimleri birbirine, yerel oluşumların millerce ötedeki olaylarla biçimlendirildiği ya da bunun tam tersinin söz konusu olduğu yollarla bağlayan dünya çapındaki toplumsal ilişkilerin yoğunlaşması*" (s.64) şeklinde tanımlamaktadır. Bauman (2010) ise küreselleşmeyi; "*Küreselleşme fikrinin taşıdığı en derin anlam, dünya meselelerinin belirsiz, ele avuca sığmaz ve kendi başına buyruk doğasıdır; bir merkezin, bir kontrol masasının, bir yönetim kurulunun, bir idari büronun yokluğudur*" (s.64) şeklinde tanımlamaktadır.

Küreselleşmenin; sosyal, ekonomik, politik, toplumsal yapılardan müstakil bir kavram olarak düşünülmesi mümkün olmamaktadır. Küreselleşme; her bir yapıyla ilişki içerisinde bulunmakta, gelişmiş ülkelerden az gelişmiş ülkelere doğru yönelimli bir yapıda bulunmaktadır. Tüm bu yönelimler değişimi, yeniden yapılandırmayı getirir ve küreselleşme bu süreci ifade etmektedir (Erkızan, 2002:62). Küreselleşmeyi canlı tutan yayılma ve değişim hareketleri olmaktadır (Kıvılcım, 2013:3). Değişim hareketlerinin yayılmasıyla birlikte, evrensel fikirlerle birlikte yerel fikirler, modern anlayış ile birlikte geleneksel anlayışın yanyana olduğu bir süreç hakim olmaktadır (Yetim, 2002:132).

Küreselleşme, sınırlar arası senkronik bir dinamizm oluşturan, sınırları silikleştirerek birleştirip, bütünleştiren; yeni kültür ve öğretiyi dikta etme olmamakla birlikte iletişim ve ulaşımı da içine alan yeni teknolojik gelişmeleri ve yapılan düzenlemeleri ifade etmektedir (Özdemir, 2006:174-175). Özellikle iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte tüm dünyada aynı medya kültürünün hakim kılınması sonucu insanların istekleri de aynılaşma; bununla birlikte standartlaşma doğrultusunda yönlenmiştir. Standardizasyon süreci dünya çapında üretim-tüketim ilişkisinde de etkili olmuş, bu durumda ulus devletlerden uluslararası kuruluşlara doğru güç kaymasına sebep olmuştur (Erbay, 1998:300). Uluslararası ticaretin artması ülkelerin birbirine olan bağımlılıklarını artırmıştır. Ülke ekonomilerinin, büyük bir pazar olan dünya ekonomisiyle, sorunların çözümü bağlamında bütünleşmesi ve malların, hizmetlerin tek tipleştirilmesi küreselleşmenin ortaya çıkardığı sonuçlardandır (Kutlu, 1998:365-366). Bunu yalnızca ekonomik kavramlarla değerlendirmenin yanı sıra yukarıda da bahsettiğimiz medya kültürü; demokrasi anlayışını, insan haklarını, insanların hizmetlerden faydalanma taleplerini (Kutlu, 1998:367), devletlerin hukuk sistemlerini, suçla mücadele faaliyetlerini de etkilemektedir (Turgut, 2011:288).

Küreselleşmenin neden olduğu kültürler arası etkileşim hakkında Cangir (2001);

> “Kültürler arası etkileşimin artmasının ve insanların ‘bir örnek’ haline gelmesinin hız kazanması küreselleşme nedeniyledir. Ancak küreselleşmenin, ters yönde etkisi de söz konusudur. Kültürler arası etkileşimin artması karşıt bir tepki olarak alt kültürlerin, yeni kimliklerin ve ‘mikro milliyetçilikler’in ortaya çıkmasına neden olmuştur” (s.206).

demektedir.

Küreselleşme devletin rolünün yeniden tanımlanması ve etkin değişim sürecini ifade etmektedir (Turgut, 2011:288). Hasanoğlu (2001) "*Küreselleşme, uluslararası yönetim modelleri ve işletmelerde yaşanan örgütsel değişim, 'iyi yönetimin' yeniden keşfine neden olmuştur*" (s.68) demektedir. Durmadan devam eden değişim, yönetimin yeniden düşünülmesi gerekliliğini doğurmakta bunun sonucunda da yönetsel faaliyetlerin yeniden yapılandırılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

2.3.2. Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri

Küreselleşme, pek çok alanı etkisi altına aldığı gibi kurumsal faaliyetleri de etkisi altına almış, bununla beraber özellikle ulus devleti etkilemiştir (Bakan & Tuncel, 2012:53). Küreselleşme olgusu altında bilgi teknoloji sistemlerinin giderek gelişmesiyle değişim, kamu yönetimini etkisi altına almış; bu etki ile kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Yeni yaklaşımların kamu yönetimine uygulanması reformlar aracılığıyla olmaktadır. Bazı görüşlere göre kamu yönetiminde küreselleşmenin tam manasıyla uygulanması, tüm sınırların kalkmasıyla birlikte oluşacak tek bir dünya devletinin hakim olmasıyla mümkün olacağı düşünülmektedir. Ancak dünya üzerindeki tüm devletlerin ortadan kalkması mümkün görünmemekte; bu durumda tam manasıyla küreselleşmenin kamu yönetiminde uygulanması imkansız görünmektedir. Küreselleşme kamu yönetimine daha çok yeni yaklaşımların adaptasyonu, yönetimin yeniden düşünülmesi, planlanması, değişim ve dönüşüm konusunda etkide bulunmaktadır (Aydın, 2018:159-161).

Küreselleşmenin devlete etkisi ile ilgili olarak Canpolat (2011);

> "Devletlerin egemenliği küresel düzeyde yeni anlamlar kazanırken diğer yandan devletin faaliyetlerinin çapı küçülmeye, fonksiyonları değişmeye ve iş görme biçimleri değişmeye başlamıştır. Kamu hizmetleri iletişim teknolojisi sayesinde giderek daha fazla oranda sanal ortamlara taşınmakta, yine ağlar üzerinde devlet faaliyetleri üzerinde toplumun izleme kamu yönetiminin faaliyetlerini izleme düzeyi artmaktadır" (s.58).

şeklinde ifade etmektedir.

Literatürde küreselleşme sürecinin ulus devlet düşüncesi karşıtı faaliyetler gerçekleştirdiği genel görüşler arasında yer almaktadır. Ulus devlet yetkilerinin ulus üstü kurumlara devri ve yerelleşmenin (desentralizasyon) güçlendirilmesi, mal ve sermayenin serbest dolaşımı sonucu ulus devletlerin ekonomisinin el değiştirmesi gibi faaliyetler bunlar arasında yer almaktadır (Bakan & Tuncel, 2012:58; Dirlik & Gavcar, 2005:81).

Küreselleşme, ulus devletlerin altından kalkamayacağı ekonomik ve siyasal konular başta olmak üzere birçok sorun ortaya çıkartmış, bu sorunlarla baş edebilmek için ulus devletlerin faaliyetlerini zayıflatacak uluslararası örgütlenmenin gerekliliği ortaya çıkmıştır (Bakan & Tuncel, 2012:60). Dinçer ve Yılmaz'a (2003) göre "*Küreselleşme süreci; bir yandan uluslar üstü ve bölgesel entegrasyonları güçlendirirken, diğer yandan yerel değerleri ve farklılıkları canlandırmakta, yerinden yönetimin önemini arttırmaktadır*" (s.25). Yerinden yönetimin önem kazanması; yönetimin halka indirgenmesi, halkın yönetime katılımı gibi yaklaşımları da hedeflemiştir (Çalık Topuz, 2016:21). Küreselleşme bir taraftan evrenselliği savunurken bir taraftan da yerelliği savunmaktadır. Küreselleşme ve yerelleşme gibi zıt kavramların birlikte olduğu bir sistem içerisinde her şey küreselleşirken, yönetimin yerelleşmesi ise dikkat çekicidir (Aydın, 2018:162; Yetim, 2002:136). Desentralizasyon olarak da tabir edilen yerelleşme fikrinin temel hedefi yönetim sürecine halkın katılımının sağlanması ile katılımcı görüşün aktifleştirilmesi, yönetimin yerine getirdiği faaliyetler ile alakalı hesap verebilir yani şeffaf olmasıdır (Aykaç & diğerleri., 2012:391). Özellikle YKY yaklaşımı ile yönetimin merkeziyetçi yapısı zayıflama eğilimi göstermektedir (Aydın, 2018:163-164).

Çelişkili düşüncelerin bir arada bulunduğu bu süreç; aynı zamanda dönüştürücü bir etki de yapmaktadır (Özer, 2008:25). Küreselleşmenin kamu yönetimine etkisi hakkında Köse (2003); "*Bu dönemde devletin yeniden dizayn edilmesi gereği üzerinde durulmakta, bu amaçla merkezi hükümetin kamusal politikalar sürecinin verimli bir biçimde oluşmasına ve uygulanmasına ağırlık vermesi savunulmaktadır*" (s.34) demektedir. Küreselleşmenin etkisiyle Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası gibi ulus üstü kuruluşlar, ulus devletleri de bağlayıcı yönetsel kararlar almakta, bu durumda ulus devletler özel sektörün destekçisi olan bir özel sektör devleti de denebilecek girişimci ve şirket devleti halini alabilmektedir. Küreselleşme dahilinde özelleştirme, yerelleşme, devletin yeniden yapılanması, kamu yönetiminde işletmeci yaklaşımlar gibi yeni

yaklaşımlar üzerinde durulmaya başlanmıştır (Aykaç & diğerleri., 2012:388-389). Özer'e (2008) göre; "*Bu süreçte ekonomik ve sosyal birimlerin daha kaliteli kamu hizmeti beklentileri, ulusal devlet bütçelerinin daralması, kamu hizmetlerinde etkinlik arayışları, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması üzerindeki iç ve dış baskıları beraberinde getirmiştir*" (s.25). Küreselleşen devlet, kamu yönetimini özel sektörle kıyaslar nitelikte tavır sergilediğinden, özel sektöre göre yetersizlik hisseden kamu yönetimi, üzerinde baskı hissetmektedir. Vatandaşın yönetime katılımını destekleyen küreselleşme, kamu yöneticilerinin karar alma noktasındaki tekli otoritelerini zayıflatmaktadır. Küresel devlet, faaliyetlerini gerçekleştirirken şeffaf ve izlenebilir niteliğe sahip olma yönelimi sergilemektedir (Aydın, 2018:162; Aykaç & diğerleri., 2012:389-390; Özer, 2008:30). Kamu hizmetlerinin ifasında bu yaklaşımlar olumlu bir durum olarak değerlendirilmektedir (Demirel, 2007:114).

Küreselleşmenin etkisiyle kamu yönetimi üzerinde etkili olan yaklaşımlardan YKY yaklaşımının ortaya koyduğu tezler, ulus üstü kuruluşların da etkisiyle gelişmiş ülkelerden az gelişmiş ülkelere doğru reform olarak empoze edici bir yol izlemiştir (Canpolat, 2011:59). Heywood'a (2012) göre; "*ulus-üstü kurumlar kendi iradelerini ulus-devletlere empoze etmeye muktedirdirler*" (s.192). YKY yaklaşımının uyarlama şeklinde alındığı bürokratik merkeziyetçi yönetim stiline sahip ülkelerde, YKY yaklaşımının getirdiği yönetim uygulamalarında adaptasyon sorunu yaşanmakta ve YKY yaklaşımının ortaya koyduğu tezler, beklentinin tersine, gelişmiş ülkelerdeki gibi başarılı olamamaktadır. YKY yaklaşımı eleştirilerin odağında yer almış olsa da, ortaya konulan yeni yaklaşımlar, YKY yaklaşımının getirdiği uygulamaların yerine geçebilecek seviyede olmamaktadır (Canpolat, 2011:59).

Türkiye de küreselleşen dünyaya kayıtsız kalmamıştır. İnalcık'a (2002) göre; "*Türkiye, altına imzasını koyduğu birçok uluslararası anlaşmalarla ve pazar ekonomisini benimsemekle kendini küreselleşmenin tam ortasında bulmaktadır*" (s.98) (Kaya, 1999:405). Küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan yeni yaklaşımlar diğer az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de reformlar aracılığıyla uygulanmıştır.

Ergun (1997) devletin yeniden yapılanması hakkındaki düşüncelerini;

> "Bu süreç, kamusal politikaların formüle edilmesini, izlenmesini, değerlerinin belirlenmesini ve sonuçlarının sisteme yeniden dönülerek gözden geçirilmesini (feedback) kapsamaktadır. Bu süreçte merkezileşmeden kaçınılarak yerinden yönetime doğru bir eğilim benimsenmelidir. Piramit devletten (sıradüzensel

bürokratik örgütlenme), kurumlar arasında ağlar oluşturacak biçimde, eşgüdümü maksimize eden, ölçeklerde ekonomi sağlayan ve sinerjiden yararlanan bir devlete geçilmelidir. Merkezi yönetimi, yerinden yönetim kurumlarıyla, bölgeler ve belediyelerle ilişkilendirecek organik bir kamusal politika üretme süreci geliştirilmelidir. Weber tipi eskimiş ideal bürokrasi yerine, esnek yapılı, matriks türü örgütlenmelerle proje düzeyinde örgütlenmeye gidilmelidir" (s.8).

şeklinde ifade etmektedir.

Devletin yeniden yapılandırılması konusundaki tavsiyelerinin yapılabilmesi için yeni bir yöneticilik anlayışının da benimsenmesi gerekmektedir. Faaliyetlerini geleneksel usullere göre sürdüren yöneticilerden ziyade etkin bir yönetim anlayışına sahip; stratejik düşünen, tüm görevleri üstlenmek yerine astlarına görevler pay ederek sorumluluğu paylaştıran, vatandaş odaklılık ve toplam kalite yönetimi gibi yeni yönetim yaklaşımlarından faydalanarak kamu hizmetlerinin sunumunda bu yaklaşımların hakim olmasını sağlayacak yöneticiler olmalıdır (Ergun, 1997:8; Köse, 2003:34).

2.3.3. Türk Kamu Yönetiminde Yeni Yönetim Yaklaşımları

2.3.3.1. Türk Kamu Yönetiminde YKY Yaklaşımı

YKY yaklaşımı, klasik-geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının aksine adem-i merkeziyetçi bir teşkilat yapısına sahip ve minimal devlet düşüncesinin hakim olduğu yaklaşımdır (Çevikbaş, 2012:9). Kılıç'a (2015) göre yeni kamu yönetimi yaklaşımı hakkında "*geleneksel kamu yönetiminde olmayan şeffaflık, hesap verilebilirlik, toplam kalite yönetimi, performans yönetimi gibi yenilikçi ilkeleriyle birçok ülkenin kendine çeki düzen vererek kamu alanlarında reformlar yapmalarını sağlamıştır*" (s.86) demektedir. Özel sektör faaliyetleri, yerine getirilirken kullanılan tekniklerin kamu yönetiminde kullanılması temelinde hareket eden, YKY yaklaşımı işletme ve ekonomi ekolünde ilerlemektedir (Acar, Korkut & Tetik, 2005:110). Bu anlayış; rasyonalite, sosyal eşitlik, etik, adalet gibi faktörleri kapsayan çok yönlü bir yapıya sahip olmaktadır (Kılıç, 2015:89).

Eriçok'a (2011) göre; yeni kamu yönetimi yaklaşımının gelişimi ile ilgili aşamalar;

> "Yeni kamu yönetimi yaklaşımının gelişimi üç aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşama, 1979-1980 yılları arasında görülen kamuda yasal-yapısal serbestleşme (deregulation), kamu mal ve hizmetlerinde sübvansiyonların kaldırılması başta olmak üzere birtakım tasarruf önlemlerinin alınmasıdır. İkinci aşama, 1985'li

yıllardan itibaren KİT'lerin özelleştirilmesi, VET diğer bir deyimle 3E (Effectiveness, Efficiency, Economy) ilkelerinin ve politikalarının uygulanmasıdır. Üçüncü aşama ise, 1990'lı yıllardan itibaren kamu hizmetlerinde kalite, müşteri odaklılık, yönetişim, katılım, hesap verilebilirlik, saydamlık ve performans yönetimi ilkelerinin ve politikalarının uygulanmasıdır" (s.161).

şeklinde ifade edilmiştir.

YKY yaklaşımı uygulamaları 1980'li yıllardan sonra Türk Kamu Yönetimi'nde de uygulanmaya başlanmıştır. Gelişmiş ülkelerin yanında gelişmekte olan ülkelerde de uygulanan YKY yaklaşımı ülkelerin kendilerine has özelliklerine göre yorumlanarak uygulanmaktadır (Çevikbaş, 2012:19).

YKY yaklaşımının Türk Kamu Yönetimi'nde uygulanmasıyla ilgili olarak Lamba (2014) görüşlerini,

"Geleneksel yönetim anlayışından uzaklaşılarak, etkinlik, verimlilik, hesap verilebilirlik, şeffaflık, sonuç odaklılık, performans yönetimi, desantralizasyon, yatay örgütlenme, müşteri memnuniyeti, insan hakların saygı, kalite, rekabet, politika oluşturma ve planlama ile hizmet sunumunun birbirinden ayrılması, fonksiyonel uzmanlaşma, katılım, katalizör devlet, özel sektör hizmet sunma yöntemlerinin kullanılması, kaynak kullanımında disiplin ve tasarrufa yönelme gibi ilke ve unsurlara dayalı YKY anlayışına yönelindiği görülmektedir" (s146-s147).

şeklinde ifade etmektedir.

YKY yaklaşımıyla Türkiye'de uygulanan bu yöntemler, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin kamu yönetimini de etkilemesi ve özellikle yerinden yönetimin faaliyetlerindeki işletmecilik eğilimi küreselleşmenin etkisidir (Yılmaz, 2007:222).

2.3.3.2. Yasal Düzenlemeler

Türkiye'de 1980'lerle birlikte başlayan, yönetimde etkinlik ve verimlilik amacıyla Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesi ve yerel yönetimlerin güçlü hale getirilmesi gibi konular mevcut iktidarlar tarafından gündemde tutulmuştur. Siyasal istikrarsızlıklara sebebiyet veren kısa süreli koalisyon hükümetleri değişim sürecini yavaşlatmıştır. 1990'ların sonu 2000'lerin başında yaşanan ekonomik kriz, uluslararası kuruluşların Türkiye üzerinde baskısı, kamu sektöründe yeniden yapılandırmayı gerekli

kılmıştır (Genç & Zeren, 2014:233). Türkiye'nin 2001 yılında uygulamaya başladığı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, istikrar programlarının yanı sıra düzenleyici devlet yaklaşımı bakımından Türkiye açısından özgün bir örnek teşkil etmektedir (Taşar, 2010:77).

Türkiye'nin 2002 yılında Uluslararası Para Fonu'na (IMF) 18 Ocak 2002 tarihinde sunduğu Niyet Mektubu'nda yer verilen hedefler:

> "Kamu sektörü reformu tamamlanacaktır. Kamu sektörü reformu, kamu kaynaklarının idaresinin ve etkinliğinin kalıcı bir şekilde artırılmasını amaçlamaktadır. Bu alanda odaklanılacak konular, kamu hizmetinin reforma tabi tutulması, kamu mali hesaplarının birleştirilmesine devam edilmesi, ve mali raporlamaların ve şeffaflığın geliştirilmesi olacaktır" (IMF Niyet Mektubu 18 Ocak 2002).

şeklindedir.

Türkiye'de YKY yaklaşımının uygulanması kapsamında 2001-2005 yılları arasındaki dönem için planlanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın beşinci bölümü kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar başlığı altında oluşturulmuş; Türk Kamu Yönetiminde TKY yaklaşımı yer almıştır (Genç & Zeren, 2014:233; Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005). Bu planda kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması konuları yer almıştır. 2002 yılından sonra gerçekleştirilen yeni kamu yönetimi yaklaşımına dair yasal düzenlemeler kamu mali yönetimi, yerinden yönetim, merkezden yönetim, kamu personel denetimi gibi alanlar üzerine yapılmıştır (Lamba, 2014:138). 2004 yılında 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun TBMM tarafından kabul edilmiş, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve tasarı olarak kalmıştır (Genç & Zeren, 2014:234). Bu kanun tasarısı, Türkiye'de kamu yönetimini tümden değiştirerek yerine YKY yaklaşımını yerleştirmeyi amaçlamaktadır (Şencan, 2006:99).

5227 Sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın (KYTK) temelinde yatan YKY yaklaşımının Türkiye açısından ihtiyaç duyulan durumlarını Lamba (2014):

> "KYTK'nın temel aldığı bu yeni yönetim anlayışında ise piyasaya saygılı ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanan, rekabete açık, hukukun güvencesi altında sivil toplum kuruluşlarına geniş bir alan tanıyan, yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkaran, stratejik yönetim anlayışı içinde

öncelikli alanlara yoğunlaşan, performansa ve kaliteye dayanan, bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yayan ve kullanan, mevzuatta kısalıktan ve sadelikten yana, yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerektiren, katılımın gelişmesi için gerekli güvenli ortamı ve mekanizmalarını oluşturan, hesap verilebilirliği artıran, herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inan, her şeyin başı olan insan kaynaklarını geliştirmeye ve güçlendirmeye çalışan, siyaset ve yönetim ayrımının sağlıklı bir temele oturtulduğu bir yapının oluşturulmasına duyulan ihtiyaca vurgu yapılmıştır" (s.139).

şeklinde ifade etmektedir.

Kamu yönetiminde gereksinim duyulan tüm bu yaklaşımların kamu yönetiminde hakim olabilmesi köklü bir değişimle mümkün olabilecektir. Bunun da özellikle amaca göre ve stratejik planlamalarla geleceğin planlandığı bir yönetim biçimi ile olması öngörülmektedir (Lamba, 2014:139). Her ne kadar Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarı olarak kalmış olsa da sonrasında yapılan yasal düzenlemeler genel olarak bu tasarının etkisinde yapılmıştır (Genç & Zeren, 2014:234).

Bu yasal düzenlemeler Genç ve Zeren (2014) tarafından;

- "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu,
- 5393 sayılı Belediye Kanunu,
- 5302 sayılı İl özel İdaresi Kanunu,
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun,
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,
- 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu,
- 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun,
- 5487 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu,
- 31 Temmuz 2009 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik" (s.234-s.235).

şeklinde sıralanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 1. maddesinde yer verildiği haliyle kanunun amacı incelendiğinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimlilik ilkesi göz önünde bulundurularak, yeni kamu yönetimi yaklaşımının gereklerinden olan hesap verebilirlik ve mali saydamlık gibi ilkeler ön planda tutularak tüm mali işlemlerin kontrol altında tutulmasının ve düzenlenmesinin amaçlandığı görülmektedir (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu).

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 1. maddesinde yer verildiği haliyle kanunun amacı incelendiğinde yönetimde demokratiklik ve şeffaflık gibi kavramların gereği olarak, yönetim hakkında kişilerin tarafsız, açık ve eşit bir biçimde bilgi edinme hakkını kullanabilmesinin amaçlandığı görülmektedir (Bilgi Edinme Hakkı Kanunu).

5393 sayılı Belediye Kanunu, özellikle yerel yönetimler açısından kamu yönetiminin rolünün yeniden düşünüldüğü ve yeniden yapılanması gerektiği fikri üzerine gelişen açıklık, yönetime katılma, hesap verebilirlik gibi ilkeler ışığında daha demokratik bir kamu yönetimi ortaya çıkarmak için yapılan reform çalışmalarından biri olmaktadır. YKY yaklaşımının ve kamu yönetiminin etkinliğinin temelinde yer alan bu ilkeler yerel yönetimlerin de faaliyetlerinin sorgulanmasına neden olmaktadır (Lamba, 2014:142).

Belediye Kanunu gibi yerel yönetimleri etkileyen reform çalışmalarından bir diğeri de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'dur. Bu Kanun, il özel idarelerinin aksaklıklarına çözüm niteliği taşımaktadır (Önez Çetin, 2015:253).

Lamba (2014); İl Özel İdaresi Kanunu'nun genel gerekçesi ile ilgili olarak görüşünü;

> "Kanun'un genel gerekçesinde merkezi devlet yapılarının tüm dünyada aşınmasına ve adem-i merkeziyetçi yapıların güçlenmesine yol açan kimliksel ve yönetime katılma taleplerindeki artışa vurgu yapılmıştır. Yerelleşmenin, demokrasinin garantisi olduğu bundan dolayı her yerelin kendi içinde bir merkez oluşturmasının temsili demokrasinin temel özelliklerinden biri olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda il genel meclisleri üzerindeki vesayet denetimi azaltılarak, il özel idarelerinin görev ve yetkileri arttırılmış, böylece YKY'nin daha özerk, desantralize ve katılımcı birimler oluşturulması gerektiğine yönelik yaklaşımına uygun bir düzenleme yapılmıştır" (s.141).
>
> şeklinde açıklamaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 65. maddesi ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 77. maddesi dayanak gösterilerek 2005 yılında Resmi Gazete'de yayımlanan İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği'yle belediye hizmetleri gibi yerel hizmetlerin yürütülmesinde hemşehrilerin maddi bir amaç gözetmeden gönüllü katılımı ile ilgili hususlar yer almaktadır (İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği).

Gönüllü katılım yoluyla maddi karşılık beklenmeden katılım sağlanabilecek çalışma alanları Yönetmeliğin 5. maddesinde;

a) Özürlülere, çocuklara, kadınlara, gençlere, yaşlılara, yoksullara, kimsesizlere ve düşkünlere yönelik eğitim, kültür, sağlık ve sosyal hizmetleri,
b) Kütüphane, tiyatro, sinema gibi kültür hizmetleri,
c) Bilişim, meslek edindirme kursları, kreş gibi eğitim hizmetleri,
d) Park, bahçe, kent estetiği, çevre düzenlemeleri ile katı atık gibi çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik hizmetleri,
e) Başıboş ve sahipsiz hayvanlara yönelik hizmetleri,
f) Trafik, itfaiye, arama-kurtarma gibi denetim ve acil yardım hizmetleri,
g) Tüm yaş gruplarını içine alan her türlü spor hizmetleri,
h) Tarihi, kültürel mirasın ve tabiat varlıklarının yaşatılarak korunması hizmetleri yapmak üzere gönüllü çalıştırabilir (İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği).

şeklinde sıralanmıştır.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1. maddesinde yer alan kanunun amacı incelendiğinde; kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken uymaları gereken etik davranış ilkeleri ve kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine ne ölçüde riayet ettiklerini kontrol etmek için de "Kamu Görevlileri Etik Kurulu"nun kurulması ve bu kurulun görev, yetki ve çalışma şartları gibi hususların yer aldığı görülmektedir (Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun). Kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken uymaları gereken etik ilkeleri "*saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verilebilirlik, kamu yararını gözetme*" şeklinde sıralanmaktadır (Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun). Bu kanun ile amaçlanan etik bir yönetimdir. Etik yönetim, yönetimin güvenilirliğini artıracağı gibi piyasalara da olumlu katkı sağlayacaktır (Lamba, 2014:144). Kanun'a bağlı olarak 2005 yılında çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış ve İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında

Yönetmelik'in 1. maddesi incelendiğinde; etik kavramının kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olmasını sağlamak, kamu görevlerinin ifasında toplum nazarında güvensiz bir ortamın oluşmasını engellemek ve kamu yönetimine olan güven duygusunu maksimize etmek gibi amaçlarının olduğu görülmektedir (Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik). Kanun ve Yönetmelik'te yer alan saydamlık, tarafsızlık, hesap verilebilirlik gibi ilkelerin YKY yaklaşımının etkisi ile olduğunu söylemek mümkündür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 1. maddesi "*Bu Kanunun amacı, büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır*" (Büyükşehir Belediyesi Kanunu) şeklinde olup, buradan hareketle Kanunun YKY yaklaşımının etkisi altında olduğu planlılık, etkinlik ve verimlilik gibi kriterlerden anlaşılmaktadır.

5227 sayılı Kanun Tasarısı etkisi altında yapılan düzenlemeler arasında yer alan 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 646 sayılı KHK ile değişiklik yapılmış halinin 1. maddesinde yer alan amaçları incelendiğinde; gelir politikalarının adalet ve tarafsızlık ilkeleri ışığında uygulamaya alınması; saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve etkililik gibi YKY yaklaşımına ait ilkelerin yer alması gayesi taşıdığı anlaşılmaktadır (Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun).

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu da yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin daha etkin ve verimli olması, bunun yanında da çıkan anlaşmazlıkların çözümünde gerekli mevzuat düzenlemesinin yapılması, yaşanan örgütlenme problemlerini çözüme kavuşturma gibi konuları gaye edinmektedir (Lamba, 2014:141).

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1. maddesinde yer alan Kanunun amacı incelendiğinde, yerinde ve etkin bir yönetim için sivil toplumun, özel sektörün ve kamu sektörünün işbirliği gerçekleştirmesi, merkezi kalkınma planları ışığında bölgesel kalkınma planlarının oluşturulması ve kalkınmaya hız kazandırılması gaye edinildiği görülmektedir (Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun).

2009 yılında yürürlüğe giren Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik de kamu yönetiminde YKY yaklaşımı etkisinde etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi ilkeleri kamu yönetiminde etkin kılmak amacıyla çıkarılmıştır. Yönetmeliğin 1. maddesinde de değinildiği gibi kamu hizmetlerinin ifasında ekonomiklik, hızlılık ve kalite gibi ilkeler yer almakta ve bu ilkeler yeni kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi etkisinde oluşan yönetişim ve iyi yönetişim gibi diğer yeni yönetim yaklaşımlarının da temelini oluşturmaktadır (Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik).

Lamba'ya (2014) göre 5227 sayılı Kanun Tasarısı sonrasında bu tasarı etkisinde yapılan yasal düzenlemelerden yerel yönetimleri ilgilendiren düzenlemeler;

> "Yerel yönetim yasaları ile desantralizasyonun, etkinliğin, verimliliğin, maliyetleri azaltmanın, katılımcılığın, Şeffaflığın, özerkliğin, esnekliğin, performansın ve hesap verebilirliğin arttırılmaya çalışıldığı görülmüştür. Ayrıca, yerel yönetimlerin kendi kendilerine yeter hale getirilmesi, özel sektörden ve sivil toplum örgütlerinden azami ölçüde yararlanmalarının teşvik edilmesi ve rekabet edebilirliklerinin güçlendirilmesi yönündeki düzenlemelerin de YKY'nin temel ilkeleri ve hedefleri ile uyumlu olduğu sonucuna ulaşılmıştır" (s.142).
>
> şeklindedir.

