



TÜRK KAMU YÖNETİMİ DERGİSİ

Turkish Journal of Public Administration





TÜRK KAMU YÖNETİMİ DERGİSİ (TUJPA)
TURKISH JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Cilt 2, Sayı 1, Yıl 2021
Volume 2, Issue 1, Year 2021
ISSN: 2757-6191

Sahibi / Owner
Vedat YILMAZ-Abdullah AYDIN
Aziz BELLİ-Berat AKINCI

Genel Editörler / General Editors
Doç. Dr. Vedat YILMAZ
Doç. Dr. Abdullah AYDIN
Doç. Dr. Aziz BELLİ
Dr. Öğr. Üyesi. Berat AKINCI

İletişim / Contact:
Türk Kamu Yönetimi Dergisi Editörlüğü E-mail:
turkkamuyonetimi@gmail.com
Web: <http://www.tujpa.com/index.php/journal>

Yayıncı / Publisher

**Vedat YILMAZ-Abdullah AYDIN
Aziz BELLİ-Berat AKINCI**

Genel Editörler / General Editors

**Assoc. Prof. Dr. Vedat YILMAZ
Assoc. Prof. Dr. Abdullah AYDIN
Assoc. Prof. Dr. Aziz BELLİ
Asst. Prof. Dr. Berat AKINCI**

Alan Editörleri / Departmental Editors

Kentsel Dönüşüm Pol.ve Yön. / Urban Transformation Politics and Management : Prof. Dr. A. Menaf TURAN
Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi / Organizational Behavior And Administration Psychology : Prof. Dr. Ferit İZCİ
Siyaset Bilimi / Political Science : Prof. Dr. Gökhan TUNCEL
Kamu Mali Yönetimi / Public Financial Management : Prof. Dr. Veysel EREN
Kentsel Alan Yönetimi / Urban Management : Prof. Dr. Yakup BULUT
Göç Yönetimi ve Politikaları / Immigration Politics and Management : Assoc. Prof. Dr. Abdullah AYDIN
Siyasal Katılım ve Demokrasi / Political Participation and Democracy : Assoc. Prof. Dr. Abdullah AYDIN
Uluslararası İlişkiler / International Relations : Assoc. Prof. Dr. Abdullah AYDIN
Sosyal Hizmetler / Social Services : Assoc. Prof. Dr. Abdolvahap AKINCI
Yönetim Bilimleri / Management Sciences : Assoc. Prof. Dr. Ahmet TUNÇ
Çevre Yönetimi ve Politikaları / Environmental Politics and Management : Assoc. Prof. Dr. Aziz BELLİ
Yerel Katılım ve Demokrasi / Local Participation and Democracy : Assoc. Prof. Dr. Aziz BELLİ
Yerel Siyaset / Local Politics : Assoc. Prof. Dr. Aziz BELLİ
Avrupa Birliği / European Union : Assoc. Prof. Dr. Osman AĞIR
Afet Yönetimi ve Politikaları / Disaster Politics and Management : Assoc. Prof. Dr. Vedat YILMAZ
Yerel Yönetimler / Local Governments : Assoc. Prof. Dr. Vedat YILMAZ
Kent Politikaları / Urban Politics : Assoc. Prof. Dr. Vedat YILMAZ
Yönetim Hukuku / Administrative Law : Asst. Prof. Dr. Bayram DOĞAN
Kamu – Özel İşbirliği / Public – Private Partnership : Asst. Prof. Dr. Bekir GÜNDOĞMUŞ
İnsan Kaynakları Yönetimi / Human Resources Management: Asst. Prof. Dr. Berat AKINCI
Kamu Politikaları / Public Policies : Asst. Prof. Dr. Berat AKINCI
Örgütsel Psikanaliz / Organisational Psychoanalysis : Asst. Prof. Dr. Berat AKINCI
Yönetim Tarihi / History of Management : Asst. Prof. Dr. Hikmet Selahattin GEZİCİ
Uluslararası Politikalar / International Politics: Asst. Prof. Dr. Konuralp SEZGİLİ
Uluslararası Ticaret / International Trade : Asst. Prof. Dr. Murat DUZCU
Yönetişim ve Sosyal Politika / Governance And Social Policy : Asst. Prof. Dr. Yıldız ATMACA

YAYIN KURULU / EDITORIAL BOARD

Doç. Dr. Vedat YILMAZ	: Yayın Kurulu Başkanı / Genel Koordinatör
Assoc. Prof. Dr. Vedat YILMAZ	: Head of the Editorial Board / General Coordinator
Dr. Öğr. Üyesi Berat AKINCI	: ÜYE / Süreç Yönetimi ve Kurumsal Yönetim Sorumlusu
Asst. Prof. Dr. Berat AKINCI	: Member / Process Management and Corporate Governance Officer
Doç. Dr. Abdullah AYDIN	: ÜYE / Yayın Değerlendirme Ön Kontrol Sorumlusu
Assoc. Prof. Dr. Abdullah AYDIN	: Member / Release Evaluation Pre-Control Officer
Doç. Dr. Aziz BELLİ	: ÜYE / Yayın Değerlendirme Son Kontrol Sorumlusu
Assoc. Prof. Dr. Aziz BELLİ	: Member / Release Evaluation Last-Control Officer
Doktorant Cüneyt TELSAC	: ÜYE / İngilizce Çeviri Ön Kontrol Sorumlusu
PhD Student. Cüneyt TELSAC	: Member / English Translation Pre-Control Officer
Ar. Gör. Muhammet Mustafa TAT	: ÜYE / İndeks Veri Girişi Sorumlusu
R.Astt. Muhammet Mustafa TAT	: Member / Index Data Entry Officer
Doç. Dr. Vedat YILMAZ	: ÜYE / İndeks Başvuru ve Değerlendirme Sorumlusu
Assoc. Prof. Dr. Vedat YILMAZ	: Member / Index Application and Evaluation Officer
Tuğçe Dilem UYANIK	: ÜYE / Ön Dizgi ve Kontrol Sorumlusu
Tuğçe Dilem UYANIK	: Member / Pre-Typesetting and Control Officer
Doç. Dr. Abdullah AYDIN	: ÜYE / Son Dizgi ve Yayın Sorumlusu
Assoc. Prof. Dr. Abdullah AYDIN	: Member / Last Typesetting and Publishing Officer

Prof. Anarkul URDALETOVA	: KIRGIZİSTAN (KYRGYZSTAN)	: International Editorial Board Member
Prof. Dr. Mohamed BELKHIRA	: CEZAYİR (ALGERIA)	: International Editorial Board Member
Prof. Dr. Galib SAYILOV	: AZERBAIJAN (AZERBAIJAN)	: International Editorial Board Member
Prof. Dr. İgor V. KRYUCHKOW	: AZERBAIJAN (AZERBAIJAN)	: International Editorial Board Member
Prof. Dr. Gökhan TUNCEL	: TÜRKİYE (TURKEY)	: International Editorial Board Member
Assoc. Prof. Dr. Liudmyla RADOVETSKA	: UKRAYNA (UKRAINE)	: International Editorial Board Member
Assoc. Prof. Dr. Neringa SLAVINSKAITE	: LİTVANYA (LITHUANIA)	: International Editorial Board Member
Prof. Dr. Yakup BULUT	: TÜRKİYE (TURKEY)	: International Editorial Board Member
Assoc. Prof. Dr. Abdullah AYDIN	: TÜRKİYE (TURKEY)	: International Editorial Board Member
Assoc. Prof. Dr. Aziz BELLİ	: TÜRKİYE (TURKEY)	: International Editorial Board Member
Assoc. Prof. Dr. Faiq ELEKBERLİ	: AZERBAIJAN (AZERBAIJAN)	: International Editorial Board Member
Assoc. Prof. Dr. İbrahim ALİYEV	: AZERBAIJAN (AZERBAIJAN)	: International Editorial Board Member
Assoc. Prof. Dr. Murtaza HASANOV	: AZERBAIJAN (AZERBAIJAN)	: International Editorial Board Member
Assoc. Prof. Dr. Olyana KINDIBALYK	: MOLDOVA (MOLDOVA)	: International Editorial Board Member
Asst. Prof. Dr. Berat AKINCI	: TÜRKİYE (TURKEY)	: International Editorial Board Member

BİLİM VE DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Abdullah ÇELİK	: Harran Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Abdulkadir BAHARÇİÇEK	: İnönü Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Ahmet KARADAĞ	: İnönü Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Ahmet YATKIN	: İnönü Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Bekir PARLAK	: Bursa Uludağ Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Bayram COŞKUN	: Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Ercan OKTAY	: Necmettin Erbakan Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ	: Aydın Adnan Menderes Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Ercan OKTAY	: Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	: İstanbul Medeniyet Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Önder KUTLU	: Necmettin Erbakan Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Selahaddin BAKAN	: İnönü Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Selma KARATEPE	: İstanbul Gelişim Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Toğrol İSMAYİL	: Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Hacer Tuğba EROĞLU	: Selçuk Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK	: İnönü Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Veysel Karani BİLGİÇ	: Kırıkkale Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN	: İnönü Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Yusuf TEKİN	: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA	: İnönü Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Erdal BAYRAKÇI	: Bayburt Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Kadir Caner DOĞAN	: Gümüşhane Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Liudmyla RADOVETSKA	: National Academy of Security Service of Ukraine (UKRAYNA)
Doç. Dr. Murat SEZİK	: İnönü Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Murtaza HASANOĞLU	: Azerbaycan Devlet İdarecilik Akademisi (AZERBAYCAN)
Doç. Dr. Mustafa KOCAOĞLU	: Necmettin Erbakan Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Sefa USTA	: Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Serdar Vural UYGUN	: Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Tuğba YOLCU	: Tarsus Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Veysel ERAT	: Bitlis Eren Üniversitesi (TÜRKİYE)
Dr. Öğr. Üyesi Erkan AVŞAR	: Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi (TÜRKİYE)
Dr. Öğr. Üyesi Barış KANDEĞER	: Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi (TÜRKİYE)
Dr. Öğr. Üyesi Yahya DEMİRKANOĞLU	: Bitlis Eren Üniversitesi (TÜRKİYE)
Dr. Anwar SEKIOU	: Bouchaib Üniversitesi (CEZAYİR)
Dr. Elnur ALİYEV	: Azerbaycan Devlet İktisat Üniversitesi (AZERBAYCAN)
Dr. Nazim Caferov	: Azerbaycan Devlet İktisat Üniversitesi (AZERBAYCAN)

SAYI HAKEM KURULU / REWIEVER BOARD

Prof. Dr. A. Menaf TURAN	: Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi (TÜRKİYE)
Prof.Dr. Bilge LEYLİ DEMİREL	: Yalova Üniversitesi (TÜRKİYE)
Dr. Öğr. Üyesi Bekir GÜNDOĞMUŞ	: Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi (TÜRKİYE)
Dr. Öğr. Üyesi Adnan KÜÇÜK	: Kırıkkale Üniversitesi (TÜRKİYE)
Dr. Öğr. Üyesi Ayşenur TARAKÇIOĞLU ALTINAY	: Uşak Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Ahmet TUNÇ	: Çanakkale 18 Mart Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Osman AĞIR	: Bitlis Eren Üniversitesi (TÜRKİYE)
Dr. Öğr. Üyesi Demet DÖNMEZ	: Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi (TÜRKİYE)
Dr. Öğr. Üyesi Bayram DOĞAN	: Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi (TÜRKİYE)
Doç. Dr. Yıldız ATMACA	: Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi (TÜRKİYE)

DİZİNLER – VERİ TABANLARI / INDEXES - DATABASES

Türk Kamu Yönetimi Dergisi (TUJPA) ulusal ve uluslararası dizin / veri tabanı tarafından indekslenmektedir. Tarandığımız dizinler / veri tabanları:

Journal of International Management Academy (JIMA) is indexed by national and international indexes / databases. Indexes / databases which we scanned:

Google Scholar, ResearchBib, Directory of Research Journal Indexing, Acarindex, indexcopernicus



TÜRK KAMU YÖNETİMİ DERGİSİ

TURKISH JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Yıl / Year: 2021 - Cilt / Volume: 2 - Sayı / Issue: 1

ISSN:

Türk Kamu Yönetimi Dergisi, kamu yönetimi ve Uluslararası İlişkiler ile ilgili teorik ve uygulamalı bilimsel/özgün makaleleri kabul etmektedir. Türk Kamu Yönetimi Dergisi, yönetim ile ilgili hazırlanan ulusal ve uluslararası düzeydeki akademik çalışmaları yayınlayan hakemli bir dergidir. Dergi ile multidisipliner bir çalışma alanı tesis edilerek literatüre ve uygulamaya katkı sağlanması hedeflenmektedir. Editörler tarafından yapılan ön değerlendirmeyi geçen çalışmalar, kör hakem sistemine göre seçilen en az iki hakem tarafından incelenmektedir. Derginin yayın dili Türkçe ve İngilizcedir. Yönetim Akademisi, yılda iki sayı (Nisan - Ağustos - Aralık) olarak yayınlanmaktadır. Yazarlardan çalışmalarının yayınlanması için herhangi bir ücret talep edilmemektedir. Ayrıca yazarlara ve hakemlere de bir ücret ödemesi yapılmamaktadır. Dergimize gönderilen makalelerin daha önce hiçbir fiziksel ve elektronik ortamda yayınlanmamış olması gerekmektedir. Aynı anda birden fazla dergiye gönderilen bir yayının tespit edilmesi halinde ilgili yazara/yazarlara ait tüm makale değerlendirmeleri iptal edilerek süreç sonlandırılacaktır. Bu nedenle başka bir bilimsel/aktüel dergiye gönderilen ve sonuçlandırılmayan çalışmaların sisteme yüklenmemesi önemle rica edilir. Yazarların ortaya koymuş oldukları veri, bilgi, belge, ifade ve değerlendirmeler kendi sorumluluklarındadır. Bu nedenle ortaya çıkabilecek olumsuzluklardan dolayı yayın, hakem, bilim ve değerlendirme kurulu ile diğer çalışanlarımızın sorumlu tutulamaz. Her yazarın makalelerini sisteme yüklemekle birlikte tüm bilimsel, hukuki ve etik kuralları bildiğini ve bu kurallara uygun bir şekilde yayını oluşturduğunu beyan ve taahhüt ettiği kabul edilmektedir. Dergide yer alan yazılarda ileri sürülen görüşler yazarlara aittir, yayınlayan kurulu ve dergiyi bağlamaz. Dergimizde araştırma makalelerine yer verilmektedir.

TURKISH JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION, accepts the theoretical and practical scientific/original articles on

public administration and international relations. It is aimed to contribute to the literature and practice by establishing a multidisciplinary workspace with the journal. The works having passed the preliminary consideration done by the editors is evaluated by at least two referees who are selected according to the blind referee system. The publication language of the journal is Turkish and English. TURKISH JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION is published two times a year (June - December). The writers don't charge a fee for publication of their works. There is also no payment for authors and referees. The articles submitted to our journal are supposed not to have been published in any physical or electronic environment before. In the event that it is identified that a publication has been sent to more than one journal at the same time, all article evaluations of the relevant author/authors will be cancelled, and the process will be terminated. For this reason, it is strongly recommended that the works, which have been sent to any other scientific/actual journal and not been completed, should not be loaded into the system. The data, information, documents, statements, and evaluations that authors present are at their own responsibility. The publication, referee, science and evaluation committee and other employees can not be held responsible for any inconvenience this may cause. It is accepted that along with the loading their articles to the system, all the authors know all legal and ethical rules and declares and undertakes that they have generated their publications in accordance with these rules. Any views expressed in this publication are the views of the authors and are not the views of Turkish Journal of Public Administration. Our journal includes research articles.

YAYIN ETİĞİ / PUBLICATION ETHICS :

- Türk Kamu Yönetimi Dergisi, COPE'nin (Yayın Etiği Komitesi) temel ilkelerini takip eder. Dergi, intihalin bütün çeşitlerine ve telif haklarının ihlaline karşıdır. Yazarlar, Yayın Etik Kuralları Komitesi (Committee on Publication Ethics (COPE)) tarafından belirlenen yayın etiğine ilişkin yüksek standartlara uymalıdır.
- Verilerde sahtecilik yapma veya veri uydurma, yazarlara ait olan eserlere uygun atıflar yapılmaksızın çoğaltılması da dahil olmak üzere intihal ve eserin kötüye kullanılması kabul edilemez uygulamalardır. Herhangi bir etik usulsüzlük vakası çok ciddi şekilde muamele görmekte olup COPE kurallarına uygun olarak ele alınacaktır.
- Makale metninde listelenen tüm yazarlar, deneysel tasarıma ve uygulanmasına ya da verilerin analizi ve yorumlanmasına önemli katkıda bulunmuş olmalıdır. Yazarların tümü, makale metninin taslağında ve gözden geçirme safhalarından herhangi birinde yer almış olmalı ve nihai versiyonu okumuş ve onaylamış olmalıdır. Makale metninin yazılmasına büyük katkıda bulunan herkes yazar olarak listelenmelidir (örn. "birinin yerine yazma" Dergi tarafından yasaklanmıştır). Çalışmanın oluşturulmasında içeriğe entelektüel açıdan katkı sağlamayan kişiler, yazar olarak belirtilmemelidir.
- Yazar(lar)dan değerlendirme süreçleri çerçevesinde makalelerine ilişkin ham veri talep edilebilir, böyle bir durumda yazar(lar) beklenen veri ve bilgileri yayın kurulu ve bilim kuruluna sunmaya hazır olmalıdır.
- Makale metninizi dergiye göndermeniz onun orijinal bir makale ve yayınlanmamış bir eser olduğu ve başka herhangi bir yerde incelenmemekte olduğu anlamına gelmektedir.
- Yazarın kendi eserinin çoğaltılması da dahil olmak üzere uygun bir atıf yapılmadan kısmen veya tamamen yapılan intihal, dergi tarafından tolere edilmez. Dergiye sunulan makale metinleri, özgünlük açısından intihal karşıtı yazılım kullanarak kontrol edilmektedir.
- Makalelerini Türk Kamu Yönetimi Dergisi'ne gönderen tüm yazarların referans verme etik standartlarına uyması beklenir. Makalede kullanılan kaynaklara uygun olarak referansların verilmesi yazar (lar)ın yükümlülüğündedir.
- Türk Kamu Yönetimi Dergisi intihal değerlendirmesi & benzerlik oranı tespitinde Turnitin programı kullanmaktadır. Çalışma yayınlandıktan sonra intihal tespit edilmesi durumunda " Türk Kamu Yönetimi Dergisi " makaleyi geri çekme hakkını saklı tutar.
- Yazar(lar)ın yayınlanmış, erken görünüm veya değerlendirme aşamasındaki çalışmasıyla ilgili bir yanlış ya da hatayı fark etmesi durumunda, dergi editörünü veya yayıncıyı bilgilendirme, düzeltme veya geri çekme işlemlerinde editörle işbirliği yapma yükümlülüğü bulunmaktadır.
- Tüm çalışmaların Körleme Hakemlik ile değerlendirilmesi yayın kalitesini doğrudan etkilemektedir. Bu süreç yayının nesnel ve bağımsız değerlendirilmesi ile güven sağlar. Türk Kamu Yönetimi Dergisi, değerlendirme süreci çift taraflı kör hakemlik ilkesiyle yürütülür. Hakemler yazarlar ile doğrudan iletişime geçemez, değerlendirme ve yorumlar dergi yönetim sistemi aracılığıyla iletilir. Bu süreçte değerlendirme formları ve tam metinler üzerindeki hakem yorumları editör aracılığıyla yazar(lar)a iletilir.
- Türk Kamu Yönetimi Dergisi'nde uygulanan yayın süreçleri, bilginin tarafsız ve saygın bir şekilde gelişimine ve dağıtımına temel teşkil etmektedir. Dergi sahipleri, yayıncı ve diğer hiçbir politik ve ticari unsur, editörlerin bağımsız karar almalarını etkilemez.

- Turkish Journal of Public Administration follows the main principles of COPE (Committee on Publication Ethics). Journal is against all forms of plagiarism or unethical act of copyright. Authors should observe high standards with respect to publication ethics as set out by the Committee on Publication Ethics (COPE).
- Falsification or fabrication of data, plagiarism, including duplicate publication of the authors' own work without proper citation, and misappropriation of the work are all unacceptable practices. Any cases of ethical misconduct are treated very seriously and will be dealt with in accordance with the COPE guidelines.
- All authors listed on the manuscript should have contributed significantly to the experimental design, its implementation, or analysis and interpretation of the data. All authors should have been involved in the writing of the manuscript at draft and any revision stages, and have read and approved the final version. Anyone who made major contributions to the writing of the manuscript should be listed as an author (e.g. "ghost writing" is prohibited by the Journal). Persons who do not make intellectual contributions to the content in the creation of the article should not be mentioned as author(s).
- The raw data of the articles in the framework of the evaluation process can be requested from the author(s). In such a case, the authors should be prepared to submit the expected data and information to the editorial board and the scientific committee.
- By submitting your manuscript to the journal it is understood that this is an original manuscript and is unpublished work and is not under consideration elsewhere. Plagiarism, including duplicate publication of the author's own work, in whole or in part without proper citation is not tolerated by the journal. Manuscripts submitted to the journal are checked for originality using anti-plagiarism software.
- All authors who submit their manuscripts to the Turkish Journal of Public Administration are expected to comply with the ethical standards of reference. It is the responsibility of the author (s) to give references in accordance with the sources used in the article.
- Turkish Journal of Public Administration uses Turnitin software to calculate the ratio of originality. If the plagiarism is detected after publication, " Turkish Journal of Public Administration " reserves the right to retract the article.
- If the author(s) perceive a mistake or error in the published, early-view or evaluation processes, they have an obligation to cooperate with the editor in informing, correcting or withdrawing.
- Blind peer-review is the principal mechanism by which the quality of research is judged. This evaluation directly affects the quality of the publication. This process provides trust with objective and independent evaluation of the publication. Turkish Journal of Public Administration, evaluation process is carried out with the principle of double blind peer-review. Referees cannot communicate directly with the authors, reviews and comments are transmitted through the journal management system.
- The publication processes implemented in International Turkish Journal of Public Administration are the basis for the development and distribution of scientific knowledge in an impartial and respectful manner. The journal owners, publisher and any other political and commercial elements do not affect the independent decision-making of editors.

Ekrem ASLAN

5176 Sayılı Kanun İle Oluşturulan KGEK ve Kamu Etik Komisyonlarının İşlevselliği Üzerine Bir Değerlendirme: Adana ve Gaziantep Büyükşehir Belediyeleri Ölçeğinde Bir İnceleme

01 - 18

An Evaluation on the Functionality of the Public Servants Ethics Committee and Public Ethics Commissions Established by Law No. 5176 on the Scale of Metropolitan Municipalities: The Case of Adana and Gaziantep

Araştırma Makalesi / Research Article

Lütfullah ÜN

Bürokrasi, Kamu Personeli Ve Siyaset Arasındaki İlişkiler /

19- 28

Relations Between Bureaucracy, Public Personnel and Politics

Araştırma Makalesi / Research Article

Bayram DOĞAN, Betül Asena SÖNMEZ

Türkiye’de Anayasa Değişiklikleri Kapsamında Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğilimi

29 - 51

The Tendency of Strengthening the Executive within the Scope of Constitutional Amendments in Turkey

Araştırma Makalesi / Research Article

Meltem HAYTAOĞLU, Halil İbrahim AKSU

Göçmenlerin Türkiye İşgücü Piyasasındaki Durumları /

52 - 61

The Status of Migrants in the Turkish Labor Market

Araştırma Makalesi / Research Article

Mesut DOĞAN, Mustafa KEVSER

Veri Madenciliği Yönteminin Finans Sektörüne Uygulanmasına Yönelik Kavramsal Bir Değerlendirme

62 - 69

A Conceptual Evaluation on Implementation of Data Mining Method in the Finance Sector

Araştırma Makalesi / Research Article



5176 Sayılı Kanun İle Oluşturulan KGEK ve Kamu Etik Komisyonlarının İşlevselliği Üzerine Bir Değerlendirme: Adana ve Gaziantep Büyükşehir Belediyeleri Ölçeğinde Bir İnceleme

An Evaluation on the Functionality of the Public Servants Ethics Committee and Public Ethics Commissions Established by Law No. 5176 on the Scale of Metropolitan Municipalities: The Case of Adana and Gaziantep

Ekrem ASLAN

Doktorant, Türkiye Kent Konseyleri Birliği 10.Dönem Başkanı

Ekremaslan2005@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8829-7301>

MakaleBaşvuruTarihi / Received: 24.05.2021

Makale Kabul Tarihi / Accepted : 26.06.2021

MakaleTürü / Article Type: AraştırmaMakalesi

ÖZET

AnahtarKelimeler

**Kamu Etiği,
Belediye, Etik
Komisyon,
Adana,
Gaziantep, KGEK**

Ülkemizde kamu yönetimi çerçevesinde gelişmekte olan bir yönetim anlayışının tezahürü olacak şekilde bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede kamuda etik kültürün gelişmesi ve etik bilincin oluşmasına yönelik bir takım yenilikler de yapılmıştır. Kamu yönetiminde etik kültürünün yerleştirilmesi ile ilgili atılan en somut adım 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesi olmuştur. Kanun kapsamında Kamu Görevlileri Etik Kurulu teşkil edilmiştir. Kurul'a kamuda etik kültürünün geliştirilmesi ile ilgili birçok görev ve sorumluluk verilmiştir. Aynı amaç doğrultusunda 13/04/2005 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 29'uncu maddesi gereğince diğer kamu kurumlarında olduğu gibi belediyelere de Etik Komisyon oluşturma zorunluluğu getirilmiştir. Bu çalışmada Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Belediyeler Etik Komisyonu'nun çalışmaları, işbirlikleri, kurul ve komisyonların yapısal durumları, işleyiş ve sorunları konu edinmiş, birtakım çözüm önerileri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Literatür incelemesi ve alan araştırması çalışma yöntemi olarak belirlenmiştir. Alan araştırmasında Adana ve Gaziantep Büyükşehir Belediyesi etik Komisyon üyelerinin görüşleri üzerinden değerlendirmeler yapılmıştır. Çalışma neticesinde belediyelerde kurulan Etik Komisyonlarının yaptırım gücünün olmaması, yasal mevzuatının eksikler içermesi ve kamuoyunda varlığının çok az bilinmesi sebebiyle sembolik bir komisyon olduğu kanısına varılmıştır. Belediyelerde etik yönetim kültürünü yerleştirebilmek ve etik normları uygulayabilmek için, yasal düzenlemelerin ötesinde bu ilkelerin benimsenmesini sağlamak gerektiği sonucuna varılmıştır.

ABSTRACT

Keywords:

**Public Ethics,
Municipality,
Ethics Commission,
Adana,
Gaziantep,
KGEK**

In our country, some arrangements have been made to be a manifestation of a developing management approach within the framework of public administration. In this context, a number of innovations were made for the development of ethical culture and the formation of ethical awareness in the public sector. The most concrete step taken regarding the establishment of an ethical culture in public administration has been the enactment of Law No. 5176 on the Establishment of an Ethics Committee for Public Servants. The Ethics Committee of Public Servants was established within the scope of the law. The Board has been given many duties and responsibilities related to the development of an ethical culture in the public sector. In line with the same purpose, in accordance with Article 29 of the Regulation on the Principles of Ethical Behavior for Public Servants and Application Procedures and Principles, which entered into force on 13/04/2005, municipalities are obliged to form an Ethics Commission, as in other public institutions. In this study, the work of the Public Servants Ethics Committee and the Municipalities Ethics Commission, their cooperation, the structural conditions of the boards and commissions, their functioning and problems are discussed, and some solution suggestions are tried to be put forward. Literature review and field research are determined as the study method. In the field research, evaluations are made on the opinions of Adana and Gaziantep Metropolitan Municipality Ethics Commission members. As a result of the study, it has been concluded that the Ethics Commissions established in municipalities are a symbolic commission because they do not have sanction power, their legal legislation contains deficiencies and their existence is little known in the public. It has been concluded that to establish the ethical management culture in municipalities and to implement ethical norms, it is necessary to ensure the adoption of these principles beyond legal regulations.

1.GİRİŞ

Günümüzde küreselleşmenin getirdiği yerelleşme olgusu yerel yönetimleri halkın gerçek bir şekilde yönetime katılmasına daha elverişli, çoğulcu yönetim, karar vericilerin seçmenlerine karşı şeffaf, saydam davranma ve hesap verme sorumluluğu gibi demokrasinin temel ilkelerini daha kolay gerçekleştirmeye olanak tanıyan yapılar haline getirmiştir (Pustu, 2005: 125). Yönetişim adı verilen bu elverişli yönetim şekli özellikle İnsan davranışlarında iyiyi yapıp kötüyü yapmamasını telkin eden bir dizi değerler bütünü olan etik; halkın doğrudan yönetime katılmasına elverişli olan yerel yönetimlerde de sıklıkla kullanılmaya başlanılmıştır.

