

**TÜRKİYE'DE
YAPISAL
REFORMLAR**



Prof. Dr. Mustafa Erdoğan

**TÜRKİYE'DE YÜRÜTME
VE İDARENİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASI**

Tespitler ve Çözüm Önerileri

**LİBERAL PERSPEKTİF
RAPOR**

Sayı: 26
Eylül 2022



LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

Sayı: 26 • Eylül 2022

TÜRKİYE'DE YÜRÜTME VE İDARENİN
YENİDEN YAPILANDIRILMASI:
TESPİTLER VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Prof. Dr. Mustafa Erdoğan

© Özgürlük Araştırmaları Derneği, 2022

Bu çalışma National Endowment For Democracy ve Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi tarafından desteklenen Türkiye'de Yapısal Reformlar Projesi kapsamında hazırlanmıştır. Bu çalışmadaki görüşler yazara aittir; National Endowment For Democracy, Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi ve Özgürlük Araştırmaları Derneği'nin görüşlerini yansıtmaz

Özgürlük Araştırmaları Derneği

Çankaya Mah., Atatürk Bul., No: 160 D: 10 Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 www.oad.org.tr info@oad.org.tr

ozgurlukarastirmalari ozgurlikar



Prof. Dr. Mustafa Erdoğan

Mustafa Erdoğan 1956 yılında Trabzon'da doğdu. Hukuk alanındaki Lisans, Yüksek Lisans ve Doktora eğitimini Ankara Üniversitesi'nde tamamladı; 1991'de Doçent, 1997'de Profesör unvanını aldı. Kısa süren (1983-1985) idarî yargı hâkimliğinden sonra akademik mesleğe intisap etti. Sırasıyla Ankara Üniversitesi (1985-1990), Hacettepe Üniversitesi (1991-2010) ve İstanbul Ticaret Üniversitesi'nde (2010-2016) öğretim üyesi olarak çalıştı. Prof. Erdoğan 1997-98, 2003 ve 2007-2008 yıllarında Amerika Birleşik Devletleri'ndeki muhtelif üniversitelerde ve düşünce kuruluşlarında misafir araştırmacı olarak bulundu. Özgürlük Araştırmaları Derneği'nin (2014) ve Liberal Düşünce Topluluğu'nun (1993) kurucuları arasında yer aldı.

Türkiye Bilimler Akademisi'nin aslî üyesi olan Prof. Erdoğan'ın başlıca telif eserleri şunlardır:

Hukuk ve Adalet (2. b., 2022), *Liberal Perspektif* (2021), *Türk Anayasa Hukuku* (2. b., 2019), *Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar* (2. b., 2019), *Özgürlük, Hukuk ve Demokrasi* (2018), *İnsan Hakları: Teorisi ve Hukuku* (5. b., 2018), *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset* (9. b., 2016), *Anayasal Demokrasi* (12. b., 2015), *Özgürlük Perspektifinden Hukuk ve Demokrasi* (2013); *Aydınlanma, Modernlik ve Liberalizm* (2006); *Anayasa ve Özgürlük* (2002); *Demokrasi, Laiklik, Resmi İdeoloji* (2. b., 2000); *Liberal Toplum, Liberal Siyaset* (2. b., 1998); *Anayasacılık, Parlamentarizm, Silâhlı Kuvvetler* (1993).

İÇİNDEKİLER

1. Giriş.....	5
2. Türkiye’de İdarî Reform Çalışmaları.....	6
3. Yürütme ve İdareyle İlgili Sorunların Tanımlanması.....	8
3.1. Yürütme ve İdarenin Geleneksel Sorunları.....	8
3.2. Yeni Hükümet Sisteminin Yapısından Kaynaklanan Sorunlar.....	12
4. Yürütme ve İdarenin Yeniden Yapılandırılması için Öneriler.....	14
5. Sonuç.....	19
Kaynaklar.....	20

1. GİRİŞ

Bu çalışmanın konusu Türkiye’de yürütme ve idarenin hâlihazırdaki durumu hakkındaki tespit ve değerlendirmeler ışığında yürütme ve idarenin yeniden yapılandırılmasına ilişkin öneriler geliştirmektir. “Yürütme”, yasa- ma ve yargıyla birlikte, devletin üç ana işlev ve organından biridir. Yürütme işlevi, esas olarak, anayasa ve kanunlar çerçevesinde kamu politikaları- nın belirlenmesi ve uygulanması işlevidir. Daha bildik bir ifadeyle, yürütme devlet cihazının belirli temel siyasetler doğrultusunda sevk ve idaresi ve kamu işlerinin kanunlara uygun olarak görülmesi işidir.

Devlet sistemi içinde yürütme işlevi esas olarak biri siyasî diğeri idarî ol- mak üzere iki ana unsur tarafından yerine getirilir. Yürütmenin siyasî aya- ğını, doğrudan veya dolaylı olarak, seçimle göreve gelen ve yasalar çer- çevesinde temel siyasetleri belirleyip uygulayan hükümettir. Parlamenter sistemlerde hükümet düalist yapıdadır ve devlet başkanı (kral/kraliçe veya cumhurbaşkanı) ile başbakanın liderlik ettiği bakanlar kurulundan mey- dana gelir; buna karşılık başkanlık sisteminde “hükümet” başkan ve –uy- gulamada “bakan” olarak adlandırılan- yardımcılarında oluşur. Hükümet, yürütmenin ikinci ayağını oluşturan İdare -veya Kamu İdaresi- eliyle kanun- ları yürütür ve temel siyasetleri uygulamaya geçirir. Hükümet üyelerinden farklı olarak, kamu idaresi esas olarak atanmış profesyonel görevliler tara- fından yerine getirilir.

Türkiye’de yürütmenin siyasî unsuru, yani hükümetin yapılanması, yaklaşık Meşrutiyetten beri uygulanan parlamenter sisteme uygun olarak iki başlı bir şekilde oluşmuştur: devlet başkanı ve bakanlar kurulu. Cumhuriyet dö- neminde padişahın yerini cumhurbaşkanının aldığı bu modelde esas icracı

Türkiye’de yü- rütmenin siyasî unsuru, yani hü- kümetin yapılan- ması, yaklaşık Meşrutiyetten beri uygulanan parlamenter sis- teme uygun ola- rak iki başlı bir şekilde oluşmuş- tur: devlet baş-kanı ve bakanlar kurulu. Cumhu- riyet döneminde padişahın yerini cumhurbaşka- nının aldığı bu modelde esas icracı olan organ başbakanın başkanlığın- daki bakanlar kuruludur.