Türk Kamu Yönetimi'nin değişim ihtiyacı sonucu hazırlanan yasal düzenlemeler kamu yönetimini YKY ilkeleriyle yeniden şekillendirmeyi amaçlamaktadır.

2.3.3.3. Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı

Yönetişim, YKY yaklaşımı ile bağlantılı bir yaklaşımdır. YKY yaklaşımının gelişmekte olan ülkeler için revize edildiği şekliyle iyi yönetişim olarak kavramlaştırılmaktadır (Aydın, 2018:212). Sözlük anlamı olarak yönetişim; TDK'da Güncel Türkçe Sözlük'te, "*Resmi ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımı*" olarak tanımlanmaktadır. Yönetişim kelime anlamı hakkında Eryılmaz (2013), "*Yönetişim (governance), 'yönetim' veya 'yönetmek' (to govern) kavramından türetilmiştir*" (s.14) demektedir. Yönetişimin temelinde yönetimin demokratikleştirilmesi yer almaktadır (Eryiğit & Sarıca, 2018:62). 1990'lı yıllarla birlikte küreselleşmenin de etkisiyle ortaya çıkan yönetimin birden fazla aktör arasında paylaşılması düşüncesi, çıkar uyuşmazlıklarında uzlaşmaya gidilmesi gibi yeni

düşünceleri gündeme getirmiştir (Güler, 2003:93). Yönetişim terimi 1989 yılında Afrika ülkelerinde meydana gelen kalkınma sorunları ile ilgili Dünya Bankası'nca hazırlanan raporda yer alırken; yönetsel anlamda 1992 yılında kullanılmıştır (Güler, 2003:102). Yönetişim kavramını 1990'lar boyunca Dünya Bankası değiştirmiş ve geliştirmiştir (Bayramoğlu, 2002:87).

Güler (2003); Dünya Bankası'nın yönetişim hakkındaki tanımlamaları;

> "Dünya Bankası, *governance* terimini üç farklı boyutta tanımlamıştır: Bunlardan ilkinde bir "sistem" tanımlanmaktadır. *Government*, çağdaş devletin biçimsel kurumsal yapısını ve emredici karar verme süreçlerini anlatan bir terim iken, *good governance* daha geniş bir sistemi anlatmaktadır: "Hem iç hem dış siyasal ve ekonomik iktidarın gevşek ve geniş bölüşümü sistemi", daha somut bir deyişle "yeni dünya düzeninin bir parçası olan ve bir minimal devletin nezaret ettiği demokratik kapitalist yapı". Terimin ikinci anlamı tam olarak bir siyasal rejimi tanımlar: Geleneksel liberal kural olan yasama, yürütme, yargı kuvvetlerinin ayrılığı üzerine inşa edilmiş demokratik yönetime sahip, çoğulcu temelde serbest ve düzenli temsili demokratik süreçlerle belirlenen başkanlık ya da parlamenter sistemin işlediği, yürütme organını etkileme ve denetleme kapasitesi olan siyasal rejim. Bu anlamı ile good *governance,* Batı rejimlerini referans alan bir terimdir. Üçüncü anlam yönetseldir: Etkin, bağımsız, hesap sorabilen, saydam bir kamu yönetimi yapısı" (s.102).

şeklindedir.

Yönetişimi tek bir açıdan değerlendirmek sınırlayıcı olabilmektedir. Yönetsel boyutuyla alakalı olarak Dünya Bankası Governance Raporu'nda dört ilke belirlenmiş, bu ilkeler de kamu sektörü işletmeciliği, hesap verilebilirlik, kalkınmanın yasal çerçevesi, saydamlık ve bilgilendirme şeklinde sıralanmıştır (Güler, 2003:102-103).

Aydın (2011) yönetişim hakkında düşüncelerini;

> "Çağdaş bir yönetim yaklaşımı olarak yönetişimin, kamu ve özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarından aktörlerin bir araya gelerek ortak amaçlar için pazarlık yapmasını öngördüğünü ve bu anlamda tarafların birbirlerinin değerlerinin ve önceliklerini benimsemeseler bile anlamaları beklendiğini vurgulayan bu yaklaşımın, merkezi yönetimin yetki ve otoritesini sivil toplum örgütleriyle paylaştığını, devlet otoritesine dayanmayan, çoğulcu yönetim biçimlerinin ve aktörlerinin etkileşimiyle katılımcı bir yönetim şekli öngördüğünü, ortaya çıkan yeni yönetim süreçlerini açıklamaya çalışan ve toplumun daha etkin ve demokratik olarak yönetilmesine ilişkin öneriler sunan kuramsal bir çerçeve olduğu savunulur" (s.148).

şeklinde ifade etmektedir.

Yukarıdaki tanımlamadan hareketle yönetime farklı aktörlerin katılımı; bu aktörleri yönetim bakımından vazgeçilmez kılarak, kamu yönetimindeki mevcut sorumluluğun bu aktörlere pay edilmesi anlamı taşımaktadır. Yönetişim, bu aktörlerin hep birlikte yönetime katıldığı bir süreci ifade ederken vatandaşı ve dolayısıyla sivil toplumu, yönetimin vazgeçilmez bir parçası olarak görmektedir. (Eryılmaz, 2013:14). Yönetişim hakkında Baştan vd. (2004), "*Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının önemli bir yönünü oluşturan yönetişim, verimliliği azalan klasik yönetim yapılarının tek başlarına hareket etmeleri yerine, birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel işbirliğini (ortaklığını) içermektedir*" (s.24) demektedir. Şaylan, 'yönetişim' kavramını 'yönetilebilirlik' olarak kullanmakta ve yönetişimi tek yönlü ilişkiye sahip olarak değil birden çok aktörün etkileşimi olarak görmektedir (Şaylan, 1996:15). Yönetimi paylaşan aktörlerin arasında eşitlik ilkesi bulunmakta ve aktörler tek başlarına sorunla baş edebilecek yeteneği kendilerinde bulamamaktadır (Özer, 2006:69; Yüksel, 2000:150). Yönetişim, çıkar çatışmalarının uyumlu hale getirildiği dinamik ve süreklilik sunan bir süreci ifade etmektedir (Şaylan, 1996:15).

Yönetişimle birlikte vatandaşın rolünün yeniden düşünülmesi vatandaşa; sorgulama, hesap sorma gibi görevler vermekte ve bu durum vatandaşı dinamik bir aktör haline getirmektedir (Bıçkı & Sobacı, 2011:221). Yönetişim, devlet ile vatandaş ilişkisini ayrılıktan çok birliktelikle sürdürmeyi gaye edinmektedir. Buradan hareketle bu ilişkinin sürdürülmesi amacıyla yönetime katılımdan ziyade birlikte yönetme fikri sunan yönetişimi, bir model olarak nitelendirmek mümkündür (Bayramoğlu, 2002:87).

Toksöz (2008) kamuda yönetişimin nasıl uygulandığını;

> "Kamuda yönetişim, yönetim ve karar alma süreçlerinin tüm paydaşların işbirliği ve katılımı ile yapılmakta olduğunu, yöneticilerin uzlaşmacı, saydam, hesap verebilir, etkin ve sorumlu bir yönetim anlayışı içerisinde davrandıklarını ifade etmektedir. Yani, yönetim sadece seçimler aracılığı ile seçilmiş bir kesim tarafından değil; STK'lar, odalar, meslek grupları, özel sektör kuruluşları, üniversiteler gibi çeşitli grupları da süreçlere dahil ederek gerçekleşmektedir. Yönetişim kavramı içerisinde, yönetenlerin aldıkları kararları halka açık bir şekilde almalarını, tüm ilgili paydaşları sürece katmalarını ve bilgiye dayalı, uzlaşmacı bir yönetim anlayışı sergilemelerini bekleriz" (s.17).

şeklinde ifade etmektedir.

Yönetişim yaklaşımında; hiyerarşik, merkeziyetçi, bürokratik yapı yerine kurumlar arası karşılıklı etkileşimin olduğu ağ tipi yapılanma düşüncesi hakim olmaktadır. Bu yaklaşımda devletin merkeziyetçi yapısı tek başına karar alıcı bir güç olarak yer almamaktadır. Devlet yalnızca diğer aktörler gibi yönetim sürecini etkileme gücüne sahip olmaktadır (Köse, 2007:14).

Yönetişim kavramı özellikle son yıllarla birlikte, devlet otoritesinde zayıflama ve devletin, faaliyetlerini yerine getirirken azalmakta olan etkinlik ve verimlilik gibi faktörler sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu görüşü destekleyenlere göre devlet; gitgide karmaşık bir hal alan küresel dünyada faaliyetlerini yerine getirmekte zorluk yaşamakta hatta ve hatta faaliyetlerini yerine getirse bile önceden öngörmediği şekilde olumsuz olarak sonuçlandırabilmektedir. Bunun neticesinde de yönetsel bakımdan beklenmeyen sonuçların doğması yönetişimi bu sorunlara çözüm olarak görmekte; yönetime farklı aktörlerin dahil olması, birlikte yönetme gibi anlayışların öne çıkmasına neden olmaktadır (Yüksel, 2000:149).

2.3.3.4. Türk Kamu Yönetiminde TKY Yaklaşımı

Küreselleşmenin etkisiyle birlikte gelişen bilgi ve iletişim teknolojileri ve ticaretin uluslararası alana yayılması gibi gelişmeler değişimi kaçınılmaz kılarak; örgüt yapılarında etkili olduğu gibi kamu yönetimlerinde de aynı etkiyi göstermiştir. Kamu yönetiminde yeni yönetim yaklaşımlarının uygulanabilirliği tartışmaları sonucunda, yeni yönetim yaklaşımları gerekli reformlarla kamu yönetimine uygun hale getirilerek uygulamaya alınmış; kamu yönetimi yeniden yapılandırılarak klasik yönetim yaklaşımlarının yerine yeni yönetim yaklaşımları hakim olmaya başlamıştır (Aykaç & Özer, 2006:183). YKY yaklaşımı ile ve sonrasında ortaya çıkan vatandaş odaklılık, vatandaş memnuniyeti gibi yeni kavramlar; vatandaşların yönetimden beklentilerini de artırmış; vatandaşların aldığı kamu hizmetinde de kalite beklentisine neden olmuştur (Sezer, 2008:150). Yeni yönetim yaklaşımlarından biri de Toplam Kalite Yönetimi (TKY) yaklaşımıdır. TKY yaklaşımı gibi yeni yönetim yaklaşımları temelinde; mal ve hizmet üretiminde etkinlik sağlamak, zaman kaybından ve gereksiz hareketlerden kaçınmak gibi bilimsel yönetim ilkelerine dayanmaktadır (Aykaç & diğerleri., 2012:240). Çetin ve Özçakar (2014) TKY'yi "*TKY; liderlik, sürekli gelişme, müşteri tatmini gibi çeşitli alt başlıklar veya çeşitli ilkeler veya yaklaşımlar ile ifade edilen bir bütündür*" (s.352) şeklinde ifade etmektedir. Aykaç vd'ye (2012) göre TKY; "*TKY, bir kuruluştaki tüm faaliyetlerin sürekli iyileştirilmesi ve örgütteki tüm çalışanların aktif*

katılımıyla, çalışanların, müşterilerin ve hedef kitlenin memnun edilerek, etkinliğe ve verimliliğe ulaşılması süreci olarak tanımlanmaktadır" (s.241) şeklinde ifade edilmektedir. Burada dikkat çeken nokta özel sektördeki hedef kitle müşteri iken; kamu sektöründeki hedef kitle kamu hizmetinden yararlananlardır.

Yeni ortaya çıkan yönetim yaklaşımları mevcutta uygulanan yönetim yaklaşımlarının yönetsel yapıları ve personel rejimleri gibi sorunlu alanlarını çözüme kavuşturma öngörüsü içerisinde değerlendirilmektedir. Buradan hareketle; TKY yaklaşımı gibi yeni yönetim yaklaşımları, mevcut yönetim uygulamalarındaki sorunlara çözüm getirecek birer yaklaşım olarak nitelendirilebilmektedir (Aydın, 2011:154). TKY; Gülsen (2012) tarafından "*TKY, teorik olarak karşılaşılan tüm problemleri çözebilecek, işyerinde çatışmanın yerine uzlaşmayı getirecek, şirketleri ve hatta ülkeleri kurtaracak mucize bir yönetim tarzı olarak sunulmaktadır*" (s.115) şeklinde ifade edilmektedir.

TKY yaklaşımı ister özel sektörde ister kamu sektöründe olsun değişime her zaman cevap verebilecek dinamik; tüm çalışanları da içine alan özel ve kamu sektörüne göre değişkenlik gösteren müşteri ya da vatandaş odaklı bir sistemdir. TKY yaklaşımı beraberinde getirdiği ilkelerle kamu yönetimine yeni boyutlar kazandırmıştır. Bu ilkeler sıralanacak olursa müşteri / vatandaş odaklılık, sürekli iyileştirme, TKY sürecine tüm çalışanların katılımı şeklindedir (Akdağ, 2005:162-163). TKY yaklaşımının aldığı eleştiriler genellikle müşteri-vatandaş farklılıklarından kaynaklanmaktadır (Ezici & Tarhan, 2011:18). Klasik kamu yönetimi yaklaşımından ayrı olarak TKY yaklaşımında personel yönetimi önemli bir yer tutmaktadır. TKY; personelin özlük hakları ve görevde yükselmesi gibi konularda liyakatin ön planda tutulduğu ve esnek bir çalışma sisteminin olduğu bir yönetim hedeflemektedir (Yeşilbaş, 2007:26-27).

Kamu kurumlarında TKY yaklaşımının uygulanmasının temelinde kamu hizmetlerinde vatandaşların kalite beklentisi yatmaktadır. Vatandaşların kalite beklentilerine ulaşabilmek de faydalandığı kamu hizmetlerinden dolayı geribildirimde bulunulabilecek bir yönetsel sürece sahip demokratik bir yönetimi gerektirmektedir. Vatandaş TKY yaklaşımı ile hesap sorabilen aktif vatandaş konumunda yer almaktadır (Aykaç & Özer, 2006:184).

TKY yaklaşımının kamu yönetiminde uygulanabilirliği belli koşullara bağlanmıştır. Ekici'ye (2009) göre bu koşullar;

- Misyon ve Vizyonun Oluşturulması,
- Yönetimin Liderliği ve Sorumluluğu,
- Kalite Organizasyonunun Oluşturulması,
- Toplam Kalite Kültürünün Oluşturulması,
- Sürekli Eğitim ve Geliştirme,
- Katılımın Sağlanması ve Takım Çalışması (s.82).

şeklindedir.

TKY'nin kamu yönetiminde başarılı bir şekilde uygulanması sistematik şekilde yürütülen bir süreç sonucunda mümkün olmaktadır. TKY, yeni bir yönetim sistemi getireceğinden uzun bir değişim sürecinin dikkate alınması ve kararlılıkla hareket edilmesi gerekmektedir (Yeşilbaş, 2007:34-35). Tablo 4'te TKY'nin kamu sektöründe başarılı bir şekilde uygulanması için izlenmesi gereken süreçler yer almaktadır.

Tablo 4 Kamu Yönetiminde TKY'nin Uygulanış Aşamaları

1. Aşama	TKY hakkında bilgilendirme süreci
2. Aşama	TKY ile ilgili kurumsal yapılanma ve kalite organizasyonunun oluşumu (örgütlenme) süreci
3. Aşama	TKY'nin uygulanması süreci
4. Aşama	Sürekli gelişme (kaizen) süreci

Kaynak: Yeşilbaş, M. (2007). Toplam Kalite Yönetimi Bir Çıkış Yolu Mu, Hâkim İdeolojilerin Yeni Hizmetkârı Mı?. Türk İdare Dergisi. 0(456). s.25-54.

Türkiye'de TKY yaklaşımı; yaklaşımın uygulandığı diğer ülkelerde olduğu gibi öncelikle özel sektörde sonra da kamu sektöründe gelişim göstermiştir. TKY yaklaşımının Türkiye'de gelişim göstermesinde özellikle etkili olan kuruluş Türkiye Kalite Derneği (KalDer)'dir. Avrupa Kalite Vakfı (EFQM) ile işbirliği halinde olan KalDer; EFQM tarafından ortaya konulan EFQM Mükemmellik Modeli'nin verdiği eğitimlerle Türkiye'de TKY yaklaşımı uygulamalarının uygulamaya konulmasını ve yayılmasını sağlamaktadır. EFQM Mükemmellik Modeli kurum ve kuruluşlar için özdeğerlendirme yapılmasıyla mümkün olmaktadır. Bu model sayesinde kurum ve kuruluşlar, mevcut durumları ile olması gereken durumları arasında karşılaştırma imkanı bularak en iyi duruma gelmeyi amaçlamaktadır (Avcı, Avcı & Barlı, 2012:28). Türkiye'de bu model 2000'li yıllarla birlikte ilk olarak eğitim ve sağlık kuruluşlarında kendini göstermiştir. TKY yaklaşımı ve EFQM Mükemmellik Modeli kamu kurum ve kuruluşlarında hizmetin ifası noktasında vatandaş merkezli yaklaşımda etki yaratmıştır (Arıkboğa, 2017:1118).

TKY'nin kamu sektöründe uygulanmasında çeşitli zorluklarla karşılaşılmaktadır. Özel sektörde gelişim gösteren TKY yaklaşımı, kamu sektörü uygulamalarında mal – hizmet ve müşteri – vatandaş ayrımı, TKY'nin kamu sektöründe uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Hizmetin ölçülememesi ve sunulduğu anda tüketimi, kalite ölçütlerinin belirlenmesini zorlaştırmaktadır. TKY'nin kamu sektörü uygulamasında karşılaşılan diğer zorluk, kamu kuruluşları tarafından üretilen mal ve hizmetlerin tekel olması ve üretilen mal ve hizmetlerde rekabet ortamının olmaması TKY'nin başarısını ve uygulanmasını etki altında bırakmaktadır. Uygulamadaki bir diğer zorluk; TKY'nin girdiyi ve süreci mercek altında tutarken, kamu sektörünün çıktıyı mercek altında tutmasıdır. Kamu sektörünün, değişime direnç göstermesi de TKY gibi yeni yönetim yaklaşımlarının uygulanmasında karşılaşılan zorluklar arasında yer almaktadır. Burada bahsi geçen zorluklarla, Türk kamu yönetiminde de karşılaşılmaktadır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yürütülen çalışmalarda karşılaşılan zorluklardan bazıları; değişime direnç gösteren yapı, yöneticilerin ve personelin yeterli desteği sağlamaması, TKY için gerekli altyapı eksikliği ve kaynak yetersizliğidir. Bu zorluklara karşılık; Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yürütülen çalışmada, TKY'nin başarılı bir şekilde uygulanması ve gerekliliği vurgulanmıştır (Balcı, 2005:201-206; Küçük, 2016:85-88; Önen & Özer, 2016:114-115).

1997 yılında "Mükemmelliğe Doğru Yolculuk: Toplam Kalite Yönetimi" çalışmaları Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde vatandaşların hizmete etkin ve hızlı bir şekilde ulaşması amacıyla gerçekleştirilmiştir (TESK, 1998). Bu çalışmalar neticesinde 1998 yılında Türkiye'de ISO 9000 Belgesi alan ilk bakanlık Sanayi ve Ticaret Bakanlığı olmuştur. TKY yaklaşımı uygulamaları Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde de Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda uygulanmaya başlandığı yıllarda başlatılmıştır. (Aydın, 2004:216-217). 2002 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen çalışmalar neticesinde, yönetimde kalite ve vatandaş odaklı yönetim anlayışı hedeflenerek, Bakanlık teşkilatı bünyesinde iyi, etkin ve geliştirilebilir bir yönetim anlayışını hedefleyen TKY uygulanmaya başlanmıştır. İçişleri Bakanlığı bünyesinde yürütülen TKY çalışmalar "*Bürokratik Kültürden Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Kültürüne Geçiş Programı*" olarak nitelendirilmiştir (Aral & Kızgın, 2018:49; Şeşen, 2018:44; Yeşilbaş, 2007:44).

BÖLÜM 3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE KAMU YÖNETİMİ

3.1. Hükümet Sistemlerinin Sınıflandırılması

Dünya üzerinde yer alan ve demokratik rejimle yönetilen ülkeler, gerek siyasi gerek de sosyolojik faktörlerden kaynaklanan nedenlerle farklı hükümet sistemleri ile yönetilmektedir (Şahin, 2015:44). Aslına bakılırsa hükümet sistemleri demokrasi ile bağlantılı olmaktan çok; devlet örgütlenmesi ile bağlantılı olmaktadır (Kılınç, 2016:448). Hükümet sistemlerinin değişiminin ya da dönüşümünün yapılabilmesi için, o ülkenin kültürel, siyasal ve hukuksal altyapısının incelenerek, o ülkeye has kuralların belirlenmesi gerekmektedir (Kaya & Keskinsoy, 2018:68). Hükümet sistemleri; devletin üçlü organı olan yasama, yürütme ve yargının aralarında olan geçişkenliğe bağlı olarak nitelendirilmektedir. Yargı organı, devletin bu üçlü erki arasında işlevsel bakımdan bağımsız olarak nitelendirilmektedir. Bu açıdan değerlendirilecek olursa hükümet sistemlerinin belirlenmesinde yasama ve yürütme erklerinin ilişkisi belirleyici olmaktadır. Bu iki organın ilişkisine göre kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı tasnifi yapmak mümkün olmaktadır (Gül, 2018:34). Devletin üçlü organının birlik olduğu hükümet sistemleri; tüm organların yürütmede birleştiği mutlak monarşi ve diktatörlük, tüm organların yasama organında birleştiği meclis hükümeti sistemi şeklindedir (Kontacı, 2017:13). Kuvvetler ayrılığı; devletin üçlü erkinin birbirinden bağımsız olduğu, denge ve denetim mekanizmaları aracılığıyla birbirini dengelediği bir kuram olarak ifade edilmektedir (Polater, 2014:137).

Kuvvetler ayrılığının geçmişi antik Yunan'a, Aristo'ya dayanmaktadır. Ancak kuvvetler ayrılığını bahsi geçen şekliyle egemenliğin kaynağını milletin oluşturduğu ve temsilî hükümet bakımından inceleyen J. Locke'dir. Locke; yargıyı, ayrı bir erk olarak değil de yasama erki içerisinde nitelendirmiş; dolayısıyla yasama ve yürütme erklerinin ayrılığını savunmuştur. Kuvvetler ayrılığından bahsedilince akla gelen ilk isimlerden olan Montesquieu, Locke'nin kuvvetler ayrılığı konusundaki görüşlerinden etkilenmiştir. Montesquieu, Locke'nin görüşünden ileri giderek yargı erkinin de yasama ve yürütme erkleri gibi ayrı kabul edilmesini savunmuştur (Feyzioğlu, 1947:50-51).

Kılınç'ın (2016) Mostesquieu'dan aktardığı kuvvetler ayrılığı hakkındaki görüşleri;

> "Montesquieu'ya göre her devlette üç türlü kuvvet vardır ve her kuvvet ayrı bir organ tarafından kullanılmalıdır ve yargı kuvveti yasama kuvvetinden ayrılmalıdır. Kuvvetler ayrılığı, hürriyetlerin yaşamasına imkân sağlar ve ılımlı devletler ortaya çıkarır. Montesquieu'ya göre; yasama organı kanun yapmalı, yürütme organı icra görevini ifa etmeli yargı da çıkan uyuşmazlıkları çözmeli ve devletin cezalandırma yetkisini kullanmalıdır. Kişilerin hak ve hürriyetleri ancak bu şekilde teminat altına alınacaktır" (s449-s450).
>
> şeklindedir.

Montesquieu, kuvvetler ayrılığı fikrini aristokrasiyi mutlak monarşi karşısında korumayı hedefleyerek savunmuştur. 18. yüzyıl burjuvazisi tarafından benimsenen kuvvetler ayrılığı fikri; burjuvazinin devrimle başarı kazanması sonrası Amerikan ve Fransa anayasalarında yer alarak, varlığını halen sürdürür duruma getirmiştir (Şenel, 1995:355). Kuvvetler ayrılığı 1789 Fransız Yurttaş ve İnsan Hakları Bildirisi'nin 16. maddesinde Arslan (2013) "*Madde 16: Hakların güven altına alınmadığı ve güçler ayrılığının belirlenmediği bir toplumun anayasası yoktur*" (s.25) şeklinde yer almıştır. Devletin fonksiyonlarına göre yapılan kuvvetler ayrılığı yasama organına yasa yapma yetkisini verirken; yürütme organına da bu yasaları uygulama yetkisi vermiştir (Yayla, 1985:67).

Gözler (2013) kuvvetler ayrılığı teorisinin temel amacını;

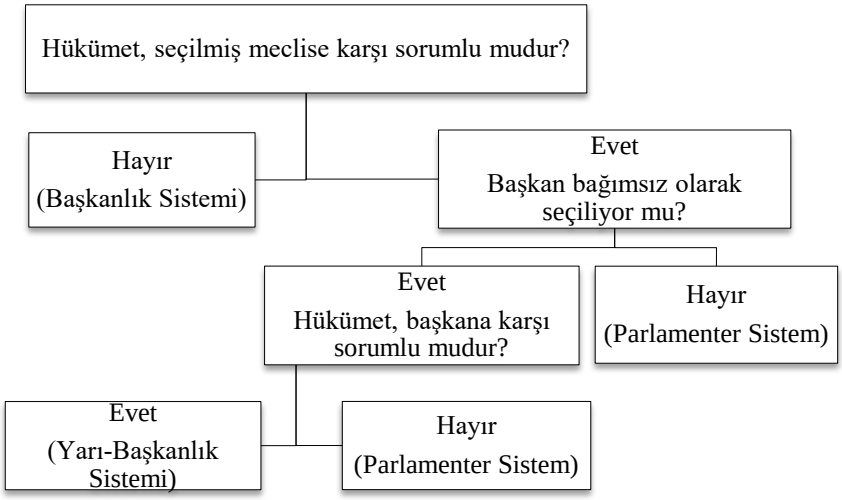
> "Kuvvetler ayrılığı teorisinin temel amacı, devlet iktidarını kendi içinde üçe bölerek sınırlandırmak ve böylece devlet karşısında vatandaşların temel hak ve hürriyetlerini korumaktır. Nasıl bir nokta, üç ayrı yönden birbirine eşit kuvvetlerce çekilince sabit kalırsa, devlet de üç ayrı kuvvet tarafından çekilirse sabit kalır. Kuvvetler ayrılığı teorisindeki temel düşünce budur. Bu açıdan kuvvetler ayrılığı teorisi, anayasacılıkla aynı amacı güder: Devlet iktidarını sınırlandırmak" (s.218).
>
> şeklinde ifade etmektedir.

Kuvvetler ayrılığı; devletin gücünü farklı organların kullanımına sunarak devlet baskısının vatandaşın üzerinden kaldırılmasını amaçlamaktadır. Aynı zamanda devlet fonksiyonlarının birbirinden farklı organlarca kullanılması, karşılıklı bir denge ve denetleme mekanizması oluşmasını sağlamaktadır (Karatepe, 2013:223). Kaya'ya (2017) göre; *"Erklerin karşılıklı direkt müdahale araçlarının olmaması (denetim yolları) sert kuvvetler ayrılığını, yasama ve yürütmenin birbirine karşı müdahale*

araçlarının bulunması (denetim yolları) ise yumuşak kuvvetler ayrılığı söz konusu olur" (s.28). Buradan hareketle kuvvetler ayrılığına dayalı hükümet sistemleri; yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter sistem, yarı-başkanlık sistemi ve sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemi şeklinde sıralanmaktadır (Kontacı, 2017:13-14). Hükümet sistemlerinin sınıflandırılması Şekil 4'te yer almaktadır.

Sadioğlu (2018) siyasal yönetsel sistemler ve yönetsel rejimler dahilinde kamu yönetimini;

> "(…) siyasal yönetsel sistem olarak karşımıza "federal sistemi, üniter-merkeziyetçi sistem, üniter-ademi merkeziyetçi sistem" çıkarken; yönetsel rejim anlamında ise, "parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sistemi" ile karşılaşılmaktadır. Ülkelerin bu iki önemli alandan birer özellikle ya da değişen oranlarla kısmi özelliklerle devlet sistemlerini ve geleneklerini oluşturdukları görülmektedir. Kuşkusuz her bir devlet sisteminin modern bir kamu yönetimi örgütlenmesi vardır ve kamu yönetimindeki dönüşümlerden etkilenmektedir" (s.135).
>
> şeklinde konumlandırmaktadır.



Şekil 4 Hükümet Sistemlerinin Sınıflandırılması

Kaynak: Cheibub, J., A. (2007). Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy. New York: Cambridge University Press. (s.35). Uyarlanarak hazırlanmıştır.

3.1.1. Parlamenter Sistem

Parlamenter sistemin ortaya çıkış amacı mutlak monarşiye sahip yönetim sistemlerine karşı çıkılarak iktidarı halkın temsil gücü olan yasama organı ile denetlemektir (Çağlar, 2017:112). Birleşik Krallık'a özgü süreçlerin ortaya çıkardığı bir sistemdir (Kama, 2016:163-164). Bu sistem ortaya çıkış bakımından bir kurallar bütünü olarak ortaya çıkmamakla birlikte, tarihsel bir sürecin sonucunda ortaya çıkmıştır (Yayla, 1985:69). Bu tarihsel süreç sonucu Birleşik Krallık'ta ortaya çıkan parlamenter sistem; sonrasında Batı Avrupa ülkeleri tarafından da uygulanmıştır (Duverger, 1994:61). Parlamenter sistemin klasik modeli Birleşik Krallık'ta uygulanmakta ve bu sistem Westminster modeli olarak adlandırılmaktadır (Akgül, 2010:92).

