CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLATINDAKİ YENİDEN YAPILANMA YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMI İLE NE KADAR ÖRTÜŞMEKTEDİR?*

QUERYING HARMONY BETWEEN THE RESTRUCTURING OF THE PRESIDENTIAL ORGANIZATION AND THE NEW PUBLIC MANAGEMENT APPROACH

AYŞEGÜL SAYLAM**

ÖZET

Her hükümet sistemi, kendini meşrulaştıracak ve değerlerini taşıyacak teşkilatını yaratmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti, 2018 yılı ortasından itibaren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine resmen geçmiştir. Yeni sistem, kamu yönetiminde ciddi bir değişikliğe ve yeniden yapılanmaya yol açmıştır. Yeni sistemin idari sistemi, sonuç odaklı, hızlı, etkin, yalın, makamların azaltıldığı, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımın değerleriyle örtüşecek şekilde kamuyla paylaşılmıştır. Sistem değişikliğinin en önemli çehresi de Cumhurbaşkanlığı teşkilatı olmuştur. Çalışmanın amacı da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürütücüsü olan Cumhurbaşkanlığı teşkilatının fikri temellerinin YKİ yaklaşımı ile bağlarını açıklamaktadır. Bu kapsamda çalışmada YKİ yaklaşımının ortaya çıkışı, prensipleri, YKİ'nin desteklediği örgütsel yapı ve süreçler açıklanmış, ardından YKİ yaklaşımının değerleriyle örtüşen merkez teşkilatının özellikleri saptanmaya çalışılmıştır. Türk kamu yönetiminde, YKİ ile örtüşen uygulamalara da değinildikten sonra Cumhurbaşkanlığı teşkilatındaki kurumlar ve kurumların fikri temellerinin YKİ ile bağları irdelenmiş ve YKİ değerlerinin yeni Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ile ne kadar örtüştüğü tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı, Türk Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği

---

* Araştırma Makalesi.
Makale gönderim tarihi: 31.07.2019 Makale kabul tarihi: 03.10.2019

** Dr. Öğr. Üyesi, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
E-posta: aysegulk@hacettepe.edu.tr
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1737-6656

ABSTRACT

Each government system creates its own organization that will legitimize itself and carry its values. The Republic of Turkey was adopted Presidential Government System since mid-2018. The new system has led to a serious change and restructuring in public administration. The new system was shared with the public in a manner that is consistent with the values of the New Public Administration (NPM) approach, where the administrative system is result-oriented, fast, efficient and having less bureaucracy. The most important aspect of the system change was the Presidential Organization. The aim of this study is to explain the links between NPM and intellectual foundations of the Presidential Organization. In this context, the emergence of NPM approach, its principles, organizational structure and processes supported by NPM have been explained, and then the characteristics of the central organization fitting with the values of the NPM approach were tried to be determined. After mentioning the implementations of the NPM in the Turkish public administration, the intellectual foundations of the institutions in the Presidential Organization were examined with the NPM, and it was discussed how the NPM values fitting with the new Presidential Organization.

Keywords: *New Public Management, Presidential Government System, Presidential Organization, Turkish Public Administration.*

GİRİŞ

1970'li yıllardan itibaren ülkenin yaşadığı ekonomik ve siyasi sorunlar, kurumsal girişimcilerin siyasal sistemi ve anayasal düzeni sorgulamasına yol açmış ve bu amaca yönelik bazı girişimlerde bulunulmuştur. Günümüzde özellikle Ak Parti Hükümeti tarafından, yürütme sisteminin neden olduğu iki başlılığın, bürokratik vesayet ve/veya bürokratik oligarşinin, ekonominin yönetilmesinde ve devletin faaliyet alanlarında, kararların hızlı ve etkin alınmasında sorunlar yarattığı belirtilmiştir. Bu amaçla da bürokratik oligarşinin azaltılarak daha hızlı ve etkin bir yürütme ve kamu yönetimi ihtiyacı gerekçesiyle 2018 yılı ortasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Yeni sistem kamu bürokrasisinde ve onun kurumlarında ciddi bir yapılanma ve değişikliğe yol açmıştır. Mevcut sistemde yaşanan değişimin belki de en önemli yürütücüsü Cumhurbaşkanlığı teşkilatı olmuştur. Bu sistemin en önemli siyasal girişimcisi tarafından yeni yapı, "bürokratik oligarşinin azaltıldığı, hızlı karar alan, verim, sonuç- çözüm odaklı, yeniliklere uyum sağlayan, bürokratik engelleri kaldıran, yalın, yetki ve sorumluluk alanları net bir mekanizma[1]" olarak açıklanmıştır. Yeni sistemin lokomotifi olan Cumhurbaşkanlığı teşkilatının fikri temelleri Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımının prensiplerini taşımaktadır. Üstelik "anonim şirket gibi devleti yürütmek" sloganıyla da[2] bu sistemin değerlerinin YKİ ile meşrulaştırıldığı ileri sürülebilir. Bu kapsamda özellikle Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yeni sisteme hızlı bir şekilde geçilmiş, daha hızlı ve etkin bir kamu yönetimi için yürütme yetkisi Cumhurbaşkanının elinde toplanmış, Başbakanlık makamı kaldırılmış, yeni kurum/kuruluşlar ihdas edilmiş, bazıları lağvedilmiş, bazılarının da ilgili, ilişki ve bağlı kurum nitelikleri değiştirilmiş, bakanlıkların da niteliksel ve niceliksel özelliklerinde işlevselliklerini arttırmaya yönelik değişiklikler meydana getirilmiştir. Çalışmanın amacı da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin dönüşüm amiral gemisi olan Cumhurbaşkanlığı teşkilatının fikri temellerinin YKİ yaklaşımı ile bağlarının ne kadar örtüştüğünü açıklamaktır. Bu kapsamda da ilk olarak YKİ yaklaşımının ortaya çıkışı, prensipleri, kamu yönetiminin örgütsel yapı ve süreçlerinde olması gereken özellikleri açıklanmış, ardından YKİ yaklaşımının değerleriyle örtüşen merkezi yapının teşkilatının özellikleri saptanmaya çalışılmıştır. İkinci olarak, Türk kamu yönetiminde, YKİ ile örtüşen yeniden yapılanmaların somut uygulamaları açıklanmıştır. Son olarak Cumhurbaşkanlığı teşkilatındaki kurumlar ve kurumların fikri temellerinin YKİ ile bağları irdelenmiş ve değer-

1 Bkz. "Cumhurbaşkanı yeni sistemi anlatıyor-Cumhurbaşkanı İle Gündem Özel. 21.06.2018. https://www.youtube.com/watch?v=mcjKp55cH0U", (Erişim Tarihi: 15.02.2019).

2 Bkz. "Cumhurbaşkanı yeni sistemi anlatıyor-Cumhurbaşkanı İle Gündem Özel. 21.06.2018. https://www.youtube.com/watch?v=mcjKp55cH0U", (Erişim Tarihi: 15.02.2019).

lendirme kısmında YKİ değerlerinin yeni Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ile ne kadar örtüştüğü tartışılmıştır.

1. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMININ PRENSİPLERİ VE YAKLAŞIMIN KAMU YÖNETİMİ TEŞKİLATLANMASINA YÖNELİK ÖNERİLERİ

1970'li yıllarda, petrol krizinin ardından refah devletinin yaşadığı çıkmazlar sonucunda yeni iktisadi ve siyasi fikirlerin bir tezahürü olarak ortaya çıkan yaklaşım, özellikle OECD ülkelerinde, kamu hizmetlerindeki sorunlara karşı özel sektör yönetim ilkeleriyle örtüşen tavsiyelerde bulunmuştur. Kamu yönetimi alanındaki reformlar, yeni sağ tarafından büyük ölçüde ekonomik teoriye dayanan tutarlı kamu yönetimi eleştirisine dayanmıştır. Bir işletme gibi devletin yürütülmesi gerektiğini savunan yaklaşım, 1980 ve 1990'lı yıllarda uygulanan reformlarda ve hükümet programlarında modernleşme ile eş anlamda kullanılmaya başlamıştır (Eliassen ve Sitter, 2008: 100; Denhardt ve Denhardt, 2000: 550).

YKİ, belirli bir reform türüne göre şekillendirilmiş, tutarlı bir reform programı olarak ortaya çıkmamıştır[3]. Amerika'da Ronald Reagan Hükümeti (1980-1989) ve İngiltere'de Margaret Thatcher Hükümeti (1979- 1990)'ın yürüttüğü reformlar YKİ'nin en somut uygulamaları arasında yer almaktadır[4]. Ancak benzer politikalar Batı Avrupa'da, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde de vücut bulmuştur. Bu kavram daha sonra diğer hükümetlerin kamu yönetiminde yaptığı yeniden düzenleme programlarında kullanılmaya başlamıştır. Reform ve politikalarda temel vurgu, etkinlik, verimlilik ve etkililik (3E) üzerine olmuştur. Bir diğer deyişle, özel sektör yönetim ve örgütlenme fikirleri, ilkeleri ve modelleri, kamu sektörü örgütlerini yeniden düzenlemek ve hizmet sunumunun sağlanması için kullanılmaya başlamıştır (Eliassen ve Sitter, 2008: 99-100). YKİ reformlarında, katı kuralların kaldırılması, özelleştirme uygulamaları, yetkileri yarı özerk kuruluşlara ve/veya yerel yönetimlere devretme ve kamu tercihi girişimleri desteklen-

3 Bu kapsamda Lane (2000: 6-7), Yeni kamu işletmeciliğini, ideolojik olarak kör, tüm devlet programlarında yer alabilecek ve bütün hizmetlerde uygulanabilecek bir yaklaşım olarak açıklamıştır.

4 YKİ yaklaşımı daha çok Anglosakson ülkelerinden olan Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere'de, neoliberal politikalar ekseninde hükümet programlarında vücut bulmuştur. Harvey (2005) Neoliberal Devleti, sermaye ve insanın serbest dolaşımının sağlanması için engelleri kaldıran (vergi, tarife, gümrük vb.), piyasanın serbestçe hareket etmesi için görevler üstlenen, yalın ve etkin bir kamu yönetimi ile hareket eden bir yapı olarak tanımlamıştır. Neoliberal politikalar ise özerk ve özel sektör ilkeleri ile hareket eden kamu kurumlarını öneren, farklı örgütlenme modellerini sisteme dahil eden, sınırlı devlet, kaliteli kamu hizmeti ve etkin kamu yönetimi reformlarını desteklemektedir (ayrıntılı bilgi için bkz. Simonet, 2008).

miştir (Lan ve Rosenbloom, 1992: 535). Bu uygulamalara örnek ise performans yönetimi, kalite yönetimi, maliyet kontrolü, sonuç odaklı yönetim, müşteri memnuniyeti ölçümü, yarı piyasa mekanizmaları, misyon odaklı girişimci liderlik, deregülasyon, toplam kalite yönetimi, performans esaslı bütçeleme örnek verilebilir (Osborne and Gaebler, 1992; Ferlie vd., 1996).

YKİ uygulamaları 1990'lı yıllardan önce ortaya çıkmıştır. Ancak kamu yönetiminin nasıl dizayn edileceği, örgütleneceği, yöneticiliğine yönelik farklı varsayım ve değerleri içeren YKİ yaklaşımı, kavram olarak 1991 yılında Christopher Hood tarafından Birleşik Krallık yönetiminde meydana gelen değişiklikleri açıklamak için kullanılmıştır (Eliassen ve Sitter, 2008: 93). Lan ve Rosenbloom 1992 yılında Piyasa Temelli Kamu Yönetimi (Market-Based Public Administration), Osborne ve Gaebler 1993 yılında Girişimci İdare (Entrepreneurial Government), Pollitt 1990 yılında İşletmecilik (Managerialism), Terry 1998 yılında Neo İşletmecilik (Neomanagerialism) gibi farklı kavramlarla, temelde YKİ yaklaşımı ile örtüşen fikirlerle, kamu yönetimindeki sorunlara çareler üretmeye çalışmışlardır. Genel olarak YKİ yaklaşımının kamu yönetimine yönelik temel önerileri aşağıdaki gibi açıklanabilir:

- Kamu kurumlarının kendi aralarında ve diğer özel sektör kuruluşları arasında, daha çok rekabete vurgu yapılarak, kamu kurumları daha etkin ve verimli hale getirilebilir;
- İş ve süreçlerin işleyişinde özel sektör yönetim ilkeleri uygulanarak kamu örgütleri daha çalışır hale getirilmelidir;
- Kamu hizmetlerinin sunumunda ve kamu kaynağının kullanımında maliyet esaslı hareket edilmelidir;
- Kamu kurumlarının performansının ölçülmesinde daha açık ve ölçülebilir standartlar getirilmelidir (Hood, 1995: 97).
- Kamu kurumlarının etkinliğinin ölçülmesinde girdilerden çok çıktılar esas alınmalıdır;
- Kamu kurumları doğrudan mal ve hizmet üretimi yerine düzenleyici roller üstlenmeli, bu bağlamda özelleştirme özendirilmeli ve devlet daha çok genel kurallar koyarak politika üretimine odaklanmalıdır;
- Kamu kurumlarındaki yapının ihtiyaçları yerine, vatandaşın ihtiyaçlarına odaklanılarak onu müşteri gibi görüp, onun talepleri dikkate alınmalı, bu bağlamda yönetimde kalite kavramı esas alınarak, kurumların iş ve eylemlerinde şeffaflık sağlanmalıdır (Osborne ve Gaebler, 1993).
- Kamu yöneticileri, kamu işletmecileri olarak sade ve özelleştirilen devletin yürütücüsü olarak hareket etmelidir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 550).

- İdari reformların gerçekleştirilmesinde uluslararası diyalog ve de karşılaştırmalı çalışmalar yapılmalıdır (Lynn, 1998: 232).