Yerel yönetimlerde karar alıcı ve uygulayıcılar sorumluluk çerçevesinde toplumun talepleriyle örtüşen kararlar almak zorundadırlar. Bunu gerçekleştirmenin yolu toplumun yapısı hakkında bilgi sahibi olmak, temel ihtiyaç ve önceliklerinin doğru tespiti ile en kısa sürede memnun edici düzeyde beklentilere cevap vermekle mümkündür. Yatkın (2008: 218), yönetimde kaliteli ve etkili hizmetin nitelikli insan eliyle oluştuğunu belirtmiş, “*yerel yönetimlerin etkinliğini, çalışanların etik değerleri ve buna bağlı olarak kişilik oluşumlarının belirlediği*”ni ifade etmiştir.

Genel olarak, yerel yönetimlerde seçilmiş ve atanmışların yanı sıra çalışanların benimsemesi gereken etik davranış ilkeleri uluslararası alanda kabul edilen “tarafsızlık, hukukilik, dürüstlük, bütünlük, liyakat, sadakat, saydamlık, hesap verilebilirlik, eşitlik, güven ve saygınlık” şeklinde sıralanmaktadır.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) bünyesinde çalışmalar yürüten Kamu Yönetimi Komitesi 1998’de yayımladığı “Kamu Hizmetinde Etik Yönetimi İçin Prensipler” başlıklı raporunun çıktısı olarak görülen etik ilkeler ülkemiz kamu etik anlayışı için önemli bir emsal teşkil etmiş bu çerçevede kamu yönetiminde etik yönetim için yasal düzenleme ile yürürlüğe giren 25.05.2014 tarih ve 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun”a dayanılarak hazırlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında yönetmelikle Etik Davranış İlkeleri belirlenmiş ve hukuki bir norma dönüştürülmüştür.

Beş bin yüz yetmiş altı sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte ülkemizde kamu ve yerel yönetimler alanında etikle ilgili birtakım örgütlerin kurulması ve kurumsallaşması sağlanmıştır. Ülkemizde etik ile ilgili iki temel örgütlenme bulunmaktadır. Bunlardan birincisi kamu Görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, ikincisi ise kurum ve kuruluşlarda oluşturulan etik komisyonları ve yetkili disiplin kurullarıdır.

Çalışmamızda kamu yönetimi alanında yerel yönetimler birimi olan Belediyelerde etik çalışmaları incelenmesi amaçlandığı için daha çok yönetsel etik kavramı üzerine odaklanılmış, Kamu kurumlarında da etik ihlallerinin saptanması yaygınlık düzeyinin belirlenmesi ve önlenmesi amacıyla yapılan politik düzenlemeler, alandaki akademik çalışmalar incelenerek etik ihlallerin giderilmesi ve önlenmesi ve kamu çalışanlarında etik bilinç düzeyinin artırılması amacıyla 5176 Sayılı Kanun kapsamında oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile Belediye Etik Komisyonlarının faaliyetleri ve işlevsellikleri hakkında bir takım bulgulara ulaşılmıştır. Bu bulgularla birlikte yerel yönetimlerde etik bilincin yaygınlaştırılması ve etik ihlallerin önlenmesi için çalışmalarda bulunan etik komisyonların ve Kamu Görevlileri Etik Kurulunun işlevsellik düzeyinin ortaya konulması amacıyla İki Büyükşehir Belediyesi’nden (Adana ve Gaziantep) 6 Etik Komisyon üyesi ile mülakat yöntemi ile gerçekleştirilen alan araştırmasının sonuçlarına yer verilmiştir.

2. ETİĞE İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Etik Kavramı

Yaklaşık 25 yüzyıllık bir geçmişe sahip olan, Yunanca “ethos” dan türetilen etiğin kavramsal çerçevesi ve betimlenmesi konusunda düşünür ve bilim adamlarının ortak bir kanıya varmaları mümkün olmamış, günümüze kadar pek çok etik tanımı yapılmıştır. Fidan (2007)’a göre “Ethos” kelimesi en genel anlamda; bir kültürün bir topluluğun özgün karakteri, ruhu ya da tını (ayırt edici özellik) anlamına gelmektedir. “Ethos” Yunan felsefesinde karakter, kişilik ve adalet anlamında kullanılmıştır (Fidan, 2007:269).

Etik, kişinin davranışlarına temel olan ahlaki ilkelerin bütünüdür. Bir başka deyişle Etik insana işlerin nasıl yapılması gerektiğini belirleyen rehber değerler, ilkeler ve standartlar manzumelerinin olduğu ve bu manzumelerin karar alma ve uygulamada etken olduğu bir süreci ifade eder.

Etik günümüzde çeşitli mesleklerin icrasında uyulması gereken normların başında gelmektedir. Siyasette, yargıda, iş hayatında, eğitimde, bilim, sanat ve medyada etik değerler ön planda olmaktadır. Çalışmamızda

kamu birimi olarak ifade edilen yerel yönetimlerde etiğin incelenmesi söz konusu olacağından dolayı daha çok yönetsel etik kavramı ele alınacaktır.

Çoğu zaman birbirine benzer anlamlar olarak ifade edilen “Ahlak” ve “Hukuk” ile etiğin bağlantılı ve iç içe olduğu söylenebilir. Ahlak, *“bir kişinin, zümrenin, halkın, ulusun bir kültür grubunun belirli bir tarihsel süreçte yaşamına girerek etkileşime sebep olan ve eylemlerini yönlendiren inanç, değer, norm, buyruk, yasak ve tasarımlar topluluğu ve ağı”* olarak karşımıza çıkarken (Doğan, 2010: 23) etik ise, *“toplum içerisinde oluşmuş örf ve adetlerin, değer yargılarının, normların ve kuralların oluşturduğu sistemin bütününi inceleyen bir bilim dalı”* olarak karşımıza çıkar (Aktan, 1999: 16).

Etik ile iç içe ele alınması gereken bir diğer kavram olan hukuk, toplumsal yaşama yön veren önemli normatif kuralların başında gelmektedir. Etik kuralların da toplumsal yaşama yön vermede önemli bir rolü olmaktadır. Bu iki kavramın kesiştiği kavram olarak adalet kavramı göze çarpmaktadır. Genel olarak hukukun suç saydığı eylemlerin büyük çoğunluğu etiksel açıdan da kabul edilmeyen yanlış eylemlerdir. Ancak etik açısından uygun bulunmayan davranış ve uygulamalar mevzuatta suç olarak sayılabilmekte olup, herhangi bir etik ihlale karşı cezai yaptırım söz konusu olmayabilmektedir. Nitekim Yüksel’e (2005) göre “hukukta yaptırım maddidir ve suç işleyenlere kanuni ceza verilir. Etikte ise geleneksel olarak yaptırım manevidir ve cezasını vicdanı verir” (Yüksel, 2005: 59).

2.2. Yönetsel Etik

Etiğin kamu yönetimi alanındaki karşılığı olarak yönetsel etik kavramı karşımıza çıkmaktadır. Öztürk (2009: 303), yönetsel etiği *“örgütlerin amaç ve süreçlerini tanımlayan yasalar, yöneticilerin ve diğer çalışanların nasıl davranması ve neyi yapip neyi yapmamaları gerektiğini belirleyen ilkeler bütünü”* olarak ifade etmiştir.

Yönetsel etik; bireylerin, zümrenin, grubun, ulusun karar alması ve kararın uygulanması sürecinde uyulması gereken ilkeler veya davranış kurallarıdır. Özellikle kamusal yönetim alanlarında karar alma ve uygulama süreçlerinde toplumsal normlarla uyumayan davranış ve uygulamaların yaygınlaşması kurumları etiğe, etik bilinci geliştirmeye ve bunları kültürel bir yaşam biçimi haline getirmeye yönlendirmektedir.

Yönetim alanındaki yönetsel etik tanımı Aydın’a göre (1998: 6),

(...) yönetim alanındaki yönetsel etik tanımını yönetsel kararların verilmesinde tutarlı, tarafsız ve gerçeklere dayalı olarak, herkes için en iyi olacak eylemleri seçmeyi ve bu eylemlerde adalet, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, sorumluluk, açıklık, sevgi, hoşgörü gösterme gibi evrensel değerleri esas alan ve siyasetçiler ile bürokratların kamu hizmetlerini sunarken, yol gösterici olan davranış ilkeleridir.

Yatkın (2008: 216), yönetsel etiğin pozitif ve negatif olmak üzere iki farklı konusunun olduğunu belirtmiştir.

Yönetsel etiğin bu iki konusu Kahraman’a göre (2010: 52),

(...) Olumlu anlamda yönetsel etik, kişilerin sahip oldukları ahlaki ve etik değerleri bulundukları çevrelere yansıtmasıdır. Bir başka deyişle adaletli ve ahlaklı davranmalıdırlar. Kamuda veya yerel yönetimlerde çalışan kişilerin sorumluluklarındaki görevleri nitelikli bir şekilde ve zamanında yapmaları, aldıkları ücretlerin karşılığını vermeleri, yöneticilerine karşı sorumluluk bilinciyle hareket etmeleri olumlu anlamda yönetsel etik olarak nitelendirilebilirler. Olumsuz anlamıyla yönetsel etik ise, bireylerin ahlaki ve etik değerlere uymayıp kurum ya da zümreleri sıkıntılı duruma sokarak bireysel kazanç sağlamak amacıyla mevcut görevlerini aksatmaları veya haksız kazanç elde etmeleridir .

Kamu’da özellikle belediyelerde yolsuzluk, rüşvet, irtikap, zimmete para geçirme, resmi evraklarda sahtecilik olumsuz yönetsel etik türleri olarak bilinmektedir.

3. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ÇALIŞMALARA İLİŞKİN ARAŞTIRMA BULGULARI VE ANALİZİ

3.1. Mevzuat Ve Literatür İncelemeleri İle Elde Edilen Bulgular ve Analizi

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) bünyesinde çalışmalar yürüten Kamu Yönetimi Komitesi 1998’de yayımladığı “Kamu Hizmetinde Etik Yönetimi İçin Prensipler” başlıklı raporunun çıktısı olarak görülen etik ilkeler ülkemiz kamu etik anlayışı için önemli bir emsal teşkil etmiş bu çerçevede kamu yönetiminde etik yönetim için yasal düzenleme ile yürürlüğe giren 25.05.2014 tarih ve 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun”a dayanılarak hazırlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında yönetmelikle Etik Davranış İlkeleri belirlenmiş ve hukuki bir norma dönüştürülmüştür.

Kamuda seçilmiş ve atanmışların yanı sıra çalışanların etik davranışlarına ilişkin en temel düzenlemeler 1982 Anayasası'nda yer almaktadır. 1982 Anayasasının “*Kanun Önünde Eşitliği*” düzenleyen 10, “*Mal Bildirimini*” düzenleyen 71, “*Dilekçe ve Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkını*” düzenleyen 74, *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Sorumluluklarını* düzenleyen 129 ve “*kanunsuz emri*” düzenleyen 137’nci maddeleri kamuda etik davranışların yaygınlaştırılması ve etik ihlallerinin önlenmesinin anayasal güvencesi olarak düzenlenmiştir (T.C. 1982 Anayasası, 1982).

Bin dokuz yüz altmış beş tarihli, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda etik davranış ilkelerinin benimsenmesi, etik ikilem ve ihlallere neden olacak bazı çıkar çatışması durumlarını ortadan kaldıracak düzenlemeler yer almıştır. Sırasıyla Devlet Memurları Kanunu’nun 1’inci Kısımının 2, 3, 4, 7 ve 8 inci bölümlerinde kamu görevlilerinin davranış kuralları ve yaptırımlarla ilgili ayrıntılı kurallar bulunmaktadır. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa göre (657 Sayılı DMK, 1965): “*Devlet memurları görevlerini tarafsız bir biçimde yerine getirmek ve devlet menfaatini korumak zorundadır*” (md. 7). “*Devlet memurları konusu suç olan bir emri hiçbir şekilde yerine getiremez, böyle bir emri yerine getiren kişi sorumluluktan kurtulamaz*” (md. 11). *Devlet memurları kendileri, eşleri ve çocukları için mal beyanında bulunur*” (md. 14). Ayrıca devlet memurları, “*Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre tacir veya esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamazlar*” (md. 28). Buna ek olarak kanuna göre, kamu görevlilerinin hediye almaları ve menfaat sağlamaları da yasaklanmıştır (md. 29). İzleyen maddede devlet memurlarının çalıştığı ya da mensubu olduğu kurumdan her ne ad ile anılırsa anılsın herhangi bir menfaat sağlamasının yasak olduğu belirtilmiştir (md. 30) ve yine devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklamaları yasaktır (md. 31) (657 Sayılı DMK, 1965).

Yerel yönetimlerde etik davranışları düzenleyen ve güvence altına alan bir diğer kanun ise 5237 sayılı “Türk Ceza Kanunu”dur. Etik dışı davranışların cezai sorumluluğunu belirleyen düzenlemeler bu kanunla yapılmıştır. Etik ihlallerinin başında gelen rüşvet, irtikâp, zimmet, ihaleye, alım ve satıma hile ve fesat karıştırma gibi haller yolsuzluk suçu olarak tanımlanmakta olup Türk Ceza Kanunda yasal suç olarak tanımlanmıştır. Aynı zamanda yolsuzluk suçu olmayıp da önemli çıkar çatışması etkeni olan görevi ihmal ve kamu görevi suiistimali gibi suçlarda aynı kanunla düzenlenmiştir. Türk Ceza Kanunu’nun “*Kamu görevlisi*” başlıklı 6’ncı maddesi, “*Güveni Kötüye Kullanma*” başlıklı 155’inci maddesi “*Resmi Belgede Sahtecilik*” başlıklı 204’üncü maddesi, “*Resmi Belgeyi Bozmak, Yok Etmek Veya Gizlemek*” başlıklı 205’inci maddesi, “*İhaleye Fesat Karıştırma*” başlıklı 235’inci, “*Edimin İfasına Fesat Karıştırma*” başlıklı 236’ıncı maddesi, “*Zimmet*” başlıklı 247’inci maddesi, “*İrtikap*” başlıklı 250’inci maddesi, “*Denetim Görevinin İhmali*” başlıklı 251’inci maddesi, “*Rüşvet*” başlıklı 252’inci maddesi, “*Nüfuz Ticareti*” başlıklı 255’inci maddesi, “*Görevi Kötüye Kullanma*” başlıklı 257’inci maddesi, “*Göreve İlişkin Sırrın Açıklanması*” başlıklı 258’inci maddesi, “*Kamu Görevlisinin Ticareti*” başlıklı 259’uncu maddesi, “*Kamu Görevine Ait Araç ve Gereçleri Suçta Kullanma*” başlıklı 266’ıncı maddesi ve “*Suçtan Kaynaklanan Mal Varlığı Değerlerini Aklama*” başlıklı 282’inci maddesi suç unsuru teşkil eden ihlallerin yanı sıra aynı zamanda etik ihlalleri olarak cezai yaptırımlara dayanak oluşturmaktadır (5237 Sayılı TCK, 2004). 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu aynı zamanda bu maddeler ışığında zarara uğrayanları korumaktadır. Kanunla etğin kamu görevlilerini etkilemesine yardımcı olunmaktadır.

Üç bin altı yüz yirmi sekiz sayılı “Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu” da kamu yönetimi sistemimizde etik altyapının yasal çerçevesini oluşturan önemli kanunlardandır. Kanunun temel amacı kamu çalışanlarını gelirleriyle orantılı olarak edindiği malların haksız kazanç olup olmadığını belirlemektir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu kararları ve incelemelerine baktığımızda yerel yönetimlerde sıkça görülen etik ihlal türlerinin eş, dost akraba kayırmacılığı (nepotizm), ve politik kayırmacılığın (patronaj) yanı sıra hizmet kayırmacılığı olduğunu görmekteyiz. Buradan hareketle Türk hukuk sistemimizin kayırmacılık eylemlerini önleyecek yeterli alana sahip olmadığını belirtebiliriz. Mobbing’in (Psikolojik Taciz) Ceza yasamızda suç olarak düzenlenmiş olmaması da önemli bir sorundur.

Akdeniz (2016), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Tarafından Hizmet Sunumu Esnasında Gerçekleştirilen Etik İhlalleri” adlı çalışmada yerel yönetimlerde etik İhlallerin; “*Kamu Alım Ve Satımları, İmar Planı Değişiklikleri, Emsal Değişiklikleri, Ruhsat İşlemleri, Yoğunluk Artışı, Parselasyon ve Yoldan İhdas İşlemleri, İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması, Geciktirilmesi ya da Dolanarak Uygulanması, İşe Alma, Atama ve Yükselme İşlemlerinde Kayırmacılık ve Hizmet Kayırmacılığı, Belediye Şirketleri ve İştirakleri, Mahalli İdare Birliklerinde İstihdam Ve Denetim Sorunları, Belediyelerce Yapılan Yardım ve Bağışlar, Hediyeler, İkramlar, Savurganlık, Şeffaflık, Hesap Verebilirlik, Belediye Kanununun 28’inci Maddesi Hükmüne Aykırılık ve Çıkar Çatışması, İmar Kanunu 18’inci Maddeye Aykırılık, Psikolojik Taciz (Mobbing)*” alanlarında yoğunlaştığını ifade etmiştir (Akdeniz, 2016).

Küçükyavaş (2017), “Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye’de Etik Yapılanma” adlı makalesinde; “ülkemizde daha çok etik yapılanma ve düzenlemelere yönelik uygulamaların Avrupa Birliği’ne uyum kapsamında yolsuzlukla mücadele politikalarının bir sonucu olarak gelişmiş ülkelerin kamu yönetimine ilişkin etik uygulamaların Türk kamu yönetimine aktarılması” şeklinde olduğunu ifade etmiştir. Avrupa Birliği Uyum yasaları kapsamında Türk Kamu Yönetiminde etik kültürünün yerleştirilmesi ile ilgili atılan en somut adımın 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun’un yürürlüğe girmesi akabinde 2005 yılında Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında yönetmeliğin yayımlanması olduğunu söylemek mümkündür. Bu çerçevede ayrıca 5176 sayılı kanuna dayanak olacak şekilde Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuş, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkeleri dağınık bir mevzuattan kurtararak gözden geçirilmiş, Kurul’a kamuda etik kültürünün geliştirilmesi ile ilgili birçok görev ve sorumluluk verilmiştir.

Kamu Görevlileri Etik Kurul’u 11 kişiden oluşmaktadır. Kamu görevlileri Etik Kurul Üyeleri kanun maddesi gereğince Cumhurbaşkanı tarafından belirli kurumlara ayrılan kontenjan kapsamında atama yoluyla belirlenmektedir. Kurul Başkan ve Üyeliklerine Atama Yapılan Kontenjan sayısı tablo 2.1’de sunulmuştur.

Tablo 2.1 Kurul Başkan ve Üyeliklerine Atama Yapılan Kontenjanlar (KGEK, 2020)

Kontenjan Sayısı	Kurul Başkan ve Üyeliklerine Atama Yapılan Kontenjanlar
1	Bakanlık Görevi yapmış olanlar arasından bir üye
1	İl Belediye Başkanlığı yapmış olanlar arasından bir üye
3	Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliye ayrılanlar arasından üç üye
3	Müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından üç üye
2	Üniversitede rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri veya bunların emeklileri arasından iki üye
1	Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından bir üye

Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun (2005), başlıca görevleri (Resmî Gazete, 2005):

- Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek.
- Etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yapmak.
- Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek vermek.
- Hediye alma yasağının kapsamını belirlemek ve uygulamasını izlemek
- Kurum ve kuruluşların, etik davranış ilkeleri konusunda uygulamada karşılaştıkları sorunlara yönelik olarak görüş bildirmektir.

İki bin beş tarih ve 25785 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan yönetmelik gereğince (R.G.25785, 2005):

(...) Kamu kurumları ve yerel yönetimlerde oluşturulan Etik Komisyonlar kurum içinden az üç kişiden oluşmaktadır. Etik komisyonunun üyelerinin ne kadar süreyle görev yapacağı ve diğer hususlar, kurum ve kuruluşun üst yöneticisince belirlenir. Etik komisyonu üyelerinin özgeçmiş ve iletişim bilgileri, üç ay içinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na bildirilir (md.29).

Kurul ile işbirliği içerisinde çalışan Etik Komisyonları'nın işlevleri yine "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik"de"*Kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek. Personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak. Etik uygulamaları değerlendirmek*" şeklinde belirtilmiştir (R.G.25785, 2005).

Ülkemizde etik üzerine yapılan bilimsel çalışmalarda daha çok Kamu Görevlileri Etik Kurulu üzerine odaklanılmış, kurulun işlevselliği, etik ihlalleri ve uygulamalarla ilgili saptamalara varılmıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurul'un ülkemiz yönetim sisteminde uygulanmasının yeni olması bu alandaki çalışmaların varlığını sınırlandırmıştır. Ülkemizde Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun aksine yerel yönetim birimi olan belediyelerde oluşturulan "Etik Komisyon"lara ilişkin doğrudan ve kapsamlı bir bilimsel çalışma yapılmadığı sonucuna varılan araştırmalar neticesinde varılmıştır.

Etik komisyonlara ait bilgilere, kurumların resmi internet sitesine erişim sağlayarak ulaşılabilmektedir. Araştırma kapsamında Adana Büyükşehir Belediyesi ve Gaziantep Büyükşehir Belediyesi web sitesi incelenmiş, her iki belediye etik komisyonu hakkında veri ve bilgi paylaşımını internet ortamında erişimi mümkün kılmıştır. Adana Büyükşehir Belediyesine ilişkin Web Sayfası incelendiğinde Belediye'nin etik Haftası dolayısıyla yapmış olduğu 2012 tarihli faaliyet ve Kamu Görevlileri Etik Sözleşme maddeleri ile ilgili bilgilere ulaşılmıştır.

İncelemeye konu olan bir diğer belediye, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi web sitesine erişim sağlandığında Etik Komisyonu sayfasının mevcut olduğu görülmektedir. Sayfa içerisinde etik komisyon üye bilgileri, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri, Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi ve Kamu Etik Kurulunun Çalışma Yapısı hakkında bilgiler verilmiştir.

Her iki Büyükşehir Belediyesi etik ihlalleri önlemeye ve kamuda etik bilincin arttırılmasına yönelik yapmış oldukları çalışmalara ait bilgilerin internet sitesinde kısıtlı olduğu düşüncesinden hareketle belediyelerin İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı Eğitim Şube Müdürlüğü ile iletişime geçilmiş ve çalışmalar hakkında detaylı bilgilere ulaşılmıştır. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Eğitim Şube Müdürlüğü verilerine göre kurum kültürünün gelişmesi ve etik bilincin oluşmasına yönelik eğitimlerden bugüne kadar 1100 kamu görevlisi yararlanmıştır. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi İnsan Kaynakları Daire Başkanı görüşme esnasında Zabıta personeli öncelikli olmak üzere ilgili personellere etik eğitimleri verildiği bilgisini paylaşmıştır.

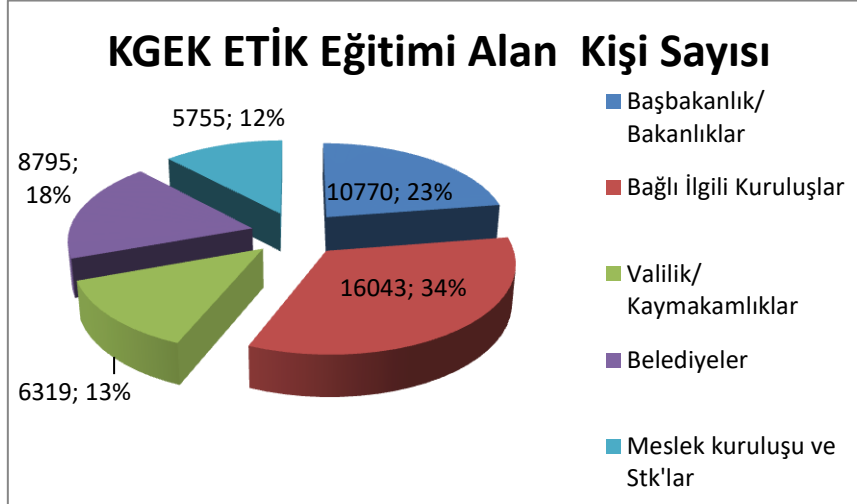
Etik komisyon üyeleri ile yapılan görüşmede Etik İhlale ilişkin komisyona havale edilen herhangi bir dosya ile karşılaşmadığı bilgisine ulaşılmıştır. Yine her iki Belediye yetkilileri ile yapılan görüşmede Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun yerelerde yapmış olduğu çalışmalara katılım gösterdikleri ve kurumla etkileşim halinde oldukları sonucuna ulaşılmıştır.

Pabuccu (2018), Kamu Görevlileri Etik Kurulu üzerine yapmış olduğu izleme neticesinde Kurul'un "*kamuda etik kültürünün yaygınlaştırılmasına yönelik faaliyetlere etik ilkelerin belirlenmesi ve re'sen (kendiliğinden) ya da başvuru üzerine yaptığı inceleme faaliyetlerinden daha fazla önem verdiği*" kanısına varmıştır. Nitekim kamu görevlileri Etik Kurul'u çalışmalarını incelediğimizde 2008-2020 yılları arasında ağırlıklı olarak kamu personeline yönelik etik kodların ve etik kültürün yaygınlaştırılması eğitimlerine önem verildiği görülmektedir. Bu eğitimler Ankara merkezli kurumlar olmak üzere birçok ili kapsamaktadır. Çalışmaları genellikle ulusal bir kampanya şeklinde ya da proje bazlı olarak yürütmektedir. Kurumlardan gelen talepler değerlendirmekte, bu doğrultuda eğitimler verilmektedir. Corona Virüsü salgın döneminde ağırlıklı olarak eğitimler çevrimiçi düzenlenmiştir. 2020 yılında, on yedi kamu kurumunda 3823 kişiye erişilmiş ve eğitim verilmiştir (KGEK,2020: 15). 2020 yılı içerisinde 17 eğitimin dokuz (9) tanesi yüz yüze, sekiz (8) tanesi çevrim içi gerçekleştirilmiştir. 2015-2020 yılı arasında Kurumlarda eğitim verilen personel sayısı Tablo 2.2'de verilmiştir.

Tablo 2.2: Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından 2020 yılı içerisinde Eğitim Verilen Kurumlar ve Personel Sayısı

	Başbakanlık/ Bakanlıklar	Bağı İlgili Kuruluşlar	Valilik/ Kaymakamlık	Belediyeler	Kamu Kurumu ve Kuruluşu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları	Eğitim Alan Toplam Kişi Sayısı
2008	500	475	100	65	150	1290
2009	1415	1352	1000	2150	1098	7095
2010	160	4127	2081	410	1284	8062
2011	2780	535	963	733	1283	6294
2012	529	1577	360	1125	668	4259
2013	800	620	80	880	285	2665
2014	1904	891	450	360	60	3665
2015- 2016	230	664	504	505	492	2395
2017	224	627	20	476	60	1407
2018	345	2170	60	245	55	2875
2019	408	1386	450	1483	205	3932
2020	1475	1619	251	363	115	3823
Toplam	10770	16043	6319	8795	5755	47762

Şekil 2.1: Etik Eğitimi Alan Kurumlar ve Personel Sayısı

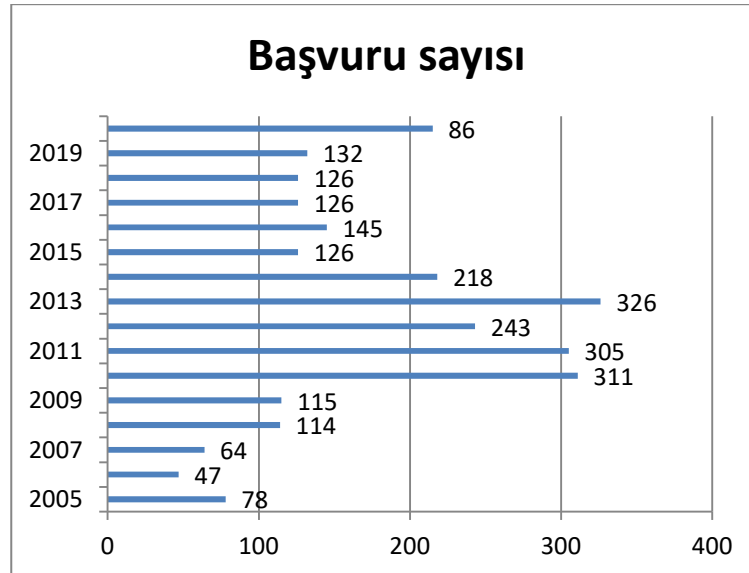


Kamu Görevlileri Etik Kurulu Personeli ve kurumun gerçekleştirdiği ‘Etik Eğitici Programı’ndan mezun olan öğretmenler tarafından kurumlardan gelen talepler doğrultusunda 2008-2020 yılları arasında toplam 47762 personele etik eğitimi verilmiştir. Etik ihlallerin en fazla olduğu kurumlardan olan belediyelerden 2008-2020 yılları arasında 8795 personel eğitimlerden yararlanmıştır. Bu oran toplam eğitim alan personel sayısının %18’ine denk gelmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulunda kamu kurumlarında etik farkındalığının artırılması ve etik bilincin güçlendirilmesi için kurum personeline etik sorumluluk yüklemek gerektiği anlayışı hakim olmuştur. Bu anlayıştan hareketle Etik Kurulu tarafından etik eğitimlerin yanı sıra, “Etik Liderlik Programları” düzenlenmiştir (KGEK,2019). Program kapsamında toplam 205 kişi Etik Lider unvanına sahip olmuştur.