Parlamenter sistemi, yasama ve yürütmenin birbiri arasındaki ilişkilerinin yumuşak kuvvetler ayrılığına göre sağlandığı bir sistem olarak nitelendirmek mümkün olmaktadır (Yıldırım, 2017:35). Bu sistem; yasama karşısında sorumluluğu olan bir kabineden oluşmaktadır. Parlamenter sistem, bu kabinenin ülkenin aktif politikasını yönettiği bir sistemdir (Yayla, 1985:68). Parlamenter sistemde yasama ve yürütme erkleri birbirinden sert kuvvetler ayrılığı ile ayrılmadığı için bu iki erk kendileri arasında etki gücüne sahip olmaktadır (Asilbay, 2013:252). Yumuşak kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak bir milletvekili hem yasama organında hem de yürütme organında görev yapabilmektedir (Korkmaz, 2016:49). Yasama ve yürütme organı bu sistemde işlevsel ve organik bakımdan işbirliği içerisinde olmaktadır. Kanun yapım sürecine kanun tasarısı ile dahil olabilen yürütme organı; kanun tasarısının yasama organı tarafından görüşülmesi ve kabul edilmesi sürecinde yasama organı ile işlevsel olarak işbirliği içerisinde olmaktadır. Yasama organı da kabul edilen yasaların uygulanması aşamasında yürütme organına gereksinim duymaktadır. Organik işbirliği; yürütme organının, seçim ile göreve gelen yasama organının içerisinden oluşturulmasının bir gereğidir (Çağlar, 2017:113). Bu sistemde hükümet, göreve yasama organının güvenoyu ile başlayabilmektedir. Hükümet yasama organından aldığı güvenoyu ile göreve başlamış olsa bile; görev süresi içerisinde yasama organı tarafından düşürülebilmektedir (Beriş, 2015:159). Bununla birlikte yürütmenin de yasama organı üzerinde fesih yetkisi bulunmaktadır. Fesih yetkisi; esasen devlet başkanı tarafından kullanırken; parlamenter sistemin uygulandığı pek çok ülkede başbakan veya bakanlar kurulu önerisi doğrultusunda kullanılmaktadır. Yürütme organına tanınan yasama organını fesih yetkisi ve yasama organının yürütmeyi güvensizlik oyu ile düşürmesi

karşılıklı olarak yasama ve yürütme organları arasında fren ve denge mekanizması oluşturmaktadır (Asilbay, 2013:257). Yarbay'a (2017) göre Parlamenter sistem; "*Parlamenter sistem ya da parlamentarizm yürütme organının yasama organının denetiminde olduğu demokratik bir yönetim sistemidir*" (s.19) şeklinde tanımlanmaktadır. Korkmaz (2016) "*Yasama, soru, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru gibi denetim mekanizmaları ile yürütmeyi denetleyebilir*" (s.50) şeklinde ifade etmektedir. Parlamenter sistemde yürütme organı ve yasama organı kendi aralarında her ne kadar hukuki açıdan eşit ve dengeli bir düzlemde yer alsalar da uygulamaya bakıldığında yürütme organının üstünlüğü söz konusu olmaktadır (Fendoglu, 2012:39).

Korkmaz (2016) parlamenter sistemde yürütme organının belirlenmesi hakkındaki düşüncelerini;

> "(…) parlamenter sistemde yürütme doğrudan halkoyuyla seçilmez ve önceden belirlenemez. Seçim sonrası oluşacak parlamento aritmetiği bu noktada devreye girer. Nitekim seçmen sandık başındayken oy verdiği partinin eğer yeterli çoğunluğa ulaşamaz ise kimle koalisyon ortağı olacağını önceden öngöremez. Sistemde seçmenler önce parlamentoyu oluşturacak vekilleri seçer ardından çoğunluğu tek başına veya birlikte elde edebilecek olan partiler hükümeti kurarlar" (s.49).
>
> şeklinde ifade etmektedir.

Parlamenter sistem herkesçe kabul gören iki özellik ile nitelendirilmektedir. Bunlar; hükümetin yasama organının içerisinden çıkması ve yasama organına karşı sorumlu olmasıdır (Tunçkaşık, 2017a:2). "*Parlâmenter hükûmet sistemlerinde yürütme organı 'iki-başlı, (bicé-phale)'dır*" (Gözler, 2011:589). Bu iki başlılıkta, hedeflenen siyasi istikrarın oluşturulabilmesi bakımından başların birbirinden bağımsız hareket etme kabiliyeti bulunmamaktadır. Bu yüzdendir ki yürütme organının bir başı siyasi sorumluluk sahibi iken; yürütme organının diğer başı siyasi sorumsuzluğa sahip olmaktadır (Kılınç, 2016:452). Parlamenter sistemde yasama organı içerisinden yine yasama organı tarafından seçilen yürütme organı; sembolik yetkilere sahip siyasal sorumluluğu olmayan devlet başkanı (cumhurbaşkanı) ve yasama organına karşı siyasal sorumluluğa sahip bakanlar kurulundan oluşmaktadır (Kaya & Keskinsoy, 2018:75). Parlamenter sistemlerle ilgili olarak Yarbay (2017); "*Parlamenter sistemlerde devlet başkanları yürütmenin bir parçası olsalar da, yürütme gücü teorik ve pratik işleyişte hükümete ait olduğundan hükümetin demokratik meşruiyete sahip olması önemlidir*"

(19-20) şeklinde ifade etmektedir. Bakanlar kurulu, başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Hukuki bağlamda bakıldığında başbakan eşitler arası birinci konumunda yer alırken; siyasal bağlamda bakıldığında ise başbakan ve bakanlar eşit olmamakta; bakanlar, başbakanın hiyerarşik otoritesi altında bulunmaktadırlar. (Gözler, 2011:590-591). Parlamenter sistemle ilgili olarak Türe (2003); "*Parlamenter sistemde bir Başbakanın sahip olabileceği en önemli anayasal yetkiler, bakanları seçmek ve görevlerine son vermek, hükümetin izleyeceği politikayı belirlemek ve parlamentonun feshine karar vermektir*" (s.194) şeklinde ifade etmektedir. Yürütme organının sorumlu kanadını oluşturan bakanlar kuruluna başkanlık eden başbakan, bakanlıklar arası çalışmaların koordineli bir şekilde sürdürülmesini sağlamakta; başbakan olarak bakanlar kurulu haricinde herhangi bir faaliyette bulunamamaktadır (Karasu, 2010:229). Parlamenter sistemlerde normal koşullar altında kararlılık ve etkinlik sahibi hükümetlerin kurulması için genel seçimlerde en yüksek oy oranını alarak parlamentoda belirli sayıda koltuk sayısına sahip partinin lideri başbakan olmaktadır. Parlamentoda belirli sayıda koltuk sayısına sahip olunamadığı durumlar koalisyon hükümetlerinin kurulmasına sebep olmaktadır. Dolayısıyla birbiri ile farklı görüşlere sahip partiler ile kurulan koalisyon hükümeti çoğu kez siyasi tıkanıklarla yönetimin aksamasına sebebiyet verebilmektedir (Özer & Özmen, 2017:23).

Gözler (2011), parlamenter sistemde devlet başkanının sorumsuzluğu hakkında;

> "Gerek kral olsun, gerekse cumhurbaşkanı olsun, devlet başkanı yasama organı karşısında sorumsuzdur. Yani görevinden parlâmento tarafından alınamaz. Devlet başkanı, devletin bütünlüğünü ve birliğini temsil eder. Parlâmenter sistemlerde devlet başkanının sorumsuz olması, onun yetkisiz olması sonucunu doğurmuştur. Bunun için de, devlet başkanının işlemlerinin başbakan veya ilgili bakan tarafından imzalanması usulü ortaya çıkmıştır. Buna 'karşı-imza (countersignature, contreseing)' kuralı denmektedir. Devlet başkanı işlemlerinde karşı imza kime ait ise, bu işlemlerden o sorumludur. Dolayısıyla bu işlemleri yapma konusunda da asıl yetki ona aittir" (589-590).

demektedir.

Devlet başkanının siyasi sorumsuz olması; devlet başkanının siyasi anlaşmazlıkların dışında, siyasi partilere karşı eşitlikçi bir tavır sergileyerek tarafsız kalmasına imkan sağlamaktadır. Bunun yanında devlet başkanının ortaya çıkan siyasi anlaşmazlıklarda bir hakem konumunda yer aldığını ifade etmek mümkün olmaktadır (Asilbay, 2013:254). Bu sistemde; devlet başkanı ve hükümet başkanı farklı kişiler tarafından temsil edilmektedir. Siyasi sorumsuzluğu olan devlet başkanı ilke olarak

yasama organı tarafından kendisinin onayına sunulan yasaları veto yetkisine sahiptir (Beriş, 2015:159). Parlamenter sistem hakkında Özer ve Özmen (2017) "*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*" (s.22) ifade etmektedir.

Her hükümet sisteminin güçlü ya da zayıf yanları olduğu gibi parlamenter sistemin de uygulamalarına bağlı olarak güçlü ya da zayıf yanları bulunmaktadır. Parlamenter sistem, yasama ve yürütme organlarının aralarındaki ilişkinin yumuşak kuvvetler ayrılığına dayandığı bir sistemdir. Yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin görevine son vermek için kullanabildikleri güvensizlik oyu ve fesih yetkisi gibi mekanizmalar, iki organ arasında yaşanan siyasi krizi uzatmadan sonlandırmayı amaç edinmektedir. Bu yönüyle parlamenter sistem; siyasi krizlerin çözüme kavuşturulması bakımından organların birbirlerinin varlığına son veremediği sabit görev süresine takılı kalmamakta, esnek bir yapıya sahip olmaktadır. Parlamenter sistem; seçimlerde kazananın her şeyi kazandığı, kaybedenin de her şeyi kaybettiği bir sistem özelliği taşımamaktadır. Hükümeti tek partinin kurduğu durumda diğer partiler parlamentoda hükümeti denetleme yetkisine sahip olmakta; koalisyon hükümeti durumunda da birden fazla parti ile hükümet kurma imkanı bulmaktadır. Bu durum parlamenter sistemin kutuplaştırmayı önleyici özelliğinden kaynaklanmaktadır. Parlamenter sistemde devlet başkanı (cumhurbaşkanı); partiler üstü bir konumda yer aldığından; hükümet ile parlamento arasında çıkabilecek uyuşmazlıklarda uzlaştırıcı bir rol üstlenmektedir. Parlamenter sistemde; yürütme organı doğrudan seçmenler tarafından seçilemediğinden, yürütme organının doğrudan seçmenlere karşı sorumluluğu bulunmamaktadır. Parlamenter sistemde tek partiden oluşan bir hükümet kurulması için gerekli çoğunluğun sağlanamadığı durumlarda koalisyon hükümeti kurulmaktadır. Koalisyon hükümeti dönemlerinde, toplum tarafından desteklenen farklı siyasi eğilimler de hükümet etme imkanı bulmaktadır. Koalisyon hükümeti dönemlerinin, demokratik uzlaşının sağlanmasına katkı sağladığı öne sürülmektedir. Parlamenter sistem uygulamalarında koalisyon hükümetleri siyasi tıkanıklıkların ortaya çıkması ve istikrarın sağlanamaması gibi durumlara sebep olarak gösterilmektedir (Dönmez, 2019:237-238; Özaydın, 2019:145-150).

Parlamenter sistem uygulanan ülkelerde; ülkelerin kendine özgü yapısı ve anayasası parlamenter sistemin farklı şekillerde uygulanmasını gerektirebilmektedir (Alkış, Aslan & Demirhan, 2016:166). Yönetim biçimi olarak parlamenter sistemi uygulayan ülkeler, genel olarak meşrutî monarşi ya da parlamenter cumhuriyet şeklinde bir yönetime sahiptir. Birleşik Krallık, İsveç ve Japonya gibi meşrutî monarşilerde sembolik bir kral ya da hükümdar bulunurken; Almanya ve İtalya gibi parlamenter cumhuriyetlerde demokratik olarak seçilerek görev alan sembolik bir devlet başkanı bulunmaktadır (Yarbay, 2017:20).

3.1.2. Başkanlık Sistemi

Ülkelerde uygulanan hükümet sistemleri yasama ve yürütme organlarının birbirleri arasındaki ilişkiye göre belirlenmektedir. Parlamenter sistemde yasama ve yürütme organı arasındaki ilişki yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanırken; başkanlık sisteminde yasama ve yürütme arasındaki ilişki karşılıklı olarak bağımsız, sert kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Bununla birlikte yürütme organı halk tarafından seçilen, mevcudiyetini halktan alan başkan tarafından kullanılmaktadır.

Gözler (2013), başkanlık sisteminin literatürde yer alan farklı adlandırmaları hakkındaki düşüncelerini;

> "Sert kuvvetler ayrılığı sistemine genellikle "başkanlık sistemi (presidential system)" denir. Bu sisteme "başkanlık sistemi" yerine, "başkanlık rejimi (presidential regime)", "başkanlık demokrasisi (presidential democracy)", "başkanlık hükümeti (presidential government)" veya kısaca "prezidansiyalizm (presidentialism)" dendiği de olur" (s.231).
>
> şeklinde açıklamaktadır.

Başkanlık sisteminin oluşturulduğu ve uygulandığı ilk ülke Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'dir (Kaya, 2017:29). Alkış, Aslan ve Demirhan (2016) "*Başkanlık sistemi, 1787 tarihli ABD Anayasasıyla kabul edilmiştir*" (s.167) demektedir. Başkanlık sisteminin Anayasada yer alması başkanlık sistemine Anayasal kuruluş olma özelliği kazandırmıştır (Giritli & Sarmaşık, 2001:95). Fendoğlu (2012) "*Başkanlık sisteminin ABD'de mucidi 'Kurucu Babalar' (Founding Fathers) dır"* (s.41) şeklinde ifade etmektedir. Sistem; 18. yüzyıl sonunda Westminster modeline karşı bir tepki olarak oluşturulmasına rağmen Westminster modelinin bazı özelliklerinin korunması ya da değiştirilmesi ile oluşturulmuştur (Kalaycıoğlu, 2005:14). Fendoğlu (2012) "*Başkanlık*

modelinin en iyi örneği ABD'dir. Sistem, ABD Başkanı, Kongre, Federal Yüksek Mahkeme ve Federe Mahkemelerden meydana gelir" (s.42) şeklinde ifade etmektedir.

Kuzu (2011); başkanlık sisteminin ortaya çıkışı ve başkanlık sisteminin uygulanması hakkında;

> "Parlamentarizm gibi tarihî bir gelişmenin mahsulü olmayıp, 1787 mayısında Filadelfiya'da toplanan Kurucu Meclisin uzun müzakereleri sonunda meydana gelen bir sistemdir. Parlamenter sistem İngiltere'de önce uygulamada görülüp sonra Locke ve Montesquie gibi müellifler tarafından doktrin yapılıp kitaplara yazılırken, Başkanlık Hükümeti sistemi önce düşünülmüş, bu iş için kurul toplanmış ve prensipleri tespit edilmiş; yani önce doktrini yapılmış sonra tatbikata geçilmiştir. Bu durumdan şu sonuç çıkarılabilir: Parlamenter sistem İngiliz tarihi içinde doğup geliştiği için tüm özellikleri İngiliz toplumunun kültürel yapısını yansıtmaktadır; oysa başkanlık sistemi, insan aklının bulduğu ve geliştirdiği bir model olduğundan her ülkenin insanları oturup kendi ülkesinin şartlarını da dikkate alarak pekala ülkelerine özgü bir başkanlık modeli oluşturabilir" (s.19).
>
> demektedir.

Aldıkaçtı (1960) başkanlık sistemi hakkında "*Temsili rejimin hükümet şekillerinden biri olan başkanlık hükümeti, kuvvetler ayrılığı teorisini sert bir şekilde tatbik eden, kuvvetleri birbirine kontrol ettirmekle beraber icra organının üstünlüğünü sağlayan bir hükümet tarzıdır*" (s.150-s.151) demektedir. Başkanlık sistemini, yürütme organının yetkilerinin halk tarafından seçilen tek kişide yani devlet başkanında toplandığı, görev süresinin net olarak belli olduğu, yasama ve yürütme organının birbirinin varlığını sonlandıramadığı bir sistem olarak tanımlamak mümkündür. Tanımlamada yer alan hususlar aynı zamanda başkanlık sisteminin özellikleri arasında yer almaktadır (Onar, 2005:72). Başkanın halk tarafından seçilmesi, yürütmenin tekçi bir yapıya sahip olması ve başkanın görevine başlarken yasama organı tarafından verilen güvenoyuna ihtiyaç duymaması gibi özellikler başkanlık sistemini diğer hükümet sistemlerinden ayıran ana özelliklerdendir. Bununla birlikte asli özellikler gibi belirleyici olmasa da başkanın yasama organını feshedememesi, bir kişinin ya yürütme organında ya da yasama organında görev alması ve yasama organının çalışmalarına başkanın dahil olamaması gibi özellikler ikincil özellikler olarak yer almaktadır (Gözler, 2011:571-575). Başkanlık sistemi, yürütmenin tek başlı yapısı ve başkanın belli bir süre için seçilmesi gibi nedenlerle yönetimde istikrarın sağlandığı bir sistem olarak nitelendirilmektedir (Bilir, 2017:64; Yıldız, 2015:4).

Başkanlık sisteminde; yasama ve yürütme organlarının anayasa temelinde güçleri eşit ve dengelidir (Gözler, 2013:231). Başkanlık sistemi hakkında Fendoğlu (2012) "*Başkanlık sisteminde, organların yapısı, fonksiyonu ve ilişkilerinde bağımsızlık vardır; buna göre, kuvvetler biribirini kontrol eder ama, yürütme organına üstünlük tanınır*" (s.42) demektedir. Parlamenter sistemdeki yasama ve yürütme organları arasındaki yumuşak kuvvetler ayrılığına dayalı ilişki, başkanlık sisteminde; yasama ve yürütme organlarının birbirinden kesin çizgilerle ayrıldığı, birbirleri arasında herhangi bir üstünlüğün bulunmadığı, denge ve denetim sağlanmasını olanaklı kılarak siyasal sistemde oluşabilecek tıkanıklığın engellenmesi temeline dayanmaktadır (Kalaycıoğlu, 2005:14-15). Bu iki organ arasında tıkanıklık olduğu durumlarda; başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları birbirlerinin varlıklarına son verme seçeneği olmadığından, sistem, organların birbiriyle karşılıklı uzlaşmasını gerektirmektedir (Anayurt, 2018:389; Öztürk, 2018:213). Başkanlık sistemi başkanı güçlü bir konuma getirmekte; ancak, ABD'de uygulanan başkanlık sistemi fren ve denge mekanizmaları sayesinde başkan ve kongre arasında uzlaşıyı zorunlu kılmakta, uzlaşının sağlanmadığı durumlarda sistem tıkanıklıklarına sebep olmaktadır. Genel manada başkanlık sistemi uzlaşı sağlandığı takdirde işlerlik kazanmaktadır (Bilir, 2017:68; Fendoglu, 2012:42).

Başkanlık sisteminde yürütme organı varlığını özellikle; meşruiyetini halktan alması, anayasanın verdiği yetkilerinin olması ve yasama organı karşısında herhangi bir bağımlılığının olmamasına dayandırmaktadır (Kaboğlu, 2009:125). Başkanlık sisteminde başkan, parlamenter sistemde olduğu gibi sembolik yetkilerle donatılmamıştır. Başkanlık sisteminde yürütme tek başlı ve yürütmenin paylaşılması gibi bir durum söz konusu olmadığından parlamenter sistemde yer alan kolektif karar alan, yasama organına karşı sorumluluğu olan başbakan ve bakanlardan oluşan bir kabine de bulunmamaktadır. Yürütme yetkisi yalnız başkana aittir. ABD'de başkan cezai sorumluluğa sahiptir ve impeachment (suçlama) mekanizması ile görevden alınabilmektedir. ABD'de uygulanan başkanlık sisteminde başkan yardımcısı; başkan seçilme yeterliliğini taşımakta ve başkan ile birlikte seçilmektedir. Başkanlık makamının herhangi bir sebeple boşaldığı durumlarda yerine vekalet edecek olan başkan yardımcısının halk tarafından başkanla birlikte seçilmesi demokratik bir uygulama olarak nitelendirilebilmektedir. Brezilya, Bolivya ve Arjantin'de de aynı usul uygulanmaktadır. Meksika ve Şili'de ise başkan yardımcılığı makamı bulunmamaktadır (Mutlu, 2019:123; Şirin, 2015:207).

Başkanlık sistemindeki bakanlar, parlamenter sistemdeki bakanlar gibi yetki sahibi değil; başkana karşı sorumluluğu olan başkanın talimatları dışında karar alamayan başkanın yardımcıları (ABD'de sekreter olarak anılmaktadır) konumundadırlar. Başkanın, sekreteri olarak nitelendirilebilecek bakanları ile yürütme toplantıları gerçekleştirebilmekte; ancak parlamenter sistemde olduğu gibi ortak karar alma yetkisi bulunmamaktadır. Başkan, bakanların görüşlerini alsa bile bakanların görüşleri doğrultusunda hareket etme zorunluluğu içerisinde olmamaktadır (Gözler, 2011:571-572).

Özer ve Özmen (2017) en iyi örneği ABD'de uygulanan başkanlık sisteminin ABD'deki işleyişi hakkında;

> "Başkanlık sisteminde anayasal olarak organların birbirinden bağımsız olması öngörülmüş olmakla birlikte uygulamada sert kuvvetler ayrılığı, kuvvetlerin birbirleriyle 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 yürütmede farklı partiler bulunsa dahi rejimin işleyişinde büyük sorunlar yaşanmasını önlemektedir" (s.24).
>
> demektedir.

ABD'de başkanlık sisteminin başarısı; ideolojik gerekçelerle kutuplaşmayan bilinçli seçmen ve ideoloji temelli bir farklılaşmanın olmadığı iki partili sistem gibi faktörlere dayandırılmaktadır (Kahraman, 2012:439). Özellikle parti disiplininin olmaması; başkan ve yasama organının aynı partiden olmaması gibi durumlarda sistemin tıkanmasına engel olmaktadır. Parti disiplini olmadığından milletvekilleri ve senatörler güncel sorun ve çıkar temelinde oy kullanırlar. Böylelikle ABD'de başkanlık sistemi tıkanmadan işlemektedir (Öztürk, 2018:211).

Keser (2011); başkanlık sisteminin oluşturulduğu 1787 tarihli ABD Anayasası ve başkanlık sistemi ile ilgili olarak;

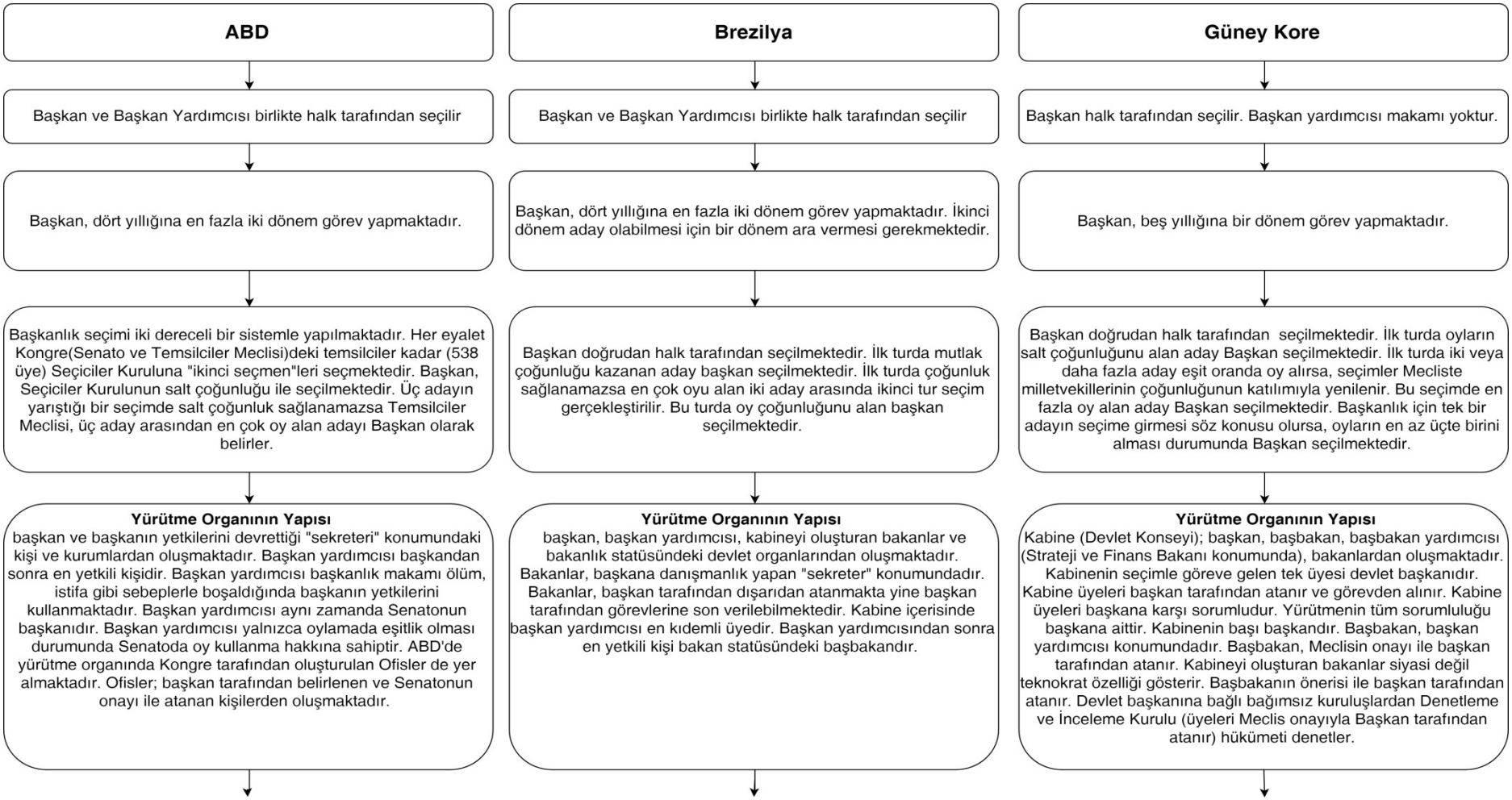
> "Amerika Birleşik Devletlerinin Anayasası, ABD başkanının halk tarafından seçilmesi, kuvvetler ayrılığı, devletin sınırlandırılması ve hukuk devleti temel düşünceleri ışığında, yapılmıştır. Bu düşünceler ışığında oluşturulan başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme birbirlerinden, '' işlevsel ve organik '' açıdan ayrılmıştır" (s.33).
>
> demektedir.

Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemin aksine yasama ve yürütme organları işlevsel ve organik bakımdan birbirinden ayrılmaktadır. Yürütme organı mevcudiyetini yasama organından almamaktadır. Her iki organ da halk tarafından seçilerek görev almaktadır. Başkanlık sisteminde kuvvetlerin sert ayrılığı bu iki organın göreve gelişinde de etkili olmaktadır. Yürütme organı da yasama organı da halk tarafından seçildiğinden mevcudiyetlerini halktan almaktadır (Gözler, 2011:573). Yasama ve yürütme organlarının halk tarafından seçilmesi yürütme organının siyasi eğilimi ile yasama organında çoğunlukta olan siyasi eğilimin farklı olması durumunda meşruiyet krizi yaşanmasına sebep olabilmektedir (Bilir, 2017:69). ABD'de uygulanan başkanlık sisteminde çıkabilecek krizler ve işleyişteki tıkanıklıklar; ülkenin kendi siyasal ve sosyolojik yapısına bağlı olarak büyümeden aşılabilmektedir (Anayurt, 2018:390).