Yukarıdaki önerilerden anlaşıldığı üzere YKİ yaklaşımı, iş çevresi ve stratejik amaçlar, performans yönetimi ve ölçüm sistemleri, yönetim ve yöneticiler, çalışanlar ve kurumsal kültür (Diefenbach, 2009) gibi yönetimin farklı alan ve kollarında varsayımlar ve değerler belirtmektedir. Bu kapsamda, kamu yönetiminin, YKİ yaklaşımı ekseninde, ne şekilde dizayn edileceği, örgütleneceği ve yönetilmesi gerektiği, bir diğer deyişle örgütsel yapı ve süreçlerinde olması gereken özellikler, farklı yazarlar tarafından birbirine benzer şekilde aşağıdaki gibi açıklanmıştır:

- Kamu kurumlarının yapı ve işleyişlerinde hiyerarşi, bürokrasi ve hantal mekanizmalar azaltılmalıdır. Takım (ekip) çalışması, katılımcı yönetim anlayışı, kalite çemberleri (quality circles) gibi katılımcı karar alma mekanizmaları bürokrasinin yapı ve işleyişlerinde daha çok yer edinmelidir (Osborne ve Gaebler, 1993)
- Kamu kurumlarının başarısı girdilerden çok çıktılarla ölçülmelidir. Bir diğer deyişle, kamu kurumlarının kontrolü daha önceden belirlenmiş çıktılara göre ölçülmelidir (Osborne ve Gaebler, 1993; Hood, 1995: 97).
- Kamu kurumlarında profesyonel yönetimin sağlanması, uzman ve profesyonel üst düzey yöneticilere yönetsel özerklik verilmesi, eylemlerinden sorumlu tutulması ve karar alma sürecinde, katılımcı yönetim anlayışının geliştirilmesi gerekmektedir (Hood, 1991; Osborne ve Gaebler, 1993). Dolayısıyla klasik kamu yönetimindeki güvenceli ve sürekli bürokrat yerine, profesyonel ve uzman, görev süresi sınırlı, üst düzey yönetici kadrosuyla yönetimin idare edilmesi gerekmektedir.
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rasyonel ve stratejik bir yaklaşım benimsetilerek, kurala yönelik bir yönetim tarzından amaca yönelik yönetim tarzına geçilmesi, kamu örgütlerindeki hiyerarşik düzeylerin azaltılarak daha yalın hale getirilmesi, malî ve yönetsel bazı yetkilerin onlara devredilmesi gerekmektedir (Ömürgönülşen, 2003: 22-24).
- Büyük kamu örgüt hiyerarşileri daha yatay ve düz hale getirilerek sadeleştirilmelidir. Kurumlar arası koordinasyon, işbirliği ve bilgi iletişimi artırılmalıdır (Dunleavy vd., 2006: 470).
- Projelerin hayata geçirilmesi için daha az hiyerarşik esnek yapılar özendirilmeli ve örgütsel yapılar yeniden düzenlenmelidir;
- Kurumlar daha hızlı karar alma süreçlerine ve işlerin eylemlere geçmesine odaklanmalıdır;

- Stratejik ve operasyonel (operational) yönetim gibi genel kabul görmüş yönetim kavramları formel ve standart hala getirilmelidir (Diefenbach, 2009: 897-898).
- Bürokratik mekanizmaların daha yalın hale getirilmesi için yönetsel sorumluluklar yerelleşmelidir. Bu bağlamda karar alma mekanizması, vatandaşa en yakın birim olmalıdır (Giauque, 2003: 573).

YKİ yaklaşımı, genel olarak yönetime ilişkin kararların daha hızlı alınması ve hizmetlerin daha etkin, verimli ve etkili verilmesi amacıyla idari sorumlulukların yerel veya özel sektöre devredilmesi gerektiğini savunmaktadır. Ancak uygulamada üniter devlet yapısını benimseyen, köklü merkezi idare geleneğine sahip ülkelerin merkez teşkilatlarında da bu yaklaşımının izlerini görmek mümkün olmaktadır. Dolayısıyla YKİ yaklaşımının, özellikle kamu politikalarının oluşturulması ve kararların daha hızlı verilmesi amacıyla, merkezi yönetimin örgütsel yapı ve işleyişlerinde de tavsiyeler öngördüğü açıktır. Bu bağlamda yukarıdaki bilgiler ekseninde, YKİ yaklaşımının, merkezi yönetim teşkilatlarının yapı ve işleyişlerine yönelik önerileri[5], aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Büyük kamu kurum ve kuruluşların hiyerarşik yapıları daha yatay ve düz hale getirilerek sade bir yapıya sahip olmalıdır.
- Kurumlar arasında koordinasyon, işbirliği ve bilgi iletişimi arttırılmalıdır.
- Merkezi yapıya sahip birimlerin bölüştürülerek daha küçük yönetilebilir ve profesyonel birimlere dönüştürülmesi gerekmektedir.
- Kamu kurumları, sonuç ve amaç odaklı hareket edecek mekanizmalara dönüştürülmelidir.
- Kurumlar, kamu politikalarının oluşturulmasında ve planlanması sürecinde katılımcıların görüşlerini alacak bir yapıya sahip olunmalıdır.
- Daha profesyonel ve uzman kurumlar aracılığı ile kamu politikaları oluşturulmalıdır.

5 Çalışma, yeni sistemdeki merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasındaki yetki paylaşımını YKİ yaklaşımı ekseninde değerlendiren bir çalışmayı konu almamaktadır. Bunun yerine yazıda, YKİ yaklaşımının öngördüğü teşkilat yapısının Cumhurbaşkanlığı teşkilatında (merkez yönetimin örgütlenmesinde) nasıl vücut bulduğu, yapılmak istenilenle uygulamanın ne kadar örtüştüğü tespit edilmeye çalışılmıştır. YKİ yaklaşımının desteklediği yerinden yönetim ilkesinin yeni sistemde nasıl vücut bulduğu ayrı bir çalışma konusudur. Üniter devlet yapısının gerekleri ve idarenin bütünlüğü ilkesi gibi değerlerin YKİ yaklaşımının prensipleriyle örtüşmeyecek sonuçlar doğurması da doğal karşılanabilir. Yürütmenin politika yapım sürecinde çok aktörlü bir yapıyı benimsemesi, işbirliği ve koordinasyona önem vermesi, kararların merkezileşmesini esnetmeye ve merkezi yönetim-yerinden yönetim arasında denge sağlamaya yardımcı olabilir.

- Kamu hizmetlerinin daha iyi verilmesi, kararların daha hızlı alınması ve projelerin hayata geçirilmesi amacıyla yetki ve sorumluluk alanları net, idari ve mali özerkliği olan yarı özerk kuruluşların merkez teşkilatında yer alması gerekmektedir.
- Bürokratik oligarşinin engellenmesi ve kararların daha hızlı alınması için klasik kamu yönetimindeki sürekli ve güvenceli üst kademe kamu yöneticileri yerine görev süresi yürütme ile sınırlı, profesyonel ve uzman üst kademe bürokratın yönetimde yer alması gerekmektedir.
- Kamu kurumlarında, özel sektörün yönetsel uygulama tarzlarına yaklaşan bir yönetsel süreç ve yapıyla hareket edilmelidir. Buna ek olarak kurumlar aracılığı ile YKİ prensiplerinin öngördüğü modern yönetim teknikleri, idari sistemlere dahil edilebilir.
- Merkez kuruluşların asli görevleri politika yapımıdır. Kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşa en yakın yarı özerk birimlerin görevlendirilmesi gerekmektedir.

Özetle, YKİ yaklaşımının kamu kurumlarının teşkilatlanmasında, örgütsel yapı ve süreçlerinde öngördüğü yapı daha az hiyerarşik, karar alma süreçleri hızlı, iletişim ve koordinasyonu yüksek, profesyonel, sonuç odaklı ve yarı özerk mekanizmalar olarak özetlenebilir.