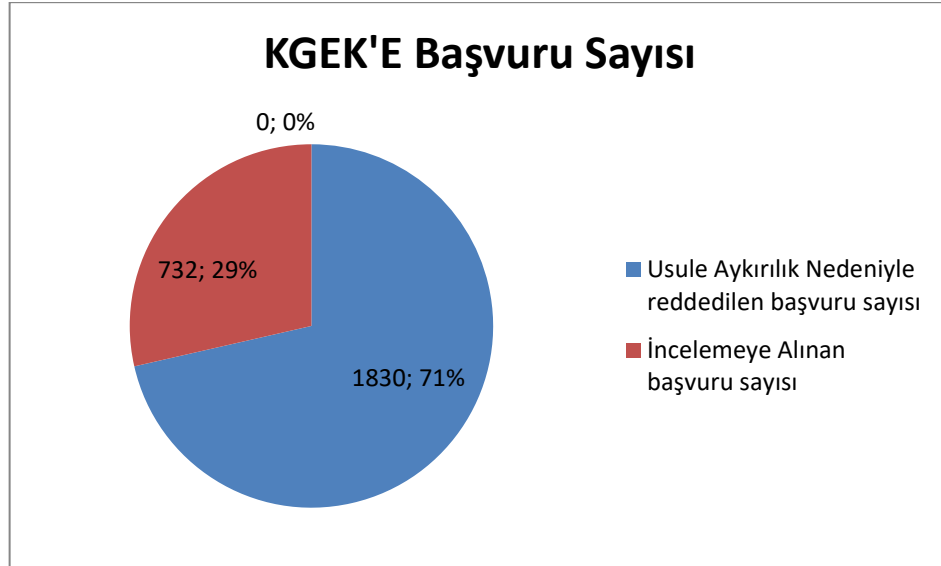
Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun 5176 Sayılı Kanuna dayanak olacak şekilde çıkarılan Kamu Görevlileri etik Davranış İlkeleri Başvuru Usul ve Esasları Hakkında yönetmelik uyarınca; başvuru üzerine veya resen yürütülen inceleme ve araştırma sonucunda hakkında iddiada bulunan kamu görevlisi hakkında inceleme yapma yetkisi vardır. İnceleme yapılan kamu görevlisinin savunmasının talebi, değerlendirilmesi neticesinde etik ihlalin varlığına veya kamu görevlisinin davranışının etik ilkelere aykırı olup olmadığına dair bir karar verme ve bildirme yetkisine haizdir. 2005-2020 yılları arasında Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılan toplam başvuru sayısı 2562’dir. İncelemeye ve değerlendirmeye alınan dosyaların konularına ve sonuçlarına göre dağılımı tablo ve şekil halinde verilmiştir.

Şekil 2.2: 2005-2020 Yılları arasında Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılan başvuru sayısı



Etik ihlali başvurusu söz konusu olduğunda Kurul bunun başvuru usulüne göre inceleme yapabilme yetkisine sahip olması durumunu göz önüne alarak başvuru uygunluğunu değerlendirmektedir. Ayrıca başvuru yapıldığında konu ile ilişkili yargıya taşınmış bir dava söz konusu ise, başvuru yargıya intikal ettiğinden dolayı usul yönünden reddedilmektedir. 2005-2020 yılları arasında Kamu Görevlileri Etik Kuruluna başvuru yapılan dosyalardan 1830 adeti usule aykırılık nedeniyle incelemeye alınmamıştır. 2005-2020 yılları arasında başvuru yapılan 2562 adet toplam başvuru'dan 732 adeti incelemeye alınmıştır.

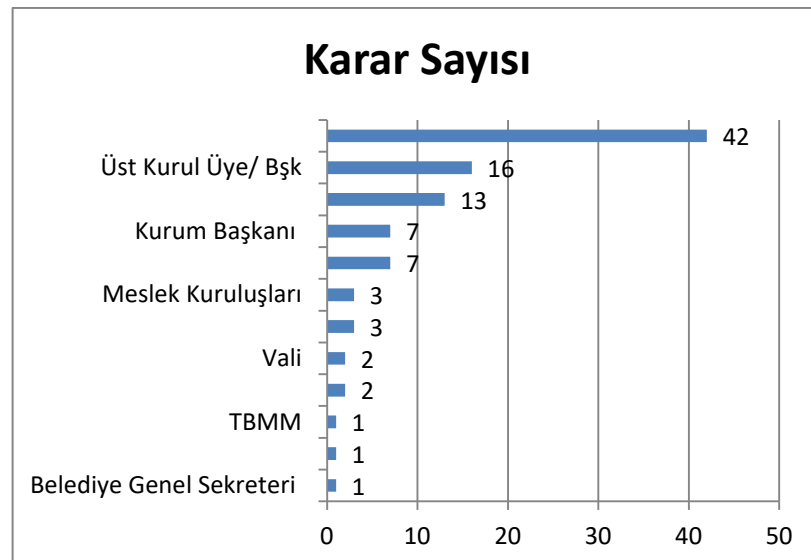
Şekil 2.3: Kamu Görevlileri Etik Kuruluna Yapılan Başvuruların Dağılımı



Şekil 2.3'de görüldüğü üzere Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılan başvuruların büyük çoğunluğu Kurulun usulen inceleme yetkisine haiz olmaması nedeniyle geri çevrilmiştir. Sonuçlardan anlaşıldığı üzere Etik ihlal olduğu düşüncesiyle başvuru yapanların Etik Kurulu görev ve yetkileri hakkında gerekli bilgiye sahip olmadığı görülmektedir. Bu nedendir ki Etik Kurul'un çalışmaları ve yetkileri ile ilgili bilgilendirici faaliyetlere ağırlık verilmesi gerekmektedir.

İncelemeye uygun görülen 732 başvurudan sadece bu zamana kadar 98 Adeti hakkında etik ihlal kararı verilmiştir. Bu kararların kamu görevlilerinin unvan ve kurumlarına göre dağılımı Şekil 2.4'de gösterilmiştir.

Şekil 2.4: Etik ihlal nedeniyle haklarında inceleme yapılan kamu görevlilerinin makamlarına göre dağılımı



Kurul kararları incelediğinde 98 ihlal kararından 43 adeti belediyelerde çalışan personele ilişkin olduğu görülmektedir. Bu nedenle etik ihlallerin giderilmesi için belediyelerde çalışmaların yoğunlaştırılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından 2019 yılı içerisinde Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti finansman desteği ile Yerel Yönetimler reformu (LAR3) Programı kapsamında, Yerel Yönetimlerde Seçilmiş ve Atanmış Kamu Görevlilerinin Etik Farkındalığının Arttırılması için Teknik Destek Projesi başlatılmıştır. Proje kapsamında Belediyeler öncelikli olmak üzere yerel yönetim birimlerindeki etik ihlal alanları, kamu çalışanları ve sivil halkın etik bilgi ve algının tespiti için ilgili taraflarla çalıştaylar, Yerel yönetimlerde atanmış ve seçilmiş kamu görevlilerine, kent konseyi mensuplarına, vatandaşlara ve yerel yönetim paydaşlarına yönelik olarak Anket Çalışmaları, Akademik Araştırma Çalışmaları ve Mevzuat Boşluk Analizleri gerçekleştirilmiştir (Tablo 2.3; KGEK, 2020:21).

KGEK tarafından ilgili proje kapsamında yerel yönetim çalışanları, vatandaşlar ve yerel yönetimlerden hizmet alan hedef gruplardan 5.000 kişi ile yüz yüze gerçekleştirilen anket sonuçlarına göre yerel yönetimlerde etik ihlallerinin en çok yaşandığı hizmet alanları sırasıyla *İhaleler ve Alımlar, İmar Planlama ve Ruhsatlar, İşe Alım ve Sosyal Hizmet Alımları* işlemlerinde gerçekleştiği sonucuna varılmıştır.

Tablo 2.3: Yerel Yönetimlerde Seçilmiş ve Atanmış Kamu Görevlilerinin Etik Farkındalığının Arttırılması Proje Faaliyetleri (KGEK, 2019, KGEK, 2020)

FAALİYET ADI	TARİH VE YERİ	KATILIMCILAR
Proje Başlangıç Toplantısı	16 Ocak 2019, Ankara	KGEK Üyeleri, Proje Uzmanları
Proje Açılış Töreni.	24 Nisan 2019, Ankara	T.C. Cumhurbaşkanı Yardımcısı, İçişleri Bakanı, KGEK Üyeleri, 81 İlin Mülki İdari Amirleri
Proje Basın Toplantısı	28 Mayıs 2019, Ankara	KGEK Üyeleri, Proje Heyeti, Basın Temsilcileri
Yerel Yönetim Etik İlkeleri Çalıştayları	Gaziantep Çalıştay, 15-18 Ekim 2019.	Akdeniz ve Çukurova Bölgesi Belediye Başkan ve Bürokratları, Ticaret ve Sanayi Oda Temsilcileri, Kent Konseyleri, İlgili STK'lar
	Trabzon Çalıştay, 5-8 Kasım 2019.	Karadeniz Bölgesi Belediye Başkan ve Bürokratları, Ticaret ve Sanayi Oda Temsilcileri, Kent Konseyleri, İlgili STK'lar
	Erzurum Çalıştay, 14-15 Kasım 2019.	Doğu Anadolu Bölgesi Belediye Başkan ve Bürokratları, Ticaret ve Sanayi Oda Temsilcileri, Kent Konseyleri, İlgili STK'lar
	Diyarbakır Çalıştay, 10-11 Aralık 2019.	Güney Doğu Anadolu Bölgesi Belediye Başkan ve Bürokratları, Ticaret ve Sanayi Oda Temsilcileri, Kent Konseyleri, İlgili STK'lar
	İstanbul Çalıştay, 24-27 Aralık 2019	İstanbul İli Belediye Başkan ve Bürokratları, Ticaret ve Sanayi Oda Temsilcileri, Kent Konseyleri, İlgili STK'lar
	İzmir Çalıştay, 6-7 Ocak 2020.	İzmir Valisi, Bölge Belediye Başkan ve Bürokratları, Oda Temsilcileri, Kent Konseyleri, İlgili STK'lar
	Antalya Çalıştay, 4-5 Şubat 2020	Sn. Cemil Çiçek, Antalya Valisi, Bölge Belediye Başkan ve Bürokratları, Oda Temsilcileri, Kent Konseyleri, İlgili
Mevzuat	16 Ocak 2020	Danıştay, Yargıtay, Sayıştay Tetkik Hakimleri, İçişleri,

Çalıştayları Ankara	23-25 Haziran 2020.	Çevre ve Şehircilik ve Adalet Bakanlıklarının Hukuk, Mevzuat ve Teftiş Başkanlığı mensupları, Türkiye Belediyeler Birliği, Kent Konseyleri Birliği ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu
	Uygulama Str. Çal. 8-9 Temmuz	
Çalışma Ziyaretleri	1-7 Eylül 2019	Almanya Federal Cumhuriyeti Çalışma Ziyareti

Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından günümüze kadar almış olduğu etik ihlal kararlarının Etik ilkelere göre dağılımı Tablo 2.4’te verilmiştir.

Tablo2.4: Etik İhlal Kararlarının İhlal Edilen Etik İlkelere Göre Dağılımı

İhlal Edilen Etik İlkelere	İhlal Sayısı
Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci (Yönetmeliğin 5. maddesi)	5
Halka hizmet bilinci (Yönetmeliğin 6. maddesi)	6
Hizmet standartlarına uyma (Yönetmeliğin 7. maddesi)	12
Amaç ve misyona bağlılık (Yönetmeliğin 8. maddesi)	7
Dürüstlük ve tarafsızlık (Yönetmeliğin 9. maddesi)	68
Saygınlık ve güven (Yönetmeliğin 10. maddesi)	69
Nezaket ve saygı (Yönetmeliğin 11. maddesi)	4
Çıkar çatışmasından kaçınma (Yönetmeliğin 13. maddesi)	13
Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması (Yönetmeliğin 14. maddesi)	16
Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı (Yönetmeliğin 15. maddesi)	4
Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı (Yönetmeliğin 16. maddesi)	21
Savurganlıktan kaçınma (Yönetmeliğin 17. maddesi)	25
Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan (Yönetmeliğin 18. maddesi)	2
Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık (Yönetmeliğin 19. maddesi)	2
Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu (Yönetmeliğin 20. maddesi)	14
Eski kamu görevlileri ile ilişkiler (Yönetmeliğin 21. maddesi)	1
İlkelerin ihlal edilme sayısı	269
Toplam ihlal kararı sayısı	98

3.2. Etik Kurul Ve Etik Komisyon Çalışmaları Alan Araştırmaları Bulguları Ve Analizi

Yapılan görüşmeler sonucunda ilk olarak etik komisyon üyelerinin üstlendikleri kamu görevleri, yaş cinsiyet ve eğitim düzeylerine dair demografik bulgulara yer verilmiştir.

3.2.1. Sosyo-Demografik Bulgular

Araştırmaya katılan ilgili belediyelerin etik komisyon üyeleri ile ilgili yaş, cinsiyet, öğrenim düzeyi, kamudaki görevleri, kamu görevlisi olarak çalıştığı yıl bilgileri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 2. 5: Görüşme yapılan Etik Komisyon Üyelerinin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

Yaş Grubu	Sayı
18-30	
31-40	1
41-50	3
51-65	3
TOPLAM	

Etik Komisyon üyelerinin yaş gruplarına göre dağılımı incelendiğinde, çalışanların büyük çoğunluğunun orta yaş olarak nitelendirilen yaş gruplarından oluştuğu tespit edilmiştir. 18-30 yaş arasında genç etik komisyon üyesi bulunmamaktadır. 31-40 yaş arası 1 üye, 41-50 ve 51-65 yaş arası 3'er üye bulunmaktadır.

Tablo 2.6: Etik Komisyon Üyelerinin Cinsiyete Göre Dağılımı

Cinsiyet	Sayı
Erkek	6
Kadın	1
TOPLAM	7

Etik Komisyon üyelerinin cinsiyetlere göre dağılımı incelendiğinde sadece 1 kadın komisyon üyesi olduğu tespit edilmiştir. Her iki Büyükşehir Belediyesinde Etik komisyonlar ağırlıklı olarak erkek üyelerden oluşmaktadır.

Tablo2.7: Etik Komisyon Üyelerinin Öğrenim Düzeyine Göre Dağılımları

	Sayı
Lise	
Önlisans	
Lisans	6
Lisansüstü	1
TOPLAM	7

Etik Komisyon üyelerinin öğrenim düzeylerine göre dağılımı incelendiğinde üyeler arasında İlkokul, ortaokul ve lise mezunu olmadığı, ağırlıklı olarak lisans düzeyinde mezunların olduğu saptanmıştır.

Tablo2.8: Etik Komisyon Üyelerinin Kurumdaki Unvanlarına Göre Dağılımı

Ünvan	Sayı
Genel Sekreter	1
Daire Başkanı	2
Hukuk Müşaviri	2
İç Denetçi	1
Müdür	1
Toplam	7

Araştırmaya konu her iki Büyükşehir Belediyesi Etik Komisyon üyeleri incelendiğinde üyeler arasında 1 Genel Sekreter, 2 Daire Başkanı, 2 Hukuk Müşaviri, 1 İç Denetçi ve 1 Basın yayın Halkla İlişkiler Müdürü olarak kurumlarında görev aldıkları tespit edilmiştir. İlgili Büyükşehir'in Genel Sekreteri aynı zamanda Belediye Etik Komisyonunun Başkanlığı görevini yürütmektedir. Her iki Büyükşehir Belediyesinin İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanı aynı zamanda Etik Komisyon üyesi olarak görev almaktadır. Yine aynı şekilde her iki Büyükşehir Belediyesinin Hukuk Müşavirleri Etik Komisyon üyesidir.

Tablo: 2. 9: Etik Komisyon Üyelerinin Kurumdaki Çalışma Sürelerine Göre Dağılımı

Çalışma Süresi(Yıl)	Sayı
1-5	1
6-10	2
11-15	2
16-20	2
21-30	-
31 ve üstü	
TOPLAM	7

Etik Komisyon üyelerinin kurumdaki çalışma süreleri incelendiğinde üyelerden 1'si 1-5 yıl arası, 1'si 6-10 yıl arası, 2'si 11-15 yıl arası, 1'si 16-20 yıl arası, 1'si 21-30 yıl arasından oluşmaktadır. 31 yıl ve üzeri çalışan etik komisyon üyesi bulunmamaktadır.

3.2.2. Etik Komisyon Üyeleri ile Yapılan Görüşme Bulguları ve Analizi

Çalışmanın bu bölümünde Adana Büyükşehir Belediyesinden 3 Etik Komisyon Üyesi ve Gaziantep Büyükşehir Belediyesinden 3 Etik komisyon üyesi toplam 6 kişi ile yapılan görüşmelerden elde edilen veriler değerlendirilmektedir.

3.2.2.1 Türk Kamu Yönetiminde Etik Altyapı ve Etik İhlallerde Kamu Çalışanının Rolüne İlişkin Görüşler

Kamu yönetiminin temelini oluşturan en önemli unsur kamu hizmeti görevini yerine getirenlerdir. Kamu hizmeti seçilmiş yöneticiler, atanmış bürokratlar ve kamu personeli tarafından sunulmaktadır. Bu hizmetlerin kaliteli ve nitelikli sunumu için çalışanların bir takım değerleri göz önünde bulundurması gerekmektedir. Olumlu ve olumsuz etğin konusu içerisine giren bu değerlerin etik Altyapı ve Etik İhlallerde Kamu çalışanlarının rolünün saptanması amacıyla komisyon üyelerinin görüşlerine başvurulmuştur.

(...) Kamu'da meydana gelen etik dışı faaliyetlerde kamu görevlilerin rolü büyük, Yönetici konumunda olan bir kamu personeli kendine hediye geldiğinde o hediyenin kendisine makam ve görevinden dolayı geldiği bilincinde olmalı, Tarafsızlık, Ayrımcılık ve Kayırmacılık Yapmamak Temel değerleri gereğince hediyeleri kabul etmemeleri gerekir (Görüşmeci 1).

(...) Kamu faaliyetlerinin yürütülmesi sırasında, kamu görevlilerinin etik dışı işlem veya eylemleri, vatandaşların haklı şikâyetlerine neden olmakta, devlet-vatandaş ilişkilerinin bozulmasına ve halkın kamu kurumlarına güveninin azalmasına neden olmaktadır. Dolayısı ile kamu personelinin etik dışı faaliyette rolü büyüktür. Bu nedenle öncelikle kamu personelinin etik dışı davranışlar konusunda çıkarılan kanun ve yönetmeliklere göre eğitilmekten geçirilmesi ve hatta Devleti meydana getiren bütün erklerde etkili olacak etik altyapı oluşturulmalı, hesap verme mekanizmalarıyla desteklenip uygulamaya geçmelidir.

(Görüşmeci 2).

(...) Geleneksel hizmet anlayışı devam ettiğinden etik değerlerin önemi personel tarafından kabulü ve oturması güçleşmekte ve zaman almaktadır (Görüşmeci-3).

(...) Personeller bir işi yaparken karşılık beklemeden yapmalı, bunun kendi görevi olduğu bilincinde olmalıdır (Görüşmeci-4)

(...) Etik dışı faaliyetlerde kamu personelinin rolüne ilişkin değerin farkına vardırılması için özellikle yeni memuriyete alınan personellerle ilgili daha etkin ve farklı bir oryantasyon eğitimine ihtiyaç vardır(Görüşmeci-6).

Görüşmeciler Kamu düzeni oluşturmada Etik Sisteminin önemli rol oynadığı, bu düzeni sağlamada kamu personelinin rolünün büyük olduğu görüşünde hemfikir olmuşlardır. Bu rolün kaynağı olarak kamu etik sisteminin etik dışı faaliyetleri önlediği, devlet ile vatandaş ilişkilerinde güveni tesis ettiği görüşünü dile getirmişlerdir. Görüşmeciler özellikle yeni atanan personel olmak üzere kamu personellerin etik dışı faaliyetleri engellenmesi ve bilincin oluşması için etik dışı davranışlar konusunda yeni çıkarılan kanun ve yönetmeliklere göre eğitime tabi olmaları vurgulamışlardır.

3.2.2.2 Kamu Etik Komisyonu ve Oluşturulan Etik Sistemine İlişkin Görüşler:

5176 sayılı Kanun çerçevesinde oluşturulan Türk kamu yönetimi etik sistemi içerisinde belediyeler etik komisyonlarının oluşturulmasının ve etik ilkelerin belirlenmesinin tüm eksiklik ve sıkıntılara ragmen etik komisyon üyelerinin çoğunluğu tarafından belediyelerde etik farkındalık yaratılması ve konuyla ilgilenen bir oluşumun var olması noktasında katkı sağlayan bir nitelik taşıdığı ifade edilmiştir. Ancak bu düşünce içerisinde olan üyeler her ne kadar kamu yönetimi içerisinde etik sistemin geliştiğini vurgulasa da özellikle uygulama kısmında yeterli olmadığını belirtmişlerdir. Uygulamada etik komisyonun bir yaptırımının olmaması sisteme yapılan eleştirilen başında gelmektedir.

(...) Türk kamu yönetiminde özellikle yerel yönetimlerde oluşturulan Etik Komisyon ve Etik sisteme ilişkin hukuki alt yapı yeterli değil, Kamu'da şu ana kadar gözlemlediğim yapılan işlemin yasal mı? değil mi? Buna bakılıyor. Etik dışı olmamasına bakılmıyor. Dolayısıyla etik olmayan işlemlerin aynı zamanda yasal olmaması lazım. Kanunlar buna göre düzenlenmelidir (Görüşmeci-1).

(...) Yönetmelikte "Kurum ve kuruluşlarda etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personel etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmelerde bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum ve kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az 3 kişilik bir etik komisyonu oluşturulur" denilmiştir. Komisyonun tanımında belirtilen görevleri yerine getirmesi halinde etkin ve verimli olacağı açıktır (Görüşmeci 2).

(...) Etik Komisyon çağdaş kamu yönetimleri için gereklidir. Ancak kamu personeli nezdinde etik değerlerle ilgili değerlerin yerleşmesi ve eğitim bazında uzun süreli çalışmalar yapılması gereklidir. Bu haliyle etik komisyon fonksiyon icra etmekten uzaktır (Görüşmeci -3).

(...) Kamu Yönetimi İçin Etik Komisyonların önemi büyüktür. Yasal yoldan karşılığı (cezası olmayan işler etik komisyona geliyor. Etik ihlale ilişkin alınan kararların kamuoyuna duyurulması sonucu kamuoyu tepkisi personellerin etik ihlal yapması yönünde caydırıcı olabilir (Görüşmeci-4).

(...) Etik komisyonun görev yetki ve yaptırımları yeterli değil. Yapılan etik dışı işlerin bir yaptırımı olması gerekli. Kamu zararı oluşturacak ihlal durumlarında kararlar almalı ve bu kararları uygulayabilmelidir (Görüşmeci-6).

3.2.2.3 Kamu Yönetiminde Etik İhlallerin Önlenmesine ilişkin Görüşler.

Ülkemizde konuya ilişkin olan düzenlemelerin yetersiz olduğu görüşünü savunan kamu görevlilerinin ortak vurgu noktaları hukuki anlamda var olan boşlukların etik dışı faaliyetlerin gerçekleşmesini kolaylaştırdığıdır. Hukuki boşlukların yanı sıra kamu personellerde etik farkındalık ve bilincin oluşmaması ve etik ihlallerin görmezden gelinmesi durumları kamu yönetiminde etik ihlallere yönelik getirilen eleştirilerden olmuştur.

(...) Yapılan düzenleme ve çalışmalar ile hukuki alt yapı yeterli değildir. 5176 Sayılı Kanun'da kamu görevlilerinin tabi olacakları etik davranış ilkelerinin yasal çerçevesi çizilmeden, etik ilkeleri tanımlama görevi Kamu Görevlileri Etik Kuruluna bırakılmıştır. Etik davranış ilkelerinin Kanun'da tanımlanması ve ana hatlarını belirlenmesi gerekir. Yasama ve yargı mensupları için de ivedilikle etik yasa ve kodlar yürürlüğe konulmalıdır (Görüşmeci-2).

(...) Kamu'da şu ana kadar gözlemlediğim yapılan işlemin yasal mı? değil mi? Buna bakılıyor. Etik dışı olmamasına bakılmıyor. Dolayısıyla etik olmayan işlemlerin aynı zamanda yasal olmaması lazım (Görüşmeci 1)

(...) Kamudaki önemli görevler ve kariyer mesleklerin her biri için etik değerler belirlenmeli, mesleki icrası ve devamı için etik değerlerin yerine getirilip getirilmediğinin takibi yapılmalıdır (Görüşmeci-3).

(...) Kamu Yönetim sistemimizde özellikle belediyelerde çalışan personellere ilişkin adil ve eşit olacak şekilde ödüllendirme ve cezalandırma yok. etik ihlal oluşumunda bu kültürün yaygınlaşmaması da ana etken (Görüşmeci 4).

(...) *Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik*'teki genel olarak belirlenen etik ilkeler yeterli değildir (Görüşmeci 5).

3.2.2.4 Görüşme Bulgularının Değerlendirilmesi

Etik komisyon üyelerine kamu yönetimi özelinde belediyelerde etik komisyon ve etik sistemi altyapısına ve de personellerin sistem içerisindeki rollerinin yanı sıra özellikle Belediye Etik komisyon çalışmalarına getirilen eleştiriler hakkındaki görüşleri, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile etik komisyon çalışmaları hakkındaki düşünceleri ve etik komisyonun işlevselliğini değerlendirmesi konusunda genel düşüncelerine başvurulmuştur.

Görüşmeciler Etik Komisyonlarının kurulmasının ve kamu personeli için etik ilkelerin belirlenmesinin Türk kamu yönetimine katkı sağladığına, fakat yeterli olduğunu düşünmediklerini belirtmişler etik komisyonlarının yaptırımlarının olmasında hem fikir olmuşlardır. Daha kapsamlı yaptırımlar getirilmesini beyan etmişlerdir.

Görüşmelerden elde edilen sonuçlar neticesinde, Etik Komisyonların ve Etik Kurul çalışmalarının kamu personelleri tarafından yeterince bilinmediği tespit edilmiştir. Ayrıca Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile Etik Komisyon arasındaki iletişim ve işbirliği düzeyinin istenilen düzeyde olmadığı görüşmeciler tarafından belirtilmiştir. Bu durum özellikle kamu yönetiminde etik bilincin oluşturulması ve etik farkındalığın artırılması eğitim ve bilgilendirme çalışmalarına yoğunlaşması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

(...) Yerel yönetim bazında ortak bir çalışma veya işbirliğini gerektirecek faaliyet olmamıştır (Görüşmeci-3).

(...) Böyle bir işbirliği olduğunu düşünmüyorum. Kurumlardaki pek çok personelin böyle bir kurul ve komisyondan kurumdaki pek çok personelin haberi olduğunu sanmıyorum (Görüşmeci -1).

Gerek kamu görevlileri etik kurulunun gerekse kamu etik komisyonlarının etik ihlal incelemelerindeki sınırlandırmaların oluşması ve hukuki yaptırımlarının olmaması üyeler tarafından vurgulanmıştır. Görüşmeciler Etik Komisyonlarının kurulmasının ve kamu personeli için etik ilkelerin belirlenmesinin Türk kamu yönetimine katkı sağladığına, fakat yeterli olduğunu düşünmediklerini belirtmişler etik komisyonlarının yaptırımlarının olmasında hem fikir olmuşlardır. Daha kapsamlı yaptırımlar getirilmesi önerisinde bulunmuşlardır.