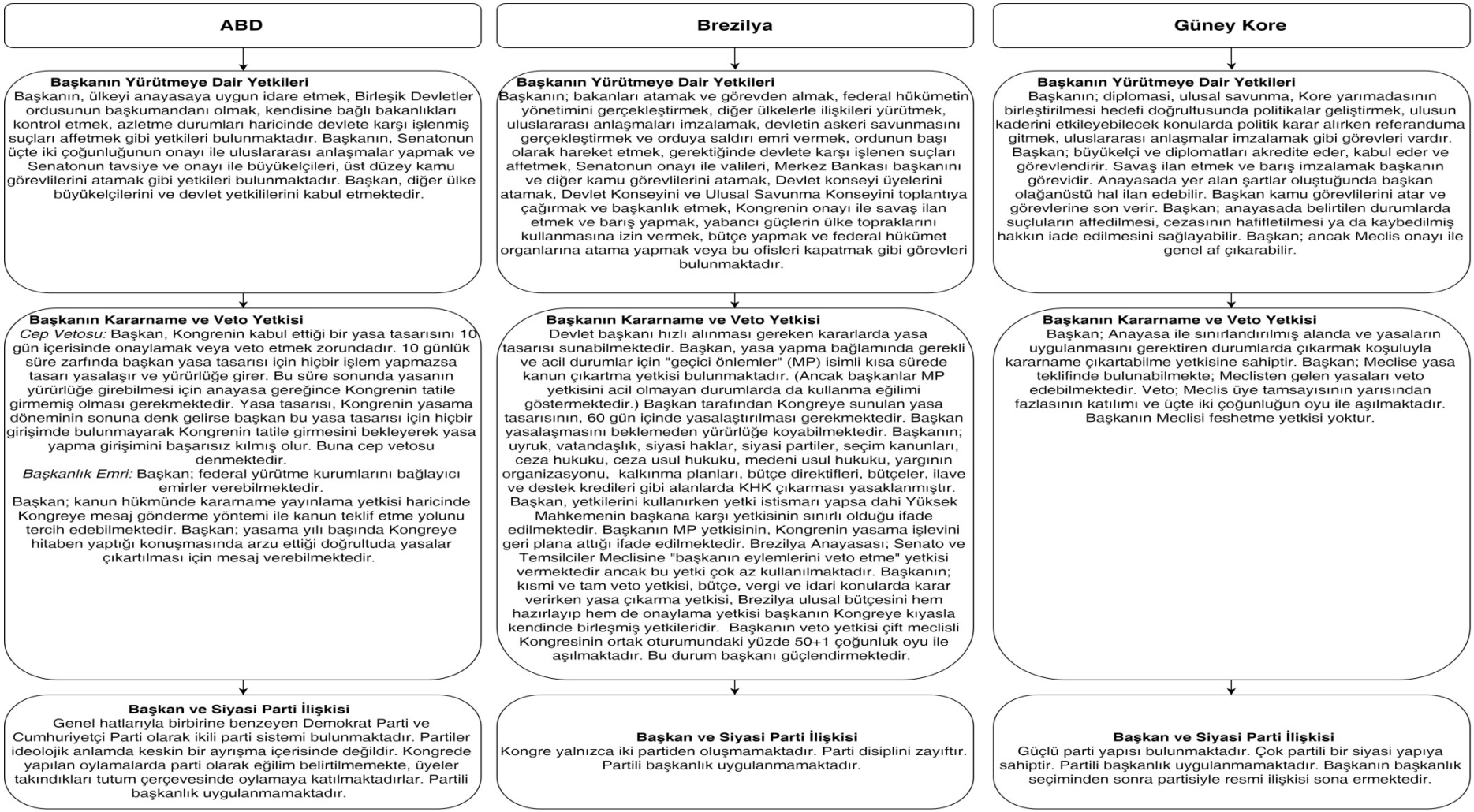
Başkanlık sistemi; ABD'de ortaya çıkmıştır ancak sadece ABD'de uygulanmamakta, tek bir formda değil de farklı özellikleri bünyesinde barındırarak birçok ülkede uygulanmaktadır. Farklı ülkelerde uygulanan farklı formlara sahip başkanlık sistemlerini, ABD'de uygulanan başkanlık sisteminden ayırmak için ABD'de uygulanan başkanlık sistemine saf başkanlık sistemi denilmektedir (Küçük, 2016:27). Öztürk'ün (2018) Kıran'dan aktardığına göre Kıran; "*1980'li yıllardan sonra demokrasiye geçmeye çalışan ülkelerin büyük bir çoğunluğu başkanlık sistemini tercih etmiştir*" (s.201) demektedir. Başkanlık sistemi uygulanan diğer ülkeler, sistemin işleyişi bakımından ABD'de uygulanan başkanlık sistemi gibi sorunsuz bir yapıda sistemi uygulamamaktadır. Başkanlık sistemi çoğunluk olarak Latin Amerika ülkelerinde uygulanmakla birlikte pek çok Asya ve Afrika ülkesinde de uygulanmaktadır. ABD dışında başkanlık sistemi uygulanan ülkelerde; sistemin, gerek seçim sistemi gerek de siyasi parti sistemi temelinde tıkanıklığa uğradığı ifade edilmektedir (Ateş & Lamba, 2018:103). Teziç; diğer ülkelerde uygulanan başkanlık sistemlerinin saf başkanlık sisteminden sapma olarak nitelendirildiğinden, saf başkanlık sisteminde uygulanan sert kuvvetler ayrılığının diğer ülkelerde sağlanamadığından, fren ve denge mekanizmasının etkin şekilde uygulanamadığından bahsetmektedir (Mutlu, 2019:121). Başkanlık sisteminin uygulandığı birçok Latin Amerika ülkesi, askeri müdahale ve otoriter yönetim gibi sorunlarla karşılaşmaktadır (Küçük, 2019:312). Başkanlık sistemi uygulanan Bolivya'da başkan; saf başkanlık sisteminde olmayan, yasa önerisinde bulunma yetkisine sahiptir. Yine saf başkanlık sisteminden farklı olarak Bolivya'da, başkanın veto yetkisi ABD'de olduğu gibi güçleştirici değil geciktirici veto

özelliği taşımaktadır. Bolivya'da yine saf başkanlık sisteminden farklı olarak; yasama organı, başkan tarafından atanarak göreve gelen bakanlar hakkında bireysel veya kolektif olarak gensoru verme yetkisine sahiptir (Şirin, 2015:206-211). Arjantin'de uygulanan başkanlık sisteminde de Bolivya'da olduğu gibi yürütme organının yasa önerisi sunma yetkisi bulunmaktadır. Arjantin'de başkan ancak acil ve olağanüstü durumlarda bakanların karşı imzası ve kongrenin onayı ile KHK çıkarabilmektedir. Başkan doğrudan, düzenleyici nitelikte kararname çıkarabilmektedir. Arjantin'de kongre; başkan tarafından atanan, başbakan için gensoru verme yetkisine sahiptir. Arjantin'de başkan; bakanları ve yüksek kamu görevlilerini kendisi atamakta, yüksek mahkeme üyelerini de senato onayı ile atamaktadır. Arjantin'de Sayıştay, Ombdusmanlık ve Yolsuzlukla Mücadele Kurumu; yürütme organını denetleme amacıyla kurulmuştur. Kurumların yürütmeyi denetleme yetkisinin, güçlü bir parlamento ve bağımsız yargı denetiminin yerini tutmadığı ileri sürülmektedir. Arjantin'de kamu kaynaklarının başkanın takdirinde dağıtılmasının yasama-yürütme arasındaki dengeyi bozduğu ileri sürülmektedir. Arjantin'de başkanlık sistemi uygulamasında; başkanın güçlü konumu ve denge denetleme mekanizmalarının etkin kullanılamaması gibi sebeplerle sistemin, iyi bir işlerlik bulamadığı ileri sürülmektedir (Tunçkaşık, 2017b:91-147). Başkanlık sistemi uygulanan ülkelerden Peru, Uruguay, Venezuela ve Ekvator'da; saf başkanlık sisteminden ve başkanlık sistemi uygulanan diğer Latin Amerika ülkelerinden farklı olarak, başkanın yasama organını fesih yetkisi bulunmaktadır (Gülener, 2016:58; Günal & Okudan Dernek, 2019:32). Başkanın sabit görev süresi, art arda veya ikinci defa seçilmesini yasaklayan düzenlemeler, Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sisteminin katı bir sistem olmasının sorunları arasında değerlendirilmektedir. Başkanın görev süresinin sabit olması; başkanın başarısız bir yönetim sürdürdüğü durumlarda, başkanın değiştirilmesine imkan vermemekte ve bu durum Latin Amerika ülkelerinde radikal sokak hareketleri sonucu başkanın istifaya zorlandığı süreçleri beraberinde getirmektedir. Başkanın yeniden seçilmesini engelleyen başkanlık sistemi uygulamalarında başkanın halka karşı sorumluluğunun zedelendiği ifade edilmektedir. Başarısız bir yönetim sürdüren başkan; tekrar başkan adayı olamadığından halk tarafından başarısız sürdürdüğü yönetim süreciyle ilgili aday olup seçilmeme gibi bir yaptırımla karşılaşmamaktadır. Latin Amerika ülkelerinin birçoğunda uygulanan başkanın tekrar seçilmemesi kuralı başkanlık sisteminin demokratik olmayan yönetim şekillerine evrilmesini önlemek amacıyla uygulanmaktadır (Günal & Okudan Dernek, 2019:32-33). Başkanlık sistemi uygulanan

ülkelerden ABD, Brezilya ve Güney Kore'nin; sistemi uygulama bakımından benzerlikleri ya da farklılıkları karşılaştırmalı olarak Şekil 5'te yer almaktadır. Başkanlık sistemi uygulayan ülkelerde iyi işlerliğin sağlanması; denge ve denetleme mekanizmalarının etkin olarak kullanılması, uzlaşı kültürünün gelişmiş olması ve kurumsal altyapının sağlanması gibi etkenler ile mümkün olabilmektedir. Aksi durumlarda başkanlık sisteminde; uzlaşı kültürünün olmadığı, aşırı otoriter yönetimler ve krizler sonucu demokratik özelliklerden uzak yönetimlerin ortaya çıkması muhtemel olmaktadır.



Şekil 5 Başkanlık Sistemi Karşılaştırması (ABD, Brezilya, Güney Kore)
Kaynak: Aslan, A., M. E. Ayvaz, H. Duran & N. Miş (2015). Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları. İstanbul:SETA Vakfı (35-60). Kaynaktan yararlanılarak şekil haline getirilmiştir.



Şekil 5 (Devamı) Başkanlık Sistemi Karşılaştırması (ABD, Brezilya, Güney Kore)

3.1.3. Yarı-Başkanlık Sistemi

Yarı-başkanlık sistemi; hem parlamenter sistemin hem de başkanlık sisteminin bazı benzer özelliklerini içeren bir demokratik hükümet sistemidir (Erdoğan, 2010:222; Yarbay, 2017:1). Yarı-başkanlık sistemi hakkında Polater (2014) "*'Yarı-başkanlık' kavramını ilk defa siyasi sistemler üzerinde uzman olan Fransız Maurice Duverger ifade etmiştir*" (s.144) demektedir. Yarı-başkanlık sistemi Batı Avrupa'da ortaya çıkmıştır. Özellikle Birinci Dünya Savaşı sonrası Finlandiya ve Almanya'da uygulanmaya başlanan yarı-başkanlık rejimi takip eden süreçte Avusturya, İrlanda, İzlanda, Fransa ve Portekiz'de de uygulanmıştır (Teziç, 2006:436-437). Yarı-başkanlık sistemi bir demokratik hükümet sistemi olarak 1958 yılında Fransa V. Cumhuriyet Anayasası ile siyasi literatüre girmiştir (Polater, 2014:145).

Kaboğlu (2009) genel hatlarıyla yarı-başkanlık sistemini ve yarı-başkanlık sisteminin uygulamalarını;

> "Yarı-başkanlık rejimi, parlâmentoculuğun temel özelliklerini sürdüren, ancak Cumhurbaşkanını halkın seçmesiyle başkanlık yönetiminin temel öğesini almış bulunan karma bir model olarak öteden beri gündeme getirilir. Önemli yetkilere sahip Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini 1962'de öngören Fransa'daki uygulama gündeme getirmiş olmakla birlikte, daha önce bir çok Avrupa devletinde (Alman Weimar Anayasası, Finlandiya, Avusturya, İrlanda ve İzlanda) karma modele rastlanır. Portekiz ise Fransa'dan esinlendi. Yarı-başkanlık rejimleri, Anayasadan kaynaklanmayan etkenler sonucu birbirinden ayrı uygulamalara yönelmiştir. Avusturya, İrlanda ve İzlanda'da parlâmenter rejime yakın, Fransa'da zaman zaman başkancı olarak nitelenen bir uygulama, yerini sonraları dengeli bir işleyişe bırakmıştır" (s.135).
>
> şeklinde ifade etmektedir.

Erdem'in (2017) yar-başkanlık kavramını ilk kullanan ve kavrama siyasi literatürde yer açan Duverger'den aktardığına göre; Duverger yarı-başkanlık sistemini;

> "Bir siyasi rejim, anayasasında üç unsuru içeriyorsa yarı-başkanlık olarak kabul edilir: (1) Başkan halk tarafından seçilmektedir. (2) Başkan oldukça önemli yetkilere sahiptir. (3) Yürütme ve idari yetkilere sahip başbakan ve bakanlar vardır ve parlamento karşı çıkmadığı sürece görevde kalırlar" (s.1).
>
> şeklinde tanımlamaktadır.

Duverger tarafından yapılan yarı-başkanlık sistemi tanımlaması koşullarını irdelediğimizde; Duverger, bir sisteme yarı-başkanlık sistemi denebilmesi için devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin tek başına yeterli olmadığını, aynı zamanda devlet başkanının yetki sahibi olmasını da sistemin özellikleri arasına eklemiştir (Erdem, 2017:1; Eroğlu Durkal & Karahöyük, 2017:57). Şen'in (2005) Duverger'den aktardığına göre Duverger yarı başkanlık sistemini; "*(...) yarı başkanlık sisteminin totaliter ve otoriter rejimlerden demokrasiye geçiş sürecindeki ülkeler için ideal bir sistem* (s.234)" olarak ifade etmektedir. Yarı-başkanlık sistemi genel olarak devlet başkanını, anayasal yetkilerin verdiği güçle birlikte merkez konumunda tutmaktadır (Akıncı, 2017a:6).

Sartori (1997); bir sistemin yarı-başkanlık sistemi olarak tanımlanması için hangi niteliklere sahip olması gerektiğini;

> "i) Devlet başkanı (başkan) doğrudan doğruya veya dolaylı olarak belli bir görev süresi için halk tarafından seçilir.
>
> ii) Devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşır; böylece ikili bir otorite yapısı oluşur; bunun üç belirleyici şartı da şunlardır:
> iii) Başkan parlâmentodan bağımsızdır, ancak tek başına veya doğrudan doğruya hükûmet etme yetkisi yoktur; dolayısiyle iradesinin, hükûmeti kanalıyla açıklanması ve işlem görmesi gerekir.
> iv) Tersine, başbakan ve kabinesi, parlâmentoya bağımlı olmaları bakımından, başkandan bağımsızdırlar; parlâmentonun ya güven oyuna veya güvensizlik oyuna (ya da her ikisine) tâbidirler ve her iki durumda da bir parlâmento çoğunluğunun desteğine muhtaçtırlar.
> v) Yarı-başkanlık sisteminin ikili otorite yapısı, yürütme organının içinde farklı dengelere ve aynı zamanda değişken üstünlüklere cevaz verir; şu kesin şartla ki, yürütmenin yapıcı birimlerinden her birinin "özerk potansiyeli" devam etsin" (s.173-s.174).
>
> şeklinde ifade etmektedir.

Yarı-başkanlık sisteminde yürütme organı başkanlık sisteminde olduğundan farklı olarak tek başlı değil; parlamenter sistemle benzer olarak iki başlı bir yapıya sahiptir. Yarı-başkanlık sisteminde yürütme organı devlet başkanı ve parlamentoya karşı sorumlu başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kurulundan oluşmaktadır (Gözler, 2017:241). Yarı-başkanlık sistemi hakkında Şen (2005); "*Yarı başkanlık sistemlerinde temel sorun; yürütmenin iki farklı kanadı arasındaki ilişkilerin nasıl şekilleneceği ve gerçek anlamda yürütmenin başının kim olacağı; başka bir deyişle, ülke siyasetinin belirlenmesinde kimin baskın konumda olacağı sorunudur*" (s.247)

demektedir. Yürütme organındaki çift başlılık işbirliği içinde olmayı gerekli kılmaktadır (Alkış, Aslan & Demirhan, 2016:170). Yarı-başkanlık sistemi; parlamenter sistem ve başkanlık sisteminde karşılaşılan siyasal tıkanıklıklara çözüm getiren bir sistem olarak nitelendirilmektedir (Demir, 2013:831). Yarı-başkanlık sistemi, parlamentoda yer alan siyasi eğilim doğrultusunda başkanlık sistemine veya parlamenter sisteme doğru bir yaklaşım sergilemektedir. Devlet başkanının siyasi eğilimine göre çoğunluk kazanmış bir yasama organına sahip oluşumda uygulanan yarı-başkanlık sistemi, başkanlık sistemine yaklaşırken; aksi olduğu durumlarda ise parlamenter sisteme yaklaşmaktadır (Kahraman, 2012:440). Devlet başkanı ve yasama organı arasındaki ilişkiye bağlı olarak parlamenter sistem ve başkanlık sistemi arasında bir git gel oluştuğu savunulmaktadır. Bu görüş Sartori tarafından kabul edilmemekle birlikte; Sartori bu görüşün kabul görmesi halinde sistemin adının ya parlamenter sistem ya da başkanlık sistemi olacağını, bu şekilde gidip gelen bir sistem olarak nitelendirilmesinin aksine, karma bir sistem olarak nitelendirilmesinin daha doğru olacağı görüşünü savunmaktadır (Acar, 2016:64-65).

Yarı-başkanlık sistemi; yürütmenin sorumlu kanadı olan başbakan ve bakanlar kurulunun göreve geliş; yasama organının yürütme organını denetim mekanizmaları, güvensizlik oyu ile yürütmenin düşürülmesi gibi konularda parlamenter sistemin uyguladığı yöntemleri kullanmaktadır. Yukarıda da değinildiği gibi yürütme organı halk tarafından seçilen devlet başkanı ve bakanlar kurulu tarafından ortak kullanılmaktadır. Olağan durumlarda yarı başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları uzlaşma sağladığı takdirde siyasal bir tıkanıklık söz konusu olmamakta ancak uzlaşmanın sağlanamadığı ve siyasal tıkanıklık yaşandığı durumlarda parlamenter sistemlerde de uygulandığı gibi yürütme organı, yasama organını fesih yetkisini kullanarak görevden almaktadır (Demir, 2013:831-832).

Yarı-başkanlık sistemi Fransa örneğinde özellikle Fransa Anayasasının 1962 yılı değişiklikleri ile halk tarafından seçilen devlet başkanı siyasi sorumsuz olmakla birlikte; parlamenter sistemde olduğu gibi sembolik yetkilere sahip olmamaktadır. Anayasa tarafından yetkilendirilen devlet başkanı tarafsız olmamakta ve aktif siyasete müdahil olarak yönlendirme yetisine sahip olmaktadır. Devlet başkanı bakanlar kuruluna başkanlık yapmakta ve aynı zamanda bakanlar kurulu gündemini de belirlemektedir (Teziç, 2006:438). Devlet başkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi Fransa Anayasasına göre verilen anayasal bir yetkidir. 1958 Fransa Anayasası

madde 9 "*Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder*" ve madde 21 "*Başbakan, Hükümetin faaliyetlerini yönetir*" (1958 Fransa Anayasası) şeklinde düzenlenmiştir. Devlet başkanı, bakanlar kuruluna başkanlık etmesine ve aktif siyasette yer almasına rağmen devlet başkanının yürütme faaliyetlerinden dolayı yasama organına karşı siyasal sorumluluğu olmamaktadır. Yürütme faaliyetlerinin sorumlu kanadı bakanlar kuruludur (Kılınç, 2016:463-466). Erdoğan'a (2010) göre; "*Fransız yarı-başkanlık sistemi, ikibaşlı (bicephalous) bir yürütme içinde çoğunluğun kombinasyonu değiştikçe 'birinci baş'ı değişen, esnek 'ikili yürütme' yapısına dayanan, sahici anlamda 'karma bir sistem' şeklinde gelişmiştir*" (s.222). Fransa Anayasası devlet başkanına olağan ve olağanüstü dönemlerde icra etmesi için çeşitli yetkiler vermiştir. Parlamenter sistemde devlet başkanının yürütme ile ilgili tüm işlemlerinde uygulanan karşı-imza kuralının aksine yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanı Fransa Anayasasında yer alan bazı işlemleri tek başına icra edebilecek şekilde yetkilendirilmiştir. Anayasada belirli işlemler dışında devlet başkanının icra ettiği işlemler yine parlamenter sistemde olduğu gibi karşı imza kuralına tabidir. Bunun yanında devlet başkanı olağanüstü dönemlerde Fransa Anayasasında yer alan geniş yetkilerin sahibi olmaktadır (Kılınç, 2016:463).

Devlet başkanı makamı yarı-başkanlık sisteminde parlamenter sisteme nazaran özellikle olağanüstü dönemlerde Anayasa tarafından tanınan yetki ile güçlendirilmiş durumdadır (Kılınç, 2016:463). Fransa örneği ile hatları daha da belirgin hale getirilen yarı-başkanlık sistemi; çalışmada yer verilen diğer demokratik hükümet sistemlerinde olduğu gibi uygulandığı ülkelere göre yarı-başkanlık sistemini diğer hükümet sistemlerinden ayıran özellikleri taşımak kaydıyla uygulama imkanı bulmaktadır.

3.2. Türkiye'de Hükümet Sistemleri

Türkiye'de hükümet sistemlerinden bahsedebilmek için öncelikle Osmanlı Devleti'nin ilk anayasasından, 1876'da kabul edilen Kanun-i Esasi'den bahsetmek gerekmektedir. Kanun-i Esasi'nin hazırlanması ve kabulü sürecinde Yeni Osmanlılar Cemiyeti (1. Jön Türk) (Akyılmaz, 1999:233-234) etkin rol almıştır. Bu cemiyetin destekçilerinden olan Sadrazam Mithat Paşa'nın baskılarıyla yeni tahta çıkarılan Osmanlı Padişahı II. Abdülhamit tarafından bir komisyon kurulmuş, hazırlanan metin içeriğinde II. Abdülhamit tarafından talep edilen değişiklik doğrultusunda

Kanun-i Esasi ilan edilmiştir (Özgüldür & Özgüldür, 1994:319; Yamaç, 2014:58). Kanun-i Esasi, 1830 Belçika Anayasasını temel almıştır (Zürcher, 1993:114). Kanun-i Esasi'nin kabulünden sonraki süreç, Osmanlı Devleti açısından anayasal monarşi olarak nitelendirilmektedir (Ortaylı, 2007:57). Gül (2018) "*Bu anayasa ile Mutlak Monarşiden, Meşruti Monarşiye geçilmiştir. Ancak sınırlı (parlamenter) monarşiye bu anayasada yapılan 1909 tarihli değişikliklerle geçilmiştir*" (s.61) şeklinde ifade etmektedir. Kanun-i Esasi ile tam anlamıyla bir meşruti düzen sağlanamamıştır. Buradan hareketle özellikle padişahın mevcut yetkilerinde herhangi bir sınırlamanın söz konusu olmadığı anayasa maddelerinde yer almıştır. Meşruti yönetimlerde kabinenin meclise karşı sorumlu olması gerekirken; 1876'da kabul edilen Kanun-i Esasi'de padişah tarafından atanıp görevden alınabilen sadrazam ve bakanlar padişaha karşı sorumlu olmaktadır (Çalen, 2012:130-132). 1909 değişikliği sonrası Kanun-i Esasi ile bakanlar meclise karşı sorumlu hale gelmiş ve böylelikle sistem parlamenter özellik kazanmıştır (Gül, 2018:61-62). Bu değişiklik ile padişah ve Meclis-i Mebusan arasında yetki değişimi yaşanmış; padişahın yetkileri kısıtlanırken, Meclis-i Mebusan'ın yetkileri genişletilmiştir (Koç Başar, 2017:209).

Türkiye'de kurtuluş mücadelesi verildiği yıllarda Gazi Mustafa Kemal Atatürk öncülüğünde mücadelenin, tek bir yerden yürütülmesi için 23 Nisan 1920 tarihinde Büyük Millet Meclisi toplanmıştır. Olağanüstü yetkilerle donatılan Büyük Millet Meclisi çıkardığı kanunlar ve düzenlemeler sonucu 1921 Anayasası'nı ortaya koymuştur. 1921 Anayasası egemenliğin kaynağını halka; yeni bir devlet olan Türkiye Devleti'nin yönetimini de Büyük Millet Meclisine vermektedir. Buradan hareketle 1921 Anayasası hem bir devletin varlığını ve uyguladığı hükümet sistemini; hem de devletin egemenlik kaynağının kime ait olduğunu net bir şekilde ortaya çıkarmaktadır (Gülsoy, 2012:16). 1921 Anayasası Kanun-i Esasi'yi ortadan kaldırmayan, ortaya çıkarıldığı kurtuluş mücadelesinin verildiği dönem itibari ile yeni kurulan devleti tanımlayan ara dönem anayasasıdır (Koç Başar:220). 1921 Anayasası ile devlet yönetiminin mecliste toplandığı meclis hükümet sistemi uygulanmaya başlanmıştır. 1921 Anayasası Türkiye Cumhuriyeti'nin temel niteliklerinin anayasal olarak yer aldığı önemli bir metindir.

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte 1921 Anayasası'nın kısa olduğu ve yetersiz kaldığı, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin de ilga edilmediği gerekçeleri ile II. TBMM tarafından 1924 Anayasası için çalışmalar yapılmış ve 20 Nisan 1924 tarihinde 1924

Anayasası kabul edilmiştir (Gül, 2018:75). 1924 Anayasası ile 1876 tarihli Kanun-i Esasi ve 1921 Anayasası ilga edilmiştir (Kaymak & Odyakmaz, 2018:15). 1924 Anayasası hakkında Özbudun (2012); "*1924 Anayasası üzerindeki incelemelerin hemen tümü, bu Anayasa'nın, 'kuvvetler birliği ve fonksiyonlar ayrılığı' temeline dayandığını ileri sürmüşlerdir*" (s.16) ifade etmektedir. 1924 Anayasası ile uygulanan hükümet sisteminin karma özellikler taşıyan karma hükümet sistemi olduğu; parlamenter sistem ve meclis hükümeti sistemlerinin ikisinin de özelliklerini taşıdığı belirtilmektedir (Kaymak & Odyakmaz, 2018:16; Özbudun, 2012:16). 1924 Anayasası ile birlikte yürütme; ikili bir yapıya sahiptir. Yürütmeyi oluşturan ikili yapı: siyasal sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanı ve TBMM'ye karşı sorumluluğu olan İcra Vekilleri Heyeti'dir (Gül, 2018:76-77). 1924 Anayasasının Parlamenter sisteme yakın bir özelliği: İcra Vekilleri Heyeti'ne TBMM karşısında siyasal sorumluluk yüklenmesidir (Tikveş, 1981:69). 1924 Anayasasının 7. maddesinde meclise, hükümeti denetleme ve düşürebilme yetkisi verilmiştir ancak; parlamenter sistemin denge ve fren mekanizmalarından olan yürütme organının yasama organını fesih yetkisi bu Anayasaya göre yürütme organına verilmemiştir (1924 Anayasası; Parla, 1986:19). Burada meclis hükümet sisteminin bir özelliği mevcut iken; pek çok parlamenter sistem özelliği de mevcut olmaktadır. Bunun yanında bu Anayasa; İcra Vekilleri Heyeti yani bakanlar kurulu, TBMM içerisinden Cumhurbaşkanı tarafından seçilip atanmaktadır. Bakanlar kurulu yürütme faaliyetlerini gerçekleştirebilmek için TBMM'den güvenoyu almak mecburiyeti bulunmaktadır. TBMM karşısında bakanlar kurulu bireysel ve kolektif sorumluluk sahibi olmaktadır (Gül, 2018:80-81).

Özbudun (2012) 1924 Anayasasının parlamenter sisteme ait özelliklerini;

> "Aslında, rejimin parlamenter sistem yönünde evrilmesi, Cumhuriyetin ilânına ilişkin 29.10.1923 tarihli Anayasa değişikliği ile başlamıştır. Bu değişiklikle, bir Cumhurbaşkanlığı makamı yaratılmış ve hükümetin kuruluşunda parlamenter rejime uygun bir yöntem benimsenmiştir. 1924 Anayasası ile de, parlamenter rejim yönündeki bu evrim tamamlanmıştır. Bu Anayasa ile, tarafsız ve sorumsuz devlet başkanlığı, karşı-imza ilkesi, bakanların bireysel ve ortak siyasal sorumluluğu, fonksiyonlar ayrılığı gibi, parlamenter rejimin bütün temel ilkeleri kabul edilmiştir" (s.21).

şeklinde ifade etmektedir.

1924 Anayasası hükümet sistemi açısından değerlendirildiğinde karma hükümet sistemi olarak nitelendirilirken; parlamenter sistemin pek çok özelliğini üzerinde bulundurması açısından parlamenter sisteme geçişte köprü niteliği taşımaktadır (Erat, 2015:326).

1961 Anayasası, 1921 ve 1924 Anayasası ile farklı özellikler taşımaktadır (Özçelik, 1961:34). Örneğin önceki iki Anayasadan farklı olarak yumuşak kuvvetler ayrılığı temeline dayanan parlamenter hükümet sistemi tercih edilmiştir (Giritli, 1962:11). Önceki iki Anayasada yer alan egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu düşüncesine 1961 Anayasası madde 4'te "*Millet, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır*" (1961 Anayasası) şeklinde bir ilave yapılmıştır. Bu ekleme ile birlikte egemenliğin millet tarafından seçilmiş TBMM tarafından kullanılmasının yanında Anayasa ile yetkilendirilmiş organlar eliyle kullanılması şeklinde değişiklik yapılmıştır (Gül, 2018:91-92). 1961 Anayasası hakkında Parla (1986) *"(...) millet egemenliğinin kullanılmasına, meclisin yanısıra, başka 'yetkili organlar' (seçilmemiş) ortak edilmektedir*" (s.22) demektedir. Savcı'ya göre; devlet iktidarının Anayasa tarafından belirlenen organlarca milleti temsilen kullanılması kuvvetler ayrılığının anayasal olarak bir göstergesi niteliği taşımaktadır (Savcı, 1978:22). 1961 Anayasası madde 5,6 ve 7'de yasama, yürütme ve yargı organlarının kim tarafından kullanılacağını açıkça belirtmektedir. Madde 5 ile yasama yetki TBMM'ye; madde 6 ile yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na; madde 7 ile de yargı yetkisi Türk Milleti adına bağımsız mahkemelere verilmiştir. Madde 63'te yasama yetkisini kullanan TBMM iki meclisli bir yapıdan oluşmaktadır. TBMM; Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu'ndan oluşmaktadır (1961 Anayasası). Parlamenter sistemin temel özellikleri arasında yer alan yürütme organının Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu olmak üzere ikili yapısı Anayasa'da yer alarak uygulanan parlamenter sistemin sınırları net bir şekilde çizilmiştir. Yine madde 95; Cumhurbaşkanının seçimi ile ilgili hususlara yer vererek Cumhurbaşkanının, TBMM tarafından ve yine aynı madde içerisinde yer alan gerekli koşulları sağlayan, TBMM'nin kendi üyeleri arasından seçileceğini belirtmektedir (1961 Anayasası). Parlamenter sistemin belirleyici niteliklerinden olan, aynı zamanda yasama ve yürütme organları arasında fren ve denge mekanizması olarak da nitelendirilebilecek olan yürütme organının yasama organını fesih yetkisi; 1961 Anayasasının 108. maddesinde "*Başbakan, Cumhurbaşkanından, Millet Meclisi*

seçimlerinin yenilenmesini istiyebilir. Bu istek üzerine, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir" (1961 Anayasası) şeklinde yer almaktadır. Erat (2015) 1961 Anayasasındaki bu durumu; "*(…) yürütmenin yasama seçimlerinin yenilenmesi yetkisini zor şartlara bağlamıştır*" (s.342) şeklinde değerlendirmektedir. Parla bu konuyla ilgili olarak; fesih yetkisini kullanmada asıl yetki Bakanlar Kurulu'na aitken; yetkinin Cumhurbaşkanının ve Meclis Başkanlarının görüşüne bırakılmasını, fesih yetkisinin temel niteliğinden uzaklaşılmış olarak görmektedir (Parla, 1986:25). Yasama organının yürütme organı üzerinde kullanabileceği denetim araçları ve güvensizlik oyu ile hükümeti düşürme yetkisi bulunmaktadır (Çekiç, 2016:455).

1982 Anayasası ile Türkiye'de, 1961 Anayasasında olduğu gibi yumuşak kuvvetler ayrılığı prensibine dayalı parlamenter sistem benimsenmiştir. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak yürütme organını yapısal olarak güçlü bir konuma yerleştirmiştir (Gül, 2018:114). 1982 Anayasası hakkında Kuzu (1992) "*1982 Anayasası yürütme organına gereken önemi vermiş; parlamenter rejimin gereği olan kuvvetlerarası eşitlik ve denge prensibine uyulmuş ve böylece yürütme organı gerçek statüsüne kavuşturulmuştur*" (s.217) demektedir. Parlamenter sistemin bir özelliği olarak 1982 Anayasasında yürütme organı ikili yapıdan oluşmaktadır. Bu Anayasa, güçlü yürütme mottosu ile yola çıkmış (Parla, 1986:81); yürütme organının sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanını ve sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu'nun başı olan Başbakanı yetki bakımından güçlendirmiştir (Gül, 2018:115). Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler haricinde yaptığı işlemlerde Anayasanın 105. maddesine göre karşı imza kuralı uygulanmaktadır. Yine Anayasa Ek Madde 9 da "*İlk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanı kurulduktan sonra altı yıllık süre içinde yapılacak Anayasa değişikliklerini Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir*" şeklinde yapılan bu düzenleme ile Cumhurbaşkanına verilen bu veto yetkisi 1982 Anayasasından önceki Anayasalarda bulunmamaktadır (Kaymak & Odyakmaz, 2018:22) (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası). Yürütmenin sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanı TBMM tarafından seçilmekte; Cumhurbaşkanının tarafsızlığını ve partiler üstü konumunu korumak için TBMM seçimi ve Cumhurbaşkanı seçimi Cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıl olarak belirlenmesinden dolayı farklı zamanlarda yapılmaktadır. Cumhurbaşkanı Anayasada

belirtilen koşulların gerçekleşmesi halinde TBMM seçimlerini yenileme yetkisine sahiptir (Çekiç, 2016:459). 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı makamı klasik parlamenter sistemin aksine; güçlü ve yetkili ama sorumsuz bir makam olarak düzenlenmiştir (Coşkun & Davut, 2013:188). 1982 Anayasası yürütme organının sorumlu kanadı olan Bakanlar kurulunun sorumluluğu noktasında yeni bir düzenlemeye giderek bakanların bireysel ve kolektif sorumluluklarının yanında; bakanları, başbakana karşı da sorumlu hale getirilmiştir (Yayla, 1985:172-173). Bakanların, başbakana karşı olan sorumluluğunun yanında başbakanın teklifi üzerine cumhurbaşkanı tarafından bakanların görevine son verilmesi de başbakanlık makamının güçlendirildiğinin bir kanıtı niteliğindedir. Bu durum parlamentarizmin rasyonelleşmesi şeklinde ifade edilmektedir (Çekiç, 2016:460).