2. TÜRKİYE'DEKİ YKİ UYGULAMALARI

1973 yılında yaşanan petrol krizi tüm dünyayı etkilediği gibi Türkiye'yi de etkilemiş, ülkede döviz girdisinin az olması, enerji yetersizliği, ihracat gücünün zayıf olması ve sanayi üretiminde iç piyasanın baskın olması ülkenin krize hazırlıklı yakalanmamasına yol açmıştır. Yaşanan olumsuz ekonomik göstergeler ve enflasyon, dış borçların ödemesinde de sorunlar yaratmıştır. Özetle ülke, 1980'li yıllara işsizlik, enflasyon, ödemeler dengesinde açıklar, siyasal istikrarsızlık ve toplumsal huzursuzluklar ile girmiştir (Kılıçbay, 1984: 175-176; Blitzer ve Baysan, 1990: 9). Bu dönemde yaşanan sorunlar hükümetleri çözüm arayışlarına yöneltmiş, 24 Ocak Kararları ile liberal prensipler ekseninde istikrar programları başlatılmıştır. YKİ ilkeleriyle örtüşen temel kamu politikaları, devletin ekonomideki rolünün azaltılması, özelleştirme, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) kendi kendini finanse edip devlete yük olmasının engellenmesi ve özelleştirilmesi, ekonomide dışa açılma olarak ortaya çıkmıştır. Neoliberal yapısal reformların uygulanması sonucunda birçok KİT özelleştirilmiş, kamu hizmetleri özelleştirilmiş, geleneksel bürokrasiden farklı yapılar olarak düzenleyici kurullar ortaya çıkmış ve devletin düzenleyici rolüne vurgu yapılmış, farklı bir kamu örgütlenmesi olarak devlet bakanlıklarının sayılarında da artış yaşanmıştır.

1980'li yıllarda devletin küçülmesine yönelik politikalar, uygulamada istenilen sonuçları vermemiştir. 1980-1990 yılları arasında devlet daha çok büyümüştür (Güler, 1996; Aktan, 1994). 1990'lı yıllarda daha önce yapılan icraatlar kötüye kullanılmış, dış borçlar, bankacılık sektörünün yaşadığı sıkıntılar, yolsuzluk, enflasyon ve mali krizle sonuçlanmıştır. 1999-2000'lere ülke daha çok borç ve bütçe açığı ile gelmiştir (Kaya, 2004: 39). 2000'li yıllarda 1980'li yıllarda başlayan neoliberal yapısal reformlara paralel AK Parti hükümeti ile birlikte Acil Eylem Planı adı altında yeni düzenlemeler getirilmiştir. İkinci Kuşak Yapısal Reformlar olarak adlandırılan bu reformlar, 1980'li yıllarda uygulamaya konulan neoliberal politika ve reformların bütünleyicisi olarak nitelendirilebilir (Ataay, 2007: 18). Bu dönemde devletin düzenleyici rolüne vurgu yapılmış, hizmetlerin daha verimli, etkili ve etkin verilmesi için kamu mekanizmalarının iş ve işleyişlerinde daha çok özel sektör ilkeleri vurgulanmıştır. Ekonomik konulara ilişkin karar alma yetkisi, yarı özerk ve paydaşların görüşlerini içeren mekanizmalar aracılığı ile yürütülmesi sağlanmıştır. Yanı sıra daha hızlı karar almak için yetkiler, vatandaşa en yakın birimlere doğru (özel sektör ve yerel yönetim birimlerine) aktarılmıştır. Özel ve kamu işbirlikleri desteklenmiş, mali disipline gidilmiş, performans yönetimi, stratejik yönetim, kalite yönetimi, performans esaslı bütçeleme gibi özel yönetim teknikleri özendirilmiştir. YKİ yaklaşımının somut yansımaları 5227 sayılı kanunlaşmamış "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı" ile meşruluk kazanmıştır. Bu tasarının uzantısı sayılabilecek düzenlemeler, 5302 Sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu", 5393 Sayılı "Belediye Kanunu", 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyeleri Kanunu", 5355 Sayılı "Mahalli İdare Birlikleri Kanunu", 5449 Sayılı "Bölge Kalkınma Ajansları Kanunu", 5018 Sayılı "Kamu Mali Yönetimi Temel Kanun Tasarısı", 5335 Sayılı "Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ve 2005 tarihli "Kamu Personel Kanunu Tasarısı"dır. Genel olarak bahsi geçen kanun ve kanunların uygulamasına yönelik çıkarılan yönetmeliklerde, kamu hizmetlerin yerine getirilmesinde verimlilik, etkililik, şeffaflık, hesap verebilirlik, özelleştirme, kamu özel sektör işbirliği, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, yetkileri yarı özerk kamu kuruluşlarına devretme veya yerel yönetim birliklerine aktarma, iç dış denetim gibi YKİ yaklaşımının öngördüğü modern yönetim teknikleri ve kavramları öne çıkmıştır. Bunlara ek olarak 2011 yılında 6223 sayılı YKİ değer ve ilkeleri ile örtüşen "Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri" ile alakalı Yetki Kanununda özellikle merkezi yönetime yönelik önemli değişiklikler gerçekleşmiştir. Bu kapsamda kanunla kamu hizmetlerinin dağılımında bakanlıklar arasındaki ilişkiler yeniden belirlenerek bakanlıkların sayılarında, isimlerinde, görev ve yetkilerinde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Kanuna dayanılarak çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerle (KHK), bakanlıklar yeniden

yapılandırılarak bakanlıkların niceliklerinde ve niteliklerinde (bazı bakanlıklar birleştirilmiş, bazıları kaldırılmış, yeni bakanlıklar kurulmuş) değişiklikler tezahür etmiş, bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum veya kuruluşları arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmiş ve Başbakanlığa bağlı bazı kurum ve/veya kuruluşlar ilgili icracı bakanlıklara bağlanmıştır. Buna ek olarak idarede yetki sorunları ortaya çıkaran, daha çok bürokrasiye neden olan devlet bakanları 643 sayılı KHK ile kaldırılmıştır. Son olarak bazı bakanlıkların teşkilat yapılarında da sadeleşmeye gidilmiştir. Özetle 2011 yılında hükümete verilen yetki ile çıkarılan KHK'lar ile özellikle merkezi düzeyde yapılan reformlarla bürokrasi, yeni kamu işletmeciliği ilkeleri ile örtüşecek şekilde daha sade ve yalın bir görünüm almış, yönetim daha homojen bir yapıya bürünmüştür. Ancak aynı sadeleşmeyi personel ve bütçe açısından da söyleyebilmek için farklı çalışmaların yapılması gerekmektedir (Ayrıntılı bilgi için bkz. Saylam ve Öktem, 2015; Saylam ve Ömürgönülşen, 2013).

3. YENİ SİSTEMDEKİ CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLATI VE YENİ ÖRGÜTLENMENİN FİKRİ TEMELLERİNİN YKİ İLE BAĞLARI

Ülkenin yaşadığı ekonomik, siyasi, bürokratik, sosyal vb. gelişmeler, siyasi girişimcileri sistem ve kurumlarda değişiklik yapması yönünde yetkilendirmiş ve 2018 Temmuz ayında Cumhurbaşkanının yemini ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine resmen geçilmiştir. Mevcut yapıdaki bürokrasinin bürokratik oligarşiye dönüştüğü, hantal yapısı itibari ile iş ve işleyiş süreçlerine engel olduğu dile getirilmiş, yeni Cumhurbaşkanlığı teşkilatıyla bu engellerin kaldırılacağı belirtilmiştir. Yeni sistemdeki devletin, hızlı karar alan, sonuç ve verim odaklı, yeniliklere uyum sağlayabilen, bürokratik engelleri kaldıran bir yapıya sahip olacağı açıklanarak anonim şirket gibi devletin yürütüleceği belirtilmiştir. Yeni yönetim modeli, YKİ yaklaşımı ile örtüşen "yalın, karar alma süreçleri hızlı, makamların azaltıldığı, yeniliklere hızlı uyum sağlayan, pratik, küresel rekabet gücü yüksek, dijital dönüşümü gerçekleştiren, yetki ve sorumluluk alanları net ve sonuç odaklı" bir yapı olan Cumhurbaşkanlığı teşkilatıyla vücut bulacağı açıklanmıştır[6]. Bir diğer deyişle, yeni sistemin Cumhurbaşkanlığı teşkilatında, idari ve mali özerkliği olan profesyonel farklı örgütlenme modellerinin ihdas edilmesi (Cumhurbaşkanlığı Ofisleri gibi), var olan yapıların sadeleştirilmesi veya lağvedilmesi (bakanlıkların yeniden yapılandırılması, bazı makamların lağvedilmesi gibi), daha hızlı karar alan yapıların benimsenmesi, Cumhurbaşkanlığı mekanizmasının işleyişinde işbirliği ve koordinasyona önem verilmesi (bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ve Politika Kurulları arasında) ve katılımcı bir