Komisyon üyelerinin etik komisyonlara getirmiş olduğu bir diğer eleştiri ise komisyonun özerk yapısının olmamasıdır. Kurulun bu yapısı tarafız çalışmalar yapmasına engel olmaktadır.

(...) Kurul değince akla bağımsız bir yapı gelir ama, etik kurul öyle değildir. Kendisini görevlendirenlerin altındaki personeller üzerinde, teşkilat yasaları ile desteklenen bağımsız bir kurul olmadığı için de işlevsel değildir. Günümüze kadar gelen sınırlı faaliyetleri de bunu teyit etmektedir (Görüşmeci-4)

Etik Komisyon üyeleri Kamu Denetçiliği Kanununun Yürürlüğe girmesinin etik kurul ve etik komisyon işlevlerini etkileyip etkilemeyeceği yönündeki görüşlerinde yerelde kamu denetiminden ziyade kamuoyu denetiminin etkin hale getirilmesi ile toplumsal baskı unsuru oluşturulabileceği ve etik ihlallerin önlenilebileceği görüşü öne sürülmüştür.

Görüşmeciler özellikle kamu yönetiminde etik ihlallerin önlenmesinde personellerin önemli rol oynadığını, kapasite ve yeterliliklerin artması gerektiğini dile getirmişler, yasal zorunluluktan ziyade etik bilincin oluşması ve etik kültürün yaygınlaşması ile etik ihlallerin önüne geçilebileceğini belirtmişlerdir. Bu doğrultuda etik

kodlara ilişkin eğitim ve bilinçlendirme faaliyetlerinin etik haftasına yoğunlaştırılmaması düzenli ve sistematik hale getirilmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Ülkemizde 1990'lı yılların sonundan itibaren başta AB'ye üyelik süreci olmak üzere diğer küresel ve bölgesel nitelikli kuruluşların talepleri ile birlikte, yaşanan ekonomik krizler ve siyasi istikrarsızlıkların da etkisiyle ülkede yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerle mücadele alanında çalışmalar hızlanmıştır. Bu mücadele alanının en somut adım 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesi akabinde 2005 yılında Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin yayımlanmasıdır. Yönetmelik kapsamında Kamu Görevlileri Etik Kurulu teşkil edilmiş, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkeleri dağınık bir mevzuattan kurtararak gözden geçirilmiş, Kurul'a kamuda etik kültürünün geliştirilmesi ile ilgili birçok görev ve sorumluluk verilmiştir. Aynı amaç doğrultusunda 13/04/2005 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 29'uncu maddesi gereğince diğer kamu kurumlarında olduğu gibi halkın doğrudan karar süreçlerine katılım olanaklarının olduğu yerel yönetim birimlerinin başında gelen belediyelere de Etik Komisyon oluşturma zorunluluğu getirilmiştir.

Kurul'un üst düzey resmi görevlilere ilişkin Resmi Gazetede yayımlanmış olduğu etik ilkelerin ihlaline ilişkin kararlar, kamu yöneticilerine ve topluma önemli sorumluluklar yüklemektedir. Kurul'un Cumhurbaşkanlığına bağlı olması ve yetki alanının sınırlılığı sebepleriyle, Kurul'dan beklenen işlevsellik ve objektiflik henüz sağlanamamıştır. Aynı şekilde 5176 sayılı kanun kapsamında oluşturulan yönetmelik çerçevesinde belediyelerde kurulan Etik komisyonlarda beklenen işlevselliği sağlayamamıştır.

Çalışmada gerek mevzuat ve literatür gerekse etik komisyon üyeleri görüşmelerindeki ifadelerinden hareketle Etik Komisyonların işlevsellik sorunları teşkilat yapısından, mali özerkliğinden ve de yaptırım yetkisinden kaynaklandığını söylemek mümkündür. Etik komisyonların ve kurulların işlevsel anlamda güçlü olmaları öncelikle bağımsız ve özerk olmalarına bağlıdır. Yapılan görüşmelerde tespit edilmiştir ki, komisyon üyelerinin yeterlikleri ve uzmanlıkları konusunda hiçbir şüpheye mahal yoktur. Ancak teşkilatlanma konusunda Türk idari sisteminde var olan bağımsız komisyonlar gibi etik komisyonlar için de en uygun model belirlenmelidir.

Belediyeler Etik Komisyonlara karşı getirilen eleştirilerin başında komisyonun cezai bir yaptırım gücünün olmaması gelmektedir. Çok sayıda ülke son yıllarda etik davranış kodları ihlallerine karşı somut yaptırım mekanizmaları oluşturmuştur. Örneğin Japonya'da 1999 yılında Ulusal Kamu Hizmeti Yasasıyla oluşturulan ve üyeleri bakanlar Kurulu tarafından atanan Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kurulu, Kanuna aykırı eylemleri doğrudan inceleme ve disiplin cezası verme yetkisine sahip olduğu gibi kurumlardan etik ilke ihlali iddialarını incelemelerini ve gerekiyorsa disiplin cezaları vermelerini de isteyebilmektedir.

Çalışma Kapsamında tespit edilen bir diğer önemli sorun ise belediye etik komisyonlarının yönetmelik hükmüne göre kurulmasıdır. Bu durum etik komisyonların güçlü bir yasal dayanağının oluşturmaya engel olmaktadır. Dolayısıyla belediyelerde, üyeler kurum üst yöneticileri tarafında belirlenmektedir. Kurum üst yetkilisi emrinde belirlenen ve çalışmalar yürüten etik üyelerinin kurum içi etik ihlal uygulamalarını değerlendirmelerinde tarafsız davranılması beklenen bir durum olarak görülmektedir. Bu nedenle Belediyelerde Etik Komisyon üyeleri Kurum üst yöneticisinin atamasından ziyade belediye karar organı olan Belediye Meclis üyelerinin seçimi ile belirlenmelidir. İlgili yönetmelikteki yasal dayanak yönünden sorunlu bir başka hükümde zaman aşımını düzenleyen "oluştugu tarihi izleyen günden başlayarak iki yıl içinde yapılmayan etik ilkelere aykırı davranışlar hakkındaki başvurular incelenmez" içerikli 40' maddedir. Bu maddeninde gözden geçirilerek etik ihlal incelemelerinde zaman aşımının kaldırılması gerektiği kanısı yaygınlaşmıştır.

Etik değerlere dayalı bir kurum kültürü oluşmasında en önemli faktör eğitim olarak görülmektedir. Etik eğitimlerinin etik değerlere dayalı kurum kültürü oluşmasına da katkısı vardır. Bu nedenle Etik değer ve etik uygulamalar konusunda personel eğitimlerine ağırlık verilmelidir.

Çalışma kapsamında elde edilen veriler ışığında Belediyelerde etik ihlallerinin en çok yaşandığı hizmet alanları sırasıyla *İhaleler ve Alımlar, İmar Planlama ve Ruhsatlar, İşe Alım ve Sosyal Hizmet Alımları* işlemlerinde gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Etik Komisyonların ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun bu alanlardaki etik ihlallerin önüne geçebilmesi için özellikle ilgili personellere Etik Bilincin ve farkındalığın oluşacak eğitim ve bilgilendirme çalışmalarına yoğunlaşmaları gerektiği vurgulanması gereken bir başka husustur. Bu çalışmalar özellikle Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Kamu Etik Komisyonlarının koordinasyonunda gerçekleşmelidir. Eğitim faaliyetlerinin yanı sıra diğer faaliyetlerde de iletişim ve işbirliği düzeyi arttırılmalıdır.

Yerel Yönetimlerde Etik İhlallerin önlenmesi için katılımcılık ve hesap verme mekanizmaları oluşturulmalıdır. Katılımcılık bağlamında çeşitli ülkelerde iyi uygulama örnekleri bulunan “semt meclisleri”, Mahalle Meclisleri ve Kent Konseyleri uygulamaları yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları tarafından desteklenmelidir. Katılımcılığı esas alan yapıda oluşan kent konseyleri aracılığıyla yerel yönetim birimi belediyelerde sivil denetim mekanizması olarak kamuoyu denetimi gerçekleştirilebilir. Şeffaf ve Hesap verebilir belediyelerde oluşması ihtimal etik ihlallerin önüne geçmek mümkündür. Bu amaçla, Etik kültürünü güçlendirmek ve yolsuzluğu en aza indirmek üzere sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin ilgili aktörleri arasında sürdürülebilir iş birliğinin sağlanmasına ilişkin geniş bir stratejide sürdürülebilir bir işbirliği ağı oluşturulabilir.

Etik değerlere dayalı bir kurum kültürü oluşmasında en önemli faktör eğitim olarak görülmektedir. Etik eğitimlerinin etik değerlere dayalı kurum kültürü oluşmasına da katkısı vardır. Bu nedenle Etik değer ve etik uygulamalar konusunda personel eğitimlerine ağırlık verilmelidir. Kamu görevlileri Etik kurulu tarafından yerel yönetimler için etik davranış kurallarını ve etik bir yerel yönetim sisteminin uygulanmasında gerek duyulabilecek konulara ilişkin hazırlanan Etik Rehber tüm çalışanların bilgisine sunulmalıdır.

Etik değerlerin kurum aidiyatı sağlama üzerinde de önemli bir misyonunun olduğunu söyleyebilmektedir. Etik dışı davranışta bulunan personellere yaptırım uygulanması beklenildiği gibi aynı şekilde çalışmalarda etik bilinçle hareket eden personellerin ödüllendirilmesi yoluyla teşvik edilmesi kurum kültüründe etik uygulamaları arttıracaktır.

KAYNAKÇA

- AKDENİZ, İbrahim (2016), “*Türkiye’de Yerel Yönetimler Tarafından Hizmet Sunumu Esnasında Gerçekleştirilen Etik İhlalleri Araştırma Raporu*”, **Sayıştay Dergisi**, S (103), ss. 59-83.
- AKTAN, Coşkun C,(1999), **Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlak Doğru: 3-Siyasal Ahlak**, Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, İstanbul.
- AYDIN, Pehlivan, İ. (2012), **Yönetmelik Mesleki Ve Örgütsel Etik**, PEGEM Yayınları, Ankara, 5.Baskı.
- DOĞAN, Özlem (2010), **Etik Ahlak Felsefesi**, Say Yayınları, İstanbul.
- KAHRAMAN, Seden (2010), “*Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadelede Hukuki Ve İdari Düzenlemelerin Etkisi*”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yüksek Lisans Tezi**, Kocaeli.
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, (13.04.2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmi Gazette).
- KÜÇÜKYAĞCI, Nazmi (2017), “*Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye’de Etik Yapılanma*” **Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu**, S (14).
- KILAVUZ, Raci (2003), **Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- OECD (1998), “*Principles for Managing Ethics in the Public Service*” **OECD Recommendation**, <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesformanagingethicsinthepublicservice.htm>.
- ÖZTÜRK, A. Turan (2009), **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Ve Rüşvetin Önlenmesinde Bir Kontrol Aracı Olarak İç Denetimin Rolü**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- PUSTU, Yusuf, (2005), “*Yerel Yönetimler ve Demokrasi*”. **Sayıştay Dergisi**, S (57), ss. 121-134.
- T.C 1982 Anayasası, (09.11.1982 tarihli ve 17863 sayılı Resmi Gazete).
- YATKIN, Ahmet, (2008), “*Etik Düşünce Ve Davranışın Yerel Yönetimlerde Hizmet Verimliliğinin Arttırılmasında Rolü ve Önem Elazığ Belediyesi Örnek Alan Araştırması*” **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S (1), ss. 211-231.
- YÜKSEL, Cüneyt (2005), **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik**, TUSİAD Yayınları, Ankara.
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, (23.07.1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmi Gazete).

3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu,(04.05.1990 tarihli ve 20508 sayılı Resmi Gazete).

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, (08.06.2004 tarih ve 25846 sayılı Resmi Gazete).

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, (12.10.2004 tarihli ve 25611 sayılı Resmi Gazete).

Bürokrasi, Kamu Personeli Ve Siyaset Arasındaki İlişkiler¹

Relations Between Bureaucracy, Public Personnel and Politics

Lütfullah ÜN

Dr, İçişleri Bakanlığı

lutfullahun57@gmail.com

https://orcid.org/0000-0002-8764-5113

MakaleBaşvuruTarihi / Received: 24.06.2021

Makale Kabul Tarihi / Accepted : 26.06.2021

MakaleTürü / Article Type: AraştırmaMakalesi

ÖZET

AnahtarKelimeler

**Bürokrasi, Kamu
Personeli, Siyaset**

Siyasal düzlemde kaynağını haktan alan sistemler demokratik rejimlerdir. Bu rejimlerde gerek halkın verdiği oylarla başa geçen seçilmişlerin gerekse kamu hizmetini yerine getiren bürokrasi ve kamu personelinin halka hizmet etme amacıyla var oldukları kabul edilir. Seçilmişler belli dönemlerle yetkiyi halktan alıp halka hesap verirken, atanmışlar anayasa ve kanunlardan aldıkları yetki ile belirli bir süreklilikte halka hizmet etmek üzere çalışırlar. Her iki kesim de halk için çalışıyor olsa da bürokrasi, kamu personeli ve siyaset ilişkilerinin sınırlarının ne olduğu veyahut nasıl olması gerektiği akademik, siyasal ve bürokratik hayatın tartışma konularından biri olagelmıştır. Demokratik ülkelerde seçilmişlerin atanmışlara üstünlüğünün temel bir ilke olduğu öteden beri kabul edilmektedir. Ancak aralarındaki ilişki tarihsel süreçte, ülkelerin koşullarında ve hükümet sistemlerinde pek çok farklı değerlendirme ve fiili durumla izah edilebilmektedir. Bu bağlamda çalışmanın konusu seçilmişler ve atanmışlar arasındaki bu ilişkinin hangi boyutlarda ve nasıl ele alınabileceğidir. Konuyu çok boyutlu ele alma açısından önemli olan bu çalışma, seçilmiş ve atanmışlar arasındaki ilişkinin objektif değerlendirilebilmesi için bakış açısı kazandırmak amaçlamaktadır.

ABSTRACT

Keywords:

**Bureaucracy,
Public Personnel,
Politics**

On the political level, systems that derive their origin from the people are democratic regimes. In these regimes, it is accepted that both the elected people who take the lead with the votes of the people and the bureaucracy and public personnel who perform the public service exist for the purpose of serving the people. While the elected people take authority from the people and give account to the public for certain periods, the appointed ones work to serve the people for a certain period of time with the authority they receive from the constitution and laws. Although both segments work for the public, what the boundaries of bureaucracy, public personnel and politics relations are or how they should be has been one of the discussion topics of academic, political and bureaucratic life. It has long been recognized that the superiority of the elected over the appointed is a fundamental principle in democratic countries. However, the relationship between them can be explained by many different evaluations and actual situations in the historical process, the conditions of the countries and the government systems. In this context, the subject of the study is to what degree and how this relationship between the elected and the appointed ones will be addressed. This study, which is important in terms of handling the subject in a multidimensional way, aims to gain a perspective in order to evaluate the relationship between the selected and the appointed people objectively.

1. GİRİŞ

Hükümet sistemleri, demokratik ülkelerde seçimler aracılığıyla oluşan siyasal alanın aktörlerinin hükümet haline gelerek icranın başına geçebilmeleri ve devlet mekanizmasını işletebilmeleri için bazı yapı ve düzenlemeleri öngörmektedir. Diğer bir ifade ile halkın demokratik iradesi seçimler yoluyla yasama ve yürütme (doğrudan ya da dolaylı olarak) organlarını tesis eder. Seçilerek hükümet etme iradesini elde eden siyasal aktörler her ne kadar bir önceki siyasal aktörlerle halef selef durumunda olsalar da, siyasal alana göre devlet

¹ Bu çalışma, yazarın Prof. Dr. İlhan AKSOY danışmanlığında hazırladığı “Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Kamu Yönetimine Etkileri Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” adlı doktora tezinden üretilmiştir.

işleyişi olarak görece daha kalıcı durumda olan bir kamu bürokrasisi ile karşılaşılır (Kaya, 1994).² Bu anlamda yürütmenin siyasi tarafı ve karar organı olan hükümetle yönetim aygıtı olan bürokrasi, yapıları nedeniyle sürekli ve zorunlu bir ilişki içindedir. Kamu politikası oluşumuna ve siyasete yardımcı ve uygulayıcı olan bürokrasinin (özellikle üst düzey); toplumsal değişimi gerçekleştirme, yasamayı etkileme, bütçe ve kanun hazırlama (ve görüş bildirme), gerekli durumlarda bakanlar kuruluna katılma, kanunları yorumlama ve uygulama ile devletin güvenlik işlerini gerçekleştirme gibi işlevi vardır (Kaya, 1994: 10-11). Ayrıca bu araçsal yönlerinin yanı sıra bürokrasi birçok ülkede “ulus ve devlet inşa etme süreçlerinde” önemli roller de üstlenmiştir (LaPalombara, 1967: 22). Dolayısıyla bürokrasi, kamu politikaların belirlenmesi ve kamu hizmetlerinin sunulması sürecinde siyasetle iç içedir. Ancak bu içiçelik atanmışlarla seçilmişler veya uzmanlıkla temsili demokrasi ilkeleri çelişkilerinden kaynaklı olarak gerilimli olabilmektedir. Bu gerilim hükümetle bürokrasi, siyasetçiyle bürokrat (uzman), siyasal seçkinle bürokratik seçkin, seçilmiş kamu görevlisiyle atanmış kamu görevlisi çatışmalarında açıkça somutlaşmaktadır (Farazmand, 1997: 10-11).³ Bu ilişkinin doğru tesisi için ise bürokrasinin tarafsız olup olmamasına yönelik değerlendirmeler (olan veya olması gereken), bürokrasinin belirlenmesi, göreve getirilmeleri ve yüklenecek roller ile sistemin genel tasarımı önem arz etmektedir. Bu bağlamda çalışmanın konusu seçilmişler ve atanmışlar arasındaki bu ilişkinin hangi boyutlarda ve nasıl ele alınabileceğidir. Konuyu çok boyutlu ele alma açısından önemli olan bu çalışma, seçilmiş ve atanmışlar arasındaki ilişkinin objektif değerlendirilebilmesi için bakış açısı kazandırmak amaçlamaktadır. Çalışmanın hazırlanmasında derinlemesine literatür taramaları gerçekleştirilmiş olup, çalışmada çeşitli düşünürlerin görüşlerinde, devlet ve hükümet sistemlerinde bürokrasinin konumuna dair bulgu ve değerlendirmeleri içermektedir.

2. BÜROKRASİNİN TARAFSIZLIĞI MESELESİ

Bürokratik hiyerarşide üst kademelere doğru yönetsel ve siyasal görev ayrımı giderek zorlaşmakta, tavsiye ve karar verme gibi işlevler birbiriyle karışmaktadır (Onaran, 1967: 7). Bu çalışma düzleminde gerek bürokrasi gerekse siyasal kesime yönelik olumlu ve/veya olumsuz birçok bakış açısı ve görüş bulunmaktadır. Örneğin Emre’ye göre (1996b: 72) üst düzey kamu görevlileri sahip oldukları uzmanlık bilgisi, yönetim deneyimi ve birikimlerini bir güç olarak kullanarak ve siyasal tercih konularında kendi ağırlıklarını koyarak siyasetçilerin alanlarına girebilirler. Bu yönüyle siyasal niteliği olan kişilerle üst düzey kamu yöneticileri arasındaki ilişki hemen hemen bütün ülkelerde kuşku ve güvensizlik atmosferinde gelişmiştir.⁴ Bu atmosferde siyasetçiler, bürokratların kendilerine nazaran daha çok sahip oldukları bilgi ve uzmanlık tekellerini yıkmaya çalışsalar da onlardan gelecek bilgi ve yorumlara ihtiyaçları vardır. Peters’a göre (2001: 228-234) bu zorunluk çerçevesinde bürokrasi sonuçların sorumluluğuna katlanmaksızın kararların alınması için (bilerek veya bilmeyerek) yanlış, çarpık, eksik bilgi verebilir veya bilgiyi kamusal politikalar üzerinde mübadele aracı olarak kullanabilir. Bu noktada bürokrasiyi olumsuzlayan bir başka görüşe göre ise bürokrasinin gizli yapısı, kendisinde bulunan bilginin de muhafazası açısından siyasalere karşı avantaj sağlar. Bürokrasi doğal olarak bilgidен yoksun veya bürokrasinin çıkarıyla uyumlu parlamento veya politikacılar yeğler (Geerth & Mills, 1977: 232-234). İdarede alınan karar ile yapılan uygulamanın da aynı doğrultuda olup olmaması da bu tartışmanın bir parçasıdır. Peters’a göre (2001: 231) gerçek kamu politikası yasama ve yürütmenin beyan ettiği değil, bürokrasi eliyle uygulamaya geçirilendir. Bürokrasi hükümetin politikasının uygulamasını erteleyebilir, geciktirebilir veya süreçte kendi değerleri bağlamında yeniden yorumlayarak hükümetin benimsediklerinden uzak bir şekilde kendi çıkarları ile uyumlu hale getirebilir.

Diğer bir görüşe göre ise seçilmiş siyasiler ve atanmış bürokratların her ikisi de kamu görevlisi olsa da motivasyon ve davranışları farklıdır ve güç mücadelesi içindedirler. Bu noktada Niskanen (1971: 92), kamuya adanmışlığı devamlı surette sorgulanan bürokrasiye nazaran seçilmiş siyasilerin kamunun çıkarlarını daha doğru temsil ettiğini belirtmektedir. Emre’ye göre ise (2003: 186) çoğulcu demokrasi ilkesine uygun olarak halkın oyları ile seçilen ve siyasi tercihlerin temsilcisi olan siyasetçi, sahip olduğu gücü ve üstünlüğü kullanmak suretiyle bürokrasi ve kamu yönetimi üstünde sınırsız bir yetkiye ve yönetimin ussal işleyişine müdahil olabilmek yetkisine haiz olduğunu düşünebilmektedir.

² Bu bürokratik yapı bünyesinde her çeşit siyasal düşünceye ve kökene haiz insan profilini barındırsa da, uzunca yıllar belli bir siyasi ve idari kültürün içerisinde kalmanın beraberinde getireceği asgari müştereklerde buluşan bürokratik kültür elde etmeleri kaçınılmazdır.

³ Bu çatışmada bürokrasinin güç kaynakları; bilgi ve uzmanlık, karar verme iktidarı (seçmen baskılarına duyarlı olmak zorunda değil), çıkar grupları gibi siyasal destekçileri, apolitik niteliği, kurumsal ideolojisi ve istikrarlı statüsü gibi durumlardır. Siyasi kurumların güç kaynağı ise bütçe yapma hakkı, yetki verme gücü ve halkı temsil etmeleriyle ilgilidir (Peters, 2010: 211-214). Siyasi kurumların gücünü ve meşruiyetini halktan alırlar, bütçe yaparlar, “soruşturma, denetlemeler, seçim kampanyaları, parlamento tartışma ve görüşmeleri” gibi araçlarla bürokrasiyi denetlerler. Ayrıca siyasiler bürokrasi dışı uzman personel kadroları ve bilgi kaynaklarını elde tutarlar (Eryılmaz, 2015: 280)

⁴ Emre (1996b: 11) bu kuşku ve güvensizliğin kaynağının çıkar ve rant paylaşımları, siyasi ve ideolojik, ırksal ve dinsel ayrım ve ayrımlar olduğunu iddia etmektedir.

Bu farklı bakış açılarının yanı sıra demokratik meşru usullerle hükümet olan siyasal irade ile teknik ve idari açıdan işi bilen bürokrasi arasında sistemin işleyişi için gerekli olan uyumun yakalanması açısından üç görüş ortaya çıkmaktadır.

Birinci görüşe göre bürokrasi ve siyaset arasında keskin bir ayrım yapılmalı, teknik bir alan olan idare siyasi partizanlıktan uzak tutulmalıdır (Wilson, 1961: 63-64). Devletin politika ve amaçlarını siyaset belirlemeli, yönetim ise bunları yerine getirecek eylemleri yürütmelidir (Goodnow, 1900; Demir, 2011: 67). Bu doğrultuda idare ve siyaset ayrımını benimseyen yazarlar; “siyasetin ülke yönetimi açısından esaslı tercihler ile uğraştığını ve büyük meselelere yönelik çözümleri saptadığını, idarenin ise teknik nitelikte olup siyaset dışı alanda çalıştığını (Güven, 1976: 51) savunmuşlardır. Bu anlamda bürokrasi, toplumsal sistemin düzenli ve ahenkli bir biçimde sürmesi amacıyla rutin işlerin sistematik ve aralıksız bir biçimde işleyişinden birincil derecede sorumlu olup; siyasi kesimin almış olduğu kararları tarafsız bir şekilde yürütür (Gökçe, Göküş ve Kutlu, 2002: 87). İdare ve siyaset ayrımını savunan Weber de ideal tip bürokrasi kavramıyla bürokratların; tarafsızlık, uzmanlık, kurallara uyma ve üstlerinden gelen emirlere itaat etme, kamu politikalarının uygulayıcısı olma gibi nedenlerden dolayı politika yapım sürecinin önemli aktörleri olduğunu savunmuştur (Eryılmaz, 2013: 110; Mouzelis, 2003: 22-24).

İkinci görüş ise “idare ve siyaset ayrımının yapılamayacağı ve bürokrasinin idari ve siyasi yönünün olduğu” yönündedir. Kingley’e göre idare halkın iradesinin gerçekleşmesi amacıyla hareket eder. Halk siyasileri seçer, siyasiler de politikayı oluşturur. Bürokrasi de bu yönetişi ve üçlü konfigürasyonu tamamlar. Bu uyum demokrasinin de gerçekleşmesi için gereklidir (Eryılmaz, 2013: 110; Demir, 2011: 67; Aksan, 2011: 2-3). Ayrıca teknik uzmanlık ve bilgisiyle politika sürecinin parçası haline gelen bürokrasinin tarafsız olamayacağından hareketle Ripley ve Franklin (1982: 40) bürokratların bir politikanın amaç ve içeriğine yönelik kişisel ve örgütsel tercihlerinin ve tutumlarının, o politikanın uygulanması üzerine önemli etkilere sahip olduğunu belirtmektedir. Şaylan’a göre ise (1986: 35) hiçbir ülke bürokrasisi Weber’in “ideal tip bürokrasi” tarifine uymamaktadır. Zira bürokratlar siyasal sürece iki yönden dâhil olurlar. İlk olarak bürokratların siyasi eğilimleri vardır. İkinci olarak da bürokrasi içindeki örgütsel yarış ve mücadele belirli bir seviyedeki üst düzeyde (yüksek pozisyonlardaki terfi ve azillerde) siyasal nitelik almaktadır. Dolayısıyla bürokratlar apolitik sayılamaz.

Üçüncü görüş ise üst düzey bürokratların idari sistemde siyasiler karşısında bir takım özerk yetkilere haiz olması gerektiğine yöneliktir (Eryılmaz, 2013: 111). Kısmen siyaset bürokrasi ayrımını içeren bu görüşe paralel olarak özellikle 1980’li yıllardan itibaren toplumsal yaşamın şeffaf alanlarını düzenleyen ve denetleyen üst kurulların oluşturulması, teknik ve uzmanlık bilgisi gerektiren bu gibi alanlarda bürokratlara siyasiler karşısında bazı özerk alanlar bırakılmıştır.

Bürokrasinin sahip olduğu teknik, idari, hukuki bilgi ve tecrübeler ile siyaseten gelişen bazı talepler arasında çatışmaların yaşanması da kaçınılmaz bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca tarihsel süreçte tecrübe edildiği üzere özellikle siyasal farklılıkların yoğun hissedildiği ülkelerde bürokrasinin siyasete uzak ve siyaseten tarafsız olmadığı bir gerçektir (Durgun, 2002). Bu konumlanma siyasetçilere karşı bürokratik (hantal, mevzuatçı) bakış açısının ve davranış kalıplarının yanı sıra, önemli oranda ideolojik ve kümesel saplantılardan da kaynaklanmaktadır. Bu tür kümelenmelerin ve anti demokratik ivmelenmelerin önüne geçebilmek için geleneksel denetim yolları yetersiz kaldığında ve hesap verilebilirlik ortadan kalktığında başvurulacak araçlardan birisi de bürokrasinin siyasallaşmasıdır (Demir, 2011: 78).