1982 Anayasası her ne kadar kendinden önce yürürlükte olan Anayasadan kaynaklanan siyasi tıkanıklıklara çözüm getirmeyi amaçlamışsa da; uygulamada yasama ve yürütme organları arasında ya da yürütme organını paylaşan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasında siyasi tıkanıklıkların yaşandığı süreçlere şahitlik etmiştir. Türkiye bu tür sistem tıkanıklıklarının yaşandığı dönemlerden kurtuluşu Anayasada değişiklik yoluyla çözüme kavuşturmayı tercih etmiştir.

1982 Anayasasında siyasi tıkanıklığın giderilmesi amacıyla 2007 yılında 5678 sayılı kanun ile yapılan değişikle Anayasanın beş maddesinde değişiklik yapılmıştır. Genel olarak Cumhurbaşkanının seçimi ile ilgili hususların yer aldığı Anayasa değişikliğinde özellikle Cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen 101. maddedeki değişiklikle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi Anayasada yer almıştır (Kanun No:5678). Bazı görüşler; siyasi partilerin üstünde bir yapıda, tarafsız bir makam olarak kabul edilen Cumhurbaşkanının; özellikle bu Anayasa değişimi sonrası halk tarafından seçilmesi ile birlikte partiler üstü kimliğinin zarar göreceği düşüncesini savunmaktadır (Çekiç, 2016:465). Özellikle bu Anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kuralı hükümet sistemi tartışmalarının canlanmasına neden olmuş; uygulanan parlamenter hükümet sisteminden, yarı başkanlık sistemine bir kayma olacağı yönünde değerlendirmeler yapılmıştır (Coşkun & Davut, 2013:193). Yarı-başkanlık sisteminin uygulayıcısı olan Fransa ile Türkiye arasında Cumhurbaşkanının konumu hakkında bir karşılaştırma yapılması halinde Türkiye'nin, özellikle yarı-başkanlık sistemine yaklaştığının

tartışıldığı dönemde, parlamenter sistemin niteliklerini sürdürdüğünü görmek mümkün olacaktır. Fransa'da Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu'na başkanlık yapması olağan bir durumken; Türkiye'de Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmesi istisnai bir durum olmaktadır. Özellikle Fransa Anayasasının Cumhurbaşkanına olağanüstü dönemler için verdiği tek başına kullanacağı geniş yetki; Türkiye'de Fransa'daki uygulamanın aksine Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından birlikte kullanılmaktadır (Demir, 2013:854). 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile; yürütme organının sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanı meşruiyetini yasama organından değil doğrudan halktan almaktadır. Cumhurbaşkanını daha da güçlendiren bu durum yürütme organında ikili yapı oluşturarak yeni sistem krizlerine de kapı aralamış; yürütme organının iki kanadı arasında ya da yürütme ve yasama organı arasında yaşanacak krizlerin önünü kesememiştir (Akıncı & Eren, 2018:35).

Türkiye'de dönem dönem yaşanan siyasal krizler; genel olarak uygulamadaki hükümet sistemi temelinde çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır. Özellikle uzun yıllar uygulamada olan parlamenter sistem tüm siyasal tıkanıkların kaynağı olarak görülmüş; her kriz ortamında parlamenter sistemin meşruiyeti tartışmaya açılmıştır. Hükümet sistemi değişikliği düşünceleri de kuvvetler ayrılığı temelinde yarı-başkanlık sistemi ve başkanlık sistemi üzerine tartışmaya açılmıştır (Polater, 2014:158). Türkiye'de özellikle 2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile hükümet sistemi tartışmaları başlamış, bu tartışmalar uzun yıllar boyunca etkin siyaset gündeminde yer almış, parlamenter sistemden farklı bir hükümet sistemi olan başkanlık sistemi üzerine çalışmalar yapılmıştır. Türkiye için yeni bir sistem olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte hükümet sisteminin değiştirilmesi, savunucuları tarafından nihai sona ulaştırılmıştır.

3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Türkiye'de hükümet sistemi tartışmalarının bir sonucu olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS), temeli başkanlık sistemine dayandırılan; başkanlık sisteminin özellikleri gereği yasama ve yürütme organlarının birbirinden katı bir şekilde ayrıldığı hükümet sistemi olarak nitelendirilmektedir. Kuzu, başkanlık sisteminin her ülkenin kendi kültürel ve siyasi yapısına uyarlanabilecek bir sistem olduğunu vurgulamaktadır (Kuzu, 2011:19). CHS, doğrudan ABD'de

uygulanan başkanlık sistemi modeli örnek alınarak oluşturulan bir sistem değil, Türkiye'ye özel hazırlanan bir başkanlık sistemi modelidir. CHS'de varlığını doğrudan halktan alan, tekli bir yapıya sahip, yürütme organının; parlamenter sistem uygulamasına göre hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin uygulanması bakımından daha ön planda yer aldığı öne sürülmektedir (Akıncı & Eren, 2018:48). Burada öne sürülen hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin bu sistemde daha işlevsel olduğu fikri; başkanlık sisteminin yapısından kaynaklanan, yürütme organının doğrudan halk tarafından seçilmesinden dolayı oluşmaktadır. Yürütmenin doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi; parlamenter sistemde karşılaşılan çoğunlukla istikrarın sağlanamadığı koalisyon hükümetlerinin kurulmasının önüne geçmektedir. CHS'nin halka; hem yürütme organını hem de yasama organını seçme imkanı vermesi sebebiyle, bu sistemin millet iradesini güçlendirdiği ifade edilmektedir. Bunun yanında belli bir kritere bağlı kalınarak olsa da halkın Cumhurbaşkanı adayı gösterebilmesi doğrudan demokrasi fikrini güçlendirmektedir. Cumhurbaşkanının, bir dönemi beş yıl olmak üzere art arda iki dönem seçilebildiği CHS'de, maksimum on yılda yürütme organı ve üst düzey yönetim kadrosu ve dolayısıyla kamu yöneticileri değişmektedir. Yürütme organının halka karşı sorumlu olmasından dolayı yürütmenin en büyük denetleyicisi konumunda halk yer almaktadır. Halk denetiminin sonucunu seçimlerde iradesiyle ortaya koymaktadır. Bu bilinçle birlikte yürütme ve yasama organı etkinliği ve verimliliği göz önünde bulundurarak çalışmak zorunda olmaktadır. Parlamenter sistemde sorumsuz ve yalnızca vatana ihanet ile suçlama yapılabilen Cumhurbaşkanı, CHS'de hem cezai hem de siyasi sorumluluk sahibi bir yapıya dönüşmüştür. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların da cezai sorumluluğu bulunmaktadır. Yasama ve yürütme organı arasında siyasal krizlerin yaşanması durumunda fren ve denge mekanizması olarak seçimlerin karşılıklı yenilenmesi istikrarın sağlanması için bir araç olarak nitelendirilmektedir. CHS ile birlikte yasama ve yürütme organları arasındaki ilişki keskin bir şekilde ayrılmakta, her organ kendi işlevsel görevlerini yerine getirmektedir. Güçlü yürütmenin karar alma süreçlerini dolayısıyla kamu yönetiminin işleyişini de hızlı, etkin ve verimli bir duruma getireceği ileri sürülmektedir. Cumhurbaşkanına verilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisinin yürütme faaliyetlerinin ve karar alma süreçlerinin hızlanmasını sağlayacağı ileri sürülmektedir (Yıldırım, 2017:149-173). CHS'ye geçilmesinde

hedeflenenin yürütme faaliyetlerinde istikrarın sağlanması olduğu ifade edilebilmektedir (Ceylan & Lamba, 2018:258).

3.3.1. CHS'de Yasama Organı

Başkanlık sistemi tabanında Türkiye'nin yönetsel süreçlerine uygun olarak düzenlenen CHS, yasama, yürütme ve yargı organı arasında kurulan ilişkilerin yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Türkiye'de parlamenter sistem uygulamasında devletin bu üç organının aralarında kurulan ilişki yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanmaktaydı. CHS; başkanlık sistemi tabanında oluşturulan bir sistem olduğundan, bu üç organ arasında kurulan ilişki sert kuvvetler ayrılığı olarak nitelendirilmektedir.

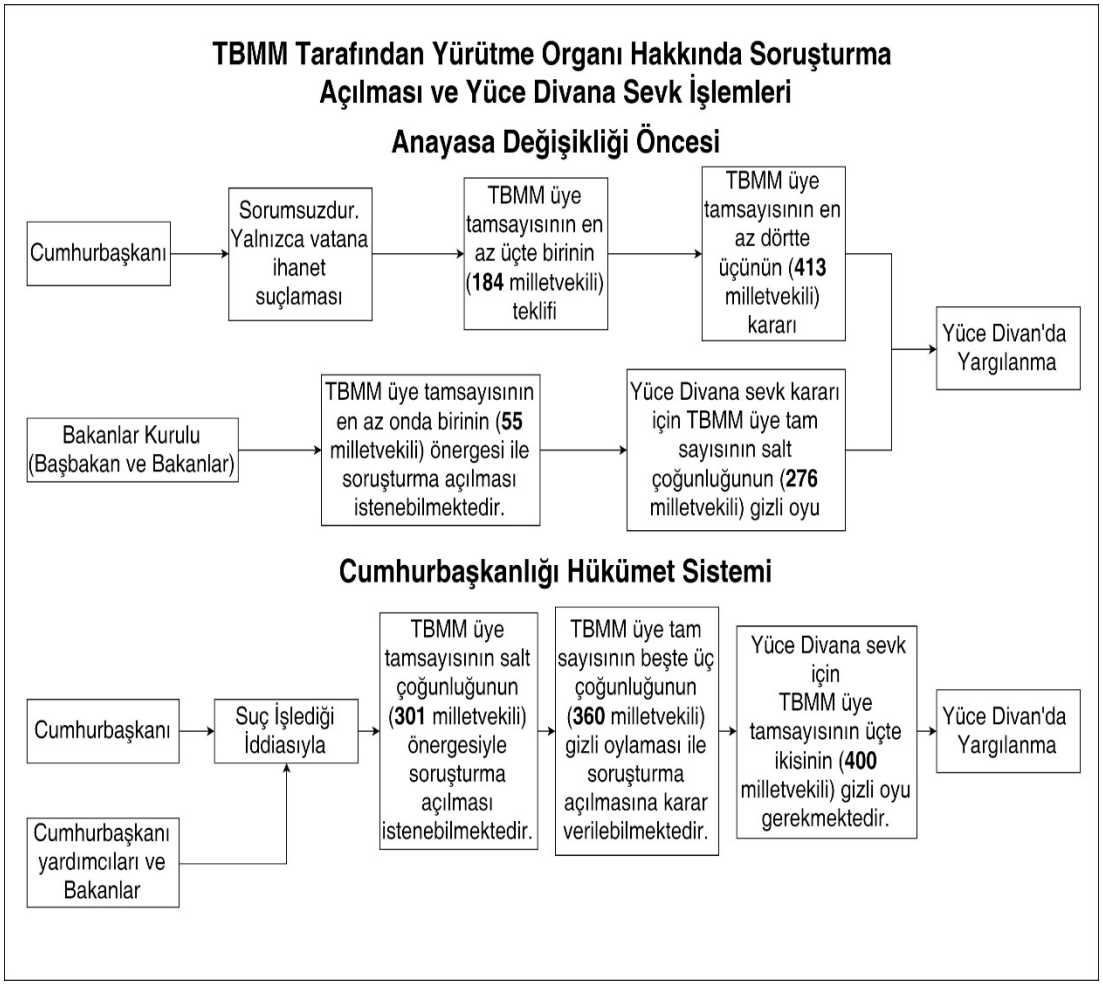
CHS ile yasama organı, önceki parlamenter sistem uygulamasında olduğu gibi tek meclisten oluşmaktadır. Anayasanın 7. maddesinde "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez*" (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası) şeklinde düzenlenmiştir. Yapılan değişiklikle birlikte 550 olan milletvekili sayısı 600 ve milletvekili seçilme yaşı 25 iken 18 olarak düzenlenmiştir. Yine yapılan değişiklikle birlikte, TBMM Genel Seçimleri ve Cumhurbaşkanı seçimi 5 yılda bir aynı gün yapılacak şeklinde düzenlenmiştir. Yasama ve yürütme organının seçiminin aynı gün yapılması ile devlet organlarının karşılıklı uyum içerisinde çalışmasının sağlanacağı ileri sürülmektedir (Akçakaya & Özdemir, 2018:927). TBMM'de çoğunluğu kazanan partinin ve Cumhurbaşkanının aynı siyasi tabanda olmadığı durumların; bu yeni sistemin kilitlenmesine sebep olabileceği ifade edilmektedir. Bu yüzden yasama ve yürütme seçimlerinin aynı gün yapılmasının ve partili Cumhurbaşkanlığının, yeni sistemde Anayasada düzenlendiği ifade edilmektedir. Parlamenter sistemde KHK çıkarma yetkisi; yasama organı tarafından Bakanlar Kuruluna verilen yetki yasası ile kullanılmaktaydı (Tan, 1995:337). Yeni sistemle birlikte bu yetki yasama organından alınmıştır. Yeni sistemde yürütme organı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak için yetki yasasına ihtiyaç duymamaktadır. Parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan KHK'lar, yayımlanıp yürürlüğe girmesi için kabul veya red kararı alınması amacıyla yasama organına sunulmaktaydı. Yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yasama organının onayına sunulmadan yayımlanıp yürürlüğe girmektedir (Ardıçoğlu, 2017:36).

Türkiye'de parlamenter sistemin uygulandığı dönemde Bakanlar Kurulu tarafından yasama organına kanun tasarısı sunulmaktaydı. CHS ile birlikte sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği olarak yasama organı yasama faaliyetleri doğrultusunda -bütçe kanun teklifi haricinde- yürütme organının etkisi altında kalmamaktadır. Kanun teklif etme yetkisi milletvekillerine aittir. Yalnızca bütçe kanunu teklifi Cumhurbaşkanına ait bir yetkidir ve bütçe kanununun yürürlüğe girmesi için yasama organının onayına ihtiyaç duyulmaktadır. Bütçe kanunu zamanında yürürlüğe girmediği durumda geçici bütçe kanunu çıkarılmakta, geçici bütçe kanunu çıkarılamadığı durumda ise yeni bütçe kanunu çıkarılana kadar bir önceki yılın bütçe kanunu uygulanmaktadır. ABD'de uygulanan saf başkanlık sisteminde bütçe kanununun onaylanmasında Kongre yetkilidir ve Başkan, Kongreyle uzlaşmak zorundadır. ABD'de bütçe kanunu; Kongre'nin Başkan'a karşı denge ve denetleme mekanizması olarak kullanılmaktadır. CHS'ye karşı eleştiri yöneltilen durumlardan biri de bütçe kanununun zamanında çıkmadığı durumlar göz önünde bulundurularak uzlaşmayı gerektirmeyecek şekilde alternatif durumların düzenlenmesidir.

Anayasanın 98. maddesinde "*Türkiye Büyük Millet Meclisi; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır*" (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası) şeklinde düzenlenmiştir. Anayasa değişikliği ile yasama organının yürütme organını denetim araçlarından sözlü soru ve gensoru kaldırılmıştır.

Yasama organı, yürütme organı karşısında Anayasa tarafından kendisine verilen yetki doğrultusunda Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar hakkında denetleme ve bilgi edinme araçlarını kullanmaktadır. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu hakkındaki uygulamada da yasama organı etkilidir (Gül, 2018:169-173). Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma Anayasanın 105. maddesinde "*Cumhurbaşkanı hakkında, suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir*" (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası) şeklinde düzenlenmiştir. Anayasaya göre suç iddiası mevcutken Cumhurbaşkanı hakkında; 301 milletvekilinin önergesi ile soruşturma açılması istenebilmekte, 360 milletvekilinin gizli oyu ile soruşturma açılabilmektedir. Soruşturma açılması sonrasında Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevki için de TBMM üye tamsayısının

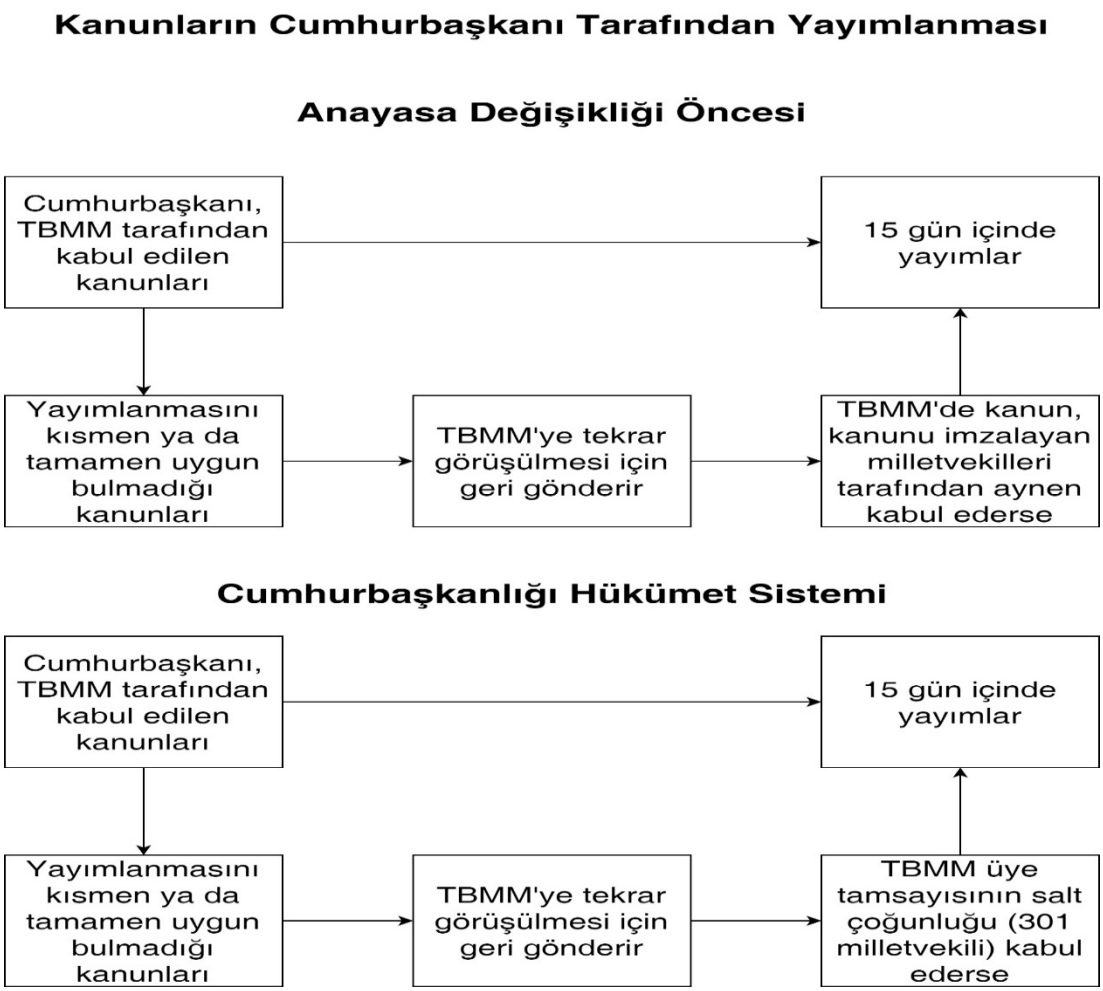
üçte ikisi yani 400 milletvekilinin gizli oyuna ihtiyaç duyulmaktadır. Aynı hükümler haklarında suç iddiası olması koşuluyla Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için de geçerli olmaktadır. Kaboğlu'na göre; TBMM'nin yürütme organıyla aynı siyasal altyapıda konumlandığı durumlarda soruşturma açılması için gerekli koşulların sağlanması uygulamada mümkün olmayabilecektir (Kaboğlu, 2016:40). Yürütme organının Yüce Divan'da yargılanmasına giden süreci Anayasa değişikliğinden önceki hali ve CHS'deki hali karşılaştırmalı olarak Şekil 6'da yer almaktadır.



Şekil 6 Yürütme Organının Yüce Divana Sevki Karşılaştırmalı

Kanunları yayımlamak ile görevli olan Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından kabul edilen kanunu uygun bulduğu takdirde 15 gün içerisinde yayımlamaktadır. Kanunun tamamını ya da bir kısmını yayımlamaya uygun bulmadığı takdirde, yine 15 gün içerisinde TBMM'ye tekrar görüşülmesi için geri göndermektedir. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere geri gönderilen kanunlar için kanunu imzalayan milletvekillerinin aynen kabul oyu kullanması Cumhurbaşkanının kanunu yayımlaması için yeterli iken; Anayasa

değişikliği sonrasında, TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun yani 301 milletvekilinin kabul oyu gerekmektedir. Bu durum güçleştirici veto olarak adlandırılmaktadır (Ateş & Lamba, 2018:125; Kaya, 2018:42). Anayasa değişikliği öncesi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının kanunları yayımlaması karşılaştırmalı olarak Şekil 7'de yer almaktadır.



Şekil 7 Kanunların Cumhurbaşkanı Tarafından Yayımlanması Karşılaştırma

Saf başkanlık sisteminin uygulandığı Amerika Birleşik Devletlerinde; yasama ve yürütme organı birbirlerinin varlığına son verememektedir. CHS'de yasama ve yürütme organı kendi varlıklarına da son vermek koşuluyla karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Cumhurbaşkanı seçimin yenilenmesi kararını tek başına alabilirken; yasama organı bu kararı alırken parlamento üye tam sayısının beşte üçünün kararına ihtiyaç duymaktadır. Karşılıklı seçim yenileme yönteminin; uyuşmazlık ve anlaşmazlık sonucu oluşabilecek tıkanıklıkların önlenmesi için düzenlendiği ileri sürülmektedir (Gül, 2018:179).

3.3.2. CHS'de Yürütme Organı

2017 yılında yapılan halkoylaması ile kabul edilen ve 24 Haziran'da yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimi ile yürürlüğe giren CHS, yürütme organının güçlü olarak düzenlendiği; parlamenter sistemde meydana gelebilen siyasal tıkanıklıkların oluşmasını önlemek amacıyla yürütme organının tek bir yetkede toplandığı bir hükümet sistemi olarak nitelendirilmektedir (Akıncı, 2017b:1). T.C. Anayasası'nın 8. maddesinde "*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı (...) tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir*" (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası) şeklinde düzenlenmiştir. Anayasa'da yapılan değişiklik öncesi yürütme organı parlamenter sistem gereği ikili yapıya sahip ve yürütme faaliyetleri sorumsuz bir Cumhurbaşkanı ve TBMM'ye karşı sorumlu bakanlar kurulu arasında kullanılmaktayken; Anayasa'da yapılan değişiklik sonrası yürütme yetkisi başkanlık sistemlerinin uygulandığı ülkelerde olduğu gibi tek bir yetkede, Cumhurbaşkanında toplanmıştır.

CHS'de yürütme organının tek yetkilisi olan Cumhurbaşkanı, varlığını TBMM'den değil doğrudan halktan almaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının görevine başlaması için yasama organı tarafından verilen güvenoyuna ihtiyaç duyulmamaktadır. Anayasanın 101. Maddesinde Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin hususlar düzenlenmiştir. İlgili maddede yer alan şekliyle Cumhurbaşkanı halk tarafından; milletvekili yeterliliğine sahip yükseköğrenim görmüş Türk vatandaşları arasından seçilmektedir. Anayasa değişikliği öncesinde aynı maddede yer alan Cumhurbaşkanının "varsa partisi ile ilişiği kesilir" ibaresi yapılan değişiklik sonrası kaldırılmıştır. Bu düzenleme ile Cumhurbaşkanının partiler üstü konumu ortadan kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanının partili olması; Cumhurbaşkanı tarafından yapılacak atamaların da siyasi parti etkisinde gerçekleşeceği, kurumların siyasallaşacağı düşüncesi altında bu sistem eleştirilmektedir. Anayasanın 77. maddesinde düzenlenen haliyle seçim zamanı da belirlenmiştir. Milletvekili genel seçimi ve Cumhurbaşkanı seçimi aynı gün beş yılda bir yapılmaktadır. Cumhurbaşkanının parti genel başkanı olabildiği, Cumhurbaşkanı ve Milletvekili Genel Seçiminin aynı gün yapıldığı bu sistemde; Cumhurbaşkanı seçimlerinde çoğunluğun oyunu alan Cumhurbaşkanının, aynı zamanda Milletvekili Genel Seçimlerini de etkileyeceği ve Cumhurbaşkanının genel başkanı olduğu partinin parlamentoda çoğunluğa sahip olacağı, bu durumun kuvvetler ayrılığına aykırı olacağı ve yasama organının bu

koşullarda etkin şekilde yürütme organına karşı denge denetleme araçlarını kullanamayacağı düşüncesiyle sistem eleştirilmektedir (Kaya, 2017:39; Yarbay, 2017:64). Anayasanın 116. maddesinde seçimlerin yenilenmesi ile ilgili hususlara yer verilmiştir. Buradan hareketle ilgili kanun maddesinde karşılıklı seçimin yenilenmesi durumu söz konusu olmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası). Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları birbirlerinin varlıklarına son verememektedir. Ancak CHS'de bu husus düzenlenmiş; diğer başkanlık sistemlerinin aksine yasama ve yürütme organının birbirlerinin varlığına son verebilme yetkisi Anayasada düzenlenmiştir (Gül, 2018:179). Yürütme ya da yasama organı kendi varlığına da son vermeyi göz önünde bulundurarak seçimin yenilenmesine karar verebilmekte, zira yürütme ve yasama organının seçimleri Anayasa gereği aynı gün yapılmaktadır. Cumhurbaşkanı seçimleri yenileme kararını tek başına alabilmekte; TBMM ise seçimleri yenileme kararını üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun 360 milletvekilinin oyu ile alabilmektedir. Seçimlerin yenilenmesi kararında yasama organına karşı Cumhurbaşkanı daha güçlü durumda olmaktadır. Cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıldır ve Anayasada görev süresi iki dönemle sınırlandırılmaktadır. Bu durumun bir istisnası; Cumhurbaşkanının görev süresinin ikinci döneminde TBMM, seçimleri yenileme kararı aldığında Cumhurbaşkanı bir dönem daha aday olabilmektedir. TBMM'nin Cumhurbaşkanının siyasi partisi çoğunluğunda şekillendiği durumda seçimin yenilenme kararının alınabileceği, böylelikle Cumhurbaşkanının bir dönem daha görev alabileceği gibi bir durum söz konusu olabileceğinden sistem bu yönüyle eleştirilmektedir (Kaboğlu, 2016:40-41; Yarbay, 2017:64).

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri Anayasanın 104. maddesinde;

> "Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder. Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar. Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir. Kanunları yayımlar. Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar. Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atar ve görevlerine son verir. Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların

atamalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler. Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder. Milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayımlar. Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar. Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır. Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder. Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir. Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır" (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası).

şeklinde düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanı, yürütme organının yetkilerini kendinde bulundurmakla birlikte Cumhurbaşkanının yasama ve yargı organı ile ilgili de görevleri bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının yasama organına ilişkin görevleri yukarıda yer alan Anayasanın 104. maddesinde yer aldığı şekliyle; gerekli gördüğünde Meclisin açılış konuşmasını yapmak, Meclise mesaj vermek, kanunları yayımlamak ya da yayımlanmasını uygun görmediği kanunları tekrar görüşülmek üzere Meclise geri göndermek, kanunların Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmaktır. Cumhurbaşkanının yargı organına ait görevleri; Anayasa Mahkemesi'nin 15 üyesinden 12 üyesini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı Vekilini, Danıştay üyelerinin 1/4'ünü ve Hakimler Savcılar Kurulu'nun 13 üyesinden 4 üyesini seçmektir.

Anayasanın 104. maddesinin devamında; yürütmenin düzenleyici işlemlerinden olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanının yönetmelik çıkarma yetkisi ile ilgili;

"Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. 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. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir. Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir. Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse,

Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer. Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır" (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası)**.**

şeklinde yer almaktadır.

Bilindiği gibi yürütme organının düzenleyici işlemleri arasında yer alan kararname çıkarma yetkisi parlamenter sistemde; yasama organı tarafından yetki yasası ile yetkilendirilen bakanlar kurulu tarafından kullanılmakta ve KHK'nın yayımlanıp yürürlüğe girmesi için yasama organına sunulması zorunluluğu bulunmaktaydı. Yeni sistem ile birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi; yürütme organına ait ve yayımlanıp yürürlüğe girmesi için yasama organına sunulması zorunluluğunun olmadığı bir yetkidir (Gül, 2018:158). Anayasa maddesinden hareketle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hangi durumlarda hükümsüz olduğu ve hangi konularda düzenlenemeyeceği gibi sınırlılıklar ile ana hatlarının çizildiği dikkat çekmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında Gül (2018); *"(...) tek kişilik yürütmenin kendi yönetim alanına ilişkin öngörülmüş bir yetki olup, 'yönetimin etkinliğini ve hesap verilebilirliğini' temin edici bir aygıttır*" (s.158-s.159) demektedir. Anayasa değişikliği öncesinde bakanlıklara ait düzenlemeler teşkilat kanunları ile yapılmaktaydı. CHS'de ise bakanlıklara ait tüm düzenlemeler Anayasanın 106. maddesi gereğince; "*Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*" (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası) şeklindedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik çıkarma yetkisi; Anayasa tarafından yürütme organının tek yetkilisi olan Cumhurbaşkanına tanınan düzenleyici işlemlerdir. Cumhurbaşkanı bu düzenleyici işlemler sayesinde olağan ve olağanüstü dönemde ülke politikalarının planlayıcısı ve uygulayıcısı konumunda yer almaktadır (Gül, 2018:159). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yürütme ile ilgili işlemler düzenlenmekte ancak kararnamelere karşı açılabilecek iptal davası idari yargı organları yerine Anayasa Mahkemesinde görülmektedir. Anayasa'nın 150. maddesinde düzenlenen bu hususla birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine açılacak iptal davası; TBMM'de en fazla üye sahibi iki siyasi parti grubu ve TBMM üye tam sayısının en az beşte biri olan 120 milletvekili tarafından açılmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası).