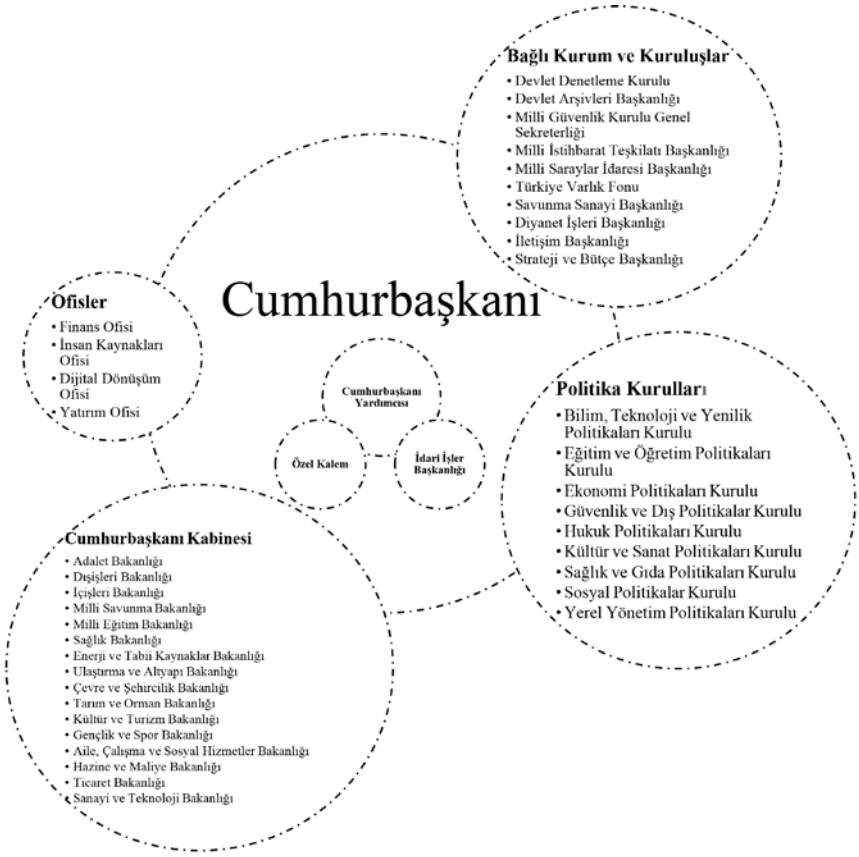
6 Bkz. "Cumhurbaşkanı yeni sistemi anlatıyor-Cumhurbaşkanı İle Gündem Özel". 21.06.2018. https://www.youtube.com/watch?v=mcjKp55cH0U, (Erişim Tarihi: 15.02.2019).

yönetim anlayışının benimsenmesi (Politika Kurulları gibi) açısından, teşkilatın YKİ prensiplerinin özelliklerini taşımaktadır. Eski sistemde Yürütme organı, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunu (başbakan ve bakanlar) ihtiva etmekteydi. Cumhurbaşkanı idari ve siyasi görevlerini temelde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı ile yerine getiriyordu. Genel Sekreterliğin teşkilatı ise "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Cumhurbaşkanlığı Danışmanı, Başyaverlik ve Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü"nden oluşmaktaydı (Günday, 2004: 368-369). 24.06.2018 tarihli seçimin ardından Anayasada yapılan bazı değişikliklerin de yürürlüğe girmesi ile birlikte reformlar yeni sisteme dahil edilmeye başlamıştır. Yeni sistemin özellikle Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içeren yasal düzenlemeleri, "703 Sayılı KHK, 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, 1 ve 2 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgeleri" olmuştur. Yapılan düzenlemelerle Başbakanlık makamı ve Bakanlar Kurulu lağvedilmiş, bu makama ait bazı kurum veya kuruluşlar, ilgili bakanlığa veya Cumhurbaşkanlığı'na bağlanmış, bakanlıklar yeniden yapılandırılmış ve bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum veya kuruluşlarında da değişiklikler meydana gelmiştir. 10.07.2018 tarihli 1 numaralı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisini, "kurullar, Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar, ofisler ve bakanlıklar" aracılığı ile icra etmeye başlamıştır. Bir diğer deyişle, yeni sistemin Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, politika yapım sürecinde, katılımcı bir anlayışla, işbirliği ve koordinasyona odaklanarak Cumhurbaşkanı, bakanlıklar, politika kurulları ve ofislerden oluşan bir yapıyı benimsemiştir (bkz. Şekil 2). 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37. maddesinde Cumhurbaşkanlığı'na bağlı kurum ve 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" olarak düzenlenmiştir[7]. Bunlara ek olarak 6771 sayılı Kanunla hayata geçirilen Anayasa değişikliği ile "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği" kaldırılmış, bunun yerine Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı makamı ihdas edilmiştir. Eski sistemde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği tarafından yapılan görevlerin bir kısmı yeni sistemde "İdari İşler Başkanlığı" tarafından yürütülmeye başlamıştır. En yüksek devlet memuru olarak belirlenen İdari İşler Başkanının hat yönetimi 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. Maddesi ile "Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü ile Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü" olarak belirlenmiştir (Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı için bkz. Şekil 1 ve Şekil 2). Son olarak 10.07.2018 tarihli 3 Sa-

7 "Genelkurmay Başkanlığı" 15.07.2018 tarihli 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile "Milli Savunma Bakanlığı"'na bağlanmıştır.