Bürokrasinin siyasallaşması kavramı bürokrasi üzerindeki siyasi etkinin artmasını ifade etmektedir (Altunok, 2016, s.168). Merikoski (1971: 170) bürokrasinin siyasallaşmasının demokratik toplumlar da görülmesinin mümkün olduğunu, komünist-nasyonal sosyalist ve faşist gibi otoriter veya totaliter rejimlerde ise parti-devlet birliği olduğu için söz konusu olamayacağını savunmaktadır. Bu tür siyasal rejimlerde bürokrasi ve siyasi güç bütünleşmiştir (Güven, 1976: 54). Demokratik toplumlarda ise siyasal sistem içinde yürütmeye dair branş kamu yönetimidir (Eryılmaz, 1995: 30). Öyle ki, kamunun üst kademelerindeki yöneticilerin, diğer kamu kurumları ve yasama organı ile çeşitli ilişkilerle faaliyetlerin rasyonel bir şekilde yürütmesinden sorumlu olmaları sebebiyle yönetim ve siyaset ayrımı doğal olarak zordur (Cem, 1976: 26). Demokratik bir zorunluluk olan bürokrasinin siyasallaşmasına yönelik kimi yazarlar tarafından çeşitli eleştiriler yapılmıştır.⁵ Konuyla ilgili olumsuz bakış açısına sahip Peters ve Pierre’e göre (2004:2) bürokrasinin siyasallaşması, “kamu görevlilerinin seçimi, çalışması, yükselişi, ödüllendirilmesi ve disiplini gibi konularda liyakat temelli ölçütler yerine siyasi ölçütlerin esas alınmasıdır. Bu durumda kamu hizmetlerinde “tarafsızlık, kariyer, adalet ve hakkaniyet ilkeleri

⁵ Bunlar “hükümetlerce izlenen kamu personel politikaları (Çulpan, 1980: 39); siyaseten yakınların işe alınması, yükseltmesi veya görev yerlerinin değiştirilmesi; yatırımlarla ilgili olarak plan, program ve mevzuat dışı talepler (Peker ve Aytürk, 2000: 224) olarak sıralanabilir. Bu eleştirilere iktidar değişikliklerinde gerçekleşen birçok atama kararnamesinin kamu personelinin sürekli tedirgin etmesi, personelin moral ve motivasyonunu düşürmesi de (Meriç, 1974: 75) eklenebilir.

zedelenecek”, “parti menfaatlerinin önceliği sonucu yanlış yatırımlar, plansız ve temelsiz kısa soluklu kamu politikaları baş gösterecek” ve “dürüst çalışmanın engelleneceği için hızlı yöneticilik baş gösterecek ve kaliteli insan gücü israf olacaktır” (Peker ve Aytürk, 2000: 41-44; Oktay, 1983: 207- 208).

Burada göz önünde bulundurulabilecek diğer bir görüş ise bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkinin tek taraflı olmadığı, bürokrasi siyasallaşırken siyasetin de bürokratikleşeceği yönündedir. Yönetimle siyaset arasındaki karşılıklı etkileşim ve bağımlılığı vurgulayan Pierre (1995a: 207) bürokrasinin, daha çok siyasi alanda ilerleyerek kendisi dışındaki örgütler ile network oluşturabildiğini ve çıkarlarına paralel olarak daha çok takdir yetkisi kullandığını savunmaktadır.

3. DEVLET ÖRGÜTLENMESİ VE İŞLEYİŞİ AÇISINDAN BÜROKRASİNİN KONUMU

Devlet örgütlenmesi ve işleyişinde siyasal içerikli değişkenlerden kaynaklı olarak çeşitli bürokrasi biçimleri görülebilir. Siyasal sistemin özellikleri ile kamu bürokrasisine hâkim olan siyasi yaklaşımlar yakından ilişkilidir. Diğer bir ifade ile siyasal sistemin değişkenleri kamu bürokrasilerinin örgütlenme ve etkinlik biçimlerini belirler (Heper, Kim ve Pai, 1981: 127). Bürokrasiyi yapı, işleyiş ve sistem içerisindeki konum açısından etkileyen bu değişkenler, aynı zamanda siyaset ve bürokrasi ilişkisinin ana çizgilerini belirleyerek kamu yöneticiliğinin profesyonelleşme süreçlerini de etkilemektedir (Karasu, 2001: 211).

Ülkelerdeki bürokrasi görünümü toplumdaki gücünün seviyeleri temel alındığında (ülkelere göre değişiklik göstererek) egemen, güçlü, yarı-güçlü, güçsüz olarak sınıflandırılabilir (Riggs, 1997: 2). Örneğin tarihsel süreçte merkezîyetçi yapıdaki Prusya’da egemen bürokrasi bulunmaktayken, merkezîyetçi ama güçlü parlamenter gelenek nedeniyle otokritik olmayan devlet yapısındaki Fransa’da egemen olmayan ancak güçlü bürokrasi bulunmaktadır. Yine güçlü parlamenter geleneğe haiz İngiltere’de yasama ve yürütmenin sıkı şekilde denetlediği yarı güçlü bürokrasi bulunurken, federal yapıdaki ABD başkanlık sisteminde ise başkanın yönetim aygıtı olan güçsüz bürokrasi bulunmaktadır (Karasu, 2001: 212).

Bürokrasinin bu görünümü tarihsel süreçte kendini göstermiştir. Örneğin Şaylan’a göre (1976: 39) İngiltere’de parlamenter sistemde (yumuşak güçler ayrılığı gereği) bürokrasinin parlamento tarafından etkili biçimde denetlenmesi, kariyer bürokrasisinin ve pek çok denetleyici düzeneğin oluşturulmuş olması bürokrasinin güçlü-egemen konuma gelmesini önlemiştir. Khator’a göre ise (1997: 75) parlamenter sistemlerde başkanlık sistemine göre bürokrasi daha güçlüdür. Zira ABD’de devlet yönetiminde bürokrasinin güçlenmemesi için, 7. ABD Başkanı Andrew Jackson döneminde (1829) her gelen iktidarın kendi bürokratlarını seçebilmeleri ilkesi olarak da ifade edilebilen yağma (spoil) sistemi kurumsallaştırılarak bürokrasinin süreklilik göstermesi niteliği zayıflatılmıştır. Kayırmacılığın ortadan kaldırılması için 1883’te çıkartılan Pendleton Kanunu ile meritokrasiye⁶ geçilse de bu konuda eski alışkanlıkların tamamen sona erdiğini söylemek mümkün değildir (Tataroğlu, 2006). ABD’de bürokrasi makamları geçici ve sürekli nitelikte olup, türdeş bir bürokrasi yoktur. Bu durum da kariyer bürokrasisin birliktelik duygusunu oluşumunu engellemekte ve geçici-sürekli bürokratlar gerilimi yaşatmaktadır. Riggs’e göre (1997: 21) bu niteliğiyle ABD bürokrasisi “küçük, heterojen, güçsüz ancak profesyonel” niteliktedir. Almanya’da bürokrasinin tarihsel süreçteki güçlü konumu, bürokrasinin uzman memurlardan oluşması, bürokrasideki kamu yöneticilerinin aynı zamanda kabinede de yer alması, parlamentonun bürokrasiyi kanuni düzenlemeler sebebiyle yeterince denetleyememesi gibi faktörlerden dolayı yasama organı bürokrasiye göre geri planda kalmıştır (bkz. Karasu, 2001: 213). Bürokrasinin bu egemen yapısı aynı zamanda tek parti iktidarının olduğu ülkelerde görülmekte, siyasal iktidar ve devlet yönetimi büyük ölçüde özdeşleşmektedir. Bu durumda parti yönetimi ile üst düzey bürokrasiyi ayırmak zorlaşmaktadır (Riggs, 1997: 23-24). Bu noktada Çin ve dağılan Sovyetler Birliği gibi tek parti rejimi ile yönetilen ülkelerde egemen bürokrasi (Hirsztowicz, 1980), benzer şekilde Türkiye’de 1923-50 arası dönemde ise yer yer güçlü ve egemen bürokrasi olduğunu söylemek mümkündür (Karasu, 2001).

4. HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN BÜROKRASİNİN KONUMU

Bürokrasinin konumuna hükümet sistemlerinin uygulamaları perspektifinden bakıldığında ise yapı ve işleyiş olarak bürokrasi çeşitli değişkenlikler göstermektedir. Örneğin olağanüstü şartlarda tecrübe edilen ve geçici bir yönetim biçimi olan meclis hükümeti sisteminde idare, parlamento içinden seçilen bakanlar ve onlara bağlı çalışan kamu görevlilerinden müteşekkildir. Bu sistemde bürokrasi siyasal tercihlerde bulunmaz ve siyasal kadroların emrindedir (Kutlu ve Kahraman, 2017: 4).

⁶ Meritokrasi; toplumsal kaynaklarla ilgili tasarruflarda toplumsal statülerin değil belirlenmiş kriterlerin esas alınmasıdır (Torun, 2009: 89).

Parlamente sistemlerde ise yasama organı hem yürütme hem de diğer icracı birimler üzerinde etkin olması gereklidir. Parlamento tarafından çıkartılan kanunların ve ortaya konulan politikaların uygulanmasında hükümet siyasi ve icrai yönden sorumludur. Bununla birlikte genelde parlamentonun bürokrasiye nüfuz etme kabiliyetinin düşüklüğü sebebiyle bu etkinlik hükümetten bürokrasiye yönelik olarak gerçekleşmiştir (Altunok, 2016: 173). Hükümetin siyasi atamaları ise başkanlık sistemlerindeki kadar olmamakla birlikte parlamente sistemde de görülmekte; pek çok kariyer sistemi uzantılı bürokratik makama çeşitli yöntemlerle siyaseten atamalar yapılmaktadır (Tataroğlu, 2016: 99-100; Özer ve Özmen, 2017: 22). Ancak parlamente sistemlerde bu tür yöntemlerin kullanımı çok dar ve sınırlı olduğu için siyaseten patronaj ilişkileri genelde hâkim değildir. Hükümetler çok uzun yıllar iktidarda kalmadığı sürece siyaset doğrudan bürokrasiye etki etmez ve onu denetim altına alamaz. Ancak uzun süreli iktidar dönemlerinde siyasal nitelikteki bürokratik makamlarda yer bulan bürokratlar, kendilerine yakın gördükleri memurları yetiştirebilir ve süzebilir, bürokratik egemenlik elde edebilir (Tataroğlu, 2016: 99-100). Bu gelişmelere dair süreler liyakat sistemine dayalı personel rejimi olan ve parlamente sistemle yönetilen ülkelerde, personel sistemlerine bağlı olarak değişebilmektedir. Bununla birlikte Emre (1996: 74-75) parlamente sistemde bürokrasinin, başkanlık sisteminin aksine siyasetin baskıları karşısında daha korunaklı olduğunu savunmaktadır. Örneğin parlamente sistemin beşiği İngiltere’de üst düzey kamu yöneticilerinin hükümet ile ilişkileri keskin kurallarla belirlenmiş olup, atanmaları tamamen yansızlık ve yalıtılmışlık esaslı gerçekleşmektedir. Böylece siyasetçilerin bürokratlar üzerinde keyfi müdahalesinin yanı sıra bürokratların da siyasetçileri engelleyen tutum içinde olmaları önlenmekte ve kamu yönetimi “apolitik bir kariyer servisi” olarak kabul edilmektedir. Bu anlamda parlamente sistemin uygulandığı ülkelerin bürokrasilerinde yükselme ölçüt ve süreçlerinde katıyet olmamakla birlikte bir otomatiklik söz konusu olup memurlar belirli bir süreçte nereye ne kadar zamanda yükselebileceğini tahmin edebilmektedir (Çevikbaş, 1992:163). Ayrıca Kutlu’ya göre (bkz. Kutlu ve Kahraman, 2017: 5) İngiltere’deki parlamente sistemde kamu görevlileri (bürokrasi) tam tarafsızlık ilkesi doğrultusunda yürütme organıyla aynı hareket ederler ve siyasi amirlerinin politikalarına ayak uydurarak, kendi tercihlerini hayata geçirmek için çaba sarf etmezler.

Yarı başkanlık sisteminin çıkış yeri olan Fransa’da ise üst düzey kamu yöneticileri sürekli, tarafsız, uzman bir statü içinde olup, siyasal iktidarın müdahalelerine karşı özerk bir alana sahiptir. Geçici bir yönetici olarak bakanın maiyetinde yerleşik, sürekli, kalıcı bir yönetici kadro bulunmaktadır. Bu doğrultuda kamu yönetiminin (üst düzey yöneticiler ve çalışmaların) siyasallaşmasını önlemek ve bakanlara uzmanlık bilgisi sağlamak için bakanlık kabinesi tesis olmuştur. Bakanlara danışmanlık hizmeti sağlayan bakanlık kabinesi, çalışma arkadaşları, dostları ve güven duyduğu kişilerden bakanın takdiriyle belirlenen belli sayıda kişiden oluşacak şekilde tasarlanmıştır (Gournay & Kesler & Siwek-Pouydesseau, 1967). Siyasal bir organ olmayan kabinenin hiçbir sorumluluğu da yoktur ve tüm sorumluluk bakana aittir. Bakanlık kabinesi, bakanın siyasal güç ve yetkesinden yararlanarak bakanı temsilen ve onun adına bürokrasiyi yönetir ve denetler. İdari ve siyasi açıdan merkezi yönetimin siyasi beyni konumundaki bakanlık kabinesi, bakan ile bürokrasi arasında köprü vazifesi görmektedir (Oytan, 1984: 52-62). Ancak kabinelerin, kamu yönetimi içinde giderek ayrı bir güç alanına evrilmesi ve kamu yöneticileri için idari hiyerarşide çabuk yükselme basamağına dönüşmesi de mümkündür (Pierre, 1995: 49).⁷

ABD’deki başkanlık sisteminde ise tüm üst düzey federal kamu görevlilerinin üzerinde hem Başkanın hem de Kongrenin etkinliği bulunmaktadır.⁸ Bu etkinlik bürokrasinin konumunu ve siyasetle arasındaki ilişkileri de belirlemektedir. Bu üst düzey kamu görevlileri Başkan ile (önemli sayıda atama Senato onayıyla) gelirler ve giderler.⁹ Sistem üzerinde etkisi oldukça belirleyici olan Başkanların kişiliklerinin güçlü ya da zayıf olmasının da Amerikan kamu yönetimi ve bürokrasi üzerinde değişkenlik gösteren etkileri olmuştur.¹⁰ Diğer bir ifadeyle güçlü Başkanlar gücü dizayn ederek güçlü etkiler bırakmış,¹¹ kuşatan bürokratik kişi ve kurumlardan

⁷ Bürokrasinin siyasal sistemdeki konumu ülkelerin siyasal kültürleriyle de ilgilidir. Örneğin İngiltere’nin aksine Fransa’daki kamu görevlileri siyasal parti faaliyetlerine katılabilmektedirler. Başkanlık sisteminde ise üst düzey kamu görevlileri doğrudan siyasal sistemin parçası olup siyasetle iç içe örgütlenmişlerdir.

⁸ Kongre bürokrasi üç açıdan denetler. Birincisi Kongre bürokrasiyi kendine bağlı bir organ, kendisini de işin sahibi olarak (asil vekil) görür. İkincisi bürokrasinin yanlış yaptığı işleri düzeltme hakkı vardır. Üçüncü olarak da bürokrasinin yetki ve sorumlulukları yasama faaliyetiyle belirlenir (Tataroğlu, 2006: 105-106). Bu açıdan bürokrasinin Başkan ve Kongre tarafından denetim ve kontrolü söz konusudur.

⁹ ABD’de yürütmede 9 bin üst düzey kamu görevlisi bulunmakta, Başkan tüm branşlarda 4 binden fazla üst düzey kamu görevlisi atamaktadır. Bu atamaların 1200’den fazlası Senato onayına tabidir. (Heady, 1988: 410; Diehm, 2017). Bu kamu görevlileri Başkanın partisinden olmak zorunda değildir (Kutlu ve Kahraman, 2017: 1-26).

¹⁰ Örneğin Wilson’ın 1880’lerdeki yönetimi “kongre hükümeti”, 1960’lardaki Nixon ve Johnson yönetimleri ise “emperyal başkanlık” olarak ifade edilmiştir (Heady, 1988: 398-399).

¹¹ 1933’e kadarki ABD başkanlarının (Lincoln hariç) zayıf ve sili kişilikli profilleri Roosevelt dönemiyle birlikte değişmiş ve kurumsallaşma süreçleri de başlamıştır. Örneğin Wilson döneminde Başkanın yalnızca 3 yardımcısı varken 1939’te “Başkanlık Yürütme Ofisi” kurulmuştur.

korunabilmiştir. Zayıf Başkanlar ise bunu başaramamış ve bürokrasi etkisinde kalmıştır.¹² Kongrenin Başkana karşı sıkı kontrol kurması halindeyse Başkanın bürokrasi üzerindeki etkinliği önemli derecede zedelenebilmekte ve bu durumda bürokratların bir kısmı Kongreye itaat etmek isteyebilmektedir (Ball & Peter, 2007: 179). Şayet güçler ayırımından kaynaklanan siyasal bir bölünme yaşanırsa Başkanın bürokrasiyi sınırlama kapasitesi de azalır ve bu tür sistemler uzun dönem bürokrasi üzerinde kontrol sorunu yaşar. Büyük krizlerde ise Başkanlar veya bürokratlar yönetimi ele alırlar. Başkancı bürokratik otokrasiler ise oldukça kırılgan olup yıkılma eğilimlidirler. Bununla birlikte Riggs'e göre (1994: 99) çoğu parlamenter sistem bu tür durumlara daha dirençli olup güçlü bürokrasi daha iyi kontrol edilebilir ve kamu yönetimin etkinliği ve rejimin devamlılığı sağlanabilir.¹³

ABD'de başkanlık sisteminde kamu görevlileri Başkanın yanı sıra bütçe sürecindeki etkisinden dolayı Kongreye karşı da sorumludur.¹⁴ Ayrıca Başkan Senatonun onayı gerektiği için kamu görevlilerini de bu profile uygun seçer. Halkın aracı gibi olan bürokratlar son derece hassas durumdadırlar (Burke, 1988: 11). Politikaların yapılması ve uygulanmasında ise bürokratların takdir yetkisi bulunmamakta olup yapacakları işler kanunla düzenlenmiştir.

Başkanlar bu dengede bürokrasiyi kontrol edebilmenin yanı sıra Kongre ile ilişkiler açısından da patronaj atamalarına ihtiyaç duyarlar. Zira başkanlar talep ettikleri kanunu çıkartabilmek için Kongre üyelerinin desteğine ihtiyaç duyar ve Kongredeki vekillerini parti disiplini içinde tutmaya çalışırlar. Vekiller de Başkandan bazı atama taleplerinde bulunabilmektedirler (Riggs, 1994: 100). Ancak bu atamalarda da atanacaklar mutlaka işin gerekleri ile bürokratların nitelikleri uyumlu olmak ve teknik bilgiye haiz olmak zorundadırlar. Aksi halde kamu yönetiminde çürümeler yaşanacaktır (bkz. Riggs, 1994: 101).

Başkanlık sistemiyle uyumlu bir yapı olan federalizmin de bürokratik yapı üzerine önemli etkileri bulunmaktadır. Zira federalizm bir partinin tüm ülke üzerinde egemenlik kurmasını engeller ve merkezi bürokrasiyi zayıflatır. Daha geniş bir ifade ile bürokrasi çok sayıda coğrafi ve otonom devlete bölünmüş olduğu için merkezi bürokrasinin ölçeği de küçülür, kamu görevlisi sayısı ve güç potansiyeli azalır. Ancak bu durumda ise coğrafi bölünmenin olmadığı askeri bürokrasinin merkezi bürokraside güç potansiyeli artar. Federal sistemdeki ülkelerde askeri yoğunlaşmanın merkezde olması ise darbe açısından kolaylaştırıcı etkiye sahiptir (Riggs, 1994: 110). İktidarın yatay ve dikey olarak bölünmesi eyaletler ve yerel yönetimler üzerinde Washington'un etkisini ve dolayısıyla da Başkanın etkisini önemli ölçüde azaltır (Çitçi, 1997: 24). Kamu görevlilerinin çoğunluğunun ise eyaletler ve yerel yönetimlerde çalışması nedeniyle ABD bürokrasisi parçalı, temsili ve açık elit durumdadır (Heady, 1988: 409).¹⁵ Ayrıca ABD'de merkezi bürokrasi birçok üniter devlete oranla daha azdır.¹⁶

5. ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİN ATANMASI

Siyasal sistem fark etmeksizin tüm ülkelerde iktidarda bulunanlar politika ve kararlarını uygulamaları için üst düzey yöneticileri kendileri belirlemek isterler (bkz. Güran, 1980: 106; Onaran, 1967: 6; Weber, 1993: 82). Örneğin birçok parlamenter sistemde bile göreve gelen her bakan, bürokrasideki üst düzey kadroyla (bir müddet de olsa) çalışmaya devam etmek durumunda olmakla birlikte, pratikte siyasal ve stratejik kararlarda etkin konumdakiler için, siyaseten kendisine ve partisine yakın düşünce ve görüşlerdeki kişileri getirme eğilimi gösterirler (Ardanç ve Ergun, 1980: 4). Uygulamadaki üst düzey yönetici atamalarında ise kamusal politikadaki roller bakımından üç model mevcuttur (Halligan, 2011: 65):

- Tarafsız atamalara dayanan model (Liyakat sistemi, İngiltere görülebilir.)
- Siyasal kontrole dayanan model (Belli şartlara bakılarak doğrudan atama, ABD'de görülebilir.)

¹² Örneğin Kennedy kendini korumak için sürekli olarak teşkilatta değişiklik yapmıştır. Eisenhower'ın ise etrafındaki bürokratlar işleri ayrıntılı olarak düzenlemiş ve planlamıştır. Duverger'e göre (1986: 93) bu durum Başkanın değil yalnızca etrafındaki bürokrasinin iktidarını desteklemiştir.

¹³ Pek çok başkanlık sistemindeyse rejim güçlü bürokrasi tarafından ele geçirilmiş olup bunun yegane istisnası ABD'dir. İç savaş ve derin kriz dönemlerinde başkanlar anayasal sınırların dışına çıkmışlarsa da anayasayı askıya almamış veya Kongreyi dağıtmamışlardır. Bu durumun sebebi Riggs'e göre; "partizan olmayan profesyonel kariyer sistemi", "partizan politik atamaların devam etmesi ve partizan olmayan danışmanlık sistemi", "federalizm" ve "kamu bürokrasisinin bazı yapılması gereken işlerinin özel sektöre yürütülmesi"dir (Riggs, 1994: 98; Uçman, 2014: 102).

¹⁴ Parlamenter sistemlerdeki emret bakanım sözünün yerini emret vekilim almıştır. ABD başkanları ve bakanlar bu nedenle bürokratların Kongre üleriyle yakın olmalarını istememektedirler (Eryılmaz, 2010: 118; Tataroğlu, 2006: 105).

¹⁵ 275.562.673 olan nüfusun 2.777.000'i merkezi idarede, 4.746.000'i eyaletlerde ve 13.049.000'i belediye ve diğer yerel kuruluşlarda olmak üzere toplamda 20.572.000 kamu personeli istihdam ediliyor (OECD, 2000 verileri).

¹⁶ Zira eğitim hizmetleri gibi birçok alan özel sektör tarafından yerine getirilmektedir (örneğin eğitim bakanlığı personeli 6 bindir) (Heady, 1988: 403). Ancak merkezi kamu hizmetlerinin büyük oranda kamu görevlileri tarafından görüldüğü diğer başkanlık rejimlerinde merkezi bürokrasi ABD'ye göre daha çoktur (Eryılmaz, 2010: 120; Uçman, 2014: 102).

- Parti üyeliğine dayanan model (Sadakat esastır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde görülür. Bazı gelişmiş ülkelerde de görülebilir.)

Bir diğer tasnife göre üst düzey yöneticilerin atanmasında (terfi, değerlendirme, kurum değiştirme dâhil) siyasal esaslı atamalar (politikaları uygulayacağına inanılan yakın kişilerin atanması) ve liyakat esaslı atamalar (görevin gerekliliklerine en uygun ve yeterliliklerine inanılanların kariyer kadrolarına atanması) iki ana yöntem olarak sayılabilir (Ergun, 2004: 297). Liyakat esaslı atamalar kayırmacılık veya kişisel yerine yeterlilik ve ehliyet ilkelerine dayanır (Denhardt & Denhardt, 2009: 286). Personel seçimindeki kıstas bürokraside tanımlanan pozisyonlar için eğitim, uzmanlık, genel olarak yetkinlik ve entelektüel beceriye haiz olmaktır (Peters, 2010: 84). Bununla birlikte liyakat esaslı atamalar idari, siyasal ve toplumsal sorunlara da yol açabilmektedir. Ayrıca sistemin amaçları doğrultusunda tarafsız yönetici kadronun oluşturduğu politika, siyasal iktidar değişikliklerinde terk edildiğinde üst düzey kamu yöneticilerinin motivasyonu düşecektir. Gene üst düzey kamu yöneticilerinin değişen siyasal iktidarlara karşısında tarafsız, eşit ve bağlılıkla hizmet üretmesi gerçekte mümkün değildir (Meriç, 1974: 74).

Liyakat esaslı atama ile kamu politikalarını yöneten değerlerden bağımsız mekanik bir yönetici belirleneceği; böylelikle kanuni ve teknik kıstasların tercihleri yönlendireceği öngörülmektedir. Siyasal esaslı atamayla seçilen yöneticiler de ise liyakat esaslı atamalara göre siyasal liderin politikalarına bağlılık daha fazladır. Ancak bürokrasideki siyasal atamalarda siyasal eğilimin yanı sıra yönetim kabiliyeti de dikkate alınmalıdır (Peters, 2010: 83). Siyasal partiler iktidara gelmeleriyle birlikte politika ve vaatlerini yerine getirebilmek için doğal olarak kendi yönetimlerini kurmak isteyeceklerdir. Dolayısıyla bu yönde gerçekleştirecekleri atamalarda liyakat ve ehliyetin yanı sıra güven ve sadakat (Tutum, 1976: 13) kıstaslarıyla da yönetim kadrolarını oluşturacaklardır. Tüm ülkelerdeki üst düzey kamu personel yönetimi uygulama örnekleri göz önünde bulundurulduğunda salt siyasal nitelikli veya salt liyakate dayalı atama usulü görülmemektedir. Ancak ülkelerdeki politik kültür, personel yönetim sistemi, kamu yönetimi geleneği ve hukuki düzen siyasal nitelikli atama oranlarını etkilemektedir.

Liyakatin gözetildiği üst düzey kamu yöneticiliği kariyere ve pozisyona dayalı olabilmektedir. Kariyer esaslı üst düzey kamu hizmetine atanma, kamuya yeni girecek üniversite mezunu adayların katılacağı rekabetçi sınavların ardından gerçekleşmektedir.¹⁷ Dışa kapalı bir yapıdaki bu sistemde, ortak üst düzey kamu hizmeti, değerler sistemi ve diğer kurumlardaki üst düzey yöneticilerle iyi bir iletişim (veya network) meydana gelir. Ancak memuriyet güvencesine dayanan kariyer sisteminde kurum içinden yüksek performans gösterenlerin veya dışarıdan geleceklerin önünü kapatma gibi olumsuz durumlar da söz konusudur (World Bank, t.y: 2). Bu dışa kapalı yapı kişileri toplumsal hayattan uzaklaştırmakta ve toplumsal kesimler sosyo-ekonomik ve kültürel farklılıklar nedeniyle kamuda üst düzeyde temsil edilememektedir (Şengül, 2009: 298). Pozisyon esaslı üst düzey kamu hizmetinde;¹⁸ profesyonel olarak yeterli, tecrübeli ve idarecilik yeteneklerini haiz kişiler siyasal tercihle atanır. Bu kadrolara diğer kamu kurum ve kuruluşlarından ve özel kesimden de geçişler mümkün olup bu durum dışarıdan kurumsal kültüre ve dinamizme katkı sağlayabilmektedir. Bu durumun tersinin de görülmesi mümkün olup, sistem patronaja dayalı atamalara da evrilebilir ve ortak yönetim kültürünün gelişimini baltalayabilir.¹⁹ Kariyer esaslı sistem başlangıçta yapılan giriş sınavındakilerin az bir kısmının üst kademe kadrolara atanabildiği (yükselebildiği) rekabet yoğun bir sistemdir. Pozisyon esaslı sistemde ise personelin seçimi belirli ölçütlere dayanan bir sürecin ardından kademeli olarak yapılabilir (Word Bank, t.y: 3-5).

Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD’de kamu görevlileri liyakat ilkesinin uygulandığı ve siyasetin rolünün bulunmadığı “sınıflandırılmış veya sürekli görevliler” ve başkana yardımcı olan ve başkan tarafından atanan “sınıflandırma dışı tutulan istisnai görevliler” olarak ikiye ayrılabilir. Tarihsel süreçte edinilen tecrübeler sonucunda (yağma/spoil sisteminden liyakat/merit sistemine geçilmiştir) üst kademelere siyasal atama yapılırken, alt kademelere ise yeterlik esaslı kariyer sistemiyle işe alma gerçekleşmektedir (Cigler, 1990: 638). Başkan seçilmesinin ardından anayasada kendisine verilen yetki ile önceden belirlenmiş yöneticilik statüsüne atama gerçekleştirir (Peters, 2010: 84). Bu atamaların önemli bir kısmı (4 bin atamadan bin 200’den fazlası) Senatonun onayına sunulur (Diehm, 2017). Bu sistemde halkın seçimiyle yürütmenin başına geçen Başkana politikalarını uygulayabilmesi için ekibiyle çalışabilme imkânı tanınabilmesini hedeflenmiştir. Seçilmiş

¹⁷ Örneğin Fransa, Hindistan, İngiltere, İspanya, Japonya, G. Kore ve Malezya gibi ülkelerde uygulanır.

¹⁸ ABD, Avustralya, Belçika ve Hollanda gibi ülkelerde uygulanır.

¹⁹ ABD dışında bütün başkanlık sistemlerinde bürokratlar uzun süre görevde kalacak şekilde istihdam edilmiştir. Parlamenter sistemlerde ise patronaj sistemi elemine edilmiş ve kariyer bürokrasisi oluşturulmuştur. Bunun oluşturulmasında siyasilerin desteği ve parlamenter sistemlerin büyük katkısı olmuştur. Zira parlamenter sistemleri güçlü bürokrasisi denetleyebilme kapasitesine sahiptir. Başkanlık rejimlerinde ise memurların direnci ve başkanların patronaj bürokrasisini kaldırmak istememeleri nedeniyle bu dönüşüm gerçekleşmemiştir. Zira Başkanlar Kongre karşısında kendilerini güçlü tutmak istemişlerdir (Riggs, 1994: 100).

siyasetçileri engellememesi için bürokrasinin etki alanının daraltıldığı bu yönetim sisteminde, üst düzey atamalarda siyasetçilere daha geniş takdir yetkisi tanınmıştır. Bununla birlikte bu siyasal atamalar siyasal bağlılık esasının yanı sıra, görevlerin gerektirdiği liyakat koşulu da aranmaktadır (Emre, 1996: 81). Bürokratların görevde yükselme ve hizmetten çıkarılma esaslarını belirleyen Liyakat Koruma Kurulu (Merit Protection Board) Başkan ve Senatoya çeşitli rapor ve görüşler sunmaktadır.²⁰ Parlamenter sistemle yönetilen ve personel rejiminde kariyer ve pozisyon esaslı uygulamaların olduğu İngiltere’de ise 4 binden fazla üst düzey kamu görevlisinin 200 kadarı siyasal atamaya konu olmaktadır (Aslan vd., 2016: 161-162). Yarı başkanlık sistemiyle yönetilen ve kamu personel rejiminde liyakat sisteminin geçerli olduğu Fransa’da ise siyasal atama usulü 1848’deki anayasa değişikliklerinden itibaren sadece valilik ve müsteşarlık gibi kadrolarda görülmekte; genel olarak liyakat ilkesi esas alınmaktadır. Fransa’da 5 bin civarı üst kademe yöneticisi bulunmakta iken bunun dört yüzü siyasal atamayla göreve gelir (Heady, 1988: 410). Ayrıca Fransız Ulusal Kamu Yönetimi Okulu (ENA) mezunu olmak sistemde üst yönetici atanmanın temel şartlarından biridir.

SONUÇ

Bürokrasinin siyasal açıdan tarafsız olup olmadığı veyahut olması gerekip gerekmediği modern yönetim bilimin cevabını aradığı soruların başında gelmektedir. Bu konuda demokratik çerçevede kalınması gerektiği konusunda her ne kadar hem fikir olursa bile bu bürokrasiye yüklenen roller ve bakış açıları tarihsel süreçte değişikliğe uğramış; tarafsızlık, tarafsızlık ve özerk alan ekseninde çeşitli görüşler savunulmuştur. Bununla birlikte demokrasinin olmazsa olmaz gereği olan seçilmişlerin öncülüğü veyahut üstünlüğünün gereği olan bürokrasinin talilîği hususunun nasıl sağlanacağı, iş başına gelen seçilmişlerin nasıl politikalarını uygulayacağı ve hedeflerine ulaşacağı açısından tartışmalar devam etmiştir. Yine aynı şekilde gerek seçilmişlerin gerekse bürokrasinin ne tür hareket tarzı ve beklentiler içinde olduğu da çeşitli görüşlerce değerlendirilmiştir. Esasen bu konuda hem fikir olunan mutlak doğruların olunamayacağı, tüm değerlendirmelerin göreceli olduğu ise aşîkârdır.

Yine ülkelerin demokratik seviyeleri açısından bürokrasi ve siyaset ilişkileri ele alındığında, bürokrasinin ülke tarihi ve devlet yapısında üstlendiği rol ve sistem içerisindeki gücüne göre oluşan dengeler de bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkileri belirleyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dengeler yine her ülkenin kendi hükümet sistemlerindeki gelişmeleri etkileyebilmekte veyahut bu gelişmelerden etkilenebilmektedir.

KAYNAKÇA

- AKSAN, Gamze vd, (2001), “*Gerilim ve Uzlaşma: Demokrasi Ekseninde Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme*”, **SÜ SBE Dergisi**, S. 25.
- ALTUNOK, Hatice (2016), “*Atama Yetkisi ve Bürokrasi Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme*”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi SBE Dergisi**. 8(14).
- ARDANIÇ, Bülent ve ERGUN, Turgay (1980), “*Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları*”, **AİD**, 13(2).
- Aslan, Onur Ender vd. (2016), **Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi**, TODAİE.
- BALL, Alan & PETER, Guy (2007), **Çağdaş Siyaset ve Yönetim**, 1. Baskı, Yayın Odası.
- BURKE, John P. (1988), **Bureaucratic Responsibility**. London, The John Hopkins University Press.
- CEM, Cemil (1976), **Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticiler**, TODAİE, Ankara, Sevinç Matbaası.
- CIGLER, Beverly A. (1990), “*Public Administration and the Paradox of Professionalization*”, **Public Administration Review**, 50(6).
- ÇEVİKBAŞ, Rafet (1992), “*Batılı Ülkelerde Kamu Yönetiminin işleyişi ve Siyasal İktidarla Olan İlişkisi*”, **TİD**, S. 364
- ÇİTÇİ, Oya (1997), “*Başkanlık Sistemi Çözüm mü?*”, **AİD**, 30 (4), TODAİE Yay.
- DENHARDT, Robert B. & DENHARDT, Janet Vinzant (2009), **Public Administration: An Action Orientation**,. California, Thomson Wadsworth.
- DEMİR, Fatih (2011). *Bürokrasi - Siyaset İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu*, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, 18(2).

²⁰ ABD 1920’lerde liyakat sistemine geçmekle birlikte üst yöneticilerin %0,2’i partizan atamalara tabidir (Uçman, 2014: 96).

- DIEHM, Jan et al. (2017), *Tracking Trump's nominations*. CNN. <https://edition.cnn.com/interactive/2017/politics/trump-nominations> (Erişim Tarihi: 01.01.2020)
- DURGUN, Şenol (2002), *Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset*, **Gazi Üniversitesi İİBF Özel Sayısı**.
- DUVERGER, Maurice (1986), **Seçimle Gelen Krallar**, Necati Erkurt (çev.), 2. Baskı, İstanbul, Kelebek Yay.
- EMRE, Cahit (2003), **Yönetim Bilimi Yazıları**, Ankara, İmaj Yay.
- EMRE, Cahit (1996), *“Bürokrasi - Siyaset Perspektifinde Yaygınlaşan Yolsuzluklar”*, **Kamu Görevlileri ve Siyasal Haklar Sempozyumu**, Ankara, TMMOB.
- ERYILMAZ, Bilal (1995), **Kamu Yönetimi**, İzmir, Akademi Yay.
- ERYILMAZ, Bilal (2010), **Kamu Yönetimi**, 3. Baskı, Ankara, Okutman Yay.
- ERYILMAZ, Bilal (2013), **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, 5. Baskı, İstanbul, Alfa Yay.
- FARAZMAND, Ali (ed.), (1997). **Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians**, California, Sage.
- GEERTH, Hans & Mills, C. Wright (eds.) (1977), **From Max Weber Essays in Sociology**, London, Routledge & Kegan Paul.
- GOODNOW, Frank J. (1900), **Politics and Administration**.
- GOURNAY, Bernard, KESLER, Jean François & Siwek-Pouydeseau, Jeanne (1967), **Administration Publique**, Paris, Presses Universitaires de France.
- GÖKÇE, Orhan, GÖKÜŞ, Mehmet ve KUTLU, Önder (2002), **Kamu Yönetimi Ders Notları**, Konya.
- GÜRAN, Sait (1980), **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri**, İstanbul, İÜ Yay.
- GÜVEN, H. Sami (1976), *“İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”*, **AİD**, 6(1).
- HALLIGAN, John (2011), *“Leadership and the Senior Service from A Comparative Perspective”*, B. Guy Peters ve Jon Pierre (ed.), **The Handbook of Public Administration**, California, Sage.
- HEADY, Ferrel (1988), *“The United States”*. Donald C. Rowat (ed.), **Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study**, NY, Marcel Dekker Inc.
- HEPER, Metin, KİM, Lim Chong ve PAI, Tong. Seong (1981), *Siyasal Rejimler ve Kamu Bürokrasisi, Türk ve Güney Kore Yüksek Kademe Yöneticileri İle İlgili Karşılaştırmalı Bir İnceleme*. **Ahmet Şükrü Esmer'e Armağan**, Ankara, AÜSBF Yay, (468).
- HIRSZOWIEZ, Maria (1980), **The Bureaucratic Leviathan: A Study in the Sociology of Communism**, Oxford, Martin Robertson.
- KARASU, Koray (2001), **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay, Tezler Dizisi.
- KAYA, Yahya Kemal (1994), **Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri**, Ankara, Bilim Yay.
- KHATOR, Renu (1997), *“Professionalizm in Bureaucracy: Some Comparisons Based on the Indian Case”*, Ali Farazmand (ed.). **Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians**, California: Sage.
- KUTLU, Önder ve KAHRAMAN, Selçuk (2017), *“Türk Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi”* Ferhat Uslu (ed.), **Türk Anayasa Hukukunun Güncel Sorunları**, Sakarya, Beşköprü Yay.
- LAPALOMBARA, Josephe (ed.) (1967), *“An Overview of Bureaucracy and Political development and Political development”*, **Bureaucracy and Political Development**, NJ, Princeton University Press.
- MERİÇ, Osman (1974), *“Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu”*, **AİD**, 7(3-4).
- MERIKOSKI, Veli (1971), *“İdarenin Siyasileşmesi”*, C. Tutum (çev.), **AİD, TODAİE**, C.4.

- NISKANEN, William A. (1971), **Bureaucracy and Representative Government**, Chicago, NY, Aldine/Atherton.
- OECD, 2000 Verileri, <http://arsiv.ntv.com.tr/news/118304.asp> (Erişim Tarihi: 11 Mayıs 2020)
- OKTAY, Cemil (1983), **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul, İ.Ü. Yay.
- ONARAN, Oğuz (1967), **Yönetici Sınıfın Eğilimi: Belçika, Fransa, İngiltere ve Türkiye'de**, Ankara, TODAİE.
- OYTAN, Muammer (1984), “Fransa’da İdarenin Politize Olmasını Önleyen Bir Organ: Bakanlık Kabinesi”, **AİD**, 17(1).
- ÖZER, Mehmet Akif ve ÖZMEN, Burak (2017), “Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi”, **Strategic Public Management Journal**, 3.
- PEKER, Ömer ve AYTÜRK, Nihat (2000), **Etkili Yönetim Becerileri**, Ankara, Yargı Yay.
- PIERRE, Jon (1995a), **Bureaucracy In The Modern State: An Introduction To Comparative Public Administration**, England, Edward Elgar.
- Peters, B. Guy (2001), **Politics of Bureaucracy**, London & NY, Routledge.
- PETERS, B. Guy & PIERRE, Jon (2004), “*Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences*”, B. Guy Peters & Jon Pierre (ed.), **The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control**, London & NY, Routledge / Taylor & Francis Group.
- PETERS, B. Guy (2010), **The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration**, London & NY, Routledge.
- PIERRE, Jon (1995). “Conclusions: A Framework of Comparative Public Administration”. J. Pierre (ed.). *Bureaucracy in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- RIGGS, Fred W. (1994), “*Bureaucracy: A Profound Puzzle for Presidentialism*”, Ali Farazmand (ed.), **Handbook of Bureaucracy**, NY, Marcel Dekker Inc.
- RIGGS, Fred W. (1997), “*Coups and Crashes: Lessons for Public Administration*”, A. Farazmand (ed.), **Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians**, California, Sage.
- RIPLEY, Randall B. & FRANKLIN, Grace A. (1982), **Bureaucracy and Policy Implementation**, Illinois, The Dorsey Press.
- ŞAYLAN, Gencay (1976), “*Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Eğilim: Siyasal-Yönetimsel Yapı Bütünleşmesi*”, Kurthan Fişek (ed.). “**Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar**”, Ankara, TİD Yay.
- ŞAYLAN, Gencay (1986), **Türkiye’de Kapitalizm ve Siyasal İdeoloji**, Ankara, TODAİE.
- TATAROĞLU, Muhittin (2006), “*Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme*”, **Yönetim Ve Ekonomi Dergisi**, 13(1).
- TORUN, Yeşer (2009), “*Meritokrasi: Adaletin Terazisi mi Yoksa Bir Adalet İllüzyonu mu?*”, **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**, 7(26)
- TUTUM, Cahit (1976), “*Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık*”, **AİD**, 9(4).
- UÇMAN, Hamit (2014), **Türkiye’de Bürokrasi ve Siyaset**, Ankara, Alter Yay.
- ÜN, Lütfullah (2020), “*Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Kamu Yönetimine Etkileri Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*”, **Yayınlanmış Doktora Tezi**, Ondokuzmayıs Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Samsun.
- WEBER, Max (1993), **Sosyoloji Yazıları**, Taha Parla (çev.), İstanbul, Hürriyet Vakfı Yay.
- WILSON, Woodrow (1961), **Seçme Parçalar**, Nermin Abadan (çev.), Yenilik Basımevi.
- WORLD BANK, **Policy Research Working Paper**, (4978).

Türkiye’de Anayasa Değişiklikleri Kapsamında Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğilimi

The Tendency of Strengthening the Executive within the Scope of Constitutional Amendments in Turkey

Bayram DOĞAN

Dr. Öğr. Üyesi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi

İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri ABD

bayramdogan@ksu.edu.tr , <https://orcid.org/0000-0002-6920-2685>

Makale Başvuru Tarihi / Received: 26.05.2021

Makale Kabul Tarihi / Accepted: 28.06.2021

Makale Türü / Article Type: Araştırma Makalesi

Betül Asena SÖNMEZ

Öğretim Görevlisi, Kilis 7 Aralık Üniversitesi

Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Hukuk Bölümü,

betul.asena.sonmez@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-0879-3784>

ÖZET

Anahtar Kelimeler:

Cumhurbaşkanı, Yürütmenin güçlendirilmesi, Türkiye’de yürütmenin etkinliği, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, 2017 Anayasa değişiklikleri.

Türkiye siyasi hayatı incelendiğinde istikrarsızlıkların ve koalisyon hükümetlerinin olumsuz yansımalarını engelleyebilmek amacıyla anayasalarda ve diğer mevzuatlarda yürütme organına birçok görev ve güçlü yetkiler verilmiştir. Yürütme organına verilmiş olan bu yetkilere dayanarak istikrarsızlıklar giderilmeye çalışılmıştır. Ancak bu durum olumsuz eleştirilerinde odağı olmuştur. Bu nedenle çalışmada ilk olarak, Türkiye’de uygulanan hükümet sistemlerinde yürütmeyi güçlü ve etkin kılmak üzere yapılan anayasa değişiklikleri ile yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi izah edilmiştir. İkinci olarak, Türkiye’de hükümet sistemi tartışmalarını irdeleyip, farklı bir perspektiften bakarak konu hakkında sivil ve demokratik bir anayasa yapma sürecinde olan Türkiye için nitel araştırma yöntemi kullanarak hukuki dolayısıyla teknik değerlendirme yapılmıştır. Türkiye’de hükümet sistemleri değişiklikleri, değişikliklerinin temel sebepleri, yapılmış olan değişiklikler neticesinde oluşan hükümet sistemleri hakkında açıklamalar yapılmıştır. Bu bağlamda; kısa da olsa hükümet sistemlerinin temel ayrımları, Türkiye’de yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi nedeniyle hükümet sistemlerinde yapılmış olan değişiklikler üzerine saptamalar izah edilmeye çalışılmıştır.

ABSTRACT

Keywords:

The President of republic, Strengthening the executive, Effectiveness of the executive in Turkey, Presidential government system, 2017 Constitutional amendments.

When the political life of Turkey is examined, many duties and powerful powers have been given to the executive body in constitutions and other legislation in order to prevent the negative reflections of instabilities and coalition governments. Based on these powers given to the executive body, instabilities have been tried to be eliminated. However, it has been also the focus of negative criticism. Therefore, in the study, firstly, the tendency to strengthen the executive with the constitutional amendments made to make the executive strong and effective in the government systems implemented in Turkey is explained. Secondly, a legal and technical evaluation has been made by using qualitative research method for Turkey, which is in the process of making a civil and democratic constitution on the subject by examining the debates on the government system in Turkey and looking from a different perspective. Statements were made about the changes in government systems in Turkey, the main reasons for the changes, and the government systems formed as a result of the changes. In this context; Even if it is short, it has been tried to explain the basic distinctions of the government systems, the determinations on the changes made in the government systems due to the tendency to strengthen the executive in Turkey.

1. GİRİŞ

Türkiye’de, parlamenter hayatın başlangıcı 1876 Kanun-ı Esasi ile gerçekleşmiştir. II. Meşrutiyet ile birlikte tam anlamıyla meşruti monarşi dönemi yaşanmıştır. 1921 Teşkilat-ı Esasi Kanunu (1921 Anayasası) döneminde meclis hükûmeti sistemi, 1923 yılında cumhuriyetin ilanı ile birlikte ise bazı parlamenter sistem özelliklerinin de mevcut olduğu meclis hükûmeti sistemi uygulanmıştır. 1923-1946 yılları arasında Türkiye’de tek partili dönemin baskısı ve etkisi nedeniyle, 1950-1960 yılları arasında ise herhangi bir siyasal istikrarsızlığın yaşanmamasına bağlı olarak hükûmet sistemi değişikliği ihtiyacı gündeme gelmemiştir. 27 Mayıs 1960 askeri darbesi sürecinde kabul edilen 1961 Anayasası’nda yürütmenin sadece görev olarak düzenlenmiş olması dolayısıyla yürütmenin güçsüzlüğü nedeniyle Türkiye’de siyasal sorunlar ve istikrarsızlıklar yaşanmıştır. Her ne kadar 12 Mart 1971 muhtırası sürecinde yürütmeyi güçlendirici yönde bazı anayasal değişiklikler olmuş ise de koalisyon dönemleri vb. daha başka etkenlerin de etkisiyle siyasal istikrarsızlık 12 Eylül 1980 askeri darbesine kadar artarak devam etmiştir.

12 Eylül 1980’de gerçekleşen askeri darbe sonrası Türkiye’de yaşanan siyasal belirsizlik ve istikrarsızlık yeni hükûmet sistemi arayışlarına neden olmuştur. Kuşkusuz bu arayışlardaki temel hedef, Türkiye’nin istikrarını ve gelişmesini sağlamaktır. Türkiye’de yaşanan sorunlara çözüm olarak hükûmet sistemi değişikliği ile ilgili tartışmalar 1982 Anayasası’nın hazırlandığı dönemlerde de yaşanmış, güçlü ve istikrarlı bir yönetim sistemi olarak Turgut Özal ve Süleyman Demirel, Türkiye için başkanlık sisteminin düşünülebileceğini ifade etmişlerdir (Küçük, 2021a:205-212). 1990 ile 2002 yılları arasında yaşanan kısa süreli hükûmetler döneminde hükûmet sistemi tartışmaları, 2003 yılı sonrasında Türkiye kamuoyunda tekrar gündeme gelmiştir (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 925).

Türkiye’de tarih boyunca, meclis hükûmeti sistemi, parlamenter sistem, 2007 Anayasa değişikliği ile yarı başkanlık sistemine¹ doğru evrilme olsa da parlamenter sistem devam etmiş ve nihayetinde 6771 sayılı Kanun’la 1982 Anayasası’nda yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilerek farklı hükûmet sistemleri uygulanmıştır (Küçük, 2013b:808-830). Yapılmış olan anayasa değişikliklerinin ile hükûmet sistemi değişikliklerinin asıl sebebinin ekonomik sebepler, sosyal devlet ilkesinin gelişmesi/çeşitlenmesi, siyasal buhranlar, özellikle de yönetimlerdeki istikrarsızlıklar ve bu istikrarsızlıklarla gelişen yürütmenin güçlendirilmesi ihtiyacı oluşturmaktadır (Sezginer, 1990:67). Doktrinde hükûmet sistemi değişiklikleri oldukça tartışılmakla, Türkiye için ideal hükûmet sistemi araştırılmaya çalışılmaktadır (Doğan, 2020:966-967).

Türkiye’de gerek 1961 ve gerekse 1982 Anayasaları dönemlerinde azınlık hükûmeti ya da koalisyon hükûmetleri zamanında yürütmenin güçsüzlüğü temelinden kaynaklanan ciddi sorunlar yaşanmıştır (Küçük, 2021a:121-129). Meydana gelen siyasal istikrarsızlıklar neticesinde oluşan koalisyon hükûmetleri sebebiyle istikrarsızlıklardan ve yönetsel kriz ve aksaklıklardan kurtulmak amacıyla yürütmenin tek başlı olduğu sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemine de benzeyen Türkiye’ye özgü bir sistem olan Cumhurbaşkanlığı sistemine 2017 Anayasa değişikliği ile geçilmiştir (Küçük, 2021a:2016-223). Kuşkusuz yeni sistemin avantajları kadar dezavantajları da bulunmaktadır. Yeni bir anayasa yapım çalışmaları devam eden Türkiye için dezavantajları iyi tetkik edilerek yeni anayasada düzenlemeler yapılmak suretiyle Türkiye’ye daha uygun hükûmet sistemi oluşturmak mümkün olabilecektir. Çalışma kapsamında düzeltilmesi gerektiği düşünülen / değerlendirilen yeni sistemin dezavantajlarının dikkate alınmaması hâlinde öğretilde ve siyasal platformlarda tek adam rejimine dönebileceği yönünde eleştirilerin yoğunlaşacağı özellikle yasamanın güçsüzleştiği noktasındaki eleştirilerin devam edeceği açıktır. Zira etkili ve güçlü bir yürütme karşısında güçsüz bir yasama ve yargının Türkiye’deki yönetim şeklinin demokratik yönünü zayıflayacağı ihtimali söz konusu olabilecektir. Bu gibi durumların önüne geçebilmek amacıyla yürütmenin anayasal / yasal sınırlarının iyi çizilmesi önem arz etmektedir.

Bu çalışma ile amaçlanan; ilk olarak Türkiye’de uygulanan hükûmet sistemleri ile yürütme erkinin nasıl şekillendiği, Türk anayasalarında ve anayasa değişiklikleri ile yürütmenin etkinliğinin dolayısıyla güçlü ve etkili yürütme oluşturma hedefinin nasıl sağlandığının saptanması hedeflenmektedir. İkinci olarak ise Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve sonrasında Cumhurbaşkanlığı sisteminin yürütmenin güçlendirilmesi üzerine etkilerini incelemek ve mevcut hükûmet sistemi tartışmalarına anayasa hukuku bağlamında tarihsel süreçten ele alarak değerlendirme yapmaktır.

2.TÜRKİYE’DE HÜKÜMET SİSTEMLERİ ARASINDA GEÇİŞLER

¹ Türkiye’de 2007 yılında 5678 sayılı Kanun’la yapılan Anayasa değişikliği sonrası hükûmet sisteminde, her ne kadar Cumhurbaşkanının halk seçse de başbakanın sistem içerisindeki yetki ve sorumlulukları devam etmiştir. Dolayısıyla yarı başkanlık sisteminin prototipi olan Fransa tipinde başbakanların yetki ve sorumluluk noktasında Türkiye’den oldukça farklı bir uygulama ve özellik göstermektedir. Bu nedenle anılan Anayasa değişikliği sonrasında Türkiye’de yarı başkanlık sistemi uygulanmıştır denemez. Olsa olsa yarı başkanlık sistemine doğru bir kayma / evrilme söz konusudur.

2.1. Genel Olarak

Klasik anayasa hukukunda hükümet sistemlerinin incelenmesi, bağımsız olması gereken yargı organı hariç tutularak, geriye kalan iki devlet organı olan “yasama” ve “yürütme” organlarının kuruluşu ve bu organların birbirleriyle olan ilişkileri dikkate alınarak yapılmaktadır (Kontacı, 2017:13); (Küçük, 2013a:51); (Küçük, 2021b:25). Hükümet sistemleri arasında öncelikle erkler (kuvvetler) birliğine ve erkler (kuvvetler) ayrılığına dayanan hükümet sistemleri ayrımı yapılmaktadır. Kuvvetler birliğine dayanan sistemler arasında; kuvvetlerin yürütmede toplandığı “mutlak monarşi” ve “diktatörlükler” ile kuvvetlerin yasamada toplandığı “meclis hükûmeti” sistemi sayılmaktadır. Kuvvetler ayrılığına dayanan sistemler arasında ise “parlamentar sistem”, “başkanlık sistemi” ve “yarı-başkanlık sistemi” yer almaktadır (Küçük, 2013b:51-64); (Keser, 2019:23-57). Yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak Parlamenter sistemi, sert kuvvetler ayrılığı olarak ise başkanlık sistemi tanımlanabilir (Özbudun, 2019:317); (Küçük, 2013b:56-64); (Küçük, 2021b:26).

Parlamentar ve başkanlık sistemi arasında gidip gelen, melez bir sistem olan meclis hükûmeti sistemi, bu sistemlerin uygulamalarındaki sıkıntılar sebebiyle kriz döneminde uygulanan veya ortaya çıkan bir sistemdir (İyiğüngör, 2002: 96). Meclis hükûmeti sistemi, Türkiye’de 1921 Anayasası döneminde cumhuriyetin ilanından önce, sıkıntılı süreçlerde tüm Türk insanının aynı amaç altında birleştirilmesi dolayısıyla içinde bulunulan zorlu süreçten çıkarılabilmesi için kuvvetler birliğine dayanan Büyük Millet Meclisi’nin yasama yetkilerinin yanı sıra yürütme yetkisini de kendi bünyesinde toplanması sonucu uygulanan bir geçiş dönemi sistemidir. (Erat, 2015: 340) Dolayısıyla Türkiye’de, o zamanın şartları sebebiyle daha hızlı kararlar alabilmek amacıyla yasama, yürütme ve yargı organının aynı kuvvette (Meclis’te) toplanmış olduğu meclis hükûmeti sistemi uygulanmıştır. 29 Ekim 1923 tarihinde cumhuriyetin ilanı ile birlikte Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturularak meclis hükûmeti sistemi ile birlikte parlamenter sistem uygulanmıştır. Akabinde 364 sayılı Kanun ile Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturularak Cumhurbaşkanını TBMM’nin seçmesi sağlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı makamı ile birlikte hükümetlerin kurulmasında başbakan ile bakanların Cumhurbaşkanının onayına sunulması gereği meclis hükûmet sisteminden parlamenter sisteme doğru bir evrilme gerçekleşmiştir.

Olağanüstü koşullar altında hazırlanan 1921 Anayasası’nın yetersiz kalması düşüncesi ve saltanatın kaldırılması, cumhuriyetin ilanı ile halifelik makamının kaldırılmasından sonra yeni anayasa yapma gereği doğmuştur. Bu gelişmeler üzerine 23 Nisan 1924’te yeni anayasa 1924 Anayasası yürürlüğe konmuştur (Erat, 2015: 341). 1924 Anayasası döneminde de meclis hükûmeti ile birlikte parlamenter sistem özelliklerini taşıyan karma bir sistem uygulanmıştır (Küçük, 2005:57-71); (Küçük, 2013b:812-821). 1961 Anayasası’ndan itibaren 1982 Anayasası’nda 2007 yılında 5678 sayılı Kanun’la yapılan Anayasa değişikliğine kadar (2007 Anayasa değişikliği ile yarı başkanlık sistemine doğru evrilme yaşanmış ve 2018 yılında da Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir) parlamenter sistem uygulanmıştır.