2017'deki kapsamlı Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesiyle birlikte hükümet sisteminin değişmesi sadece yürütmenin yapısı üzerinde etkili olmuş, yani yürütmede tekçi yapıya geçilmiş, ancak kamu idaresinin örgütsel yapısında ve işleyişinde esaslı bir değişikliğe gidilmemiştir. Böylece, genel oyla seçilen Cumhurbaşkanı tek başına hükümet politikalarını kararlaştırma yetkisine sahip hale gelmiştir.

olan organ başbakanın başkanlığındaki bakanlar kuruludur. Zaman içinde devlet sisteminin demokratikleşmesinin de etkisiyle başbakan ve bakanlar kurulunun konumu cumhurbaşkanı karşısında gitgide güçlenmiştir. Hükümet politikasının oluşturulması, başka bir deyişle temel siyasal kararların alınması esas olarak başbakanın başkanlığındaki bakanlar kurulunun sorumluluğundadır. Başkancı rejime¹ geçişi sağlayan 2017 Anayasa değişikliğinin, 2018 Temmuz'unda yürürlüğe girmesine kadar Türkiye'de yürütme organının üst yapısı 1924 Anayasasından beri esas olarak aynı kalmıştır.

Bu parlamenter sistemde, yürütmenin siyasî düzeyinin belirlediği hükümet politikası kamu idaresi dediğimiz merkezî hükümetin ana hizmet birimleri olan ve her birinin başında bir bakan bulunan bakanlıklar ile diğer özerk veya yarı-özerk kamu kurumları eliyle uygulamaya geçirilir. Türkiye'de kamu idaresinin örgütsel yapısının temelleri de Cumhuriyet öncesinde atılmıştır.

Nihayet 2017'deki kapsamlı Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesiyle birlikte hükümet sisteminin değişmesi sadece yürütmenin yapısı üzerinde etkili olmuş, yani yürütmede tekçi yapıya geçilmiş, ancak kamu idaresinin örgütsel yapısında ve işleyişinde esaslı bir değişikliğe gidilmemiştir. Böylece, genel oyla seçilen Cumhurbaşkanı tek başına hükümet politikalarını kararlaştırma yetkisine sahip hale gelmiştir. Bu yeni sistemde de ana hükümet departmanlarının başında "Bakan" adlı görevliler bulunmakla beraber bunlar parlamenter rejimdeki anlamında bakan, yani kendilerinin de aktif ve sorumlu katılımcıları oldukları kolektif bir heyet tarafından belirlenen bir politikayı yasama organına karşı kendi sorumlulukları çerçevesinde uygulayan siyasî aktörler, değildirler. Bunlar aslında başında buldukları bakanlığın görevlerini Cumhurbaşkanı adına ve onun talimatları çerçevesinde yerine getiren yardımcıları veya siyasî memurlardır. Buna karşılık, Başkancı rejime geçiş "bakanlık" denen ana hükümet departmanlarında esaslı bir değişikliğe yol açmamış, kamu idaresinin örgütsel ve işlevsel yapısı da eski durumunu büyük ölçüde korumuştur.

2. TÜRKİYE'DE İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI

Öteden beri Türkiye kamu idaresinin gerek örgütlenmesinde gerekse işleyişinde, başta aşırı merkezizetçilik, etkinlik ve verimlilik eksikliği, içe-ka-

¹ Bu sistemin niçin bir "başkanlık hükümet sistemi" olmadığı hakkında, bkz. Erdoğan 2021: 9-11

palılık ve yurttaşlarla hiyerarşik ilişki zihniyeti olmak üzere ciddi problemleri olmuştur. Esas olarak bu problemler sistemin demokratikleşmesiyle ve kamu yönetimine ilişkin anlayış ve uygulamalarda dünya çapında ortaya çıkan değişme ve gelişmelerle birlikte gitgide daha fazla göze çarpmaya başlamıştır. Bu durum Türk kamu yönetiminin yapı ve işleyişinde kısmî veya bütünsel nitelikte değişim arayışlarını motive etmiştir. Nitekim, 1930'lardan itibaren aralıklı olarak Türk kamu yönetimini kısmen veya tamamen yeniden yapılandırma amaçlı reform girişimleri olmuş, bu girişimler 2. Dünya Savaşı'ndan sonra çok-partili siyasete geçilmesinin de etkisiyle hız ve yoğunluk kazanmıştır.

İdarî reform çalışmaları 1961 Anayasasından sonra daha sistemli bir şekilde yürütülmeye başlamıştır. Bu girişimlere esas olmak üzere hazırlanan ilk kapsamlı rapor Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİ) ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) işbirliğiyle hazırlanıp 1963 yılında Başbakanlığa sunulmuş olan "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi"dir (MEHTAP). Esas itibarıyla kamu idaresinin aşırı merkezizetçi-bürokratik yapısına, israfa ve malî kaynak yetersizliklerine ve personel sorunlarına dikkat çeken bu raporun uygulanması mümkün olmamıştır. Benzer bir durum 1988-1990 yıllarında hazırlanmış olan ve kamu yönetiminin örgütsel ve malî yapısı, personel rejimi ve ayrıca yerel yönetimlerle ilgili sorunlar üzerinde yoğunlaşan "Kamu Yönetimi Araştırma Projesi" (KAYA) için de söz konusudur. Bunlar esas olarak kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği artırma amaçlı reform girişimleri idi. Ne yazık ki, bu girişimlerden işe yarar sonuçlar alınamamıştır (Aykaç & Yayman & Özer 2003: 162-168).

Kamu yönetimini yeniden yapılandırma yönündeki kapsamlı ve son zamanların en dikkate değer girişimi ise 2004 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) iktidarı tarafından gündeme getirilmiştir. Bu girişim bir yandan kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve şeffaflığın sağlanmasını, öbür yandan kamu yönetiminin kısmî demokratikleştirilmesini amaçlıyordu. Bu amaca uygun olarak 2004 reform girişimi genel olarak kamu idaresini ilkesel temelde yeniden düzenlemenin yanında özel olarak da yerel yönetimleri hem hizmetler ve yetkiler bakımından güçlendirmekle hem de yerel yönetimlerin üzerindeki vesayetin gevşetilmesiyle ilgiliydi. Ancak bu amaçla hazırlanıp Meclisten geçirilen kanunlar, başta 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olmak üzere, Cumhurbaşkanı engeline takılmış ve sonuçta sadece 5302

Türkiye’de devletin yürütme branşı aşırı merkezîyetçi bir şekilde örgütlenmiştir. Bu örgütlenmenin temeli Osmanlı devletinin son döneminde atılmıştır.

sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe konabilmiştir (Tan 2018: 140-142).²

3. YÜRÜTME VE İDAREYLE İLGİLİ SORUNLARIN TANIMLANMASI

Etkin, hukuka uygun işleyen ve demokratik kamu yönetimi perspektifi açısından bakıldığında, daha önceki reform girişimlerinin başarısız olmasının da etkisiyle, bugünkü durumda Türkiye’de yürütmenin gerek siyasî gerekse idarî düzeyi birçok temel problemle maluldür. Bu sorunların tespitine gelenekselleşmiş olanlarından başlayalım.