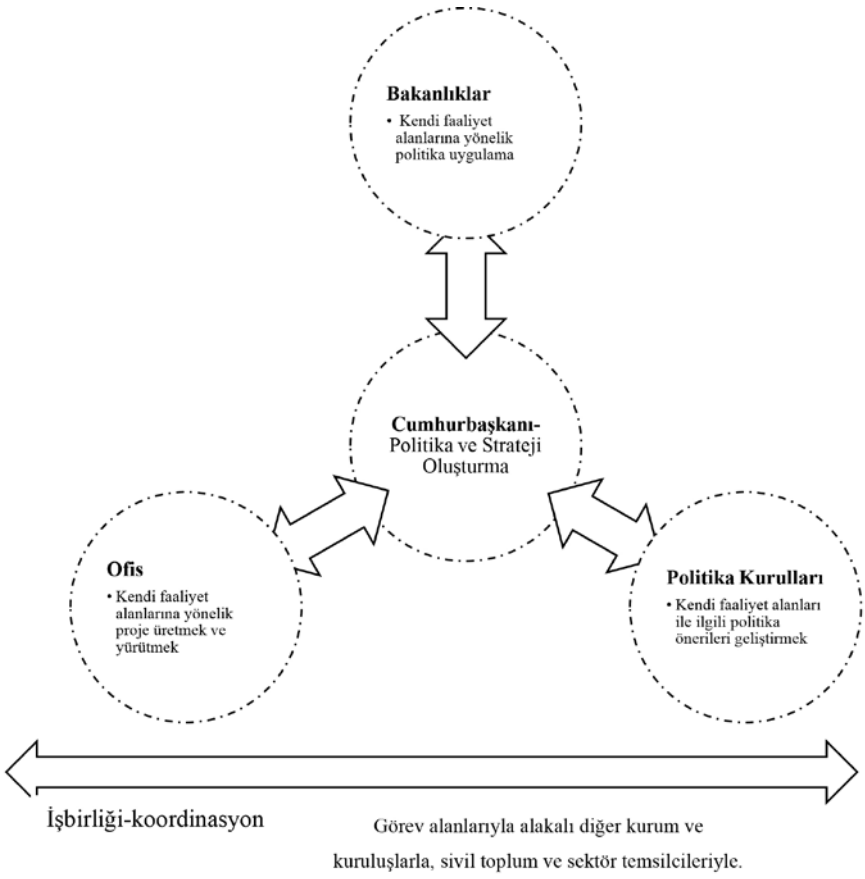
yılı "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile klasik kamu yönetimindeki güvenceli ve sürekli bürokrat yerine görev süresi yürütme yani Cumhurbaşkanı ile sınırlı üst kademe kamu yöneticilerinin atanması uygun görülmüştür.

Şekil 1. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı



Kaynak: 09.07.2018 tarihli 703 Sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"; 10.07.2018 tarihli 1 numaralı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" esas alınarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 2. Politika Yapım Sürecinde Cumhurbaşkanı, Bakanlıklar, Politika Kurulları ve Ofisler Arasındaki Roller



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

3.1. Bakanlıklara (Cumhurbaşkanlığı Kabinesi) Yönelik Düzenlemeler

Yeni sistemde mevcut bakanlıkların sayısı azaltılarak, bürokrasin azaltılması ve bakanlıkların işlevselliği arttırılmak istenmiş, bakanlıkların örgütlenmesinde hiyerarşinin azaltılarak daha sade ve yatay bir yapılanmaya sahip olacağı belirtilmiştir.[8] Bu kapsamda 703 Sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik

8 Bkz. "Cumhurbaşkanı yeni sistemi anlatıyor-Cumhurbaşkanı ile Gündem Özel". 21.06.2018. https://www.youtube.com/watch?v=mcjKp55cH0U, (Erişim Tarihi: 15.02.2019).

Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"; 10.07.2018 tarihli 1 numaralı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile hizmet bakanlıklarının sayısı 21'den, 16'ya indirilmiş, bazıları birleştirilmiş, bazı bakanlıkların teşkilat ve görevleri ile alakalı KHK'lar, bakanlıkların yeni ismine uygun olarak düzenlenmiş, bazılarının eski teşkilat ve görevleri hakkındaki kanun kaldırılmış, bazılarının ise yeniden yapılanmaya uygun olarak isimleri değiştirilmiştir. Teşkilat kanunlarının adı değişen Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın yeni adı Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın, Ticaret Bakanlığı; Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın, Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın, Aile, Çalışma, Sosyal Hizmetler Bakanlığı[9] olmuştur. Son olarak Ekonomi Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı kaldırılmış, bu bakanlıkların bazı birimleri görev alanlarıyla örtüşecek şekilde özellikle Ticaret Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı arasında dağıtılmıştır. Maliye Bakanlığı'nın Hazine Müsteşarlığının kaldırılmasıyla adı Hazine ve Maliye olarak değiştirilmiştir. Bunlara ek olarak Başbakanlık makamının kaldırılması, bakanlıkların yeniden yapılandırılması ile bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında da değişiklikler meydana gelmiştir. Bu kapsamda daha önceden başbakanlığa bağlı olan "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı", "Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı", "Yurtdışı Türkler ve Akraba Toplulukları Başkanlığı", "Vakıflar Genel Müdürlüğü", "Toplu Konut İdaresi Başkanlığı", "Diyanet İşleri Başkanlığı", "Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği" ve eski adı "Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı" olan "Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı" 15.07.2018 tarihli 4 numaralı "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ve 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgili bakanlığa veya Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Bunlara ek olarak 1 ve 2 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Genelgeleri ile 16 kurum veya kuruluşun ilgili oldukları bakanlıklar belirlenmiştir (ayrıntılı bilgi için bkz. Saylam, 2019).

3.2. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Bürokrasinin politika yapım sürecine vurgu yapan, idari ve mali özerkliğe sahip kurum veya kuruluşları vurgulayan farklı profesyonel kurum ve kuruluşların varlıklarını destekleyen YKİ yaklaşımının değerleriyle örtüşen yeni bir örgütlenme modeli olarak ofisler, Cumhurbaşkanlığı teşkilatında yerini almıştır. Projelerin

9 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde bakanlığın ismi "Çalışma, Sosyal Hizmet ve Aile Bakanlığı" iken, 04.08.2018 tarihli 15 Numaralı "Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"nin 4. maddesi uyarınca bakanlığın ismi "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmet Bakanlığı" olarak değiştirilmiştir.

geliştirilmesinde ve yürütülmesinde asli görevleri olan Cumhurbaşkanının arka bahçesi olarak da adlandırılabilecek ofisler, bürokrasiye takılmadan politikalara yön vermek amacıyla Türk kamu y**önetiminde ihdas edilmiştir.** Bu bağlamda 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 525. maddesiyle "Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip olarak Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi" kurulmuştur. Ofisler, YKİ'nin vurguladığı özel sektör yönetim tekniklerinin yürütücü ve uygulatıcı aracı olarak bazı görevler de üstlenmiştir. Bu kapsamda 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 527. maddesine göre "Dijital Dönüşüm Ofisinin temel görevi, Türkiye'de bürokrasinin azaltılması, kararların daha hızlı verilmesi amacıyla kamunun dijital dönüşümünü (e-devlet dönüşümü) koordine etmektir." Finans Ofisinin ise piyasanın daha etkin işlemesi amacıyla "ulusal ve uluslararası bankacılık ve finans sektörünü izlemek ve analizler yaparak raporlamaktır". İnsan Kaynakları Ofisinin temel görevi personel yönetiminden farklı olarak özel sektördeki insan kaynakları yönetim ve tekniklerine paralel olarak "Türkiye'nin insan kaynakları envanterini çıkartmak ve ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmek, kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellemelerini hayata geçirilmesi için projeler geliştirmek Türkiye'nin vizyonu, hedefleri ve öncelikleri doğrultusunda insan kaynağının geliştirilmesini sağlamaya yönelik projeler üretmek, özel yeteneklerin keşfini sağlamak ve yetenek yönetimi projelerini yürütmek, politika kurullarının önceledi̇ği alanlarda küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlamak, kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için gerekli olan projeler üretmek ve çalışmalar yapmak ve verimliliğin artırılması için insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar yapmaktır." Yatırım Ofisinin ise özel sektörün daha etkin gelişimini sağlamak amacıyla yatırımların arttırılması için her türlü bilgi ve verilerin erişilmesini ve oluşturulmasını sağlamak, gerekirse bu amaca yönelik ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği sağlamak, yatırımların özendirilmesini için çalışmalar yapmak, yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik yeniden düzenlemelere öneriler geliştirmek ve yatırımcıların karşılaşabilecekleri engel ve sorunları tespit ederek sorunların çözümüne yardımcı olunacak girişimleri üstlenmek gibi yetkilerle donatılmıştır.