Türkiye’de çok partili döneme geçildiği 1950-1960, 1983-1989 ile 2002-2018 yılları arasında istikrarlı hükümetler dönemi yaşansa da bu yıllar haricinde, parlamenter sistem döneminde tam anlamıyla uzun soluklu ve istikrarlı hükümetler tarafından yönetilememiştir. İstisnai dönemler hariç tutulduğu takdirde kurulmuş olan hükümetlerin büyük çoğunluğunun uzun ömürlü olduklarını söylemek mümkün olmadığı gibi² bu süreçte siyasal istikrarın da sağlanabildiğini söylemek pek mümkün değildir. Koalisyon hükümetleri dönemlerinde sık sık gerçekleştirilen darbeler, sivil siyaset ve hükümetler üzerinde kurulan askeri ve bürokratik vesayet hem güçlü iktidarların oluşmasına hem de siyasal istikrarın sağlanmasına olanak tanımamıştır. Bununla birlikte yönetimde ortaya çıkan istikrarsızlık, beraberinde ekonomik krizler ve sosyal sorunların da sıklıkla görülmesine neden olmuştur (Yazıcı, 2018:237).

1961 Anayasası’nda muhtemel sıkıntıları engelleyebilmek maksadı ile yasama organına güvensizlik oyu ile hükûmeti düşürme hakkı verildiği gibi yürütmenin seçimleri yenilenmesi yetkisi zorlaştırılmıştır (Erat, 2015: 342). 21 yüzyılda, hukuk devleti anlayışı sebebiyle Anayasa’da yer alan sosyal devlet ilkesi gereği, vatandaşın sosyal durumlarıyla ilgilenen, onlara asgari yaşam seviyesi sağlayan, toplam gelir kaynaklarını koruyan, bu gelir kaynaklarının artırılması ve geliştirilmesini sağlayan bu ilkeyi gereği gibi yerine getirebilmesi için yürütmenin, yasama karşısında güçlendirilmesi gereksinimi ortaya çıkmaktadır (Sezginer,1999: 76-77).

1982 Anayasası’nda 2007 değişikliği öncesine kadar parlamenter sistem benimsenmiş olup; bu sistemde yürütme organı, yasama organının içinden çıkmakta, başbakan da yasama organı içinden Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (Erat, 2015: 342). Yürütmede söz konusu olan sıkıntıların çözülebilmesi amacıyla yapılmış olan hükümet sistemi değişiklikleri krizleri çözme konusunda yetersiz kalması sebebiyle parlamenter sistemin geliştirilmesi ve yürütme organının daha da güçlendirilmesi gerektiği değerlendirilmiştir. Parlamenter sistem içerisinde, olası tikanıkları önleyici çözüm yolları, anayasa hukuku ve siyaset bilimi doktrininde

² Ali Bozer Hükûmeti 9 gün (31.10.1989-09.11.1989), Tansu Çiller’in kurduğu azınlık hükûmeti 25 gün (05.10.1995-30.10.1995), Erdal İnönü’nün başkanlığındaki Doğruiyol Partisi-Sosyal Demokrat Halkçı Parti koalisyon hükûmeti bir ay sekiz gün görev yapmıştır. (Küçük, 2021a:122).

rasyonelleştirilmiş parlamenterizm olarak adlandırılmaktadır (Erat, 2015:343). Parlamenter sistemin zayıflıklarını engellemek ve istikrarı sağlamak maksadı ile 16 Nisan 2017 tarihinde Anayasa değişikliği referandumu ile birlikte Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilerek tek başlı yürütmeyi oluşturan Cumhurbaşkanını halkın seçmesi sağlanmış ve uzun yıllar uygulanan parlamenter sisteme son verilmiştir. 1982 Anayasası’nda 6771 sayılı Kanun’la yapılan son değişikliklerle birlikte Türkiye, farklı bir hükümet sistemi ile karşı karşıya gelmektedir. Anayasa’da yapılan son değişiklikler dolayısıyla yeni hükümet sisteminin temel amacı; yürütmedeki çift başlılığa son vermek güçlü ve etkili yürütme ile istikrarı sağlamak olması sebebiyle yürütme organının gücünü arttırmaktır. Yıllardır Türkiye Cumhuriyeti’nde hâkim olan parlamenter sistemde, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumla kabul edilen Anayasa değişikliğinin ardından 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili genel seçimleri sonucunda Türkiye’de yasal ve fiili olarak Cumhurbaşkanlığı sistemi olarak adlandırılan yeni hükümet sistemine geçilmiştir (Turan, 2018:42); (Küçük, 2021a:214). Yeni hükümet sistemi, ABD’de uygulanan ve sert kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemine de benzeyen fakat nevi şahsına münhasır bir hükümet sistemidir.

Yeni hükümet sistemi hakkında yapılan Anayasa değişiklikleri esas olarak yürütme gücünün kim tarafından nasıl kullanılacağını düzenlediğinden, yeni hükümet sisteminin siyasi istikrarı sağlayacağını savunanlar ile tek adam rejimine yol açacağını iddia edenler arasında tartışmalara neden olmuş ve yeni sistemle alakalı yeni görüşler, eleştiriler ve öneriler ortaya çıkmıştır (Bektaş, 2019:201), (Küçük, 2021a:500-507). Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişi savunan ve eleştiren görüşler aşağıda izah edilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişi savunan yazarlar; tam bir demokrasinin sağlanabilmesinin yolunun, demokrasiyi halka dayandırmaktan geçeceği ve ancak bu hususun yürütme organını halk tarafından seçmek sureti ile olabileceği ayrıca gerçek ve demokratik bir yapının oluşabilmesi için kuvvetler ayrılığı ilkesi doğrultusunda hareket edilmesi gerektiği, bu kuvvetlerin birbirine eşit ve bağımsız olması gerektiğini savunmuşlardır (Gül, 2017:1).

Cumhurbaşkanlığı sistemini destekleyen yazarlar, bu sistemin yapısını halktan alındığını ve kuvvetler ayrılığı prensibi doğrultusunda hareket edilmeye çalışıldığını belirtmiş olsalar da kuvvetlere verilmiş olan etkilerin nasıl kullanılacağı ve yetki aşımına sebep olmayacak vaziyette icrası ile benimsenen denge denetim mekanizmaları ile yetki sınırı çizilecektir (Şahin, 2015:63-64). Bununla birlikte demokrasi seçimler yoluyla yönetenlerin belirlenmesini ve yönetilenlerin yönetsel süreçlere katılımını öngörmektedir. Bu bağlamda siyasal iktidarın denetimi, demokrasinin kurumsallaşması açısından son derece önemlidir (Yokuş, 2019:1021). Bazı yazarlar ise, Cumhurbaşkanlığı sisteminde frenler ve dengeler sisteminin mevcut olmadığı yönündeki iddiaların yersiz olduğunu, birkaç farklı uygulama hariç Amerika’daki dengeler ve frenler mekanizmasının Cumhurbaşkanlığı sisteminde de mevcut olduğunu belirtmişlerdir (Küçük, 2021a:387-397).

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişi desteklemeyen yazarlara göre ise, Cumhurbaşkanlığı sistemi ile yapılmak istenen demokratik yönetim şekli olarak kuvvetler ayrılığı ilkesi doğrultusunda bu sistemin çıkarıldığı ancak özellikle başkanlık sisteminde olduğu gibi fren ve denge mekanizmasının olmaması sebebiyle yürütmeye çok fazla görev ve yetkilerin verilmesi sebebiyle kuvvetlerin eşit ve bağımsızlığına dayanan kuvvetler ayrılığından ziyade yürütme organının kuvvetlendirilmesine yol açması sebebiyle eleştirilmektedir. Bu durum ise Cumhurbaşkanlığı sisteminin Türkiye’yi parlamentosuzlaştırmanın güncel örneğini teşkil ettiği eleştirisine neden olmaktadır (Akartürk, 2020:1).

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde ulusal parlamentoların yetkilerinin bir kısmının AB Parlamentosu, AB Konseyi, AB Komisyonu gibi kurumlara aktarılması ile oluşan ulusal parlamentoların yetki kaybı veya lobicilik faaliyetleri sebebiyle küresel bağlamda değişen karar mekanizmaları temel erkler arasındaki ilişkinin yönünü ve boyutunu dönüştürmüştür (Küçük, 2015:335). Ulusal parlamentoların güç ve etkilerini kaybetmeleri, tek partili hükümetlerde iktidar partisinin siyasal karar süreçlerine hâkim olması sebebiyle parlamentonun dışlanması; federal devletlerde federal parlamento ile federe devlet parlamentoları arasında yaşanan yetki sınırlamaları ve çatışmaları, özet olarak kullanılan anlamı ise parlamentonun fonksiyonlarının kaybettirilmesini ve dolayısıyla siyasal karar alma süreçlerinden dışlanarak etkisizleştirilmesi parlamentosuzlaştırma kavramı şeklinde tanımlanabilmektedir (Akartürk, 2020:3).

Anayasasızlaştırma sürecinin bir parçasını parlamentosuzlaştırma oluşturmaktadır. Şöyle ki; Parlamentolar zaman içerisinde demokratikleşme gelişimi kapsamında bütçe, kanun çıkarma, temsil, hükümetin denetlenmesi, parlamento kararları gibi değişik alanlarda anayasal fonksiyonlara sahip olmuşlardır. Buna karşın parlamentoların kanun yapma alanlarının daraltılması veya kısıtlanması, yürütmeye düzenleyici işlemler olarak devredilmesi nedeniyle kesintiye uğraması veya kısıtlanması söz konusu olabilmektedir. Keza, bütçe kanunu teklif etme yetkisinin elinden alınması veya yürütmeye devredilmesi ve hükümeti denetleme imkanının sınırlandırılması veya zorlaştırılması gibi durumlarda parlamentosuzlaştırma girişimi olarak değerlendirilebilir.

Zamanla parlamentolar, bütçe, yasama, temsil, hükümetin denetlenmesi gibi alanlarda anayasal fonksiyonlara sahip olmuşlardır. Parlamentosuzlaştırma kavramı ise bu sürecin kesintiye uğratıldığı ve hatta

tersine döndürüldüğü bir süreci ve gelişimi ifade edilebilir (Akartürk, 2020:3). 2017 Anayasa değişikliği ile, Türkiye açısından bu sürece TBMM'nin temsil, yasama, hükûmetin denetlenmesi ve bütçeye ilişkin fonksiyonlarını kısmen de olsa kaybettiği ve bununla birlikte yürütme organının ise güçlendiği yönünde eleştiri ve değerlendirmeler söz konusudur. Dolayısıyla geçiş sürecinde yürütme organını kuvvetlendirici en önemli hususlara sebep olan durumlar eleştirilmektedir.

Oysa ki kanaatimizce, bu eleştiriler ve değerlendirmelerin bazıları çok da hukuki veya teknik değil siyasi değerlendirmeden ibarettir. Zira Cumhurbaşkanlığı sistemi ile TBMM'nin temsil yetkisinde herhangi bir kayıp söz konusu değildir. Şöyle ki yasamada milletvekilleri kanun teklifi vermektedir. Hâlbuki parlamenter sistemde, hükûmetin veya bakanların kanun tasarılarının yaklaşık %98'i kanunlaşmaktaydı. Buna karşın eski sistemde bir kanun teklifinin kanunlaşma oranı %2 civarındadır. Dolayısıyla kanun çıkmasında milletvekillerinin pek bir etkisi yoktu (Küçük, 2021a:497).

Özet olarak, Türkiye'de parlamenter sistemin olumlu özelliklerinden ziyade olumsuz yönlerinin öne çıktığını ifade edebiliriz. Nitekim Türkiye'de, 1960-1980 yılları arasında 20 yılda 21, 1970-1980 yılları arasında 10 yılda 13 farklı hükûmet yürütmeye yer almıştır (Turhan, 1993:59), (Küçük, 2021a:122). Hatta 1973-1975 yılları arasında, önce 115 gün, sonra da 206 gün olmak üzere toplam 321 gün süreyle kurulan hükûmetler güvenoyu bile alamamıştır (Küçük, 2021a:122). Benzer şekilde 1989-2002 yılları arasında toplam 13 farklı hükûmet görev yapmıştır (Küçük, 2021a:122). Kaldı ki bu hükûmetlerin birçoğu, koalisyon veya azınlık hükûmetleridir. Türkiye'de 1970'li yılların sonunda yaşanan sokak olayları ve sağ sol hareketlerinin etkisiyle kaos ve kargaşa yaşanmıştır. Bu yaşananlara bağlı olarak büyük bir ekonomik ve siyasi kriz ortaya çıkmıştır. Yaşanılan siyasi hadiseler sonucu parlamenter sistem kilitlenmiş ve 12 Eylül 1980 askeri darbesine neden olmuştur. Türkiye'de 12 Eylül 1980 askeri darbesinin de etkisiyle yürütmeye özellikle Cumhurbaşkanına büyük güç ve yetkiler verilmiştir. 1983-1989 yılları arası Turgut Özal döneminde kısa süreli istikrarlı güçlü hükûmetler görülmüş olsa da 1990'lı yıllardan 2002'ye kadar Türkiye yine güçsüz, istikrarsız ve icraatsız koalisyon hükûmetleri ile yönetilmiştir (Gözler, 2000:32), (Küçük, 2021a:122-129).

TBMM'nin bilgi edinme ve denetleme araçlarından sözlü soru ve gensoru Anayasa değişikliği neticesinde kaldırılmış, Meclis araştırması, genel görüşme ve Meclis soruşturması varlığını sürdürmektedir (Tülen, 2019:925). Tülen'e göre (2019:926); Gensorunun kaldırılması hükûmet sistemi değişikliğinin doğal bir sonucudur. Küçük'e göre (2021a:420), Cumhurbaşkanının TBMM tarafından değil halk tarafından seçildiği ve kolejyal yapıli bakanlar kurulunun mevcut olmadığı cumhurbaşkanlığı sisteminde, gensoru kurumuna yer verilmemesi bu sistemin mantığı gereği olduğu gibi, gensorunun mevcut olmaması hem Amerika'daki başkanlık sistemi ile hem de "kuvvetlerin devam ve bekasında ayrılığı" ilkesi ile uyumludur. Meclis soruşturmasının denetleme aracı olarak kullanılabileceği belirtilmesine karşın Cumhurbaşkanı ve iktidar partisinin aynı partiden olduğu durumlarda Meclis soruşturması için istenilen sayıya ulaşılması mümkün olmamaktadır, bu durumda TBMM'nin yürütmeyi denetleme yetkisi sınırlandırılmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanının üst düzey bürokratları seçmesi, yargıya üye ve Yüce Divan'daki üyeleri seçmesi göz önünde bulundurulduğunda aleyhine karar çıkmayacağı eleştirilerine neden olmaktadır (Akartürk, 2020:20). Bu durumun önüne geçilebilmesi için bağımsız ve tarafsız yargı erkinin kurumsallaşmasının sağlanması dolayısıyla; Anayasa Mahkemesi, HSK (Hakimler ve Savcılar Kurulu), Yargıtay, Danıştay başta olmak üzere mahkemelerin yasama ve yürütme organlarına karşı bağımsız ve tarafsız olmasının sağlanması gerekmektedir.

Halkın, doğru kararlar verebilmesi için yapılan olumlu veya olumsuz işlerden kimlerin hangi ölçüde sorumlu ya da sorumsuz olduğunu net olarak görebilmesi gerekir (Kaya, 2017:43). Başkanlık sisteminde seçmenler olası hükûmet seçeneklerini önceden görerek oy verir ve seçmenlerin, seçilmişlere hesap sorma araçları parlamenter sisteme göre daha fazladır (Kalağan ve Beceran, 2017:167). Parlamenter sistemde özellikle koalisyon hükûmetlerinde, siyasi ortakların, hükûmetin başarısız uygulamalarının kendilerinden kaynaklanmadığını ve diğer siyasi ortaklarından kaynaklandığını ileri sürebilmeleri muhtemeldir. Bu durumda ise halkın, o konjonktürde meydana gelen olumsuzlukların sorumluluğunu kime yöneltebileceğini bilmesi mümkün olmamaktadır. Ancak yürütmenin tek başlı olduğu sistemlerde (başkanlık sistemi, Cumhurbaşkanlığı sistemi) yürütmeden ve yapılan işlerden tek sorumlu başkan / Cumhurbaşkanı olması sebebiyle, halk bir sonraki seçimlerde o başkan / Cumhurbaşkanı seçmesebilir. Bu yönüyle başkanlık / Cumhurbaşkanlığı sistemi, parlamenter sisteme göre daha demokratik ve tercihe şayandır (Evcimen, 1992:319).

Yasama organının yürütmeyi kontrol etmesinin en önemli yollarından bir tanesi olan bütçe tasarısının mezkûr Anayasa değişikliği neticesinde bütçeyi kabul etmeme yetkisi fiilen ortadan kaldırılmış olmasıdır. Zira söz konusu Anayasa değişikliği sonrası; TBMM'nin bütçeyi kabul ya da red yetkisinin bir anlamı kalmamış olup, "kanunsuz harcama olmaz" ilkesinin ihlal edildiği yönünde değerlendirmelere neden olmuştur (Akartürk, 2020:22).

2017 Anayasa değişikliği ile TBMM'nin bütçeyi reddetme yetkisinin elinden alınması ne parlamenter sisteminin mantığına ne de başkanlık sisteminin mantığına uymakla birlikte, yapılan Anayasa değişikliği

Türkiye’de yeni sistemde yasama organının yürütme karşısında sahip olduğu son silah olan bütçe yetkisini de kaybettiği anlamına geldiği iddia edilerek eleştirilmektedir (Akartürk, 2020:20). Cumhurbaşkanlığı sistemini destekleyen yazarlara göre ise diğer yazarların görüşlerinin aksine Meclis, yürütmeyi bütçe üzerinden denetleyebilmekte, Sayıştay vasıtası ile mali denetim yapabilmektedir. Bunun yanı sıra Cumhurbaşkanlığı sistemi ile, ABD’de olduğu gibi “hükümet kapalı” durumu ihtimalini önleyecektir. Kanun yapma yetkisi (bütçe yetkisi de bu şekilde) Meclis’te olmakla birlikte bütçenin geçmemesi ve/veya süresi içerisinde geçmemesi hâlinde geçici bütçe yapılması ve bir önceki yılın bütçesinin değerlendirilme oranına göre artırılarak yürürlüğe girmesi düzenlemesi ile kuvvetlerin birbirini dengelemesi ile yürütme istikrarı birlikte ele alınmış ve istikrarı sağlayabilmek maksadı ile yürütmenin gücünün artırılması hedeflenmiştir (Gül, 2017:19). Türkiye’de ise, özellikle bölünmüş hükümetler döneminde, bütçe kanununun zamanında kabul edilmemesi halinde, bütün ülke genelini etkileyen bir durumun ortaya çıkacak olması, ayrıca uzlaşi kültürünü zayıf olması sebebiyle kabul edilmeme sürecinin belirsiz ve uzun sürme ihtimalinin mevcut olması sebebiyle, sistemin mefluc olma ihtimaline binaen, sistemin rasyonelleştirilmesi maksadıyla bu usulün benimsenmiştir. (Küçük, 2021a:393, 404). Türkiye’de özellikle “bölünmüş hükümetler”³ zamanında, bütçe kanununun Cumhurbaşkanı’nın dilediği muhtevada çıkarılamaması, bu konuda TBMM’deki çoğunluğun direnç gösterebilecek olması, TBMM’nin bu süreçte daha baskın hale gelebileceği söylenebilir.

Yürütmede oluşturulan tek başlı karar alma ve yürütmenin etkin, güçlü ve bağımsız icra kabiliyeti siyasilerin aslında gücü tek elde toplayıp tüm Türkiye’ye kendi iradelerine uygun politikaları dayatmak istedikleri, bunun için de en uygun yönetim modelinin başkanlık sistemi olarak görüldüğü ve bu sisteminin otoriterleşmeyi getireceği başka deyişle diktatörlüğe yol açacağı endişesiyle eleştirilere neden olmaktadır. Bir diğer eleştirileri ise ülkenin üniter devlet yapısının bozulacağı ve süreç içerisinde federalizmin, daha ileri aşamada ise parçalanmanın söz konusu olacağı belirtilerek Türkiye’nin bölünme riski ile karşı karşıya kalacağından bahsedilmektedir (Güler, 2018:309). Oysaki bu eleştirilerin hukuki tarafı bulunmamaktadır. Zira 3. yılını dolduran Cumhurbaşkanlığı sisteminde bu şekilde hiçbir sorun ortaya çıkmamıştır. Dolayısıyla Türkiye’nin üniter yapısı bozulmamış anayasal kurumlar parlamenter sistemde olduğu gibi görevlerini icra etmektedir. Kaldı ki federal yapı ile başkanlık sistemi arasında hiçbir zorunlu mantıki ilişki yoktur. Başkanlık sistemi üniter yapıli devletlerde mevcut olabileceği gibi federal sistem de parlamenter rejimle pekâlâ bir arada bulunabilir. Nitekim dünyadaki federal demokratik devletlerin pek büyük çoğunluğu (Federal Almanya, Kanada, Avustralya ve Hindistan) parlamenter sisteme sahiptirler. Bir devlette cari olan hükümet sistemi ile o devletin üniter veya federal yapıda olup olması tamamen birbirinden farklı şeyler olduğu için, Türkiye’de federal devlete geçme niyetleri ve arzuları olanların mutlaka başkanlık sistemine geçmeye ihtiyaçları yoktur; bu, parlamenter hükümet sisteminde de yapılabilir (Küçük, 2021a:498-499).

Cumhurbaşkanlığı makamına ve parlamentoya farklı ve rakip siyasi eğilimlerin gelmesi durumunda ülke yönetiminde ciddi tıkanmalar ve yönetim krizlerinin ortaya çıkabileceği düşüncesiyle eleştirilmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığına ve parlamentoya rakip siyasi eğilimlerin hâkim olduğu bir durumda bu hâkimiyetin dayandığı toplumsal oy çoğunluğunun da etkisiyle Türkiye’de yoğun / keskin bir kutuplaşma olacağı bu durumda Türkiye yönetilemez hâle gelebileceği düşüncesiyle Türkiye de kutuplaşmalar meydana geleceği yönünde değerlendirmeler de söz konusudur (Güler, 2018:309).

Öncelikle Türkiye’nin üniter yapısı Anayasa’da güvence altında bulunmaktadır. Türkiye’nin yönetim sistemini değiştirmek Türkiye’nin bütünlüğünü değiştirmek anlamına gelmeyeceği için bu yöndeki eleştirilere katılmamız da mümkün değildir.

Bir diğer eleştiri konusu ise genellikle karizmatik liderlerin istemesi sebebiyle yönetimin diktatörlüğe sebebiyet vereceğini savunanların görüşleri ekseninde mezkûr Anayasa değişiklikleri bütün yönleriyle incelendiğinde, parlamenter sistemde Türkiye örneğinde Cumhurbaşkanına oldukça geniş yetkiler verilmekte hatta 2007 yılında yapılan halk oylaması ile birlikte Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yürütmede tek başlı oluşuma geçilmesi sebebiyle yetkilerinin değişikliklerin doğal sonucu olarak artırıldığı görülmektedir. Oldukça geniş yetkilerle donatılan Cumhurbaşkanının parlamenter sistemde cezai ve hukuki sorumluluğunun olmadığı düşünüldüğünde bu durum oldukça sıkıntılıdır. Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütme olarak tek bir kişiye oldukça geniş yetkiler verilmiş ise de verilen bu yetkilerin yanı sıra Cumhurbaşkanına birçok sorumluluk da yüklenmiştir. Bu durum parlamenter sisteme göre daha sürdürülebilir ve demokratik yanı ağır basmaktadır. Ancak cezai ve hukuki sorumluluk için yargı mekanizmasının bağımsız ve tarafsız bir şekilde teşekkül etmesi hür bir işleyişe sahip olması gerekmektedir. Toplumun adalet anlayışının güçlenebilmesi için yargının; devlet organlarına, vatandaşlara, siyasal oluşumlara, medyaya ve sivil toplum

³ Yasamadaki çoğunluk ile Başkan’ın farklı patilerden oldukları dönemler “bölünmüş hükümet” olarak ifade edilmektedir. (Küçük, 2021b:153).

kuruluşlarına karşı tarafsız ve bağımsız olması gerekmekte olup ancak bu sayede yargı organı dış etkilere uzak kalabilecektir (Uluçakar ve Çınar, 2020:139).

Yürütmenin tek bir kişi üzerinde toplanacağından bahisle monist yapı sebebiyle kutuplaşma olacağını savunanlara katılmamız mümkün değildir. Cumhurbaşkanlığı sistemini savunanların görüşlerine bakıldığında ise siyasi istikrar isteği, hızlı gelişmenin sağlanabilmesi için güçlü icranın olması, Türkiye'nin tarihsel geçmişi Cumhurbaşkanlığı (başkanlık) sistemine yatkınlığı ve son olarak bu sistemin esasen diktatörlük ve askeri darbelerle yol açmayacağı şeklindedir (Caner, 2013:201).

Cumhurbaşkanlığı sistemi ile siyasi istikrarın sağlanacağı değerlendirilmektedir. Şöyle ki yürütme tek bir kişinin kontrolünde dolayısıyla Cumhurbaşkanının kontrolünde olması sebebiyle Cumhurbaşkanı tek başına kararlar alabilmekte ve bunu ivedi olarak değerlendirilecektir. Ancak parlamenter sisteme bakıldığında belli kararların alınabilmesi için tarihin belli zamanlarda koalisyon hükümetlerinin oluşması gerekmekte; hâl böyle olunca da iyi ve düzgün koalisyon hükümeti kurulmadığında, Cumhurbaşkanı seçilemediği durumlarda devlet başsız kalmakta uzun süre yürütme organı işlevini gerçekleştirememektedir. Nitekim ülkemizde 1961 Anayasası döneminde, 22.03.1980 tarihinden, 21.08.1980 tarihi arasında Cumhurbaşkanlığı seçimi için 115 tur yapıldığı hâlde Cumhurbaşkanının seçilmesine muvaffak olunamamıştır. Bütün bunlar, siyasi sistemin tıkanması neticesini ortaya çıkarmıştır. Bu tıkanıklık, parlamenter sistem içerisinde aşılamamış, neticesi 12 Eylül 1980 askeri darbesi olmuştur (Küçük, 2021a:123-124).

Her ne kadar Türk Anayasal tarihine bakıldığında yıllarca parlamenter sistem uygulanmış olsa bile zamanın belli evrelerinde parlamenter sistem Türkiye yönetiminde çift başlılıklara, siyasi krizlere ve yönetimde tıkanmalara yol açtığı da göz önünde bulundurulmalıdır. Parlamenter sistemde de yürütme organının iki başlı olması sebebiyle yürütmede çift başlılığa bağlı krizlerin çıkması, iktidarın yalnızca oy çokluğuna bağlı olarak tek başına kararlar alabileceği dolayısıyla hükümette yer almayanların veya Meclis'te temsil edilmeyenlerin oylarının önemi olmadığı hususlar da gözler önünde bulundurulmalıdır.

2.2. Meclis Hükümeti Sisteminden Sapmalar

Türkiye'de uygulanan hükümet sistemlerine kronolojik olarak bakıldığında; mutlak monarşiden 1876 yılında Kanun-ı Esasi ile birlikte parlamentolu bir yapıya geçilerek seçilmişlerden oluşan Meclis-i Mebusan'ın parlamento içindeki etkinliği zamanla arttığı görülecektir. 1909 yılında II. Meşrutiyet ile birlikte klasik parlamenter sisteme geçilmesi, dünyadaki ve Türkiye'deki toplumsal değişim ve siyasal gelişmelerin bir sonucu olarak kuvvetler ayrılığı ilkesinin egemen olmasına ve dolayısıyla demokrasinin güçlenmesine katkı sağlamıştır.