3.1. Yürütme ve İdarenin Geleneksel Sorunları

İlk olarak, Türkiye’de devletin yürütme branşı aşırı merkezîyetçi bir şekilde örgütlenmiştir. Bu örgütlenmenin temeli Osmanlı devletinin son döneminde atılmıştır. 1876 Anayasasından beri (m. 108) kamu idaresinin “tefrik-i vezaif” (görevlerin ayrılığı) ve “tevsî-i mezuniyet” (yetki genişliği) esaslarına göre örgütlenmesi öngörülmüştür. Buna uygun olarak yürürlükteki Anayasa da kamu idaresinin kuruluş ve işleyişinin “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esaslarına göre olacağını (m.123/2) ve illerin idaresinin yetki genişliği esaslarına dayanacağını (m. 126/2) belirtmektedir. Ne var ki, gerçekte ne mahallî idareler merkezî idare karşısında sahici bir özerkliğe sahiptir, ne de merkezî idarenin taşra teşkilâtının ana birimi olan il idareleri kendi yetki alanlarında inisiyatif ve yeterli bir serbestliğe sahiptirler (Erdoğan 2019: 149-151). Yerel yönetimlerin karar ve uygulama organları da merkezî yönetim gibi seçimle göreve gelmekle beraber, bunların hem yetkileri kısıtlıdır hem de merkezî idarenin sıkı vesayeti altında çalışmak durumundadırlar.

İkincisi, Anayasa her ne kadar kamu idaresinin örgütsel ve işlevsel bütünlüğünü öngörüyorsa da (m. 123/1), gerçekte idare her iki bakımdan da

² Söz konusu reform girişimi çerçevesinde TBMM’de kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Cumhurbaşkanı tarafından özetle şu gerekçelerle geri gönderilmiştir: (1) Yerel yönetimlerin genel, merkezî yönetimin ise özel görevli kılınması, (2) Merkezî yönetimin kaldırılan bazı taşra örgütlerinin yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi, (3) Üniter devlet modelinin zayıflatılması, (4) Kamu hizmetlerinin tamamına yakınının yerelleştirilmesinin veya özelleştirilmesinin yolunun açılması (Tan 2018: 141). Başka bir deyişle, Cumhurbaşkanı tam da kamu yönetiminde reform ihtiyacını reddetmiştir. .

dağınık bir manzara arz etmektedir. Bu durum zaman zaman Türk kamu idaresine ilişkin Anayasal bir ilke olan “idarenin bütünlüğü”nün gerekleriyle bağdaşmayan sonuçlar da doğurmaktadır.

Buna göre Türkiye’nin idarî örgütlenmesinin ana hatları şöyle özetlenebilir:

Türkiye’de aynı zamanda siyasî bir makam olan Cumhurbaşkanının başında bulunduğu merkezî idarenin başkent teşkilâtındaki ana hizmet birimleri bakanlıklardır. Cumhurbaşkanı ve “bakanlar” temel siyasetleri belirleyip esas olarak merkezî idare örgütü aracılığıyla uygulamaya koyan icracı birimlerdir. Hükümet merkezinde ayrıca Cumhurbaşkanına bağlı olan Genelkurmay Başkanlığı ile icraî yetkileri olmayan Devlet Denetleme Kurulu, Millî Güvenlik Kurulu, Danıştay ve Ekonomik ve Sosyal Konsey gibi yardımcı kuruluşlar da yer almaktadır. Merkezî yönetimin bütün ülkeye yayılmış olan taşra teşkilâtı ise esas olarak, başında merkezî hükümeti temsil eden mülkî amirlerin (sırasıyla vali ve kaymakamın) bulunduğu iki ana kademeden, yani iller ve ilçelerden oluşmaktadır. Bunlar da kamu hizmetlerini yürüten idarî birimlerdir.

Merkezî idarenin karşısında coğrafi ve işlevsel temelde örgütlenmiş olan adem-i merkezîyet idareleri yer almaktadır. Bunların coğrafi-mülkî esasa göre örgütlenmiş olanlarına mahallî idareler (veya, yerel yönetimler) denmektedir. Bunlar da il özel idaresi, belediye idaresi (büyükşehir belediyesi dahil), köy ve mahalleden ibarettir. İşlevsel temelde örgütlenmiş olan adem-i merkezîyet idareleri ise özerklik dereceleri, yetkilerinin kapsamı ve merkezî idareyle ilişkileri bakımından büyük bir çeşitlilik ve karmaşıklık göstermektedir. Tüzel kişiliğe sahip olan bu birimler “kamu kurumları” olarak da adlandırılmakta ve merkezî idare ile yerel yönetimlerin dışında kalan tüm kamu tüzel kişilerini kapsamaktadırlar. Bunların merkezî idare ile bağları “ilgili”, “bağlı”, “ilişkili” gibi farklı terimlerle ifade edilmektedir ve üzerlerindeki denetim yetkisinin yoğunluğu bakımından merkezî idareyle ilişkileri bazen hiyerarşiye yaklaşmaktadır. Bu kurumlar çok sayıdadır: TRT, PTT, SGK, TSE, DSİ, KGM, TÜBİTAK, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Üniversiteler, KİT’ler...

Esas olarak belli bir kamu hizmetini merkezî idareden kısmen bağımsız bir şekilde yerine getirmekle görevli ve yetkili olan kamu kurumları yanında, meslek örgütlerine kamusal kişilik kazandırılmış olan “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” da işlevsel temelde örgütlenmiş olan tüzel kişiliğe sahip adem-i merkezi hizmet birimleri de vardır. Barolar, Ticaret ve

Türkiye’de aynı zamanda siyasî bir makam olan Cumhurbaşkanının başında bulunduğu merkezî idarenin başkent teşkilâtındaki ana hizmet birimleri bakanlıklardır. Cumhurbaşkanı ve “bakanlar” temel siyasetleri belirleyip esas olarak merkezî idare örgütü aracılığıyla uygulamaya koyan icracı birimlerdir.

Türkiye idaresinin taşradaki yapılanması, bir yanda ana merkezî idare birimi olan il öbür yanda yerel yönetim organları olmak üzere, gereksiz bir iki başlılık sergilemekte, bu da hem kaynak israfına hem de kamu hizmetlerinin yürütülmesinde karmaşaya ve karışıklığa yol açmaktadır.

Sanayi Odaları, Tabip Odaları, Noterler gibi. Bunlar merkezî idarenin vesayet denetimine tâbidirler.

İdarî teşkilâtın son halkasında merkezî idare karşısında en geniş özerkliğe sahip olan Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Kamu İhale Kurumu gibi “bağımsız idarî otoriteler” yer almaktadır.

İdarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak “idarî kuruluşlar arasında, zorunlu olanlar dışında ayrıcalıklı statüler yaratılmaması gerekirken, (...) kamu kurumlarının statülerinde büyük bir dağınıklık gözlenmektedir.” (Tan 2018: 98) Yetkileri ve merkezî idareden özerklik dereceleri farklılaşan çok sayıda kamu kurum ve kuruluşu bulunmakta, bunlara zaman içinde sürekli olarak yenileri eklenmektedir. Bunların işlevsel önemlerine göre yetki ve görev bakımından belli bir ilke temelinde kademelenmiş oldukları da söylenebilir. Uygulamada da sadece merkezî idare ile ademi merkezî idareleri (yerel yönetimler ve özerk kamu kuruluşları) arasında değil, merkezî idarenin kendi hiyerarşik yapısı içinde yer alan farklı idarî birim ve makamlar arasında da işlevsel uyum zayıftır, bunların birbiriyle çelişen karar ve işlemleri alışılmış bir durumdur.