Güler (2018) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yürütme organına tanıdığı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yayınlama yetkisinin kamu yönetiminin işleyişine etkisini genel olarak;

> "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde en önemli konulardan birisi yürütmenin işleyişi olacaktır. Hükümet sistemleri her ne kadar yasama ve yürütme organlarının ilişkisi temelinde sınıflandırılsa da pratikte siyaseten sorumluluğun yürütme organında olması, başarı ve başarısızlığın yürütmeye mal edilmesi, yürütmenin işleyişine özel bir önem verilmesini gerektirmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütmenin işleyişini etkileyecek en önemli değişikliklerden birisi yönetimin merkezi ve icranın kalbi olarak yürütme organının başı olan cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi adı verilen düzenlemelerle kamu yönetiminin işleyişini doğrudan etkileyecek olmasıdır. Söz konusu kararnamelerle, kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görevlerinde değişiklik yapılabilmesi bizatihi bürokrasinin konumunu etkileyecektir" (s.313).
>
> şeklinde ifade etmektedir.

Başkanlık sisteminde bakanlar; yarı-başkanlık sistemi ve parlamenter sistemde olduğu konumda olmamakta, başkana karşı sorumlulukları olan bir nevi başkanın yardımcıları gibi görev yapmaktadırlar. CHS'de Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar bu şekilde yani Cumhurbaşkanının yardımcıları gibi, Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olarak görevlendirilmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcısının ve bakanların TBMM'ye karşı sorumlulukları bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların göreve gelme ve görevden alınma hususları Anayasanın 106. maddesinde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan olarak atanan kişi, TBMM üyesi ise TBMM üyeliği son bulur. Bir kişi hem bakan hem de milletvekili olamaz (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası).

ABD'de uygulanan başkanlık sisteminde başkan yardımcısı da başkanla birlikte halk tarafından seçilmekte; başkan yardımcısının, başkan olma yeterliliğine sahip olması gerekmektedir. Başkanlık makamının herhangi bir gerekçe ile boşaldığı durumda başkana vekalet edecek başkan yardımcısının halk tarafından seçilmiş olması demokratik bir uygulama olarak nitelendirilmektedir. CHS'de Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Anayasaya göre; Cumhurbaşkanlığı makamı herhangi bir sebepten boşaldığında yerine 45 gün içerisinde yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı vekalet

etmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcısının halk tarafından seçilmemesi ve atanmış bir Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanına vekalet etmesi demokrasinin tesisi bakımından sistemin eleştirilmesine yol açmaktadır (Yarbay, 2017:65).

Anayasanın 105. maddesinde Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu konusunda düzenleme bulunmaktadır. Bu madde ile Cumhurbaşkanının suç işlediği iddiasıyla hakkında yasama organının üye tam sayısının yarısının bir fazlasının (301 milletvekili) soruşturma önergesi vermesi ve üye tam sayısının beşte üç çoğunluğun (360 milletvekili) oyu ile soruşturma açılmasına karar verilmesi ve üye tam sayısının üçte ikisinin (400 milletvekili) oyu ile de Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevkine ilişkin detaylara ve görevden alınması gibi hususlara yer verilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası; Uslu, 2019:208). Bu durum Cumhurbaşkanının konumu bakımından değerlendirildiğinde; parlamenter sistem uygulamasının aksine Cumhurbaşkanını hem siyasal bakımdan sorumlu hem de seçilmeye engel herhangi bir suç bakımından cezai sorumlu bir konuma dönüştürmüştür (Güler, 2018:312).

Gül (2018), CHS'de Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların Yüce Divan'da yargılanması ile ilgili olarak; diğer başkanlık sistemi uygulamalarında olmayan hususu;

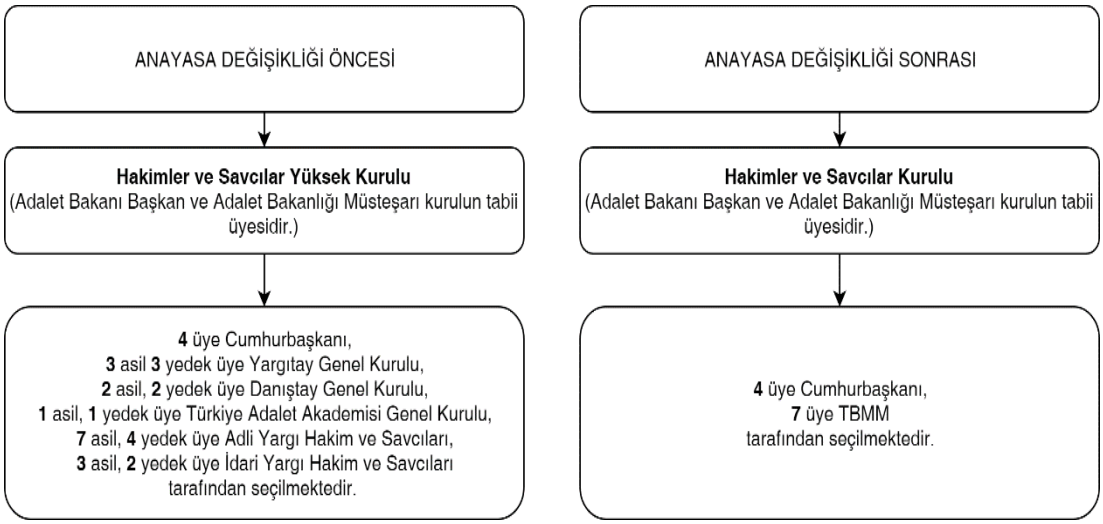
> "(…) Başkanlık sistemlerinde olmayan bir husus Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde düzenlenmiştir. Bu göre, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleri ile ilgili suç işledikleri iddiasıyla TBMM tarafından Yüce Divan'a sevk kararı alınabilir. Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanını görevine son verilir" (s.152-s.153).
>
> şeklinde açıklamaktadır.

CHS'nin, tüm bu bilgiler ışığında başkanlık sistemi uygulanan ülkelerden farklı olarak kendine özgü çeşitli özellikler taşıdığı ifade edilmektedir. Bu durum başkanlık sisteminin ülkelerin kendi yapılarına uygun özellikler taşımasına imkan tanımasından kaynaklanmaktadır (Ceylan & Lamba, 2018:258).

3.3.3. CHS'de Yargı Organı

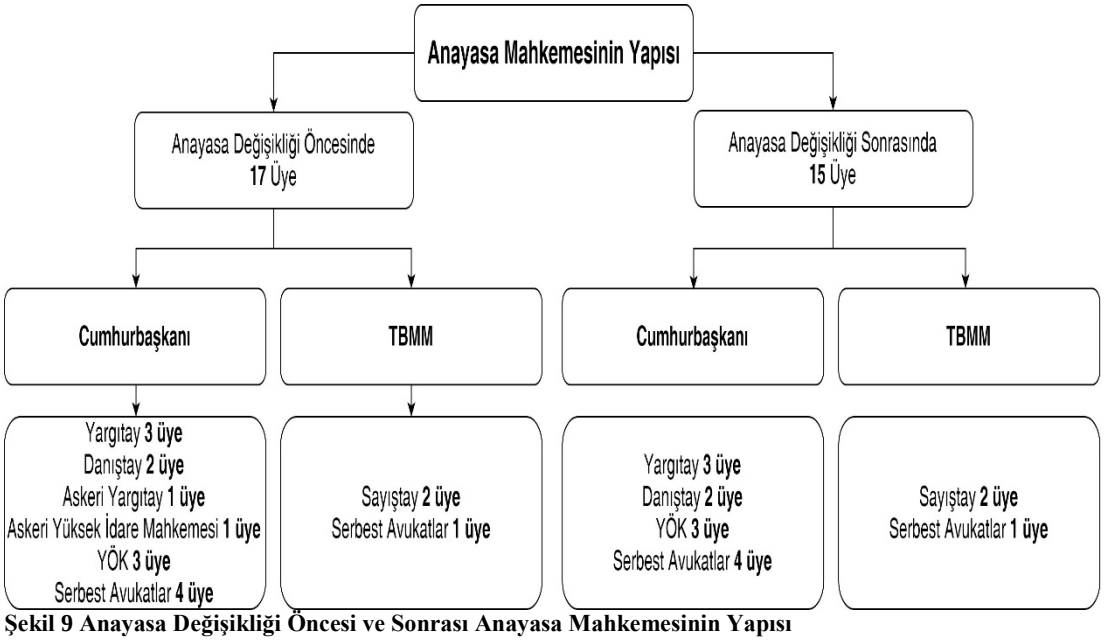
CHS'de yasama ve yürütme organlarına ilişkin düzenlemeler olduğu gibi yargı organına ilişkin de düzenlemeler bulunmaktadır. Anayasanın 9. maddesinde yer alan yargı yetkisi; Anayasa değişikliği öncesindeki metne "*ve tarafsız*" ibaresi

eklenerek Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemeler tarafından kullanılmaktadır şeklinde düzenlenmiştir. Anayasa değişikliği ile birlikte Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'ndan yüksek ibaresi kaldırılmıştır. Anayasanın 159. maddesine göre Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK); Anayasa değişikliği öncesinde 22 asil üye ve 12 yedek üyeden oluşmaktaydı Anayasa değişikliği ile birlikte üye sayısı 13'e düşürülmüştür. Yeni düzenlemeyle birlikte HSK üyelerinin 7'sini TBMM belirlerken, 4'ünü Cumhurbaşkanı belirlemektedir. Adalet Bakanı HSK'nın başkanı, Adalet Bakanlığı Müsteşarı ise HSK'nın tabii üyesi olmaktadır (Özdemir, 2018:123-124; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası). HSK'nın yapısındaki değişiklik ile; Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı'nın da Cumhurbaşkanı tarafından atandığı göz önünde bulundurulduğunda 13 üyeden 6 üyenin Cumhurbaşkanınca belirlendiğini göstermektedir. HSK üyelerinin seçilmesinde Anayasa değişikliği öncesinde; Cumhurbaşkanı, Yargıtay Genel Kurulu, Danıştay Genel Kurulu, Türkiye Adalet Akademisi Genel Kurulu ve Adli – İdari Yargı Hakim ve Savcıları etkili olmaktaydı. Anayasa değişikliği sonrasında yargı kuruluşlarının HSK'ya üye seçiminde etkili olmadığı dikkat çekmekte ve bu gerekçe ile yeni sistemde HSK, eleştirilerin merkezinde yer almaktadır. Kaboğlu; yargı organlarının HSK'ya üye seçiminde etkisinin olmamasını demokratik devlet ilkesinin ihlali olarak değerlendirmektedir (Kaboğlu, 2016:41). Anayasa değişikliği öncesindeki ve sonrasındaki durum şekil 8'de yer almaktadır.



Şekil 8 Anayasa Değişikliği Öncesi ve Sonrası HSK

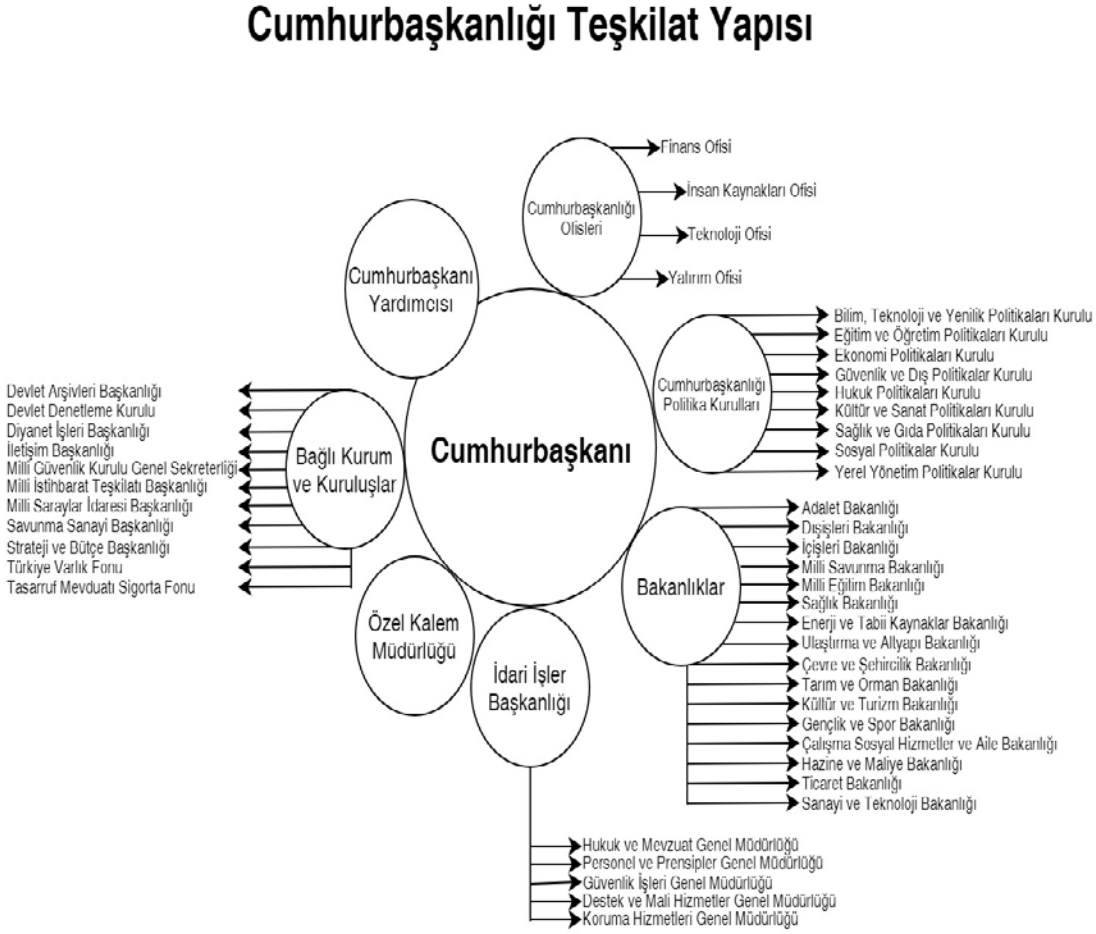
Anayasa değişikliği ile birlikte Anayasanın 142. maddesine göre disiplin mahkemeleri haricinde kalan askeri mahkemeler, Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kaldırılmıştır. Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Anayasa değişikliği öncesinde Anayasa Mahkemesi üyeliğine 3'er aday önerir ve Cumhurbaşkanı bu aday önerileri arasından 1'er adayı Anayasa Mahkemesine üye seçerdi. Anayasa değişikliği sonrası askeri mahkemelerin kaldırılmasıyla birlikte Anayasa Mahkemesinin 17 üye sayısı 15'e düşürülmüştür. Anayasa Mahkemesinin yapısı karşılaştırmalı olarak şekil 9'da yer almaktadır.



Şekil 9 Anayasa Değişikliği Öncesi ve Sonrası Anayasa Mahkemesinin Yapısı

3.3.4. Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı

CHS'ye fiilen geçişin sağlandığı 24 Haziran 2018 tarihinde birlikte yapılan Milletvekili Genel Seçimi ve Cumhurbaşkanlığı Seçimi sonrası değişen hükümet sisteminin sonucu olarak; Türk Kamu Yönetimi'nin yapılanması, bürokrasinin yeniden şekillenmesi Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmektedir. Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kaynak alınarak genel hatları ile şekil 10'da yer almaktadır.



Şekil 10 Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı

Kaynak: 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dikkate alınarak hazırlanmıştır.

Yayımlanan 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı hakkında tüm hususlara yer verilmiştir. Babahanoğlu, Bilici ve Örselli (2018) "*Cumhurbaşkanlığı teşkilatı siyasi ve idari nitelikli çeşitli işleri yerine getiren birçok birimi bünyesinde barındıracak şekilde düzenlenmiştir*" (s.313) demektedir. Cumhurbaşkanı, Özel Kalem Müdürlüğü, Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Danışmanı, Özel Temsilci ve Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu; 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin birinci kısmında Cumhurbaşkanlığı Makamı başlığı altında alt başlık halinde detaylandırılarak yer almaktadır. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ikinci kısmında Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı'na ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. İlgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 5. maddesine göre; "*En yüksek Devlet memuru olan İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının en üst amiridir*" (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi) şeklinde düzenlenmiştir. İdari İşler Başkanlığı

hakkında Gül (2018) "*İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanının kendi görevlerini yerine getirmesi için gerekli olan idari teşkilattır*" (s.195) demektedir. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı'nın Cumhurbaşkanı adına kullandığı görevleri bulunmaktadır. Bunlar; kamu kurum ve kuruluşları arasında düzenin, uyumun ve etkinliğin sağlanması için çalışmalar yürütülmesi, Devlete karşı oluşabilecek iç ve dış tehditlere karşı mücadele konusunda eş güdümün sağlanması gibi görevlerdir. İdari İşler Başkanlığı beş birimden oluşmaktadır. Bu birimler; Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü ve Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü'dür. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı bu beş birimin çalışmaları neticesinde Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olarak görevlerini yerine getirmektedir. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı ve İdari İşler Başkanlığı'nı oluşturan beş birimin genel müdürleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi).

Parlamenter sistemden CHS'ye geçişle birlikte yeni oluşturulan Cumhurbaşkanı yardımcısı makamı ile ilgili olarak yayımlanan 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin üçüncü kısmında Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Cumhurbaşkanına vekalet konuları yer almaktadır. Gül (2018) "*(…) yeni sistemde Cumhurbaşkanına en yakın makam ilk kez kurulan 'Cumhurbaşkanı Yardımcısı'dır*" (s.194) şeklinde ifade etmektedir. Anayasanın 106. maddesinde de yer verildiği gibi Cumhurbaşkanı, bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası). Cumhurbaşkanı yardımcısı / yardımcılarının görev ve sorumluluğu ile ilgili olarak madde 17'de "*(1) Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yaparlar. (2) Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur*" (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi). Cumhurbaşkanı yardımcısı; Cumhurbaşkanlığına vekalet ettiği dönemlerde, Cumhurbaşkanına ait yetkiyi kullanacağından Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (Gül, 2018:194). Anayasa metninde; birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısının olması halinde hangi Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanlığına vekalet edeceği ile ilgili konuya yer verilmemiştir. Bu konu 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde detaylandırılmıştır. Bu detaylandırmaya göre; Cumhurbaşkanlığı Makamına geçici vekalet durumunda Cumhurbaşkanının görevlendirdiği Cumhurbaşkanı yardımcısı vekalet edecek; aksi durumda ise 45 gün

içerisinde yeni seçim yapılana kadar, Cumhurbaşkanı yardımcıları arasından en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısı vekalet edecek şeklinde düzenleme yapılmıştır (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi).

CHS ile birlikte Cumhurbaşkanlığı bünyesinde faaliyet gösteren kurullar kurulmuştur. Politika kurulları, başkanlık sistemi uygulamalarında başkan tarafından oluşturulan politikaların etkinliğini arttırmak üzere kullanılan, daha çok danışma görevi gören bir araç niteliği taşımaktadır (Köseoğlu, Miş & Sobacı, 2018:3). 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan kurullara ait çalışma esasları, kurulların görev ve yetkileri gibi kurullar hakkında tüm düzenlemeler, ilgili kararnamenin dördüncü kısmında Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları başlığı altında yer almaktadır (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 20. maddesinde yer aldığı şekliyle Tablo 5'te sıralanmaktadır.

Tablo 5 Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	
Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu	Eğitim Ve Öğretim Politikaları Kurulu
Ekonomi Politikaları Kurulu	Güvenlik Ve Dış Politikalar Kurulu
Hukuk Politikaları Kurulu	Kültür Ve Sanat Politikaları Kurulu
Sağlık Ve Gıda Politikaları Kurulu	Sosyal Politikalar Kurulu
Yerel Yönetim Politikaları Kurulu	

Yukarıdaki kurullar, Cumhurbaşkanı başkanlığında ve Cumhurbaşkanı tarafından atanan en az üç üyeden oluşmaktadır. Kurul üyelerinden biri yine Cumhurbaşkanı tarafından başkanvekili olarak belirlenmektedir. Kurullar genel olarak Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevlerin yanında, oluşturulacak politikaların geliştirilmesi için stratejiler uygulayarak gerekli çalışmaları yürütmekte; kendi alanlarına dair konularda kamu kurum ve kuruluşlarına öneri vermekte ve Cumhurbaşkanlığı tarafından ortaya konulan politikalara uygunluğu bakımından; bakanlıkların, kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamalarını takip ederek Cumhurbaşkanına rapor sunmaktadır (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi). Kurulların faaliyetleri bakanlık faaliyetlerinden farklı olarak daha çok danışma niteliği taşımaktadır (Gül, 2018). Her kurul kendi alanında politikaların geliştirilmesi

amacıyla çalışmalar yapmak, stratejiler oluşturmakla görevli ve yetkilidir. Kurul çalışırken kendi alanları ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi talebinde bulunabilmekte; gerekli hallerde kendi alanları ile ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yapabilmektedir (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi).

Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı hakkında çıkarılan 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin beşinci kısmında Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar ile ilgili düzenleme yapılmıştır. İlgili kararnamenin 37. maddesinde bağlı kuruluşlar; Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu'dur (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi). Bu kurum ve kuruluşlar arasına 2018/1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile birlikte Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu da dahil olarak Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır (Genelge 2018/1). Burada adı geçen kurum ve kuruluşlardan Devlet Denetleme Kurulu ve eski adıyla Savunma Sanayii Müsteşarlığı önceki sistemde de Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışmaktaydılar. Bunlara ek olarak burada adı geçen diğer kurum ve kuruluşlar yeni sistem ile birlikte kaldırılan Başbakanlık makamına bağlı olarak faaliyet göstermekteydiler. Başbakanlık makamının kaldırılmasıyla birlikte adı geçen kurum ve kuruluşlar Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır (Köseoğlu, Miş & Sobacı, 2018:4).

Bakanlıklar, devlet teşkilat yapısı içerisinde alanlarında uzmanlaşmış birimlerdir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakanlar, parlamenter sistemde olduğu gibi yasama organına karşı sorumlu olmamakta, Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmaktadır. Doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olarak faaliyet yürütmektedirler (Doğan & Parlak, 2018:31-32). Gül (2018) "*Cumhurbaşkanı'na bağlı Bakanlıklar, milli kamu hizmetini, konularına göre devlet adına yerine getirecek örgütlerdir*" (s.198) demektedir. Bakanlıklar ile ilgili düzenleme yine 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altıncı kısmında bakanlıklar ana başlığı altında yapılmıştır. Bakanlıkların etkinliğinin ve verimliliğinin arttırılması amacıyla bakanlıklar birleştirilmiş, böylelikle bakanlık sayısı 24 iken 16'ya düşürülmüştür (bkz.Tablo 6). (Köseoğlu, Miş & Sobacı, 2018:5; Turan, 2018:65). Bakanlıkların, ilgili, bağlı kurum ve kuruluş teşkilat yapılarına ilişkin düzenlemeler 4 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiştir.

Bakanlıkların faaliyetlerine ilişkin detaylar 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 503. maddesinde;

> "(2) Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı amacıyla, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludur" (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi).

şeklinde yer almıştır.

Tablo 6 1 No'lu Cumhurbaşkanı Kararnamesine Göre Bakanlıklar

1 No'lu Cumhurbaşkanı Kararnamesine Göre Bakanlıklar	
Adalet Bakanlığı	Aile, Çalışma Ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı	Dışişleri Bakanlığı
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Gençlik ve Spor Bakanlığı
Hazine ve Maliye Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Milli Eğitim Bakanlığı
Milli Savunma Bakanlığı	Sağlık Bakanlığı
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Tarım ve Orman Bakanlığı
Ticaret Bakanlığı	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı

CHS bakanların faaliyetleri bakımından değişiklikler getirmiştir. Önceki sistemde aktif politika oluşturma sürecinin aktörlerinden olan bakanlar; yeni sistemle birlikte politika oluşturma işlemi Cumhurbaşkanı tarafından yapıldığından, daha çok politikaların uygulayıcısı konumunda yer aldığı ileri sürülmektedir (Köseoğlu, Miş & Sobacı, 2018:4).

Başkanlık sistemi uygulanan ülkelerde yer alan, Türkiye için yeni bir oluşum olan ofisler; 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yedinci kısmında Cumhurbaşkanlığı Ofisleri başlığı altında düzenlenmiştir. Ofisler hakkında Köseoğlu, Miş ve Sobacı (2018) "*(...) ofisler başkanın kamu politikası oluşturma ve uygulama kapasitesinin geliştirilmesinde rol alan en önemli yapılar arasındadır*" şeklinde ifade etmektedir. (s.3). Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışmaktadır. Bunun yanında özel bütçeli olan, kamu tüzel kişiliğine sahip, hem idari hem de mali özerkliği olan kurumlardır. Ofisler; Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi olmak üzere dört ayrı ofisten oluşmaktadır (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi). Başkanlık sisteminin ilk ve saf uygulaması olan Amerika Birleşik Devletleri'nde Ofisler; kendi alanlarını ilgilendiren konularda verilen kararların uygunluğunu ve etkinliğini sağlama amacı gütmektedir (Coşkun & Pank, 2017:73).

Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin her birinin görevleri ayrı ayrı 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 527. maddesinde detaylandırılmıştır. Dijital Dönüşüm Ofisinin görevleri arasında yer alan bilgi teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte ihtiyaç haline gelen; büyük verinin analiz edilmesi, yapay zeka uygulamaları, e-devlet uygulamalarının geliştirilmesi ve teknolojinin gelişmesiyle birlikte bilgi ve belge güvenliği açısından tehdit haline gelen siber saldırılara karşı koyabilmek adına siber güvenlik projelerinin geliştirilmesi gibi konularda çalışmalar yapıldığı dikkat çekmektedir.

Finans Ofisi, Türkiye'nin bankacılık ve finans faaliyetlerinin yürütülmesi ve geliştirilmesi amacı doğrultusunda çalışmalar yapmaktadır.

İnsan Kaynakları Ofisinin; kamuda etkinliğin ve verimliliğin sağlanması amacıyla insan kaynaklarını ihtiyaç duyulan alanlara yönlendirerek insan kaynaklarının yetenek yönetimi projeleri doğrultusunda geliştirilmesi için projeler oluşturmak, modern yönetim uygulamaları arasında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarında liyakat ve yetkinliğin ön planda tutulması, performans ve kariyer yönetimi uygulamalarının uygulanması amacıyla projeler üretmek gibi görevleri bulunmaktadır.

Yatırım Ofisinin; Türkiye'de yatırım ortamının iyileştirilmesi ve yatırımların artırılmasına katkı sağlayacak çalışmalar yürütmek, yatırımcıların karşılaşabileceği sorunlara çözümler sunmak üzere projeler üretmek gibi görevleri bulunmaktadır.

Ofisler Cumhurbaşkanınca verilen görevleri yapmakla görevlendirilmiştir. Her ofisin başında bir başkan bulunmaktadır. Ofisin en üst amiri olan başkan, ofisin yürüttüğü faaliyetler kapsamında Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmaktadır. Ofisler yürüttükleri faaliyetleri Cumhurbaşkanınca belirlenen politikaları ve uygulanan stratejileri göz önünde bulundurarak yürütmek durumundadırlar (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi).

Tüm bu bilgiler ışığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte; yeni bir hükümet sistemi ile yönetilmeye başlanan Türkiye, gerek siyasal süreçler gerek de teşkilatlanma açısından yeni bir sistemle tanışmış bulunmaktadır. Bu hükümet sistemi ile birlikte teşkilat yapısında değişiklik kaçınılmaz olmuştur. Başkanlık sistemi uygulanan ülkelerde olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleri gibi Cumhurbaşkanı tarafından oluşturulan politikaların niteliğini artırıcı faaliyetler yürüten birimler kurulmuştur. Yürütme faaliyetleri ile ilgili olarak Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yürütmenin işleyişine, dolayısıyla da kamu yönetimine ilişkin düzenlemeler yapılabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikle teşkilatlanma yapısında, dolayısıyla tüm kamu kurum ve kuruluşlarında; kaliteli hizmet anlayışı, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, hukuka uygunluk, vatandaşın katılımı gibi iyi yönetişim araçları ön planda tutularak modern yönetim uygulamalarının teşkilatlanmada yer alması hedeflenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'nın ve Ofislerleri'nin politika oluşturma süreçlerinin daha nitelikli hale getirilmesinde katkıları düşünüldüğünde; ilgili kuruluşların yapılarıyla ilgili düzenlemelerin bulunduğu 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde teknolojik gelişmelere açık şekilde ve modern yönetim yaklaşımlarından iyi yönetişim araçları doğrultusunda teşkilatlanmaları politika oluşturma süreçlerine katkıları bakımından önemli olarak görülmektedir.

SONUÇ

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ile birlikte ekonomik, kültürel, siyasal alanlar başta olmak üzere pek çok alanı etkisi altına alan değişim faaliyetleri; kamu yönetimini de etkisi altına alarak yönetimin yeniden düşünülmesini, iyileştirilmesini gerekli kılmaktadır. 1980'li yıllarla birlikte en üst seviyelere ulaşan değişim ihtiyacı; mevcut kurum yapılarının sorgulanmasına, alınan hizmetlerde beklentilerin değişmesine sebep olmuştur. Modern yönetim yaklaşımları ile kamu hizmetlerinden faydalanan vatandaşın konumu değişmiş; vatandaş, özel sektörde parası karşılığında hizmet alan müşteri gibi değerlendirilmeye başlanmıştır. Vatandaşın aldığı kamu hizmeti karşısında memnuniyetinin sağlanması modern yönetim yaklaşımlarının bir özelliği haline gelmiştir. Vatandaşın kamu hizmetinde kalite ve etkinlik arayışı; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin belirli bir iş ve işlem süreci dahilinde, şeffaf bir şekilde yürütülmesi gibi talepleri tüm dünyada yaşanan değişim hareketlerine paralel olarak Türkiye'de de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır.