Görüldüğü üzere yeni bir örgütlenme modeli olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, YKİ yönetim tekniklerini sisteme yerleştirme görevleri üstlenmektedir. Ofislerin idari ve mali özerkliğe sahip olması, politika yapım sürecinde öncül roller üstlenmesi, faaliyet alanlarına ilişkin konularda kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyon sağlaması, kararların daha hızlı alınması ve projelerin hayata geçirilmesi amacıyla da bürokrasiye takılmadan hareket etmesi açısından da YKİ'nin öngördüğü örgüt modeline uyduğu görülmek-

tedir. Bunlara ek olarak ofislerin, personel istihdamında uzman personel araması, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici özelliklerdeki işlerde dış kaynaklardan faydalanılarak yabancı danışman veya uzman istihdam etmesi, sözleşmeli personel olarak da insan kaynağını sağlaması ve iç denetçi istihdam edilebilmesi gibi personelin çalıştırılmasına ve görevlendirilmesine yönelik özellikleri de yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının değerleriyle örtüşmektedir.

3.3. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

YKİ'nin daha az bürokrasi ve daha hızlı karar kısmına odaklanan yeni sistemin bir diğer yeni örgütlenme modeli olarak adlandırılabilecek çıktısı, katılımcı yönetim anlayışıyla oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarıdır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 22. maddesi uyarınca, bu kurullar genel olarak politika önerileri geliştirme, kendi alanlarına yönelik diğer kurumların icrai faaliyetlerini izleme, politikalara yönelik ilerleme raporlarını hazırlama ve politika yapım sürecine paydaşların katılımını destekleyen görev ve sorumluluklarla donatılmıştır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 20. maddesi ile yeni sistemdeki 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 ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu" olarak sıralanmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından atanan en az üç üyeden oluşan kurulların genel görev ve yetkileri "Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek, geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak, küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek, görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek, görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak, Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak, bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak, görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmaktır."

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının, politika yapım sürecine odaklanması, projeleri ve kararları hızlı bir şekilde hayata geçirmeyi sağlamakla görevlendirilmesi, katılımcı yönetim zihniyeti ile oluşturulması, kurumlar arası iletişim ve

koordinasyona vurgu yapması ve farklı bir örgütlenme modeli olması açısından, YKİ'nin bir uygulaması olarak değerlendirmek mümkündür (politika yapım sürecinde Cumhurbaşkanı, bakanlıklar, politika kurulları ve ofisler arasındaki roller için bkz. Şekil 2).

DEĞERLENDİRME

Her tür hükümet politikalarına dahil edilebilecek, bu bağlamda ideolojik olarak tarafsız (kör) YKİ yaklaşımı, kamu yönetimin sorunlu alanlarına yönelik özel yönetim teknikleri gölgesinde öneriler yapan bir yaklaşım olarak kamu yönetiminde önemli değişimlere yol açmıştır. Türkiye de 1980'li yıllardan itibaren geleneksel bürokrasinin sorunlu alanlarına karşı YKİ yaklaşımının özellikleri ile örtüşecek uygulamaları sisteme dahil etmiştir. Özellikle 2000'li yıllardan itibaren uygulanan yapısal reformlarda bu yaklaşımın izlerini görmek mümkün olmuştur. 2018 yılında halk tarafından da onaylanarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Yeni sistemin yönetim modeli, YKİ yaklaşımının prensipleriyle örtüşen sade, bürokrasinin azaltıldığı, yeniliklere açık, hızlı uyum sağlayan, karar alma süreçleri hızlı, sonuç odaklı, rekabet yeteneği yüksek bir yapı olarak tanımlanmıştır. Uygulamada bu yapının en önemli görünür kurumları Cumhurbaşkanlığı teşkilatında vücut bulmuştur. Türk kamu yönetiminde yeni bir örgütlenme modeli olarak adlandırılabilecek Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin görev, yetki, personel istihdamı, çalışma usul ve esasları açısından YKİ yaklaşımının öngördüğü yapılara benzemektedir. Bir diğer deyişle, Cumhurbaşkanlığı teşkilatının daha çok strateji ve politika önerileri geliştiren bir yapıya bürünmesi, sistemine, profesyonel yönetime yönelik, uzman kişilerden oluşan idari ve mali özerkliği olan kurumları dahil etmesi, merkez yönetiminde, kurumlar arası işbirliğine ve koordinasyona önem vermesi ve katılımcı bir anlayışla profesyonel karar alması bakımından YKİ yaklaşımının prensiplerinin izlerini taşımaktadır. Yapılan düzenlemelerle, yürütmenin tek başlı bir karar mekanizmasına dönüştüğü, dolayısıyla YKİ değerleriyle uygun olmayacak şekilde merkezi yönetimin güçlendirildiği düşünülebilir. Ancak yeni sistemin, politika ve proje yapım sürecinde işbirliği ve koordinasyona odaklı çok aktörlü bir yapıyı öngörmesi, YKİ'nin katılımcı yönetimine paralel bir düzenlemedir (bkz. Şekil 2). Buna ek olarak bakanlıkların sayıları azaltılarak, yatay örgütlenmeye yönelik yeniden yapılanma uygulanmaya çalışılmıştır. Yeni sistemde bürokrasi daha yalın bir görünüm kazanarak ekonomi alanında görevli 6 bakanlık sayısı üçe indirilmiştir. Yatırım Ofisi, Ekonomi Politikaları Kurulu gibi yeni örgütlenmelerle daha hızlı, koordineli, yarı özerk kuruluşlarla ekonominin idame edilmesi düşünülmüştür. Uygulamada, yeni sistemin yeni örgütlenme modelleriyle hiyerarşi, bürokrasi ve hantal mekanizmalar azaltılarak YKİ'nin hızlı karar alan kamu yönetimi sis-