Üçüncüsü, Türkiye idaresinin taşradaki yapılanması, bir yanda ana merkezî idare birimi olan il öbür yanda yerel yönetim organları olmak üzere, gereksiz bir iki başlılık sergilemekte, bu da hem kaynak israfına hem de kamu hizmetlerinin yürütülmesinde karmaşaya ve karışıklığa yol açmaktadır. Öte yandan, bu ikili yapı içinde bile yerel yönetim organları da sahici anlamda özerk idarî birimler olmaktan uzaktırlar. Yerel yönetimlere Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın öngördüğüne yakın yetkiler veren 2004 yılındaki kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik reform girişimi de maalesef akamete uğramıştır.

Dördüncüsü, Türk kamu idaresinin homojen olmayan ve karmaşık personel rejimidir. Bu sistem içinde kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevleri yerine getiren kamu görevlileri gerek adları gerekse hukukî statüleri bakımından çeşitlilik göstermektedir. Kamu hizmetleri sadece Devlet Memurları Kanunu'na tâbi olan “memurlar” tarafından yürütülmemekte, başka kamu görevlileri de çalışmaktadır: sözleşmeli personel ve işçiler. Bu statü çeşitliliği kamu hizmetini yürütenler arasında hak ve görevler açısından da farklılıklar yaratmaktadır. İdarî personel içinde memurlar kamu hizmetinin profesyonel görevlileri sayılan güvenceli görevliler konu-

mundadırlar. (Kamu personel rejimi hakkında ayrıntı için, bkz. Tan 2018). Ancak her kamu görevlisi memur olmadığı için herkesin bu güvenceden faydalandığından söz edilemez.

Beşinci sorun “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları”yla ilgilidir. Bunlar kamu hayatı bakımından önemli sayılan belirli mesleklerde hem mesleğin icrasında belirli standartlara uyulmasını ve meslek disiplini sağlamak suretiyle bunlara kamunun güvenini sağlamak, hem de bu kuruluşlar üzerinde devletin gözetimini kolaylaştırmak amacıyla Anayasa tarafından kamusal kimliğe sahip kılınmışlardır. Ancak Türkiye’de avukatların meslekî örgütü olan baroların -ve belki doktorların meslek örgütlerinin- dışında kalan ve ticarî-iktisadî özelliği ağır basan kuruluşların “kamu kurumu niteliğinde” sayılmalarını gerektiren gerçek bir ihtiyaç olduğu şüphelidir. Esasen, bu örgütlerin varlığı zaten geniş ve karmaşık olan kamu idaresinin gereksiz yere şişmesine ve ayrıca devletin marjında bir özel çıkar ağının oluşmasına yol açmaktadır.

Altıncı sorun kamu ihale rejimidir. Kamu ihale rejimi devletin varlık satışları ile kamu alımlarını kapsamakta olup esas olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu tarafından düzenlenmiştir. Ancak, başlıca iki nedenle kamu ihaleleri gerektiği gibi şeffaf bir şekilde ve tarafsızlıkla yürütülmektedir. Bu nedenlerden biri, birçok büyük ölçekli kamu alımlarının Kamu İhale Kanunu kapsamı dışına çıkarılmış olmasıdır. İkinci neden, son yıllarda bu yasalarda sık sık değişiklikler yapılmasının yerleşik bir uygulama haline gelmiş olmasıdır. Devlet ve kamu kuruluşlarının yapım işleri ile mal ve hizmet alımlarında açıklık, şeffaflık ve tarafsızlığı gölgelemektedir. Ayrıca, Kamu İhale Kurumu yasal olarak (Kamu İhale Kanunu, m. 53) idarî ve malî özerkliğe sahip kılınmış olmakla beraber, uygulamada büyük ölçüde siyasî iktidarın etkisi altında karar aldığı unutulmamalıdır. (Bu konularda bkz. Emek 2020).

Yedinci sorun kamu idaresinin malî denetimi sorunudur. Hâlihazırdaki hukukî durum (Anayasa, m. 160) kamu idaresinin malî denetiminin esas olarak TBMM adına Sayıştay tarafından yapılmasını gerektirmekteyse de, uygulamada kamu harcamaları gerçek anlamda denetlenmemektedir. Bunun temel nedeni, Sayıştay üyelerinin TBMM tarafından seçilmesi için nitelikli çoğunluğun öngörülmemiş olması yüzünden kurumun siyasî iktidarın etkisine açık olmasıdır. Nitekim Sayıştay Kanunu'na göre, Sayıştay Başkanı ve üyeleri TBMM’de ilk turda tüm üyelerin, ikinci turda oylamaya katılanların

Başlıca iki nedenle kamu ihaleleri gerektiği gibi şeffaf bir şekilde ve tarafsızlıkla yürütülmektedir. Bu nedenlerden biri, birçok büyük ölçekli kamu alımlarının Kamu İhale Kanunu kapsamı dışına çıkarılmış olmasıdır. İkinci neden, son yıllarda bu yasalarda sık sık değişiklikler yapılmasının yerleşik bir uygulama haline gelmiş olmasıdır.

Bu yeni sistemle birlikte –daha tasarlanma aşamasındayken eleştirilenlerince öngörüldüğü gibi- sadece siyasî değil idarî alanda bile nihaî kararların tek bir kişi (Cumhurbaşkanı) tarafından alınması yüzünden, yürütme ve idarede bir yandan keyfilik ve kayırmacılık, öbür yandan etkinlikten uzaklaşma artık olağan uygulama haline almış bulunmaktadır.

salt çoğunluğu tarafından seçilmektedir. Üçüncü turda ise en yüksek oy alan seçilmektedir. Bunun pratik anlamı, TBMM’de siyasî çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisi veya partiler koalisyonunun, muhalefetin görüş ve kaygılarını dikkate almaksızın Sayıştay üyelerinin kimler olacağını tek başına belirleyebilmesidir.

3.2. Yeni Hükümet Sisteminin Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

Türkiye’de yürütme ve idareyle ilgili problemlerin bir kısmı da Türkiye’nin geleneksel hükümet sistemi modeli olan parlamentarizmin terk edilip, “cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” adı altında aslında başkancı bir rejime geçilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu rejim 2017 anayasa değişikliğinin tamamen yürürlüğe girdiği 2018 Temmuz’undan beri uygulanmaktadır. Bu yeni sistemle birlikte –daha tasarlanma aşamasındayken eleştirilenlerince öngörüldüğü gibi- sadece siyasî değil idarî alanda bile nihaî kararların tek bir kişi (Cumhurbaşkanı) tarafından alınması yüzünden, yürütme ve idarede bir yandan keyfilik ve kayırmacılık, öbür yandan etkinlikten uzaklaşma artık olağan uygulama haline almış bulunmaktadır.