Türkiye'de kamu yönetiminin gelişimi 1945 yılına kadar olan süreçte Kıta Avrupası idare sistemine, sonrasında ise idari reform çalışmaları altında Anglo-Amerikan modele göre örgütlenmiştir. 1960'lı yıllarla birlikte planlama ve kalkınma düşüncesi ile birlikte gelişim gösteren kamu yönetimi, küreselleşmenin etkisiyle 1980'lerle birlikte yönetimde davranışsal temelli düşünceler çerçevesinde gelişim göstermeye başlamıştır. Küreselleşme ile birlikte klasik yönetim modellerinin sorgulanması, özel sektörde uygulanan tekniklerin kamu yönetiminde de uygulanmasını zorunlu hale getirmiştir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması; stratejik yönetim temeline dayanan yeni kamu yönetimi yaklaşımı, devamında yönetişim ve iyi yönetişim gibi modern yönetim uygulamaları doğrultusunda süregelmiştir. Tüm bu süreçler dahilinde modern yönetim yaklaşımlarının kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmaları, yönetim uygulamalarının yasal düzenlemelerle desteklenmesine ve uygulamadaki pratiklere bağlı olmaktadır. Türkiye'de, bu çalışmada da yer verildiği gibi kamu yönetiminde yeniden

yapılandırma faaliyetlerinin gerekli yasal düzenlemelerle mevzuat bakımından desteklendiği görülmektedir.

Modern yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli olan yasal düzenlemelerin yanında; bu ilkelerin hangi düzeyde uygulandığı da önem arz etmektedir. Merkeziyetçi bürokratik bir yapı sergileyen Türk Kamu Yönetimi'nde; değişim yönetsel bir sürece yayılmaktadır. Değişimin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için; değişim yönetimi ile ilgili gerekli stratejilerin oluşturulması, yasal düzenlemelerin tamamlanması, kurumsal altyapının hazırlanması, personelin değişime uyum sağlaması gerekmektedir.

24 Haziran 2018 tarihinden itibaren fiilen geçişin sağlandığı başkanlık sistemi tabanında oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile; hızlı karar alma süreçleri, hesap verilebilirlik, şeffaflık, yönetime katılım gibi modern yönetim araçlarının hedeflendiği yasal düzenlemelerde yer almaktadır. Hukuki düzenlemeler, Dokuzuncu ve Onuncu Kalkınma Planı ve sonrasında çıkarılan 2019-2023 yılları arası planlamanın yapıldığı On Birinci Kalkınma Planı incelendiğinde kamu kurum ve kuruluşlarında iyi yönetişim ilkelerinin uygulanmasının hedeflendiği dikkat çekmektedir.

Başkanlık sisteminin en başarılı örneği ABD'de uygulanmaktadır. ABD, parti disiplinin zayıf ve siyasi uzlaşı kültürünün güçlü olduğu yapıya sahip bir devlettir. ABD'de uygulanan saf başkanlık sisteminin başarısı; siyasi parti disiplininin zayıflığına, uzlaşı kültürünün gelişmişliğine ve denge ve fren mekanizmalarının etkin olarak kullanılmasına bağlıdır. ABD'den sonra başkanlık sistemi uygulanan çoğu Latin Amerika ülkesi siyasal çıkmazlarla karşı karşıya kalmaktadır. Latin Amerika ülkelerinde meydana gelen siyasi çıkmazlarla çoğunlukla; başkanın aşırı güçlendiği otoriter bir yapıya sahip olduğu, organlar arasında denge ve fren mekanizmasının etkin bir şekilde işlemediği, siyasi uzlaşı kültürünün olmadığı ve parti disiplinin güçlü olduğu ülkelerde karşılaşılmaktadır. Bu siyasi çıkmazlara başkanlık sisteminin yapısından kaynaklanan katılık da sebep olarak gösterilmektedir. Başarılı bir yönetim sergilemeyen başkanın görevden alınamaması bazı Latin Amerika ülkelerinde radikal sokak hareketleri ile başkanın istifaya zorlanmasına kadar giden süreçleri ortaya çıkarmaktadır. Başkanlık sisteminin özellikleri göz önünde bulundurulduğunda her ülke kendi özelliklerine uygun olarak bir başkanlık sistemi formu

oluşturabilmektedir. Ülkelerin kendi özelliklerine uygun bir sistem formu ortaya çıkarması bu sistemin kesin başarılı ya da başarısız olacağı anlamına gelmemektedir. Sistemin başarısı ya da başarısızlığı ancak sistemin uygulamasında ortaya çıkmaktadır.

CHS, başkanlık sisteminin Türkiye'ye uyarlanmış hali olarak nitelendirilmektedir. Türkiye'de uzun yıllar uygulanan parlamenter sistem sonrasında oluşturulan bu yeni sistem, başarısını ya da başarısızlığını uygulamadaki pratiklerinde ortaya çıkaracaktır. Yeni sistem beraberinde birçok yeni düzenleme getirmiştir. Yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki ilişkinin yeniden tasarlandığı bu sistem; organların yapılarında pek çok değişiklik meydana getirmiştir. Bu çalışmada yeni sistemin beraberinde getirdiği kurumsal değişikliklere yer verilmiştir. Yeni sistemde var olan, Türkiye için ise yeni olan ofis ve kurulların uygulamadaki etkinliği; tarihsel süreçte, Türkiye'nin yönetsel yapısına uygunluğunu kanıtlama ve yeniliklere uyum sağlama fırsatını elde edecektir.

Yeni sistemin beraberinde getirdiği değişikliklerden biri olan Cumhurbaşkanının partiler üstü konumunun ortadan kaldırılması, partili Cumhurbaşkanı konumu; Cumhurbaşkanının, başka bir merciinin onayına sunulmadan tek başına yapacağı atamalar, bu perspektiften bakıldığında eleştirilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yürütme faaliyetlerine dolayısıyla kamu yönetimine doğrudan etki edecek kararlar alınabilmektedir. Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkinin kesilmesi ve siyaset üstü konumunun korunması bu eleştirilerin önüne geçebilecektir. Cumhurbaşkanının bakanları ve yüksek kamu yöneticilerini başka bir merciinin onayına sunmadan tek başına ataması eleştirilen diğer bir konu olmaktadır. ABD'de uygulanan, atamalarda Senato onayı gibi, Türkiye'de de TBMM onayı getirilerek bu eleştirinin önüne geçilebilecektir. Bu durum aynı zamanda Cumhurbaşkanına karşı TBMM tarafından kullanılacak bir fren ve denge mekanizması olacaktır. Cumhurbaşkanı tarafından atanan üst düzey kamu yöneticilerine, faaliyetlerini yürütürken siyasetten bağımsız ve takdir yetkisinin genişletildiği bir alan sağlandığında kamu yönetiminde etkinlik sağlanabilecek ve karar alma süreçleri etkin ve daha hızlı olabilecektir.

Anayasa değişikliğinden önce Türkiye'de uygulanan parlamenter sistem sürecinde; yasama organı içinden seçilen, yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu, çoğu zaman istikrarın sağlanamadığı koalisyon hükümetlerinden

oluşmaktaydı. TBMM'den Bakanlar Kurulu'nun güvenoyu alamaması ya da koalisyon hükümetini kuracak uzlaşı sağlanamaması sonucu seçimlerin yenilenmesi gibi durumlarla karşılaşılabilmekteydi. Bu durum, yürütme faaliyetlerinde istikrarsızlığa ve karar alma süreçlerinde gecikme yaşanmasına sebep olabilmekteydi. CHS'de yürütme organı; seçmen tarafından seçim günü belirlenmekte, hükümetin kurulmaması gibi durumlarla karşılaşılmamaktadır. Yürütme ve yasama organı seçiminin aynı gün yapılması iki organı, aynı siyasi görüş çerçevesinde şekillendirebilmektedir. TBMM'de çoğunluğun, Cumhurbaşkanının genel başkan olduğu partinin milletvekilleri tarafından oluştuğu durumda, parti genel başkanı sıfatıyla Cumhurbaşkanı yasama organını etki altında bırakabilecektir. TBMM'deki çoğunluğu kazanan partinin, Cumhurbaşkanı ile aynı tabanda şekillenmediği aksi durumun yaşanması halinde ise sistemin kilitlenebileceği durumlar yaşanabilecektir. CHS'de yasama ve yürütme organlarının farklı siyasi görüşlerden oluşmasının sistemin işlerliğini azaltacağı ileri sürülmektedir.

Cumhurbaşkanının ve yasama yetkisini kullanan TBMM üyelerinin halk tarafından seçilmesi doğrudan demokrasiyi destekler bir nitelik taşımaktadır. Cumhurbaşkanının herhangi bir sebeple görevden ayrıldığı durumlarda yerine vekalet edecek Cumhurbaşkanı yardımcısı, CHS'de Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. ABD'de başkan yardımcısı da başkanla birlikte aynı seçim koşulları altında seçimle göreve gelmektedir. CHS'de bu durum Cumhurbaşkanı haricinde yürütmede siyasi bir aktör yaratılmaması olarak ifade edilse de Cumhurbaşkanına vekalet durumunda seçilmemiş bir Cumhurbaşkanı yardımcısının, Cumhurbaşkanı yetkilerini kullanacak olması, demokratik bir nitelik olarak görülmemekte ve eleştirilmektedir. CHS'de Cumhurbaşkanına vekalet edecek olan Cumhurbaşkanı yardımcısının da seçimle göreve gelmesi eleştirilerin önüne geçecektir.

CHS'ye geçilmesinde güçlü yürütme ve yönetimde istikrarın sağlanması amaçları yer almaktadır. Nitekim sistem; yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirlerini dengelediği başkanlık sistemi tabanında oluşturulan bir sistem olarak nitelendirilmektedir. Sistemin hedefleri arasında güçlü yürütme karşısında güçlü bir yasama organı da yapılandırıldığında; denge ve denetleme mekanizmaları etkin bir şekilde kullanılabilecektir. Sistemin olumlu yönleri arasında yer alan; istikrar, önceden biline bilirlik, hesap verilebilirlik, hızlı karar alabilme gibi özellikler önem

kazanmaktadır. Sistemde alınan kararların yerinde ve doğru alınması da; hızlı karar alma kadar yönetimin işlerliğini etkileyecektir.

Türkiye için yeni kurumlar olan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'nın ve Ofisleri'nin politika üretim sürecine; iyi yönetişim, şeffaflık, insan hakları, liyakat, hukukun üstünlüğü, hesap verilebilirlik, vatandaş odaklı ve çağın getirdiği teknolojik gelişmeler paralelinde bir yaklaşımla katkı sağladıkları takdirde, kamu yönetimi ve yürütme faaliyetleri bakımından verimli bir sonuç alınabileceği düşünülmektedir.

Her sistem uygulamada diğer sistemlerle karşılaştırıldığında, sistemin zayıf ve güçlü yönleri var olmaktadır. Sistemin bir ülkede başarılı ya da başarısız olması, sistemi diğer uygulayan ülkelerde de başarılı ya da başarısız olacağı sonucunu doğurmamaktadır. Sistemin başarıyla uygulanması, sistemi uygulayan ülkenin siyasi yapısına, kültürüne ve siyasi parti sistemine bağlı olmaktadır. Halkın iradesi ile uygulamaya konulan sistem, uygulama sürecinde avantajlarını ve dezavantajlarını ortaya koyarak, uygulayıcıları tarafından revize edilebilecektir. Yeni bir sistemi denemek, değişimin getirileri sayesinde karşılaştırma imkanı sunmakta ve en iyi olanı bulma yolunda fikir sağlamaktadır. Yine çağın gerektirdiği koşullar ve demokratik tercihlere göre sistem yenilenebilecek veya revize edilebilecektir.

KAYNAKÇA

1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. "Mevzuat Bilgi Sistemi," *http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf*. [t.y.]. (22 Ağustos 2019).

1924 Anayasası. "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı," *https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm*. [t.y.]. (30 Temmuz 2019).

1958 Fransa Anayasası. "Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı," *http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/07-FRANSA%20169-208.pdf*. [t.y.]. (24 Temmuz 2019).

1961 Anayasası. "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı," *https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm*. [t.y.]. (30 Temmuz 2019).

Acar, U. "İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa Ve Rusya Örnekleri," **Akademik Hassasiyetler**. 3, 6: 59-82, 2016.

Acar, O. K., G. Korkut & A. Tetik. "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı İle Değişen Kamu Hizmeti ve Türkiye İş Kurumu," **İş ve Hayat**. 2: 107-135, 2005.

Akçakaya, M. "Geleneksel Kamu Yönetiminden Yeni Kamu Yönetimine Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi," **Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. 34: 189-221, 2017.

Akçakaya, M. & A. Özdemir. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Ve Siyasal İstikrar," **Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi**. 53, 3: 922-944, 2018.

Akdağ, M. "Toplam Kalite Yönetimi ve Örgüt İçindeki Yeri," **Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi**. 4, 1: 159-170, 2005.

Akgül, M. E. "Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı," **Ankara Barosu Dergisi**. 4: 79-101, 2010.

Akın, H. B. "Yönetim Düşüncesinin Gelişimi ve F. W. Taylor," **Bilimsel Yönetimin İlkeleri**: 7-14. Çev.: H. Bahadır Akın. Konya: Çizgi Bilimsel Araştırma Dizisi, 1997.

Akıncı, B. "Hükümet Sistemleri Ve Ülkemizde Olası Hükümet Sistemi Değişikliğinin Etkileri," **Journal Of Social And Humanities Sciences Research**. 4, 8: 1-21, 2017a.

Akıncı, B. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olası Demokratik ve Ekonomik Etkileri," **Turkish Studies-Language and Literature Dergisi**. 12, 24: 1-16, 2017b.

Akıncı, B. & V. Eren. "Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi İle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Karşılaştırılması," **Kamu Yönetiminde Değişim**: 35-70. Ed. Y. Demirkaya. İstanbul: Hiperlink Yayınları, 2018.

Akkuş, B. & N. Alevok İzci. "Sistem Yaklaşımı, Kavramları Ve Yönetim," **Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. 4, 7: 223-237, 2018.

Akpınar, T. & E. Öğütoğulları. "İnsan Kaynakları Yönetiminin Kuramsal Gelişimi: Klasik, Neo-Klasik Ve Modern Örgüt Kuramları," **KARATAHTA İş Yazıları Dergisi**. 6: 23-50, 2016.

Aktan, T. "Kamu Yönetimi: Genel Kavram ve Özellikleri," **Kamu Yönetimi**: 1-15. Ed. Z. Bildirici. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 1994.

Aktan, C. C. **Yönetimde Rönesans ve Kalite Devrimi**. Ankara: TOSYÖV Yayını, 2000

Aktan, C. C. **Değişim Çağında Yönetim**. İstanbul: Sistem Yayıncılık İstanbul Sanayi Odası Yayını, 2003

Aktan, C. C. "Organizasyonlarda Değişim Yönetimi: Değişim Mühendisliği," **Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi**. 3, 1: 67-96, 2011.

Aktan, C. C. "Organizasyonlarda Toplam Kalite Yönetimi," **Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi**. 4, 2: 235-262, 2012.

Aktel, M., Y. Altan, F. Güven & U. Kerman. "Kameralizmi Anlama Çabası," **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. 7, 12: 83-98, Haziran 2015.

Akyılmaz, G. "Birinci Jön Türk Hareketinin (Yeni Osmanlılar Cemiyeti) İdeolojisine Bir Örnek: Namık Kemal ve Fikirleri," **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**. 1, 2: 233-251, 1999.

Aldıkaçtı, O. **Modern Demokrasilerde Ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı (Doçentlik Tezi)**. İstanbul: 1960

Alkış, M., S. Aslan & Y. Demirhan. "Türkiye'de Hükümet Sistemi Tartışmaları ve Ak Parti'nin Başkanlık Sistemi Önerisi Üzerine," **Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi**. 6, 11: 161-186, 2016.

Alkuş, O., H. Coşkun, A. Güven, Y. Karakılçık, N. Karkın, F. Kemahlı, H. S. Öge, A. O. Öztürk, H. Şeyhanlıoğlu, A. Usta, L. Yalçın & E. Yücetürk. "Yönetim ve Örgüt Teorileri," **Yönetim Bilimi**: 27-52. Ed. E. Yücetürk & H. S. Öge. İstanbul: Lisans Yayıncılık, 2013.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994. "T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı," *http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Altinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1990-1994.pdf*. [t.y.]. (11 Aralık 2018).

Altunok, M. "Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplinin Temelleri Üzerine," **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 16, 3: 231-252, 2011.

Anayurt, Ö. **Anayasa Hukuku: Genel Kısım**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018

Aral, Z. & Y. Kızgın. "Kamu Kuruluşlarında Toplam Kalite Yönetim Sisteminin Uygulanmasında Karşılaşılan Problemler: Tapu Ve Kadastro 18. Bölge Örneği," **Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi**. 10, 2: 43-61, 2018.

Ardıçoğlu, M. A. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," **Ankara Barosu Dergisi**. 3: 19-51, 2017.

Arıkboğa, Ü. "Belediyelerde Vatandaş Odaklı Yönetim Uygulamaları," **Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. 1, Özel Sayı 4: 1110-1129, 2017.

Arslan, A. "Fransız Devrimi ve 1789 Fransız Yurttaş ve İnsan Hakları Bildirisi," **Birikimler 4**: 9-27. Ed. M. Balcı. İstanbul: Genç Hukukçular Hukuk Okumaları, 2013.

Asilbay, İ. H. "Parlamenter Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme," **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**. 104: 247-264, 2013.

Aslan, A., M. E. Ayvaz, H. Duran & N. Miş. *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları*. İstanbul: SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, 2015.

Asunakutlu, T. "Klasik ve Neo-Klasik Dönemde Örgütsel Güvenin Karşılaştırılması Üzerine Bir Deneme," **Muğla Üniversitesi SBE Dergisi**. 5: 1-17, 2001.

Ateş, H. & M. Lamba. "Başkanlık Sistemi Uygulanan Ülkelerde Siyasi Partilerin ve Seçim Sistemlerinin Değerlendirilmesi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İçin Çıkarılacak Dersler," **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim**: 99-134. Ed. Y. Demirkaya. İstanbul: Hiperlink Yayınları, 2018.

Avcı, İ., S. B. Avcı & Ö. Barlı. "EFQM Mükemmellik Modelinin Türkiye'deki Bazı Üst Kurullarda Değerlendirilmesi," **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**. 26, 2: 27-38, 2012.

Aydın, M. D. "Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetimi," **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**: 187-230. Ed. M. K. Öktem & U. Ömürgönülşen. Ankara: İmaj Yayınevi, 2004.

Aydın, A. H. **Yönetim Bilimi**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2011

Aydın, A. H. **Kamu Yönetimine Giriş**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018

Aydın, M. D. & M. K. Öktem. "Bilgi Teknolojileri ve Türk Kamu Yönetiminde Dönüşüm," **H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 23, 1: 257-282, 2005.

Aydoğan, Z. F. "Örgüt Kültürü ve İklimi," **Gazi Üniversitesi Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi**. 2: 203-215, 2004.

Aygün, Z. **Kamu Yönetimi**. Ed. İ. Bahar. İstanbul: Kumsaati Yayın Dağıtım LTD. ŞTİ, 2010

Ayhan, E. & M. Önder. "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı," **Gazi İktisat ve İşletme Dergisi**. 3, 2: 19-48, 2017.

Aykaç, B., E. G. İsbir, M. A. Özer, N. Tortop & H. Yayman. **Yönetim Bilimi**. 9.Baskı. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2012

Aykaç, B., E. G. İşbir & N. Tortop. **Yönetim Bilimi**. Ankara: Yargı Yayınevi, 2005

Aykaç, B. & M. A. Özer. "Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Kuruluşlarında Uygulanması: Sorunlar ve Yeni Arayışlar," **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 8, 3: 171-202, 2006.

Babacan, M. & E. D. Eriş. "Pazarlamada Vekalet Teorisi ve Kavramsal Bir Model Geliştirme," **H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 24, 1: 89-110, 2006.

Babahanoğlu, V., Z. Bilici & E. Örselli. "Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri," **Turkish Studies Economics, Finance and Politics**. 13, 30: 303-318, 2018.

Bakan, İ. & Y. Bulut. "Yöneticilerin Uyguladıkları Liderlik Yaklaşımlarına Yönelik Algılamaları: Likert'in Yönetim Sistemleri Yaklaşımı'na Dayalı Bir Alan Çalışması," **İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**. 31: 151-176, 2004.

Bakan, S. & G. Tuncel. "Küreselleşmenin Ulus Devlet Üzerindeki Etkisi," **Birey ve Toplum**. 2, 3: 51-65, Bahar 2012.

Bakkalbaşı, İ. O. "Yönetim Biliminin Doğuşu ve İlk Temsilcileri Hakkında Bir Tartışma," **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**. 39, 2: 429-450, 2017.

Balcı, A. "Kamu Örgütlerinde Toplam Kalite Yönetimi Uygulanması: Olumlu Perspektifler Ve Olası Zorluklar," **Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**. 2005, 2: 196-211, 2005.

Baransel, A. **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi 1. Cilt Klasik ve Neoklasik Yönetim ve Örgüt Teorileri**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi, 1979

Barca, M. & K. Özcan. "Yönetim Düşüncesinin Evrim Dinamiği: Çevresel Determinizm mi, Düşünsel İlerleme mi?," **Amme İdaresi Dergisi**. 43, 1: 1-31, 2010.

Barros, G. "Herbert A. Simon and the concept of rationality: Boundaries and procedures," **Brazilian Journal of Political Economy**. 30, 3: 455-472, July-September 2010.

Baştan, S., M. Ökmen & A. Yılmaz. "Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar Ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler," **Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi**: 23-80. Ed. M. Ökmen & A. Yılmaz. Ankara: Gazi Kitapevi, 2004.

Bateman, T. S. & S. A. Snell. **Yönetim-Management**. Ed. S. Besler & C. Erbil. Çev.: S. Besler & C. Erbil. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2016

Bauman, Z. **Küreselleşme Toplumsal Sonuçları**. Çev.: A. Yılmaz. İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 2010

Bayar, F. "Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye," **Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi**. XXXII: 25-34, 2008.

Baykal , T. "Örgütlerde Etkinlik ve Etkililik İçin Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama," **Social Sciences Research Journal**. 7, 2: 151-160, Haziran 2018.

Bayrakçı, E. & S. Kahraman. "Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı ve Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme," **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. 37: 299-315, 2017.

Bayramoğlu, S. "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim," **Praksis**. 7: 85-116, Yaz 2002.

Belli, A. "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Yerinden Yönetimin ve Yerel Yönetimlerin Değerlendirilmesi," **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**. 9, 16: 101-118, 2017.

Berberoğlu, G. N. "Japon İşletmelerindeki Yönetim ve Yöneticilik Uygulamalarının Japon Toplum Yapısı İçersinde İncelenmesi," **Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 4, 2: 167-185, 1986.

Beriş, H. E. **Siyasal Düzenin Sınırları Demokrasi, Demokratikleşme ve Katılımcı Siyaset**. İstanbul: Tezkire Yayıncılık, 2015

Bıçkı, D. & M. Z. Sobacı. "Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak," **Yönetim Bilimleri Dergisi**. 9, 2: 217-233, 2011.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu," **Türkiye Büyük Millet Meclisi**. *https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4982.html*. 2003. (7 Ocak 2019).

Bilir, F. **100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi**. Ankara: Adalet Yayınevi, 2017

Bıyık, Y., A. E. Çelen & A. Sökmen. "Örgütlerde Yeniden Yapılanma Sürecinin İş Tatmini ve İşten Ayrılma Niyeti Üzerine Etkisi: Bir Banka Araştırması," **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 17, 3: 30-50, 2015.

Bryson, J. M. **Strategic Planning For Public And Nonprofit Organizations Fourth Edition**. San Francisco: Jossey - Bass A Wiley Imprint, 2011

Büyükşehir Belediyesi Kanunu. "Büyükşehir Belediyesi Kanunu," **Mevzuat Bilgi Sistemi**. *http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf*. 2004. (08 Ocak 2019).

Cangir, M. "Küreselleşme," **Türk İdare Dergisi**. 433: 199-211, Aralık 2001.

Canpolat, H. "Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi," **Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm**: 53-68. Ed. H. Canpolat & A. Kesik. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2011.

Ceylan, V. & M. Lamba. "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Yönelik Politikaların Çoklu Akış Modeli Çerçevesinde Analizi," **Kamu Yönetiminde Değişim**: 249-277. Ed. Y. Demirkaya. İstanbul: Hiperlink Yayınları, 2018.

Cheibub, J. A. **Presidentalism, Parliamentarism, and Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2007

Ciğeroğlu, M. & H. Özgür. "H. George Frederickson ve Kamu Yönetimi Disiplinindeki Yeri," **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. 29: 279-290, Nisan 2011.

Coşkun, Ş. & Ş. Davut. "Cumhurbaşkanının Seçimi, Yetkileri Ve Görevleri Açısından Türkiye Ve Fransa'nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi," **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**. 0, 3: 182-229, 2013.

Coşkun, B. & Ç. Pank. "Başkanlık Sisteminde Başkanla İdari Yapı Arasındaki İlişki Ve Türkiye İçin Değerlendirmeler," **Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. Özel Sayı -4: 66-82, 2017.

Çağlar, N. "Avantaj ve Dezavantajlarıyla Parlamenter Hükümet Sistemi," **Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 19, 4: 111-117, 2017.

Çalen, M. K. "1909 Kanun-i Esasî Tadîlâtı," **Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi**. 2, 4: 129-140, Temmuz 2012.

Çalık Topuz, Z. "Küreselleşmenin Ulus-Devlete Etkileri," **Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 3: 13-26, Nisan 2016.

Çekiç, M. "1982 Anayasası'nın Hükümet Sistemi Açısından Değerlendirilmesi," **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**. 0, 7: 441-478, 2016.

Çetin, S. "Küreselleşen Dünyada Kamu Sektöründe Stratejik Yönetimin Geleceği," **Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm**: 195-210. Ed. H. Canpolat & A. Kesik. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2011.

Çetin, O. & N. Özçakar. "Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetimi: Bir Kamu Kurumunda Ampirik Bir Çalışma," **Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi**. XXXVI, 1: 351-372, 2014.

Çevik, H. H. "Kamu Yönetimi Biliminin Gelişimi," **Kamu Yönetimi**: 56-73. Ed. S. Sözen. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2013.

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

Daft, R. L. **Management, 9th Edition**. Ohio: South-Western Cengage Learning, 2010

Demir, Y. "İşletme Yönetimi Açısından Değişim Mühendisliği Yaklaşımı ve Uygulanabilirliği," **e-Journal of New World Sciences Academy**. 3, 2: 286-295, 2008.

Demir, F. "Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye," **Journal of Yaşar University**. 8, Özel Sayı: 831-876, 2013.

Demircan, E. & M. Ener. "Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye," **Yönetim Bilimleri Dergisi**. 4, 2: 197-219, 2006.

Demirel, D. "Küreselleşme Etkin Devlet ve Türkiye," **Türk İdare Dergisi**. 456: 107-129, Eylül 2007.

Demirel, D. "Modernizmden Postmodernizme Kamu Yönetimi," **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. 24, 2: 169-178, 2014.

Demirel Göle, A. **KPSS A İşletme Konu Anlatımı**. Ed. H. C. Oktaylar. Ankara: Yargı Yayınevi, 2013

Demir, H. & T. Okan. "Teknoloji, Örgüt Yapısı Ve Performans Arasındaki İlişkiler Üzerine Bir Araştırma," **Doğuş Üniversitesi Dergisi**. 10, 1: 57-72, 2009.

Demirol Duyar, D. "Fayol ve Gulick'ten Günümüze Yönetim Fonksiyonlarının Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme," **Journal of Political Administrative and Local Studies**. 1, 2: 75-92, Eylül 2018.

Demir, C. & M. K. Yılmaz. "Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi," **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 25, 1: 69-88, 2010.

Denhardt, J. V. & R. B. Denhardt. **The New Public Service Serving, not Steering**. Expanded Edition. New York: M.E. Sharpe, 2007

Dicle, A. & Ü. Dicle. "Örgütsel Değişim," **Yönetim Seçme Yazılar**: 36-70. Ed. Ş. Öz-Alp. Eskişehir: Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Basımevi, 1977.

Dinçer, Ö. & C. Yılmaz. **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**. Ankara: T.C. Başbakanlık, 2003

Dirlik, S. & E. Gavcar. "Küreselleşme Ve Yöneticilere Göre Küreselleşme Olgusu," **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. 15: 77-95, Güz 2005.

Doğan, K. C. & B. Parlak. **Yeni Yönetim Sistemine Göre Türkiye'de Kamu Yönetimi**. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 2018

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013). "Resmi Gazete," *http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/07/20060701m1.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/07/20060701m1.htm*. [t.y.]. (13 Aralık 2018).

Dönmez, G. **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019

Drucker, P. F. **Management Challenges for the 21st Century**. New York: HarperBusiness, 2001

Duverger, M. **Siyasal Rejimler**. Çev.: T. Tunçdoğan. İstanbul: İletişim Yayınları, 1994

Düren, Z. "Kültürlerarası Yönetimde Koalisyon Gereği ve Sinerjik Arayışlar ," **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**. 36: 85-107, 2007.

Ecevit Satı, Z. **İnovasyonu Yönetmede Kesitler**. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic. Ltd. Şti., 2013

Ekici, K. M. "Toplam Kalite Yönetimi Anlayışı ve Kamu Yönetiminde Uygulanılabilirliği," **Türk İdare Dergisi**. 462: 69-88, Mart 2009.

Ekşi, H. "Bugünü Anlamak İçin Max Weber'i Yeniden Okumak," **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**. 6, 11: 187-198, 2010.

Erat, V. "TÜrkiye'de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri," **Yönetim Bilimleri Dergisi**. 13, 25: 325-355, 2015.

Erbay, Y. "Küreselleşen Dünyada Türkiye," **Türk İdare Dergisi**. 421: 297-308, Aralık 1998.

Erdem, K. "Yarı-Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar," **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi**: 1-21. Ed. S. Gökçimen. Ankara: TBMM Basımevi, 2017.

Erdemir, E. "Postmodern Örgüt Kuramı," **Örgüt Kuramı**: 162-188. Ed. E. Erdemir & D. Taşçı. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2015.

Erdoğan, M. **Anayasal Demokrasi**. Ankara: Siyasal Kitapevi, 2010

Eren, E. **Stratejik Yönetim**. Ed. N. Timur. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2008

Ergun, T. "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi," **Amme İdaresi Dergisi**. 30, 4: 3-15, Aralık 1997.

Ergun, T. "Türkiye Cumhuriyeti'nin Devlet Yapısı," 17. **Türkler Ansiklopedisi**: 303-333. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 2002.