temine vurgu yaptığı açıktır. Bu kapsamda merkez teşkilatında yarı özerk kuruluşlar yetkilendirilerek kamu politikalarının oluşturulması sağlanmıştır. Nicelik olarak da bakanlık sayılarının azaltılması YKİ'nin ruhuna uygun bir düzenleme olmakla birlikte yeniden yapılanmanın, şu aşamada tam anlamıyla bürokrasiyi azalttığını ve verimliliği sağladığını ifade etmek mümkün görülmemektedir[10]. Çünkü Başbakanlığa bağlı birçok kurum ilgili bakanlığa veya Cumhurbaşkanlığı'na bağlanmıştır. Bakan yardımcılığı makamının, bakanlıklardaki sayısının da (eski Müsteşarlık makamına kıyasla) yeniden yapılanmanın ruhuna uygun olduğu düşünülemez. Bakanlıklardaki homojen ve yalın görüntünün personel, teşkilat ve bütçe bakımından aynı derecede sonuçlandığını söylemek için de yeni çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Örneğin "Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı" ve "Orman ve Su işleri Bakanlığı"nın birleştirilmesi ile oluşturulan "Tarım ve Orman Bakanlığı" ile "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı" ve "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı"nın bileştirilmesi ile oluşturulan "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmet Bakanlığı"nda, eski bakanlıkların teşkilat yapıları korunmuştur. Hazine Müsteşarlığı'nın lağvedilmesi ile oluşturulan Hazine ve Maliye Bakanlığı da büyük oranla mevcut teşkilat yapılarını muhafaza etmiştir. Kaldırılan Ekonomi Bakanlığı'nın teşkilat birimlerinin büyük çoğunluğu da Ticaret Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na devredilmiştir. "İçişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın" örgütlenmelerinde de YKİ yaklaşımına yönelik herhangi bir değişiklik yapıldığını söylemek de şu aşamada mümkün görülmemektedir. Bunlara ek olarak bakanlıklarda bazı kuruluşlar kaldırılmış, bazıları birleştirilerek tek bir birim olarak hizmet etmeye başlamıştır. Ancak bu sadeleşmenin yanı sıra bakanlıklarda Nükleer Enerji Genel Müdürlüğü, Nadir Toprak Elementleri Araştırma Enstitüsü, Türkiye Uzay Ajansı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü gibi yeni kurumlar, zamanın ruhuna ve ülke ihtiyaçlarına göre ihdas edilmiştir[11]. Ayrıca farklı örgütsel kültür, yapı ve kurumsallaşma düzeylerine sahip başbakanlığa bağlı kurum ve kuruluşların hizmet bakanlığı bünyesinde veya hizmet bakanlığı olarak hizmet etmesi (Hazine ve Maliye Bakanlığı gibi), bu kurum veya kuruluşların yeni kurumsal varlıklarına uyum sağlamalarında sancılar ortaya çıkarabilir. Bu kapsamda dönüşüm yaşayan örgütlerin, yeni örgütsel kültüre alışmaları için uzun bir süre gerekmektedir. Kurumsallaşmış örgütlerin de var olan yeni yapıda, nasıl bir etki

10 YKİ yaklaşımının öngördüğü yönetim ilkelerinin (etkinlik, etkililik gibi) veya değerlerinin sonuçlarını şu aşamada ölçmek mümkün değildir. Bu zaman gerektiren bir konudur. Ortaya çıkan sorunlar da sistemin işlerliğine göre yeniden şekillenecektir (yeniden müsteşarlık makamının ihdasının veya bakanlıklar arasında eşgüdümü sağlamakla yetkili bir bakan yardımcısının görevlendirilmesinin gündeme getirilmesi gibi). Ancak yeni sistemin merkezi bürokratik yapılanmasının fikri temellerinin bu yaklaşımla örtüştüğü açıktır.

11 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, bakanlık teşkilatlarındaki yeniden yapılanmaya yönelik ayrıntılı bilgi için bkz. Saylam, 2019.

yaratacağını zaman gösterecektir. Son olarak YKİ yaklaşımı yetki ve görevlerin açıkça belirtildiği kurumların varlığını savunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatındaki yeni örgütlenme modelleri, müşterek alanlardaki görev ve faaliyetlere ilişkin kurum ve kuruluşlarda koordinasyon ve işbirliğini sağlama ile yetkilendirilmiştir. Ancak uygulamada görev alanları örtüşen ofis, politika kurulu ve bakanlık örgütlenmeleri arasındaki yetki ve sorumlulukların, yeni sistemde yetki çatışmasına veya geçişmesine yol açmadan, işbirliği ve koordinasyonla sürdürülüp sürdürülmeyeceğini zaman gösterecektir.

KAYNAKÇA

04.08.2018 tarihli 15 Numaralı "Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi".

09.07.2018 tarihli 703 Sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname".

10.07.2018 tarihli 1 numaralı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi".

10.07.2018 tarihli 3 Sayılı "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi".

15.07.2018 tarihli "Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili 2018/1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi".

15.07.2018 tarihli 4 numaralı "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi".

24.07.2018 tarihli "Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili 2018/2 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi".

Aktan, C. C. (1994). **Gerçek Liberalizm Nedir?,** Mart Matbaacılık, İstanbul.

Ataay, F. (2007). **Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye'de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler**, De Ki Basım Yayım Ltd, Ankara.

Ayman Güler, B. (1996). **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi,** TODAİE Yayınları, Ankara.

Baysan, T. ve Blitzer, C. (1990). **Turkey's Trade Liberalization in the 1980s and Prospects for its Sustainability**, Editör: T. Arıcanlı ve D. Rodriki, The Political Economy of Turkey (s. 9-37), St.Martin's Press, New york.

Cumhurbaşkanı yeni sistemi anlatıyor-Cumhurbaşkanı ile Gündem Özel. 21.06.2018, https://www.youtube.com/watch?v=mcjKp55cH0U, (Erişim Tarihi: 15.03.2019).

Denhardt R. ve Denhardt J. V. (2000), "The New Public Service: Serving Rather Than Steering", **Public Administration Review**, 60(6), 549-559.

Diefenbach, T. (2009). "New public management in public sector organisations - the dark sides of managerialistic 'enlightenment'", **Public Administration,** 87 (4), 892-909.

Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler (2006). "New public management is dead. Long live digital-era governance", **Journal of Public Administration Research and Theory**, 16 (3). pp. 467-494.

Eliassen, K. A. ve Sitter N. (2008). **Understanding Public Management,** Sage Publications, London.

Ferlie, E., Asbrune, L., Fitzgerald, L. and Pettigrew, A. (1996). **The New Public Management in Action**, Oxford University Press, Oxford.

Giauque, D. (2003). "New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy", **International Review of Administrative Sciences**, 69 (4), 567-592.

Günday, M. (2004). İdare Hukuku**,** İmaj Yayınevi, Ankara.

Harvey, D. (2005). **A Brief History of Niberalism,** Oxford Press, United States.

Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons", **Public Administration**, 69, 3-19.

Hood, C. (1995). "The New Public Management In the 1980s: Variations on Theme. Accounting", **Organization and Society**, 20 (2/3), 93-109.

Kaya, A. (2004). **Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar,** Eğitim Kitabevi Yayınları, Konya.

Kılıçbay, A. (1984). **Türk Ekonomisi**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.

Lan, Z. ve Rosenbloom D. (1992). "Public Administration in Transition", **Public Administration Review**, 52 (6), 535-537.

Lane, J. E. (2000). **New Public Management**, Routledge, London.

Lynn, L. E (1998). "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy", **Public Administration Review,** 58(3), 231-237.

Osborne D. ve Gaebler, T. (1993). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming in the Public Sector**, Addison-Wesley, Massachusettes.

Ömürgönülşen, U. (2003). **Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği**, Editörler, M. Acar ve H. Özgür, Çağdaş Kamu Yönetimi 1 (s. 3-45). Nobel Yayınları, Ankara.

Pollitt, C. (1990). **Managerialism and The Public Services: The Anglo-American Experience**, Basil Blackwell, Oxford.

Saylam, A. (2019). **Kurumsal Kuram Ekseninde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakanlıkların Yeniden Yapılandırılması**, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 22, 129-148.

Saylam, A. ve Ö., Mustafa Kemal (2015). "Türk Kamu Yönetiminde Hizmet Bakanlığı Modeliyle Yeniden Yapılanma: Retrospektif Bir Yaklaşım Mı?", **Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi**, 5, 1- 20.

Saylam, A. ve Ömürgönülşen, U. (2013). "Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nden Avrupa Birliği Bakanlığı'na: Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Bakanlık Teşkilatlanması", **Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 25, 176- 194.

Simonet, D. (1998). "The New Public Management Theory and European Health-care Reforms", **Canadian Public Administration**, 51(4), 617-635.

Terry, L. D. (1998). "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement", **Public Administration Review**, 58 (3), 194-200.