Genel oyla seçilen tek bir kişiyi anayasal sistemin merkezine oturtan bu rejim, iddiasının aksine yürütmede etkinliği sağlamak şöyle dursun, Türkiye’yi daha da hantal, etkinlikten uzak ve keyfî bir devlet idaresine mahkûm etmiştir. Ayrıca, kabaca 2011’den itibaren başlamış olan demokrasi, sorumlu yönetim ve hukukun üstünlüğünden uzaklaşma eğilimi bu sistemle daha da hız ve yoğunluk kazanmıştır. Dahası, bu yeni dönemde Türkiye idaresi modernlik öncesini çağrıştıran kabile yönetimi benzeri bir duruma saplanmış bulunmaktadır.

Türkiye’nin içine sürüklendiği bu otoriter sistemde kendisini gösteren en temel sorun yürütmede ve kamu idaresinde kişisel yönetimin baskın hale gelmesidir. Kişiselci yönetim anlayış ve uygulamasından kaynaklanan sorunları somutlaştırmak istediğimizde şu başlıklar öne çıkmaktadır:

İlk olarak, “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” denen bu tuhaf sistem, “bakan” olarak adlandırılan daha siyasî nitelikli olanları dahil olmak üzere bütün kamu görevlilerinin inisiyatif almaktan ve sorumluluktan kaçınmalarına yol açmaktadır. Hemen hemen her konuda Cumhurbaşkanından ön izin veya onay alınmasının standart uygulama haline gelmesi devlet idaresinin hantallaştırması, verimsizleşmesi ve işlerin gecikmesiyle sonuçlanmaktadır.

Bu sistemin karakteristik özelliği olan kişiselci yönetimin başka bir sonucu, yürütme ve idarede sık sık değişen, yapılan yanlışları düzeltmek için yeniden yapılan düzenlemeler olmakta, bu da -yine vaat edilenin aksine- yönetimde istikrarsızlığa neden olmaktadır. Bu yap-boz sistemi keyfî yönetimi de beraberinde getirmektedir.

Yürütme ve idarede bütün yetkinin nihaî olarak tek bir kişide toplanması, kurallara bağlı yönetim anlayışının gitgide zayıflamasına yol açmakta ve “bakanlar” ve kamu görevlileri arasında tek yetkili “patron”u hoşnut etme arayışını teşvik etmektedir. Bu, bir yandan kamu görevlilerinin kuralları göz ardı etmelerine, öbür yandan onları yürütmenin –ve hatta devletin- patronu olan parti başkanı Cumhurbaşkanına sadakat yarışına girmeye sevk etmektedir. Bu durum aynı zamanda bürokrasinin tarafsızlığını son derece zayıflatan başta gelen etkidir.

Bu sistemde bugün kamu görevlileri kurallara değil genel oyla seçilen baş yöneticinin –sırf “halk tarafından seçilmiş” olduğu için- iyi niyetine ve “karizması”na güvenmektedirler. Bu da devlet idaresinde ve kamu yönetiminde uzmanlık bilgisine ve buna bağlı olarak ehliyet ve liyakate pek de ihtiyaç olmadığı anlayışını teşvik edip güçlendirmektedir. “Halk iradesini temsil eden başkan doğrusunu yapıyordur, ona güvenelim” duygusu, hem kamu görevlilerinde hukuka uyma duyarlılığını zayıflatmakta, hem de kamu yönetiminde ve genel olarak devlet idaresinde açıklık ve şeffaflığı önlemektedir.

Görevlerini yerine getirirken sadece “millî irade”yi temsil ettiği varsayılan cumhurbaşkanına sadakati önemsemeleri kamu görevlilerini ister istemez kamu hizmetlerinin vatandaşları tatmin edip etmediğini dikkate almayan bir kamusal duyarsızlık ve sorumsuzluk duygusuna sürüklemektedir.

Kamu görevlileriyle ilgili olarak işaret ettiğimiz bu tutum ve duygusal eğilimin elbette halk iradesini temsil ettiği varsayılan cumhurbaşkanında da karşılığı vardır. Hukukun ne dediğine bakmaksızın halk tarafından seçildiği için her şeyi yapabileceğini varsayan bir cumhurbaşkanında plebisitçi-otoriter eğilimin kuvvetlenmiş olması şaşırtıcı değildir. Nitekim cumhurbaşkanı Merkez Bankasının ve bağımsız idarî otoritelerin özerkliğine saygı göstermemek ve uzmanlık bilgisine itibar etmeyip işleri amatörce yürütmeye çalışmak yönünde eğilimler sergilediği gözlenmektedir. Hukukun çiğnenmesinde sakınca görülmemesi bu psikolojiyle ve davranışsal yönelimle de ilgilidir.

Yürütme ve idarede bütün yetkinin nihaî olarak tek bir kişide toplanması, kurallara bağlı yönetim anlayışının gitgide zayıflamasına yol açmakta ve “bakanlar” ve kamu görevlileri arasında tek yetkili “patron”u hoşnut etme arayışını teşvik etmektedir.

Bu arada, söz konusu kişiselci yönetim, yasama organının cumhurbaşkanı karşısında zayıflatılmış olmasının ve denge ve denetim mekanizmalarının eksik veya etkinlikten uzak olmasının da katkısıyla, Türkiye'nin sorununu dar anlamda yürütme ve idareyle sınırlı olmaktan çıkarmakta ve bütün bir devlet sistemini ilgilendiren bir rejim sorununa dönüştürmektedir.

Nihayet, parlamenter sistemin terk edilip başkanlıkçı rejime geçilmesi, tabiatı icabı, yasamanın yürütmeyi denetleme araçlarını da azaltmış, kalanları da zayıflatarak etkin araçlar olmaktan çıkarmış bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak, hâlihazırdaki fiilî durumda yürütme üzerinde hemen hemen hiç siyasî denetim yoktur.

4. YÜRÜTME VE İDARENİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI İÇİN ÖNERİLER

Türkiye'de bugün itibarıyla yürürlükte olan hükümet sistemi modeli, onu uygulayan kadronun modern yönetim anlayışıyla uyuşmayan zihniyetiyle birleşince, yürütme ve idarede kişiselleşmeye yol açmış bulunmaktadır. Kişiselleşme maalesef bir yandan siyasette ve idarede hukuk tanımayan keyfî bir yönetim sonucunu doğurmuş, öbür yandan da ehliyet ve liyakate dayanan profesyonel kamu yönetimini –hem anlayış hem de uygulama olarak- zayıflatmıştır. Böylece hâlihazırda Türkiye “demokratik hukuk devleti” idealiyle ve etkin yönetim ilkesiyle de bağdaşmayan kişisel sadakat temelli pre-modern yönetim zihniyetinin geri dönüş sürecini yaşamaktadır.

Bu genel çerçeve dâhilinde ve bir önceki başlıkta yer alan tespit ve değerlendirmeler ışığında, Türkiye'de yürütme ve idarenin yeniden yapılandırılmasına ilişkin önerilerimizi şu şekilde belirtebiliriz:

1. Hükümet Sistemi Değişikliği: Bu nedenle, genel olarak devlet sistemiyle olduğu gibi yürütme ve kamu idaresiyle ilgili sorunların da çözümü, en başta, hâlihazırda uygulanmakta olan otoriter-başkanlıkçı hükümet sisteminin terk edilmesini gerektirmektedir. Bu, Türkiye'de yürütmenin ve yasama-yürütme ilişkilerinin “rasyonelleştirilmiş parlamenterizm” anlayışına ve demokratik yönetim icaplarına uygun olarak yeniden yapılandırılması demektir. Hükümet sisteminin parlamenterizm yönünde değişmesiyle yürütme ve idarenin parlamenter denetimini de yeniden güçlendirecektir.³

³ Bu konuda ayrıntılı bir tahlil için, bkz. Erdoğan 2021.