Ergün, T. & A. Polatoğlu. **Kamu Yönetimine Giriş**. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1988

Eriçok, R. E. "Küresel Kriz Sonrasında Kamu Yönetiminde Anlayış Değişimi: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı," **Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm**: 157-172. Ed. H. Canpolat & A. Kesik. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2011.

Erkızan, H. N. "Küreselleşmenin Tarihsel ve Düşünsel Temelleri Üzerine," **Doğu Batı Düşünce Dergisi**. 18: 61-75, Şubat, Mart, Nisan 2002.

Eroğlu Durkal, M. & M. Karahöyük. "Yarı Başkanlık Sistemi ve Rusya Federasyonu Örneği," **Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. 12, 1: 53-90, 2017.

Ertekin, İ. "Klasik Örgüt Kuramları," **JOEEP Journal of Emerging Economies and Policy**. 2, 2: 64-73, 2017.

Eryiğit, B. H. "Stratejik Planlama, Stratejik Planlamaya İlişkin Alternatif Yaklaşımlar ve Stratejik Yönetim Okulları," **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**. 4, 9: 152-172, 2013.

Eryiğit, B. H. & A. Sarıca. "IMF, Dünya Bankası, OECD'nin Yönetişim Yaklaşımı Ve Kü-Yerelleşme," **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**. 6, 1: 61-74, Mart 2018.

Eryılmaz, B. "Geleneksel Yönetimden Yeni Yönetim Anlayışına," **Liberal Düşünce Dergisi**. 15: 84-88, Yaz 1999.

Eryılmaz, B. "Temel Kavramlar," **Kamu Yönetimi**: 2-28. Ed. S. Sözen. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2013.

Ezici, E. & A. B. Tarhan. "Kamu Hizmetlerinin Üretiminde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Toplam Kalite Yönetimi," **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**. 3, 2: 13-21, 2011.

Fayol, H. **Genel ve Endüstriyel Yönetim**. Ed. H. B. Akın. Çev.: M. A. Çalıkoğlu. Ankara: Adres Yayınları, 2012

Feldheim, M. A. & G. Johnson. "Normative Education: Putting The Public Servant In Public Service ," **Global Virtue Ethics Review**. 5, 3: 7-29, 2004.

Fendoglu, H. T. "Başkanlık Sistemi," **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. 2, 2: 39-60, 2012.

Feyzioğlu, T. "Kuvvetlerin Ayrılığı Nazariyesi," **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**. 2, 1: 50-60, 1947.

Fişek, K. **Yönetim**. İstanbul: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları , 1975

Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. "Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun 646 Sayılı KHK ile Değişiklik Yapılmış Hali," **Mevzuat Bilgi Sistemi**. *http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5345-20110707.pdf*. 2005. (08 Ocak 2019).

Genç, F. N. "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı," **Türk İdare Dergisi**. 466: 145-160, Mart 2010.

Genç, F. N. & H. E. Zeren. "Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim Yaklaşımları Ekseninde Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü," **Kamu Yönetimi**: 221-245. Ed. Y. Koçak. Ankara: Merdiven Yayın, 2014.

Genelge 2018/1. "Mevzuat Bilgi Sistemi," *http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/CumhurbaskanligiGenelgeleri/20180715-1.pdf*. [t.y.]. (25 Ağustos 2019).

Giddens, A. **Modernliğin Sonuçları**. Çev.: E. Kuşdil. İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1994

Giritli, İ. "1961 Anayasamız Ve Getirdiği Bazı Yenilikler," **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**. 28, 1: 3-19, 1962.

Giritli, İ. & J. Sarmaşık. **Anayasa Hukuku Genel Esaslar - Türk Anayasa Hukuku**. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2001

Gökçe, F. "Bir Değişim Aracı Olarak Güç Alanı Analizi Tekniği ve Eğitimsel Değişmenin Yönetimi," **Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi**. Yaz, 43: 327-354, 2005.

Göksu, T. "Maslow'un İhtiyaçlar (Güdüler) Piramidi ve Polisin Yabancılaşma Olgusu," **Polis Bilimleri Dergisi**. 4, 3: 27-48, 2002.

Göküş, M. "Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması," **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**. 10, 20: 193-218, 2010.

Göle, A. E. **KPSS A İşletme Konu Anlatımı**. Ed. H. C. Oktaylar. Ankara: Yargı Yayınevi, 2013

Göral, R. **Turizm İşletmelerinde Stratejik Yönetim**. Ankara: Detay Yayıncılık, 2014

Gözler, K. **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi: Cilt 1**. Bursa: Ekin Yayınevi, 2011

Gözler, K. **Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı**. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2013

Gözler, K. **Anayasa Hukukunun Genel Esasları Ders Kitabı**. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2017

Güçlü, N. "Stratejik Yönetim," **G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi**. 23, 2: 61-85, 2003.

Gül, H. **1923'den 2018'e Türkiye'de Hükümet Sistemi**. İstanbul: Efe Akademi Yayınevi, 2018

Gülener, S. *Başkanlık Sistemlerinde Denge Ve Denetleme*. İstanbul: SETA - Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, 2016.

Güler, B. "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi," **Amme İdaresi Dergisi**. 27, 4: 3-19, Aralık 1994.

Güler, B. A. "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye," **Praksis**. 9: 93-116, Kış-Bahar 2003.

Güler, T. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Ve Kamu Yönetimine Etkileri," **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. 21, 39: 299-322, Haziran 2018.

Gülsen, E. "Toplam Kalite Yönetimi ve Türkiye'deki Uygulamaları," **Toplum ve Demokrasi**. 6, 13-14: 93-109, 2012.

Gülsoy, T. "Anayasa Yapımı ve Türkiye'de Anayasa Arayışları," **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. 16, 3: 1-22, 2012.

Gültekin, S. "Kamu Yöneticileri ve Kamu Politikası: Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Bir Analiz," **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 26, 3-4: 85-100, 2012.

Günal, A. & K. Okudan Dernek. "Latin Amerika'da Siyasal Yapı," **21. Yüzyılda Latin Amerika**: 21-43. Ed. S. Atvur, R. İzol, & C. Uysal Oğuz. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.

Hasanoğlu, M. "Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri," **Sayıştay Dergisi**. 43: 68-82, Ekim-Aralık 2001.

Hergüner, B. "Kamu Yönetiminde "Yeni" Kavramı ve Kamusal Tartışmalarla İlgisi Üzerine Bir Çalışma," **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**. 14: 73-84, Haziran 2015.

Hergüner, B. **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**. Ankara: Seçkin Yayıncılık San. Tic. A. Ş., 2017

Heywood, A. **Siyaset**. Çev.: Z. Kopuzlu, B. B. Özipek, P. Seçilmişoğlu, B. Seçilmişoğlu, B. Şahin, A. Yayla, & M. Yıldız. Ankara: Liberte Yayınları, 2012

Hitt, M. A., J. S. Black & L. W. Porter. **Management**. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2009

Hodgetts, R. M. **Yönetim Teori, Süreç ve Uygulama**. Çev.: E. Can Mutlu & C. Çetin. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1999

Hughes, O. E. **Public Management and Administration**. Third Edition. New York: Palgrave Macmillan, 2003

İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği. "İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği," **Mevzuat Bilgi Sistemi**. *http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.9521&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=il%20%C3%B6zel%20idaresi*. 2005. (08 Ocak 2019).

İlhan, A. "Örgütlerde Değişim Yönetimi ve Değişime Karşı Direncin Üstesinden Gelmek İçin Geliştirilen Stratejiler," **Social Sciences Studies Journal**. 3, 6: 1117-1129, 2017.

İnalcık, H. "Kültür Etkileşimi, Küreselleşme," **Doğu Batı Düşünce Dergisi**. 18: 77-102, 2002.

İnhan, Z. "Fayol Kimdir? Fayolizm Nedir?," **Genel ve Endüstriyel Yönetim**: 15-23. Ed. H. B. Akın. Çev.: M. A. Çalıkoğlu. Ankara: Adres Yayınları, 2012.

Işık, C. "Kamu Yönetiminin Genel Çerçevesi," **Kamu Yönetimi**: 7-28. Ed. Y. Koçak. Ankara: Merdiven Yayın, 2014.

Jaffee, D. **Organization Theory: Tension And Change**. New York: McGraw- Hill, 2001

Jane, M. & B. Özdal. ""La Der Des Ders"in Uluslararası Sistemin Yapısına Etkileri," **Akademik Bakış**. 7, 17: 215-246, Yaz 2014.

Kaban, Z. Y. "Genel Sistem Teorisi ve Sibernetik," **Marmara İletişim Dergisi**. 8: 219-226, 1994.

Kaboğlu, İ. Ö. **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**. İstanbul: Legal Yayıncılık, 2009

Kaboğlu, İ. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016)," **Ankara Barosu Dergisi**. 4, 2016.

Kahraman, M. "Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık Ya Da Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemlerinin Türkiye'de Uygulanabilirliği," **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. 9, 18: 431-457, 2012.

Kalaycıoğlu, E. "Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı," **Başkanlık Sistemi**: 13-29. Ed. T. Ergül. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005.

Kalfa, C. "Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları," **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 16, 1: 403-417, 2011.

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun. "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun 6111 sayılı Kanun ile değişik hali," **Mevzuat Bilgi Sistemi**. *http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449-20110213.pdf*. 2006. (08 Ocak 2019).

Kama, S. "Parlamenter Hükümet Sistemi Olarak "Westminster Modeli" Britanya Örneği Üzerine Bir Değerlendirme," **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**. 22, 2: 161-201, 2016.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik," **Resmi Gazete**. *http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/04/20050413-6.htm*. 2005. (07 Ocak 2019).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun," **Mevzuat Bilgi Sistemi**. *http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5176.pdf*. 2004. (07 Ocak 2019).

Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik. "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik," **Mevzuat Bilgi Sistemi**. *http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=3.5.200915169&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0*. 2009. (08 Ocak 2019).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu," **Türkiye Büyük Millet Meclisi**. *http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf*. 2003. (07 Ocak 2019).

Karasu, K. "Bakanlar Kurulunun Örgütlenmesi: Bakanlar Kurulu Sekreterliği," **Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine**: 227-258. Ed. İ. Özkal Sayan. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 2010.

Karatepe, Ş. "Hükümet Sistemleri ve Türkiye," **Yeni Türkiye**. 51: 223-235, Mart-Nisan 2013.

Kaya, A. A. "Küreselleşme ve Gelişmekte Olan Ülkeler," **Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 15, 1-2: 403-410, 1999.

Kaya, B. "Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine," **Yönetim Bilimleri Dergisi**. 15, 30: 27-50, 2017.

Kaya, M. **Kamu Hukuku'nda Son Viraj**. Kocaeli: Temsil Kitap, 2018

Kaya, S. B. & Ö. Keskinsoy. "Türkiye'nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme," **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**. 137: 67-96, 2018.

Kayıkçı, S. "Kamu Yönetiminde Kimlik Arayışı," **Türk İdare Dergisi**. 485: 495-710, 2017.

Kaymak, Ü. & Z. Odyakmaz. **Anayasa Hukuku**. Kocaeli: Kuram Kitap, 2018

Kaynak, T. "Maslow, Motivasyon Ve Ötesi," **İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi**. 3, 2: 249-254, 1974.

Keser, H. "Türkiye ve Başkanlık Sistemi," **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. 2, 1: 23-57, 2011.

Keskin, N. E. "Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin 'Köken' Sorunu," **Amme İdaresi Dergisi**. 39, 2: 1-28, Haziran 2006.

Kılıç, M. F. "Avrupa ve Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi Kavramı," **International Journal of Political Science Researches**. 1, 1: 86-101, July 2015.

Kılınç, D. "Türkiye'de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler," **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. 20, 1: 447-510, 2016.

Kırılmaz, M. "Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim: İçişleri Bakanlığı Örneği," **Türk İdare Dergisi**. 477: 145-180, Aralık 2013.

Kır, C., G. Manisalı Darman, S. S. Seçkin & B. Taştan. "Kurumsal Yönetim," **SPL Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu**. Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu A.Ş., *https://www.spl.com.tr/spl/eep/Specific/OEP/Upload/SINAV/CalismaNotlari/MKT_31%20Aral%C4%B1k%202017/1018-Kurumsal%20Y%C3%B6netim_31122017.pdf*. 2017. (27 Ekim 2018).

Kitapçı, İ. "Rasyonaliteden İrrasyonaliteye; Davranışsal İktisat Yaklaşımı ve Bilişsel Önyargılar," **Maliye Araştırmaları Dergisi**. 3, 1: 85-102, Mart 2017.

Kıvılcım, F. "Küreselleşme Olgusu ve Çokuluslu Şirketlerin Küreselleşme Süreci Üzerindeki Rolü," **Ekonomi Bilimleri Dergisi**. 5, 2: 1-16, 2013.

Koç, U. "Koşul-Bağımlılık Kuramı," **Örgüt Kuramı**: 30-46. Ed. D. Taşçı & E. Erdemir. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2015.

Koç Başar, C. "Osmanlı Millet Sisteminden Ulusa Geçiş," **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**. 23, 1: 195-231, 2017.

Koç, H. & M. Topaloğlu. **Yönetim Bilimi**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010

Kontacı, A. E. "Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler ve Bazı Değerlendirmeler," **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**. 133: 11-60, 2017.

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

Kotter, J. P. "Why Transformation Efforts Fail," **HBR Harward Business Review**. 73, 2: 59-67, March - April 1995.

Kömeçoğlu, U. "Küreselleşme, Modernleşme, Modernlik," **Doğu Batı Düşünce Dergisi**. 18: 11-27, Şubat, Mart, Nisan 2002.

Köse, H. Ö. "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü," **Sayıştay Dergisi**. 49: 3-46, 2003.

Köse, H. Ö. "Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları," **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması II**: 1-28. Ed. A. Balcı & A. Nohutçu. İstanbul: Beta, 2007.

Köseoğlu, Ö., N. Miş & M. Z. Sobacı. "Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı," **Seta Perspektif**. 206: 1-6, Haziran 2018.

Kurt, M. & Ö. Yaşar Uğurlu. "Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi," **Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**. IX, II: 81-109, 2007.

Kurun, İ. "Reform ve Çıkar: Kamu Tercihi Teorisi Perspektifinden Kamu Yönetimi Temel Kanunu Projesi," **Al-Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi**. 2, 2: 85-98, 2018.

Kutlu, E. "Küreselleşme ve Etkileri," **Anadolu Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 14, 1-2: 363-386, 1998.

Kuzu, B. "Yeni Bir Anayasaya Doğru," **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**. 47, 3: 215-235, 1992.

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

Küçük, A. "Ak Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin ABD'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri," **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. 6, 1: 25-64, 2016.

Küçük, O. **Toplam Kalite Yönetimi Sınırsız İyileştirme - EFQM Mükemmellik Modeli**. Ankara: Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A. Ş., 2016

Küçük, A. **ABD Ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi Ve Uygulamaları**. Ankara: Adres Yayınları, 2019

Küçük, O. & A. Naktiyok. "Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler'de (KOBİ) Toplam Kalite Yönetimi (TKY) Kritik Faktörlerinin Örgütsel Performans Üzerine Etkileri," **Erciyes Üniversites İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 21: 43-65, Temmuz-Aralık 2003.

Lamba, M. "Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme," **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 19, 3: 135-152, 2014.

Leblebici, D. N. "Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi," **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar**: 7-26. Ed. M. K. Öktem & U. Ömürgönülşen. Ankara: İmaj Yayınevi, 2004.

Leblebici, D. N. "Yönetim Bilimi Açısından Klasik Dönemi Hatırlamaya İlişkin Bir Çalışma," **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. 21: 99-118, 2008.

Mamur Işıkçı, Y. "Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi," **Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. 5, 1: 167-192, 2017.

Mele, C., J. Pels & F. Polese. "A Brief of Systems Theories and Their Managerial Applications," **Service Science**. 1, 1-2: 126-135, 2010.

Mengi, A. "Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye," **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**. 52, 1: 505-515, 1997.

Mıhçıoğlu, C. **Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları**. Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın-Yayın YÜksekokulu Basımevi, 1988

Mutlu, A. E. "Hukuki Statüsü Ve İdari Teşkilattaki Yeriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları," **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. 10, 1: 119-132, Ocak 2019.

On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). "Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji Ve Bütçe Başkanlığı," *http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf*. [t.y.]. (27 Ağustos 2019).

Onar, E. "Türkiye'nin Başkanlık Veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?," **Başkanlık Sistemi**: 71-104. Ed. T. Ergül. Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 2005.

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). "Resmi Gazete," *http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130706M1-1.htm*. [t.y.]. (13 Aralık 2018).

Ortaylı, İ. **Batılılaşma Yolunda**. İstanbul: Merkez Kitapçılık, 2007

Öğüt, A. & Y. E. Öztürk. "Yönetimin Bilimleşme (Scientization) Sürecine Katkıları Açısından Chester Irving Barnard ve Herbert Alexander Simon: Betimleyici ve İlişkilendirici Bir Çalışma," **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**. 7, 14: 29-46, 2007.

Öktem, M. K. "Güdüleme Kuramları ve Yetişen Kamu Yöneticilerimiz - X ve Y Kuramları Üzerinde Bir Alan Araştırması ," **Amme İdaresi Dergisi**. 24, 3: 47-62, 1991.

Ömürgönülşen, U. "The Emergence of a New Approach to The Public Sector: The New Public Management," **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**. 52, 1: 517-565, 1997.

Önen, S. M. & M. A. Özer. **200 Soruda Yönetim Kamu Yönetimi**. Ankara: Gazi Kitabevi, 2016

Öner, Y. "Örgüt Kuramları Açısından Japon Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi (Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım)," **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 8: 29-38, 1989.

Önez Çetin, Z. "Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri," **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 20, 2: 247-266, 2015.

Örnek, A. **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Üçdal Neşriyat, 1982

Özalp, İ. "Japon Yönetim Biçimi," **Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 5, 2: 1-13, 1987.

Özalp, İ. "Klasik ve Neoklasik Yönetim Teorisi - Modern Yönetim Teorisi," **Yönetim ve Organizasyon**: 18-58. Ed. İ. Özalp. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 1996.

Özaydın, A. **İstikrarın Şifreleri**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019

Özbudun, E. **1924 Anayasası**. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012

Özçelik, A. S. "Yeni Anayasamız Muvacehesinde Yasama Ve Yürütme Organlarının Münasebetleri Hakkında Bazı Düşünceler," **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**. 27, 1-4: 34-44, 1961.

Özdemir, H. "Küreselleşme Avrupa Birliği ve Türkiye Üçgeninde Kimlik Parçalanması ve Kimlik Yönetişimi," **Uluslararası İlişkiler**. 3, 9: 173-203, Bahar 2006.

Özdemir, H. **100 Soruda Hükümet Sistemleri**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018

Özer, M. A. "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi," **Sayıştay Dergisi**. 59: 3-46, 2005.

Özer, M. A. "Yönetişim Üzerine Notlar," **Sayıştay Dergisi**. 63: 59-89, Ekim-Aralık 2006.

Özer, M. A. "Küreselleşme Kıskacında Yönetim," **Çimento İşveren Dergisi**. 22, 4: 22-39, Temmuz 2008.

Özer, M. A. "Örgütsel Karar Verme ve Yönetişim," **Türk İdare Dergisi**. 475: 147-170, Aralık 2012.

Özer, M. A. **Yeni Kamu Yönetimi**. Ankara: Gazi Kitapevi, 2015

Özer, M. A. & B. Özmen. "Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi," **Strategic Public Management Journal**. 3, Özel Sayı: 17-34, 2017.

Özgüldür, S. & Y. Özgüldür. "1876 Anayasası'nın Hazırlanmasında Mithat Paşa'nın Rolü ve Fonksiyonu," **Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**. 5: 311-348, 1994.

Öztürk, N. K. "Amerikan Başkanlık Sistemi ve Bürokrasi," **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim**: 199-247. Ed. Y. Demirkaya. İstanbul: Hiperlink Yayınları, 2018.

Parla, T. **Demokrasi Anayasalar Partiler Ve Türkiye'nin Siyasal Rejimi**. İstanbul: Onur Yayınları, 1986

Perry, J. L. "Democracy and The New Public Service," *EGPA - European Group for Public Administration Milan Meeting*: 1-31. Milan: 2006.

Polater, Y. Z. "Modern Hükümet Sistemlerinden Yarı-Başkanlık Sistemi Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği," **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**. 0, 4: 133-175, 2014.

Polatoğlu, A. **Kamu Yönetimi (Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması)**. Ankara : Odtü Geliştirme Vakfı Yayıncılık ve İletişim A. Ş., 2001

Sadioğlu, U. "Alman Parlamenter/Yönetsel Federalizmi'nin Kamu Yönetimi Sistemi," **Kamu Yönetiminde Değişim**: 135-198. Ed. Y. Demirkaya. İstanbul: Hiperlink Yayınları, 2018.

Saklı, A. R. "Disiplinler Arası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi," **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 13, 2: 97-120, 2011.

Sakli, A. R. "The German and Bluntschli Influence on the Establishment of Public Administration," **Macrothink Institute Journal of Public Administration and Governance**. 3, 1: 153-167, 2013.

Sarıaslan, H. "Sistem Analizinin Temelleri," **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**. 39, 1: 51-63, 1984.

Sartori, G. **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**. Çev.: E. Özbudun. Ankara: Yetkin Yayınları, 1997

Saruhan, Ş. C. "1. Ünite Yönetim Düşüncesinin ve Uygulamalarının Gelişimi," **Yönetimde Güncel Yaklaşımlar**: 2-45. Ed. S. Besler & H. Z. Tonus. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2012.

Savcı, B. "1961 Anayasasının Müdîr Prensiplerine Ve Müesseselerine Mukayeseli Kısa Bir Bakış," **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**. 33, 1: 11-36, 1978.

Sevinç, B. "Strateji Kavramı ve Örgütlerde Bir Yönetim İlkesi Olarak Kullanılması," **Türk İdare Dergisi**. 479: 213-242, Aralık 2014.

Sezer, Ö. "Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme," **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**. 4, 8: 147-171, 2008.

Sobacı, M. Z. "Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler," **Yönetim Bilimleri Dergisi Journal of Administrative Sciences**. 6, 1: 103-119, 2008.

Stadtländer, Christian T. K. H. "Strategically Balanced Change: A Key Factor in Modern Management," **EJBO Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies**. 11, 1: 17-25, 2006.

Şahin, A. "Yönetim Kuramları ve Motivasyon İlişkisi," **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. 11: 523-547, 2004.

Şahin, A. "Kültürel Niteliklerimizin Türk Yönetsel Değerlerine Etkisi Ve Japon Z Teorisiyle Karşılaştırılması," **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. 7, 1: 177-198, 2005.

Şahin, Y. **Yönetim Bilimi Ve Türk Kamu Yönetimi**. Trabzon: Murathan Yayınevi, 2011

Şahin, E. "1982 Anayasasının Hazırlanış Sürecinde Başkanlık Sistemi Tartışmaları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi," **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**. 3, 4: 43-67, 2015.

Şahin Fırat, N. "Pozitivist Yaklaşımın Eğitim Yönetimi Alanına Yansıması, Alana Getirdiği Katkı ve Sınırlılıkları," **Dokuz Eylül Üniversitesi Buca Eğitim Fakültesi Dergisi**. 20: 40-51, 2006.

Şaylan, G. "Yönetim Biliminin Evrenselliği İle İlgili Bazı Düşünceler," **Amme İdare Dergisi**. 2, 11: 3-15, 1978.

Şaylan, G. "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları," **Amme İdaresi Dergisi**. 29, 3: 1-16, Eylül 1996.

Şaylan, G. "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler," **Amme İdaresi Dergisi**. 33, 2: 1-22, Haziran 2000.

Şen, İ. G. "1919'dan 2000'e Finlandiya: Anayasal ve Siyasi Gelişmeler," **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. 7, 2: 227-264, 2005.

Şencan, H. "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun," **Yasama Dergisi**. 1: 96-128, Nisan-Mayıs-Haziran 2006.

Şenel, A. **Siyasal Düşünceler Tarihi**. Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları, 1995

Şengül, R. "Henri Fayol'un Yönetim Düşüncesi Üzerine Notlar," **Yönetim ve Ekonomi**. 14, 2: 257-273, 2007.

Şeşen, Y. **Üniversite Kütüphanelerinde Toplam Kalite Yönetimi**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2018

Şirin, S. "Latin Amerika Başkanlık Sistemlerinden Bir Örnek: Bolivya'da Başkanlık Sistemi," **Anayasa Hukuku Dergisi**. 4, 8: 197-223, 2015.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı. "Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası," **IMF Niyet Mektubu 18 Ocak 2002**. *www.tcmb.gov.tr*. 2013. (5 Ocak 2019).

Tan, T. "Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması Ve Sorunlar," **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**. 50, 1: 335-353, 1995.

Taşar, M. O. ""Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" Ve Makro Ekonomik Etkilerinin Analizi," **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**. 3, 1: 76-97, 2010.

Taylor, F. W. **Bilimsel Yönetim İlkeleri**. Çev.: H. B. Akın. Konya: Çizgi, 1997

Tecim, V. "Sistem Yaklaşımı ve Soft Sistem Düşüncesi," **Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**. 19, 2: 75-100, 2004.

Tekeli, İ. "Çeşitli Sistem Yaklaşımları Ve Bunların İç İlişkileri Üstüne," **Amme İdaresi Dergisi**. 4, 4: 3-35, 1971.

TESK. "20 Nolu Genelge 03.03.1998 (Hizmet Standartları)," **TESK Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu**. *http://www.tesk.org.tr/tr/mevzuat/98/98020.php*. 1998. (11 Ocak 2019).

Teziç, E. **Anayasa Hukuku**. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2006

Tikveş, Ö. "Atatürk Döneminde "Hukuk Devleti"," **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. 2: 60-72, 1981.

Timuroğlu, V. "Mitolojide Devlet Bilgisi," **Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**. 1: 1-40, 2006.

Toksöz, F. **İyi Yönetişim El Kitabı**. Ed. F. Toksöz. İstanbul: TESEV Yayınları, 2008

Tomul, E. "Yönetim Kuramları," **Türk Eğitim Sistemi ve Okul Yönetimi**: 85-110. Ed. A. Ç. Sağlam. Ankara: Maya Akademi Yayın Dağıtım Eğitim Danışmanlık, 2013.

Tozlu, A. "Karar Verme Yaklaşımları Üzerinde Herbert Simon Hegemonyası," **Sayıştay Dergisi**. 102: 27-45, Temmuz - Eylül 2016.

Tozlu, A. ""Gerçek" Yeni Kamu Yönetimi Nedir?," **Türk İdare Dergisi**. 484: 331-350, Haziran 2017.

Tunçer, P. "Değişim Yönetimi Sürecinde Değişime Direnme," **Ondokuz Mayıs Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**. 32, 1: 373-406, 2013a.

Tunçer, P. "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi," **Türk İdare Dergisi**. 477: 285-302, 2013b.

Tunçkaşık, H. "Parlamenter Sistem: Teori, Pratik ve Tartışmalar," **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem**: 1-26. Ed. S. Gökçimen. Ankara: TBMM Basımevi, 2017a.

Tunçkaşık, H. "Siyasi İstikrar İle Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi," **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Başkanlık Sistemi**: 85-152. Ed. S. Gökçimen. Ankara: TBMM Basımevi, 2017b.

Turan, M. "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi," **Social Sciences Research Journal**. 7, 3: 42-91, 2018.

Turgut, K. "Küreselleşme Sürecinde Türkiye İçin Küresel Ortaklık Kriterleri Ve Sınırları," **Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm**: 27-303. Ed. H. Canpolat & A. Kesik. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2011.

Türe, F. "Parlamenter Sistemde Başbakanın Gücünü Belirleyen Etkenler," **Mülkiye Dergisi**. 27, 238: 193-211, 2003.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. "Mevzuat Bilgi Sistemi," *https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf*. [t.y.]. (06 Ağustos 2019).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı," *https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf*. [t.y.]. (02 Ağustos 2019).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı," *https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5678.html*. [t.y.] (Kanun No:5678). (02 Ağustos 2019).

Uslu, F. **Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine Göre Türk Anayasa Hukuku**. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019

Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005. "Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı," *http://www.bilgitoplumu.gov.tr/wp-content/uploads/2015/01/Sekizinci_Kalkinma_Plani.pdf*. [t.y.]. (12 Aralık 2018).

Waldo, D. **The Study of Public Administration**. Seventh Printing. USA: Random House INC, 1965

Wilson, W. "The Study of Administration," **Political Science Quarterly**. 2, 2: 197-222, 1887.

Yağmurlu, A. "Örgüt Kuramları ve İletişim," **Amme İdare Dergisi**. 37, 4: 31-55, 2004.

Yamaç, M. "İlk Anayasa (1876 Kanun-i Esasisi)," **Balkan Sosyal Bilimler Dergisi**. 3, 5: 54-68, 2014.

Yarbay, E. **Cumhurbaşkanlığı Sistemi: Yağmurdan Kaçarken Doluya Tutulmak**. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2017

Yayla, Y. **Anayasa Hukuku Ders Notları**. İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayın No:426, 1985

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000. "T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ," *http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Yedinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1996-2000.pdf*. [t.y.]. (11 Aralık 2018).

Yeşilbaş, M. "Toplam Kalite Yönetimi Bir Çıkış Yolu Mu, Hâkim İdeolojilerin Yeni Hizmetkârı mı?," **Türk İdare Dergisi**. 456: 25-54, Eylül 2007.

Yetim, N. "Küresel Üretim Yapılanmasına Kültürel Yanıtlar: Ulusal - Yerel?," **Doğu Batı Düşünce Dergisi**. 18: 129-139, 2002.

Yetiş, M. A. "Simon, Karmaşık Örgütlerin İncelenmesinde Yöntemler ve Modeller, Toplumsal Süreç Modelleri ve Toplumsal-Psikolojik Bakış Açısı- Karar Verme," **http://www.maliyetis.com**. *http://www.maliyetis.com/wp-content/uploads/2010/02/HerbetSimon1.pdf*. 2011. (28 Eylül 2018).

Yıldırım, M. "Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi," **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**. 6, 2: 380-397, 2009.

Yıldırım, H. **Parlamenter Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**. İstanbul: Pozitif Yayınları, 2017

Yıldız, A. "Başkanlık Sistemi ve Türkiye," **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. 5, 1: 1-14, Ocak 2015.

Yılmaz, A. "AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar," **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. 17: 215-240, Ocak 2007.

Yüksel, M. "Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine," **Ankara Barosu Dergisi**. 3: 145-160, 2000.

Zürcher, E. J. **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**. Çev.: Y. Saner Gönen. İstanbul: İletişim Yayınları, 1993