2. Kamu Yönetiminin Yeni İlkeleri: Yürütmenin parlamenter rejim doğrultusunda yeniden yapılandırılmasına paralel olarak, Türkiye kamu idaresinin de yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Bu yeniden yapılandırmanın her şeyden önce kamu idaresinin örgütsel yapı ve işleyişine hâkim olacak bazı temel ilkelere dayandırılması bir zorunluluktur.

Yeni dönemde kamu yönetimine hâkim olması gereken belli başlı ilkeler şu şekilde belirtilebilir: karmaşık olmayan (sade) ve işlevsel bütünlüğe sahip bir idarî teşkilât, adem-i merkezîyet (desantralizasyon), kamu hizmetine girişte ve kamu hizmetlerinin sunumunda eşitlik ve tarafsızlık, hizmetlerin halka yakınlığı, işlem süreçlerine yurttaş katılımı, hizmette etkinlik ve kalite, şeffaf ve sorumlu yönetim (hesap-verirlik), hukuka uygunluk ve etkili yargı denetimi.

3. Merkezî İdare Teşkilâtı: Yukarıdaki ilkelerin kamu yönetiminde hayata geçirilebilmesi için en başta Türkiye'nin halihazırdaki karmaşık idarî teşkilâtının hem sadeleştirilmesine, hem de daha adem-i merkezî hale getirilmesine ihtiyaç vardır. Sadeleştirme işine merkezî idarede öteden beri gereksiz yere şişirilmiş olan bakanlık sayısının azaltılmasıyla başlanabilir. Merkezî idarede, ilgili oldukları konu veya hizmet bakımından şu veya bu ölçüde örtüşen ve dolayısıyla hem kaynak israfına hem de birbiriyle çelişen idarî uygulamalara neden olan bakanlıklara veya bakanlık-içi alt birimlere yer olmamalıdır.

Bu arada, kültür işlerinin bir bakanlığın münhasır veya kısmî görevleri kapsamında yer alması doğru değildir, bu işlerin sivil topluma bırakılması gerekir. Kısaca, merkezî idarede bir Kültür Bakanlığı veya kültüre de “bakan” bir bakanlık var olmamalıdır. Bunun yanında, ülkede dinî inanca dayalı farklılıkları kurumsallaştırmak (resmîleştirmek) suretiyle devletin tarafsızlığını ihlâl eden ve böylece bazı temel hak ihlâllerine zemin hazırlayan Diyanet İşleri Başkanlığı'nın da kaldırılması gerekir.

Öte yandan, merkezî idarede Millî Güvenlik Kurulu gibi kendi ayrı teşkilâtı olan bir yardımcı (danışma) kurumunun varlığı mantıkî bir nedene dayanmamaktadır. Gereksiz bir bürokrasiye yol açan Kurul'un başkanı Cumhurbaşkanının kendisi, üyelerinin çoğu da zaten “bakanlar” olduğuna göre, MGK bildirimleri yoluyla “hükümet” adeta kendi kendisine tavsiyede bulunmaktadır. Bu durumda, kurumun varlığı hem kaynak israfına yol açmakta, hem de düzenli toplantılarının sonunda kamuya deklare ettiği “tavsiyeler”i içeren bildirimleri ile anayasal-siyasal sisteme militarist bir renk katmaktadır.

Bu durum, çoğu yurttaşın zihninde MGK'nın –ve yalnızca onun- “Devlet adına” konuştuğu izlenimini doğurmakta veya güçlendirmektedir. Oysa millî güvenlikle ilgili konularda Cumhurbaşkanının (hükümetin), başta savunma bakanlığı olmak üzere emri altındaki her bakanlıktan, kamu kurum ve kuruluşlarından ve konunun diğer uzmanlarından bu konuda ihtiyaç duyduğu her türlü bilgiyi alması mümkündür.

4. Kamu Kurumları ve Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları:

Hizmet bakımından adem-i merkezîyet kurumlarından, yürüttükleri hizmetin niteliği ayrı birer kamu tüzel kişilik olarak kalmasını gerçekten gerektirenler dışında kalanların merkezî idare teşkilâtına –ilgili oldukları bakanlık örgütlerine- dahil edilmeleri veya duruma göre yerel yönetimlere devredilmeleri bunu tamamlayan bir diğer adım olacaktır. Kamu kurumlarından, iktidardaki partinin propaganda aracı olmaktan başka bir işe yaramadığı, partizan kayırmacılığın ve kaynak israfının tipik bir örneği olduğu bunca tecrübeyle sabit hale gelmiş olan TRT'nin kaldırılması (özelleştirilmesi) bir zorunluluk haline gelmiştir. Ayrıca, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu'nun (AKDITYK) da uygun bir veya birkaç devlet üniversitesinin bünyesine dâhil edilmesi düşünülmelidir. Bu arada, iktisadî teşebbüs niteliğinde olan kamu kurumlarının da tasfiyesi yoluna gidilmesi akıllıca bir yol olacaktır.

Kamu idaresini sadeleştirmenin bir yönünü de “kamu kurumu niteliğindeki” meslek kuruluşlarından barolar ve tabip odaları dışındakilerin kaldırılması teşkil edecektir. Bu arada barolar üstündeki merkezî idarenin aşırı vesayetine son verilmesi gerekir. Böylece, merkezî idare bakanlıklar ile az sayıda kamu kurumu ve bağımsız idarî otoritelerden oluşacaktır. Ancak, medya kuruluşlarını siyasî iktidar adına zapturapt altına almaya odaklanmış bir tür inzibat teşkilâtı mahiyetinde olan RTÜK başta olmak üzere, bağımsız idarî otoritelerin de bir kısmının kaldırılması uygun olacaktır.

5. Yerel yönetimler de bu şekilde merkezî yönetimden devralacağı hizmetler ve onların gerektirdiği yetkiler yanında, daha geniş vergilendirme ve bağımsız bütçe yetkisiyle donatılmalı, bu arada karar ve icra organlarının işlem ve faaliyetleri çok istisnâ haller dışında merkezî yönetimin onayına bağlı olmaktan çıkarılmalıdır. Keza, yerel yönetimlerin karar organlarının merkezî idare tarafından görevden alınmalarına ve bunların yerine merkezî idare tarafından atama yapılmasına da son verilmesi gerekir.

6. İdarî Usul: Hâlihazırda Anayasa'da ve İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nda yer alan dağınık bazı kurallar dışında kamu idaresinin işlem süreçlerini uni-

form (tekil, birleşik) bir şekilde belirleyip genel kurallara bağlayan kompakt bir düzenleme bulunmamaktadır. Pratik olarak bunun bir anlamı, idarenin işlem yaparken uyacağı usul kurallarının çoğunu kendisinin koyması, yani bu konuda oldukça geniş bir serbestiye sahip olmasıdır. Bu boşluk, öte yandan, idarî işlem sürecinde uniform bir usulün izlenmemesi, neredeyse her kurumun şu veya bu ölçüde farklı yol ve yöntemler izlemesi anlamına gelmektedir. Hem idarede etkinliği zayıflatan ve keyfiliğe imkân veren hem de kamu idaresinin muhatabı olan yurttaşlar için güvensizlik kaynağı oluşturan bu durumun yasama organı tarafından yapılacak genel bir idarî usul kanunuyla giderilmesine ihtiyaç vardır.

7. Kamu Personeli Rejimi: Türk kamu idaresinde bir süredir profesyonel ve tarafsız kamu görevliliği sistemini zayıflatan önemli bir gelişme işe alımda, atama ve yükseltmelerde ehliyet ve liyakatin yerini neredeyse tamamen Anayasaya ve hukuka değil de, başta Cumhurbaşkanı olmak üzere üstlere sadakatin ve partizanlığın alması olmuştur. Anayasal “kanun önünde eşitlik” (m. 10) ilkesine aykırı olarak, kamu hizmetine girişte objektif sınavlardan çok subjektif yargılara dayanan mülâkatların belirleyici hale gelmiş olması bunun bir örneği ve nedenidir. Kamu idaresine başvuranın ehliyet ve liyakatini ölçen objektif kriterlere dayalı sınavlarla kamu görevlisi alınması artık bir zorunluluk haline gelmiş bulunmaktadır.

Kamu yönetimine personel alımında Türkiye toplumunun kültürel çeşitlilik ve çoğulculuğunun gereklerini gözetilen bir politika izlenmesi (Acar 2020: 19-20), en başta din ve mezhep farklılığına dayanan ayrımcılıktan kesin olarak kaçınılması sağlanmalıdır. Esasen idarî teşkilâta yukarıda önerilen sadeleştirmenin yapılması kısmen bu amaçlara da hizmet etmiş olacaktır, ama personel sayısını kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi için makul olarak yeterli olan düzeyde tutmak amacıyla yine de yapılması gerekenler vardır.

Bugün itibarıyla hem gereksiz yere kabarıp olan kamu görevlilerinin sayısını azaltmak hem de kamu görevliliği statüsündeki çeşitliliği ortadan kaldırmak ve mümkün olduğunca standart statünün dışına çıkmamak gerekmektedir. Kamu görevliliğinde hâlihazırda yaşanan –memur, “kamu görevlisi”, sözleşmeli personel vb. şeklinde kendisini gösteren statü çeşitliliğinin yol açtığı dağınıklık, eşitsizlik ve performans farklılığını gidermek için kamu personel rejiminin kanunla üniform bir düzenlemeye bağlanması gerekir (Acar 2020: 34). Bu arada, memur disiplin hukukunun anayasaya sadakat

Kamu yönetimine personel alımında Türkiye toplumunun kültürel çeşitlilik ve çoğulculuğunun gereklerini gözetilen bir politika izlenmesi (Acar 2020: 19-20), en başta din ve mezhep farklılığına dayanan ayrımcılıktan kesin olarak kaçınılması sağlanmalıdır.

ve performans dışında kalan devletçi-milliyetçi ideolojik ilgi ve kaygılardan arındırılması sağlanmalıdır.

8. Bağımsız İdarî Otoriteler: Bağımsız idarî otoriteler ile Merkez Bankası yönetimine ve diğer üst düzey yöneticiliklere yapılacak atamaların Meclisin nitelikli çoğunluk onayına bağlanması (Erdoğan 2021: 45) ve ayrıca bu kurum ve kurulların üyelerine belirli süreli görev güvencesi getirilmesi gerekir. Böylelikle kamu siyasetinin oluşturulması bakımından artan önemleriyle adeta yeni (dördüncü) bir devlet işlevi veya yetkisi oluşturan (Loughlin 2010: 448) bu kurumlarda hem tarafsızlık sağlanacak, hem de demokratikleşmeleri sağlanacaktır.

9. Kamu İhale Rejimi: Kamu ihale rejimiyle ilgili olarak daha önce tespit ettiğimiz sorunların giderilmesi, ihale işlemlerinde hesap verilebilirlik ve şeffaflığı sağlayıcı ve ihaleleri rekabete açmaya dönük tedbirlerin alınmasına bağlıdır. Bunun için en başta istisna edilmiş olan yüksek hacimli ihaleleri de kapsayacak şekilde Kamu İhale Kanunu'nun kapsamını genişletmek, kısaca istisnaları kaldırmak gerekmektedir. Bunun yanında, ihale kanunlarında yapılacak değişikliklerin anayasal olarak nitelikli çoğunluk şartına bağlanması uygun olacaktır. Nihayet, ihale komisyonlarını siyasî baskılardan koruyacak yasal önlemlerin alınmasına ihtiyaç vardır (Emek 2020).

10. İdarenin Denetimi: Kamu idaresinin malî denetimi Türkiye Büyük Millet Meclisi adına anayasal bir kurum olan *Sayıştay* tarafından yapılmaktadır. Ancak, yukarıda işaret ettiğimiz gibi, *Sayıştay*'ın oluşum şekli ve raporlarının TBMM'de onaylanma prosedürü onun görevini yürütme organından veya parlamentodaki çoğunluktan bağımsız olarak yerine getirmesini bir ölçüde zorlaştırmaktadır. Bunun önüne geçmek için *Sayıştay* üyelerinin TBMM tarafından nitelikli çoğunlukla seçilmelerini öngören anayasal düzenlemeye ihtiyaç vardır. Bu arada, *Sayıştay*'ın Başkanının kim olacağını da Meclis değil *Sayıştay*'ın kendi üyeleri belirlemelidir. Ayrıca, *Sayıştay* denetim raporlarının Mecliste görüşülme usulünün parti gruplarının ve milletvekillerinin aktif katılımına imkân verecek şekilde düzenlenmesi ve denetim raporunun Meclisçe onayının nitelikli çoğunluk şartına bağlanması gerekmektedir.

İdarenin denetimi bakımından Kamu Denetçiliği Kurumunun konumu da önemlidir. Anayasada 2010 yılında yapılan değişikliğin (m. 74/4,5,6) getirdiği bu kurumun, özel Kanununa göre, hem hukuka uygunluk hem de "hakkaniyet" açısından inceleme ve denetim yapması öngörülmüştür. Ne var ki, Kurumun Başdenetçi'sinin yasama organı tarafından seçiminin nihaî olarak

Mecliste çoğunluğa sahip olan iktidar blokunun elinde olması, Kurumun etkin denetim yapması bakımından bir sorun teşkil etmektedir. Bu nedenle, kurumun etkin ve tarafsız görev yapabilmesi için ilk iki tur oylama için öngörülmüş olan nitelikli (üçte iki) çoğunluk şartından sonraki turlar için vazgeçilmemesini sağlayacak bir düzenleme yapılmasına ihtiyaç vardır.

5. SONUÇ

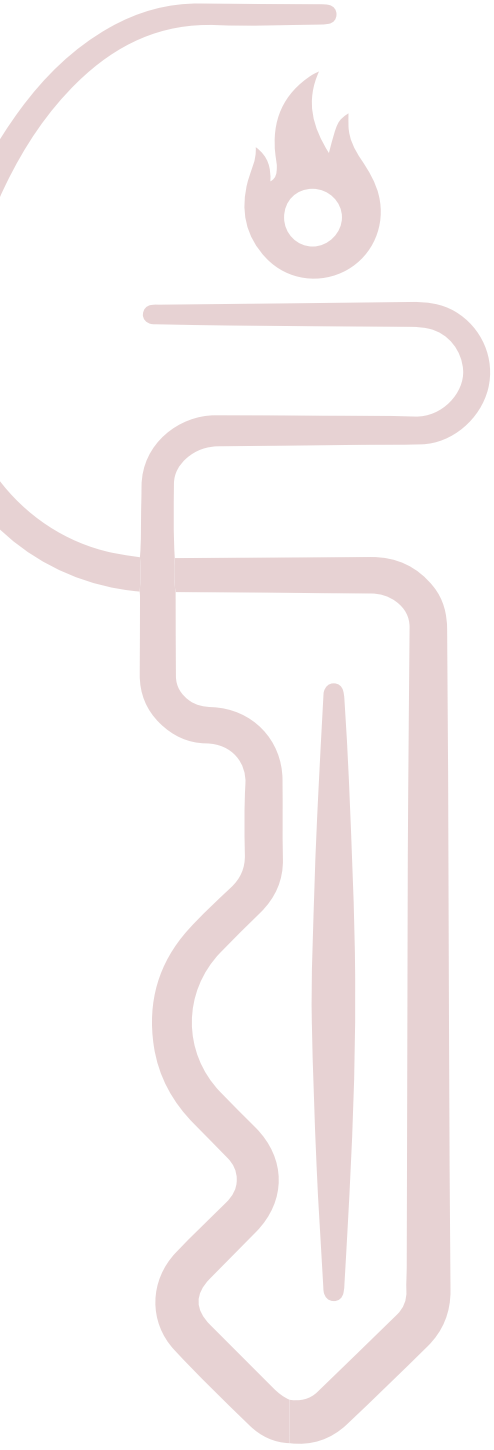
Türkiye'de öteden beri yürütme organının emrindeki bir uygulama cihazı olarak kamu idaresinin gerek örgütlenişinde gerekse işleyişinde rejimin Anayasal bir esası olan demokratik hukuk devletinin gerekleriyle ve ayrıca etkin, şeffaf ve sorumlu yönetim anlayışıyla bağdaşmayan hususlar olagelmıştır. Bu sorunların bir kısmı daha önceden siyasî ve idarî sorumlular tarafından fark edilmiş, bu nedenle Cumhuriyet'in "idare tarihi" kamu yönetiminin yeni anlayışlar ve ihtiyaçlara uyarlanması için büyüklü- küçüklü çabalarla geçmiş, bu yolda birçok reform girişimi gündeme gelmiştir. Ne yazık ki, bu girişimlerin çoğu çeşitli nedenlerle akim kalmış ve küçük ölçekli veya kısmî düzeltimlerle yetinmek zorunda kalınmıştır. Bu durum Türk kamu idaresinin reform ihtiyacını daha da acil hale getirmiştir.

Bugün Türkiye siyasî iktidarın değişmesine yol açabilecek bir genel seçimin arifesinde bulunmaktadır. Muhalefet bloğu 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen Başkancı rejimden ayrılarak "güçlendirilmiş" parlamenter sisteme dönüş vaadinde bulunmuş ve bu vadin gerektirdiği hazırlıkları yapmıştır. Şimdi hükümet sistemi değişikliği umudunun belirilmiş olması, bunu kamu idaresinin yeniden yapılandırılmasını da içeren kapsamlı bir reforma dönüştürmek için de bir fırsat yaratmış bulunmaktadır. Eğer bu ihtimal gerçekleşir ve sorumlu siyasî kadrolar tarafından iyi değerlendirilebilirse, böylece Türkiye'de devlet sisteminin Yürütme ayağının tümüyle yeniden düzenlenmesi ve bu çerçevede kamu yönetiminin de hem örgütsel hem de işlevsel olarak ve ilkesel temelde bir reforma tâbi tutulması mümkün olabilir. Ama eğer yakın gelecekteki muhtemel bir iktidar ve dolayısıyla "hükümet sistemi" değişikliği kamu yönetiminin de yeniden yapılandırılması için bir vesile yapılmaz veya yapılamazsa, çok muhtemeldir ki bu mesele maalesef daha uzun bir süre sürüncemede kalacaktır. Onun için, muhalefet bloğunun muhtemel bir iktidar değişimi beklentisine bağlı hazırlıklarının kapsamını, kamu idaresinin baştan beri vurguladığımız esaslar doğrultusunda yeniden düzenlenmesini de içerecek şekilde genişletmesi önerilir.

Eğer yakın gelecekteki muhtemel bir iktidar ve dolayısıyla "hükümet sistemi" değişikliği kamu yönetiminin de yeniden yapılandırılması için bir vesile yapılmaz veya yapılamazsa, çok muhtemeldir ki bu mesele maalesef daha uzun bir süre sürüncemede kalacaktır. Onun için, muhalefet bloğunun muhtemel bir iktidar değişimi beklentisine bağlı hazırlıklarının kapsamını, kamu idaresinin baştan beri vurguladığımız esaslar doğrultusunda yeniden düzenlenmesini de içerecek şekilde genişletmesi önerilir.

KAYNAKLAR

- Acar, Muhittin (2020), *Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı*, Liberal Perspektif Rapor, Özgürlük Araştırmaları Derneği yayını.
- Aykaç, B. & Yayman, H.& Özer, M. A. (2003), "Türkiye'de İdarî reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", *G.Ü. İİBF Dergisi*, Yıl 5, Sayı 2, ss.153-179.
- Emek, Uğur (2020), *Kamu İhalelerinde Rekabet ve Şeffaflık*, Liberal Perspektif Rapor, Özgürlük Araştırmaları Derneği yayını.
- Erdoğan, Mustafa (2021), *Türkiye'de Hükümet Sistemi ve Siyasî Rejim İçin Yeni Bir Perspektif*, Özgürlük Araştırmaları Derneği yayını
- Erdoğan, Mustafa (2019), *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Hukuk Yayınları, 2. b.).
- Loughlin, Martin (2010), *Foundations of Public Law* (Oxford & New York: Oxford University Press).
- Tan, Turgut (2018), *İdare Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 7. b.).



LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

Sayı: 26 | Eylül 2022

TÜRKİYE'DE YÜRÜTME VE İDARENİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Tespitler ve Çözüm Önerileri

Prof. Dr. Mustafa Erdoğan

www.yapisalreformlar.com



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world



**FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION** For Freedom.
Türkiye