Cumhuriyetin ilanından önce 1921 Anayasası ile benimsenen meclis hükümeti sistemi, dönemin olağanüstü koşullarının bir gereği olarak uygulama bulmuştur. 1921 Anayasası'nın 9. maddesine göre; *"Büyük Millet Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından intihap olunan reis bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Reisi'dir. Bu sıfatla Meclis namına imza vazına ve Heyeti Vekile mukarreratını tasdika salâhiyettardır. İcra Vekilleri heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi vekiller heyetinin de reisi tabiidir."* Bu maddede geçen; Meclis namına imza vaz'ına ifadesine yer verilmiş olmakla Meclis Başkanı'nın devlet başkanı gibi devleti temsil etme yetkisine sahip olduğu anlamına gelir (Keskinsoy ve Kaya, 2018:82). Bu düzenleme ile yasama ve yürütmenin tüm yetkileri Meclis'te toplanmış olup, hükümet sistemi olarak meclis hükümeti sistemine geçiş yapılmıştır. Meclis hükümeti sisteminde organlar arasında kuvvetler birliği (Sezginer, 1990:81); (Küçük, 2005: 59-63) söz konusudur, bu durumda daha çabuk ve daha etkili yürütmeye sahip olunacağı dolayısıyla yürütmenin gücünün göstergesidir.

Ancak 1921 Anayasası'nda 1923 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte cumhuriyetin ilanına bağlı olarak meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme doğru kısmi bir geçiş söz konusudur. 1921 Anayasası fevkalade dönemde hazırlanmasına karşın Türkiye'de uygulanan tüm Anayasaların en çoğulcu dolayısıyla en demokratik Anayasası'dır. Buna rağmen çok kısa süre yaklaşık 39 ay uygulanmış ve 1924 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle uygulanmasına son verilmiştir. 1924 Anayasası döneminde ise meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem birlikte uygulanarak 1961 Anayasası'nın kabulüne kadar her iki hükümet sisteminin özelliklerini bünyesinde barındıran karma bir hükümet sistemi dönemi yaşanmıştır. 1961 Anayasası ile Türkiye'de klasik parlamenter sistemin uygulandığı bir dönem yaşanmıştır (Küçük, 2005: 63-85).

2.3. Parlamenter Hükümet Sisteminden Sapmalar

Parlamenter sistemin esasını, mutlak monarşiye ve değişmez hükümdarlara karşı çıkmak, halkı temsil etmek ve yasama gücünü kullanarak iktidarı denetleme imkânına sahip olmak oluşturmaktadır (Çağlar, 2017:112). Parlamenter sisteme ilişkin olarak Leon D. Epstein tarafından yapılan "yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu belirtilen anayasal demokrasi tipi" (Atar, 2019:181) tanımlaması genel hukuk doktrininde kabul görmektedir (Çağlar, 2017:113).

Türkiye’de parlamenter sistemin geçerli olduğu Anayasalar döneminde, yasama yetkisi sadece Türkiye Büyük Millet Meclis’ine aittir (Atar, 2019:181) yargı yetkisi, bağımsız ve tarafsız mahkemelere aittir. Yürütme yetkisi ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasında paylaştırılmıştır. Bu sebeple yürütme organının ikili (düalist) bir yapıya sahip olduğu kabul edilir (Asilbay, 2013:253), (Küçük, 2021a:131). Parlamenter sistemdeki yürütmenin bütünlüğü ilkesi gereği, yürütmenin ikili yapısındaki kuvvetlerin yetki paylaşımı eşit bir paylaşım şeklinde olmayıp devlet başkanın yetkisi semboliktir.

Türkiye’nin parlamenter rejim deneyimi, bazı istisnalar bir yana tutulacak olursa, Osmanlı Devleti’nin son döneminde 1908’de ilan edilen II. Meşrutiyet döneminde 1909 yılında Kanun-ı Esaside yapılan kapsamlı Anayasa değişikliğine kadar uzanır (Kaboğlu, 2020:140); (Küçük, 2021a:147). Bu sebeple devlet başkanı siyasal açıdan sorumsuzdur. Yürütmenin diğer kanadı olan Bakanlar Kurulu (Asilbay, 2013:253) ise yasama organı karşısında siyasi olarak sorumludur (Çağlar, 2017:113). Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından güvenoyu alabilecek birini başbakan olarak atar. Cumhurbaşkanı tarafından atanan başbakanın seçmiş olduğu bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu yürütme yetkisini fiili olarak kullanır (Fendoğlu, 2015:248).

Ülkemizde parlamenter sistemin uygulandığı dönemlerde, Bakanlar Kurulu’nun, yürütmenin, genel organı olarak görev yapma, Türkiye’yi yönetme, KHK çıkarma, kanun tasarısı hazırlama, genelkurmay başkanını seçme gibi birçok önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır (Fendoğlu, 2015:250). Bakanlar ise, TBMM üyeleri ya da milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından başbakan tarafından seçilir ve Cumhurbaşkanı tarafından atanır, 1982 Anayasasının ilk metnine göre, gerektiği takdirde başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından görevlerine son verilebilirdi (Küçük, 2021a:217-218).

Niteliği itibariyle yasama ve yürütme erklerinin yumuşak ve dengeli ayrılığına dayanan bir sistem olması nedeniyle parlamenter sistemde, yasama ve yürütme birbirinden bağımsız olmadığı için bu iki kuvvetin her zaman birbirini etkilemesi mümkündür; bu nedenle parlamenter sistem tanımlanırken zaman zaman “*kuvvetlerin iş birliği*”, hatta kuvvetlerin iç içe geçmesi gibi durumlar söz konusu olabilmektedir (Asilbay, 2013:252); (Küçük, 2021a:129-130); (Küçük, 2013a:59). Parlamenter sistemin kuvvetlerin iç içe geçmesine ilişkin olarak, bazı yazarlar tarafından parlamenter sistemin tanımı, yürütmenin yasama içerisinden çıkması olarak yapılmış ve bu kuvvetlerin birbirine karşılıklı bağımlı oldukları belirtilmiştir (İyigüngör, 2002:86).

Parlamenter sistemde yürütme organı, yasama organının güvenine dayanır, güvensizlik oyu ile birlikte yürütme organı görevinden uzaklaştırılabilir. Bunun yanı sıra devlet başkanının meclisi feshetme yetkisi bulunmaktadır (Atar, 2019:166). Yürütme organının, yasama organına karşı kullanabileceği fesih yetkisi, (Çağlar, 2017:113) yasama erkinin normal görev süresi tamamlanmadan, yürütme erki tarafından kullanılmaktadır. Bu yetki bazı parlamenter rejimlerde doğrudan devlet başkanı tarafından kullanılmakta iken, birçok parlamenter sistemde, başbakan veya Bakanlar Kurulu’nun isteğiyle veya Meclis başkanının görüşü alınarak da kullanılabilmektedir (Asilbay, 2013:257); (Küçük, 2013a:62). Parlamenter sistemlerde güvensizlik oyu ve fesih gibi rejimde kilitlenmeyi engelleyici mekanizmaların olması sebebiyle, yasama ve yürütme organı arasında kriz çıkabilir ancak krizi çözmek için gerekli enstrümanlar tanımlanmıştır (Çağlar, 2017:115).

Parlamenter sistemler niteliği itibari ile, uzlaşmacı ve paylaşımcı bir yapıya sahip olması sebebiyle yürütme organının görevde kalması yasama organının güvenine bağlıdır (Çağlar, 2017:115). Bu durum ise fren ve denge sistemi anlamında bir oto kontrol işlevi görmektedir.

Yürütme organının, yasama organının içerisinden çıkması ve yasama organından kaynaklanması nedeniyle, parlamenter sistemlerde genellikle yürütme organının yasama meclislerdeki sandalye dağılımı yüksektir. Bu sayede yürütmenin istediği kanun tasarılarının kanunlaşması daha rahat olacaktır. Zira bu sistemde yürütme yasama organında kanunların çıkarılabilmesi için lüzumlu olan çoğunluk sağlayabilecek durumdadır. Hatta bazı meclislerde yasama organı, yürütme organının tekelinde olabilmektedir. Ancak yürütme organını güveninin sağlamadığı ya da gereken çoğunluğa ulaşamadığı durumlarda parlamenter sistemlerde istikrarın sağlanması oldukça zorlaşmakta, ülkenin yönetimi sağlanamamakta dolayısıyla bu durum hükümet sisteminin zayıflığı olarak yeterli sayıya ulaşamaması hâlinde koalisyon hükümetlerinin kurulması zorunlu hâle gelebilmektedir. Kimi zamanda koalisyon hükümetleri kurulamamakla beraber kurulduğu takdirde zaman zaman koalisyon hükümetlerindeki görüş ayrılıkları yönetimin kilitlenmesine sebep olmaktadır. Her ne kadar sistemin kitlenebilmesine sebep olan koalisyon hükümetlerinin, birçok siyasal partiye hükümet olma olanağını sunması, hükümetin düşürülebilme olasılığını bertaraf edebilmek için iktidarı küçük partilerin de talep ve çıkarlarını dikkate almaya zorlaması ve iktidarda olamayanların da muhalefet partilerini oluşturarak parlamento üyesi olabilmesine ve ayrıca kanunların yapılmasına, hükümetin denetlenmesine katılarak böylelikle sistemden dışlanmamış olmalarına (Çağlar, 2017:115) imkân sağlamaktadır.

Açıklamış olduğumuz sebeplerden dolayı hızlı kararlar alınabilmesi, sistemsel sıkıntıların giderilmesi, koalisyon zamanında yürütmedeki aksaklıkların giderilmesi, istikrarın sağlanabilmesi için anayasada düzenlemeler yapılmış ve parlamenter sisteminin yapısından sapmalar ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliğinden önce yürütmenin ilk kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı, 2007 değişikliği öncesi yasama tarafından seçilirken sonradan Cumhurbaşkanı, Anayasa’nın 101. maddesine göre; *“kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir”* ibaresi ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir. Yürütmenin ikinci kanadı olarak Bakanlar Kurulu Anayasa’nın 109. maddesinde; *“Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşur. Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır. Bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir”* şeklinde düzenlenmiş ve güvenoyu alınmasına ilişkin Anayasa’nın değişiklik öncesi 110. maddesinde *“Bakanlar Kurulunun listesi tam olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise toplantıya çağrılır. Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir bakan tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisinde okunur ve güvenoyuna başvurulur. Güvenoyu için görüşmeler, programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlar ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılır”* şeklinde düzenlenmiştir.

2007 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi düzenlemesi sonucu, Türkiye’de uygulanan hükümet sisteminin hangi hükümet sistemi üzerine oturtulacağı doktrinde ve kamuoyunda tartışılmıştır. Mezkûr Anayasa değişikliğine kadar rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem özelliği gösteren hükümet sisteminde artık Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile birlikte *“fili olarak”* yarı başkanlık sistemine geçiş yapıldığı değerlendirilmiş ve parlamenter sistemden sapmalar başladığı yönünde eleştirilmiştir (Yavuz, 2015:326). Yarı başkanlık sistemi, halk tarafından seçilen devlet başkanının kendine özgü görev tanımı ve süresiyle yürütmeyi, parlamento önünde sorumlu olan başbakanla paylaştığı anayasal sistem olarak tanımlanabilir (Kaboğlu, 2020:141); (Küçük, 2013a:58-59). Prototipi Fransa olan yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin bazı özelliklerinin birlikte uygulanması ile oluşmuş bir hükümet sistemidir. Duverger’e göre (Ergül, 2005:75); (Özbudun, 1997:161-186) yarı başkanlık sisteminin üç temel özelliği vardır: Bunlar ise Cumhurbaşkanını halkın seçmesi, Cumhurbaşkanının bağımsız, tek başına güçlü yetkilere sahip olması ve yasama organına karşı siyasal sorumluluğu bulunan bir hükümetin var olmasıdır.

Türkiye’de mezkûr Anayasa değişikliği sonrası, Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesine bağlı olarak meşruiyetini halktan alan bir Cumhurbaşkanı ile TBMM ve halka karşı siyaseten sorumlu olan Başbakan arasında düalist (iki başlı) bir yapı ortaya çıkmıştır. Yetki, sorumluluk ve meşruiyet ekseninde yaşanan tartışmalar, Türkiye’nin bu yeni sisteme hazır olmayışına bağlı olarak ortaya çıkan belirsizlik ve iki başlılık, yürütmede yetki karmaşası ve tartışmalarına dolayısıyla siyasi problemlere neden olmuştur (Aslan, 2015:7).

3.TÜRKİYE’DE YÜRÜTMENİN GÜÇLENDİRİLMESİ EĞİLİMİ

3.1.Genel Olarak

Parlamenter sistemdeki tikanıkları engellemenin en önemli yolunun yürütmenin güçlendirilmesi gerektiği düşüncesinden hareketle, 6771 sayılı Kanun’la yapılan Anayasa değişiklikleri ile yürütme organı tek başlı (monist), güçlü ve daha etkili duruma getirilmiştir. Yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin tetkikin iyi yapılabilmesi için parlamenter sistemdeki yürütme organının yetkilerine değinilecektir.

Parlamenter sistemlerinde, yürütmenin parçası olan Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri Anayasa’da düzenlenmiştir. Türkiye’de geçmiş yıllarda tatbik edilen Parlamenter sisteme göre, Cumhurbaşkanının görevleri; başbakanı atamak, başbakanın istifasını kabul etmek, başbakanın teklifi ile bakanları atamak, bakanların görevlerine son vermek, lüzum gördüğü durumlarda Bakanlar Kurulu’na başkanlık etmek ya da Bakanlar Kurulu’nu başkanlığı altında toplantıya çağırarak, TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetleri’nin başkomutanlığını temsil etme, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin kullanılmasına karar vermek, genelkurmay başkanını atamak, Milli Güvenlik Kurulu’nu toplantıya çağırarak ve bu Kurul’a başkanlık etmek, yabancı devletlere Türk Devleti’nin temsilcilerini göndermek, Türkiye’ye gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim ya da olağanüstü hâl ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak, kararnameleri imzalamak, Devlet Denetleme Kurulu’nun üyeleri ve başkanını atamak ve bu Kurul’a inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak, sürekli hastalık, sakatlık veya kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek ya da kaldırmak, Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek, üniversite rektörlerini seçmek olarak sıralayabilmemiz mümkündür (Gözler, 2013:341).

Parlamenter sistemin diğer bir yapıtaşı olan Bakanlar Kurulu’nun yürütme yönünden görev ve yetkileri ne Anayasa’da ne de kanunlarda tahdidi olarak sıralanmıştır. Bu sebeple öncelikle Bakanlar Kurulu’nun görev ve yetkisi için Anayasa ve kanunların kendisine verilen tüm görevleri yerine getiren ve uygulamasıyla alakalı görevleri yürüten kurul olarak belirtilebilir (Gözler, 2013:341). Bakanlar Kurulu, yürütme alanına giren, anayasa

ve kanunlara aykırı olmayan ve yaptığı işlemlerin pozitif hukuka dayanması veya aykırı olmaması hâlinde tüm işlemleri yapabilir. Bakanlar Kurulu’nun en önemli görevi, ulusal ve uluslararası genel siyaseti yürütmek diğer görevleri olarak kanun hükmünde kararname çıkarmak, tüzük çıkarmak, Anayasa’da ve kanunlarda düzenlenmemiş olmakla birlikte yönetmelik çıkarmak, kanun tasarısı hazırlamak, milli güvenliği sağlamak, bütçeyi ve kesin hesap kanun tasarılarını hazırlamak, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim (2017 Anayasa değişikliği ile sıkıyönetim kaldırılmıştır) ilan etmek, silahlı kuvvetleri yurt savunmasına hazırlamak, YÖK’e (Yükseköğretim Kurulu) üye seçmek, genelkurmay başkanını atamak, Diyanet İşleri Başkanını, TRT (Türkiye Radyo Televizyon Kurumu) Genel Müdürünü, BDDK (Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurumu), Rekabet Kurulu, BTK (Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu), Kamu İhale Kurulu, SPK (Sermaye Piyasası Kurulu) başkan ve üyelerini atamak gibi görev ve yetkileri mevcuttur.

Bir ülkede devlet aracılığıyla topluma kamusal mal ve hizmetlerin sunumu kamu gelirlerinin toplanmalarına ve toplanan kamu gelirleriyle kamu harcamalarının yapılmasına olanak sağlayan yegâne belge, aynı zamanda bir nevi kanun ve süreç olan kamu bütçesi ile mümkün olması (Yegen, 2020:151) sebebiyle yürütme organının en önemli görev ve yetkilerinden bir tanesi de bütçe teklifi hazırlamaktır. Görevdeki hükûmetin sınırlı bir süre içinde (genellikle bir yıl olmak üzere) gelir ve gider kaydı olarak tanımlanabilen kamu bütçesi, uygulanmadan önce hükûmetlerin söz konusu sınırlı süre dâhilinde yapmayı tasarladıkları faaliyetleri ve bu faaliyetler için ihtiyaç duydukları gelir kaynaklarını içeren belgeler olarak tanımlanabilen bütçenin, hükûmetin bir sonraki yıl için gelir/gider tahminlerini içeren bir belge olduğu gibi bütçenin uygulanmasına müteakip bütçe gerçekleştirmeleri üzerinden nihai gelir/gider tutarlarını yansıtmaları gerekmektedir (Yegen, 2020:152). Parlamenter sistemde bütçe kanun tasarısını hazırlamak hükûmetin görevi içerisinde yer almaktadır. Hükûmetin hazırlamış olduğu bütçe kanun tasarısını Meclis’e sunup kabul ettirmesi gerekmektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütme organı yalnızca Cumhurbaşkanından oluşması sebebiyle bütçe kanunu teklifini hazırlamak Cumhurbaşkanının en önemli yetkilerinden biridir.

Mezkûr değişiklikten önce Anayasa’nın 162. maddesine göre; *“Bakanlar Kurulu, merkezî yönetim bütçe tasarısı ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yıl başından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmi beş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur. Bütçe Komisyonunun elli beş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve mali yıl başına kadar karara bağlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar”* düzenlemesiyle ve Anayasa’nın 164. maddesinde; *Kesinhesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Kesinhesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarısıyla kesin hesap kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunar, Genel Kurul, kesin hesap kanunu tasarısını, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar. Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay’ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez”* şeklinde bütçe tasarısının kanunlaşmasına ilişkin ibareler yer almaktadır.

Kamu idaresinde verilen her bir yetkinin sınırlarının iyi tanımlanması ve yetki kullanımının tanımlanan sınırlar içinde yapılıp yapılmadığının denetlenmesinin amacı yürütmenin keyfi uygulamalardan uzak bir yönetim sergilemesini garanti altına almak istenmesidir. Ayrıca, Yönetimde keyfiliğin önlenmesinde, yetki kullanımının denetlenmesi yanı sıra denetim sonuçlarının yargılanarak gerekli durumlarda yaptırıma bağlanması yönetimde keyfiliğin önlenmesine yardımcı olacak önemli bir unsurdur. Yürütme organı tarafından devredilmiş yetki ile kullanılan gelir toplama ve harcama yetkisinin denetimi de bu yetkiyi veren yasama organı tarafından kullanılmaktadır. Yasamanın bu işlemi için Sayıştay yasama organına yardımcı olmaktadır, bütçenin denetlenmesi hususunda Sayıştay’a çok büyük görevler düşmektedir (Selen ve Taytak, 2017:194).

Günümüz evrensel hukuk yapısına bakıldığında kanun koyma veya norm yapma yasama organlarında olmasına karşın, kimi zaman uygulamada pratik ihtiyaçların giderilebilmesi maksadı ile yürütme organlarına da kararname çıkarma yetkilerinin verildiği görülecektir (Doğan, 2020:967).

Parlamenter sistemde yürütme organına, yürütme organı işlemlerini hızlandırabilmek maksadıyla tüzük ve yönetmelik yapma ile olağan ve olağanüstü dönem KHK (2017 Anayasa değişikliği ile KHK kaldırılmıştır)

çıkarma yetkisi vermiştir. Bu gibi düzenleyici işlemler ve idari kararlar, Anayasa'ya aykırı olmamak şartıyla yürütmeye verilmiştir. Parlamenter sistemde yürütme organının bir konuya ilişkin düzenleme yapabilmesi için, öncelikle o konunun yasama organı tarafından çıkarılmış kanunla düzenlenmesi gerekmekte olup, yasama organı tarafından çıkarılmış kanun olmaksızın yürütme organının konuyu ilk elden düzenlemesi mümkün olmadığı kabul edilmektedir (Yeniay ve Yeniay, 2019:107).

Cumhurbaşkanlığı sisteminde, yürütmenin dolayısıyla Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılması düşüncesiyle bazı hukuksal düzenlemeler oluşturulmuştur. 6771 sayılı Kanun'la değişik 1982 Anayasası'nın 104. maddesinin 17. fıkrası gereği Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma yetkisi düzenlenmiştir. Yeni sistemdeki bu kararnameler, asli yetki kapsamında Meclis'ten bağımsız, geniş ve etkili bir düzenleme alanı olarak ihdas edilmiştir. Oysaki 1982 Anayasasının parlamenter sistemin öngörülmediği dönemde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile sınırlandırılmıştı. 2017 yılı Anayasa değişikliği ile kapsamı oldukça genişletilen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda düzenleyici işlem yapma yetkisinin tezahürü olarak geniş işlev ve fonksiyon kazanmıştır (Doğan, 2020:967-1003).

Yürütme organının, yasama organı gibi genel, asli ve özerk düzenleme yapma yetkisi bulunmamaktadır, ancak, 1982 Anayasası'nda vergi ödevi kenar başlıklı 73. maddesinde; *Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.* 1982 Anayasası'nda piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi kenar başlıklı 167. maddesinde *“Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla bakanlar kurulu yetki verilebilir.”* Anayasa'da olağanüstü hâllerle ilgili düzenleme ve 122. madde sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâli kenar başlıklı düzenlemeleri herhangi bir konuda yetki kanununa gerek duyulmaksızın, doğrudan doğruya Anayasa'dan alınan yetki sebebiyle yürütmeye düzenleme yapma yetkisi verilmiştir (Fendoğlu, 2015:251).

1982 Anayasasının parlamenter sistemin öngörülmediği 2017 Anayasa değişikliği öncesi metnine göre, burada sıralanan yetkiler, istisna niteliğindeki yetkilere aittir. Bunun yanı sıra yürütme; yönetmelik, adsız işlem, KHK gibi düzenleyici işlemler yapabilmektedir.

2017 Anayasa değişikliği öncesi dönemde, Yürütme organının, kural koyabilmesi ve düzenleme yetkisini kullanabilmesi için yasama organından yetki alması ya da yasama organının o konu ile alakalı düzenleme yapmış olması gerekmektedir. Ancak bu duruma KHK'lar ile birlikte istisna getirilmiş olup, yapılan düzenlemelerle yürütmenin görev ve yetkileri güçlendirilmiştir. Olağanüstü dönemlerde çıkarılan KHK'lar ile temel hak ve özgürlükleri de ihtiva eden çok sayıda değişiklik yapılmıştır. Yürütmenin Olağanüstü yönetim dönemlerine ilişkin KHK çıkarma yetkisini doğrudan Anayasa'dan alması ve Olağanüstü dönem KHK'larının yargısal denetime tabi tutulmaması sebebiyle yasama organı sahip olduğu, yürütmeyi düzenleme ve denetleme görevini yeterince yerine getirememiştir. Yapılan düzenlemelerle, yasamanın denetleme yetkisini yerine getirememesi, yürütme kanadının, yasamaya nazaran oldukça güçlendirildiğinin en temel hukuk ilkelerinden olan kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil ettiğinin göstergesidir. Yasama organının gücünün azaltılması, yürütme organının yasama karşısında oldukça güçlendirilmesi ciddi anlamda hak ihlallerine sebebiyet vermekte bununla birlikte olağanüstü dönemlerde çıkarılan KHK'ları hakkında yargısal denetimlerin yapılamaması sebebiyle ile hak ihlalleri devam etmiştir (Doğan, 2020:976-978).

3.2. Türkiye'de Anayasa Değişiklikleri ile Yürütmenin Gücünün Artırılması

1876 Kanun-ı Esasiye göre; mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçilse bile yürütmenin tek hâkimi Padişah'tır ve bu durum Kanun-ı Esasi'nin 3. maddesinde *“Sülale-i âli Osman'dan usulü kadimesi veçhile ekber evlada aittir.”* hükmü ile anayasal güvenceye bağlanmıştır ve aynı maddeye göre; *“Zatı Hazireti Padişahının nefsi hümayunu mukaddes ve gayri mesuldür.”* hükmüyle Padişah'ın hiçbir hukuki, cezai ve siyasi sorumluluğunun olmadığı belirtilmiştir (Keskinsoy ve Kaya, 2018:79). Her ne kadar yönetim şekli olarak meşruti monarşi öngörülmüş olsa da Padişah, yürütmenin en etkili gücü olmaya devam etmiştir (Şahin, 2015:44). Türk hukuk ve siyasi tarihinin maddi ve şekli anlamda ilk anayasası olan Kanun-ı Esasi'de 1909 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte Türkiye'de parlamenter sistem uygulanmaya başlamıştır.

Türkiye'de 1876 Anayasası'nın 1909 değişiklikleri ile, 1961 ve 1982 Anayasası'nda parlamentarizmin kurulduğundan bahsedilmesine karşın 1961 ve 1982 Anayasaları vesayet odaklarının gölgesinde hazırlanmıştır. 1924 Anayasası'nda parlamentarizm ve meclis hükûmeti sistemi karışık bir model olma özelliği göstermektedir (Fendoğlu, 2015:86); (Küçük, 2005:64-65); (Küçük, 2013b:816-817).

1909 değişiklikleriyle Padişah ile Meclis arasında yetkilerin paylaştırılması esasına dayalı meşruti monarşiye geçiş şeklinde düzenlemelerin yapılması ile birlikte yürütme yapısı parlamenter monarşiye dönüşmeye başlamıştır (Keskinsoy ve Kaya, 2018:81); (Küçük, 2013b:809-810). 1909 değişiklikleri ile birlikte parlamenter sisteme daha çok yaklaşılmış olsa bile 1921 Anayasası'nın 9. maddesine göre; *“Büyük Millet*

Meclisi Heyeti Umumiyesi tarafından intihap olunan reis bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi Reysidir. Bu sıfatla Meclis namına imza vazına ve Heyeti Vekile mukarreratını tasdika salâhiyettardır. İcra Vekilleri heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi Reisi vekiller heyetinin de reisi tabiidir”. Bu maddede geçen; Meclis namına imza vaz’ına ifadesine yer verilmiş olmakla Meclis Başkanı’nın Devlet Başkanı gibi Devleti temsil etme yetkisine sahip olduğu anlamına gelir (Keskinsoy ve Kaya, 2018:82). Bu düzenlemeler ile yasama ve yürütmenin tüm yetkileri Meclis’te toplanmış olup, hükûmet sistemi olarak meclis hükûmeti sistemine geçiş yapılmıştır. Bu sistemde organlar arasından kuvvetler birliği (Sezginer, 1990:81) söz konusudur. Bu durum daha çabuk ve daha etkili yürütmeye sahip olunacağını göstergesidir. Ancak 1923 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri ile birlikte meclis hükûmeti sistemine bazı parlamenter sisteme mahsus özellikler eklenmiştir (Küçük, 2013a:813-814); (Küçük, 2005:60).

1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunu’nun 7. maddesindeki “*Meclis, icra salâhiyetini, kendi tarafından muntahap Reysicumhur ve onun tâyin edeceği bir İcra Vekilleri Heyeti marifetiyle istimal eder*” hüküm ile 32. maddesinin ilk cümlesinde yer alan “*Reysicumhur Devletin Reysidir. Bu sıfatla merasimi mahsusada Meclise ve lüzum gördükçe İcra Vekilleri Heyetine Riyaset eder*” ibareleri ile birlikte 1923 yılında yapılmış olan değişikliklerle parlamenter sisteme geçişte bu düzenlemelerle birlikte parlamenter sistemin hâkim olduğu belirtilmelidir (Keskinsoy ve Kaya, 2018:83). Bununla birlikte 1924 Anayasası’nda kuvvetler birliğinin anayasal hükümler itibarıyla söz konusu olduğu da ifade edilebilir (Sezginer, 1990:81).

1909 yılında Kanun-ı Esaside yapılan değişikliklere kadar götürülebilecek parlamenter sisteme geçiş süreci, 1921-1923 yılları arasındaki kısa süreli meclis hükûmeti denemesi hariç tutulursa, 1923 yılında yapılan değişikliklerle sürdürülmüş, 1924 Anayasası’nda yapılan düzenlemelerle hızlanarak 1961 Anayasası’yla klasik parlamenter sisteme dair hükümlerin getirilmesiyle son bulmuştur (Keskinsoy ve Kaya, 2018:86).

1924 Anayasası’nın kurduğu hükûmet sisteminin ortaya çıkardığı Anayasa’da yaşanan krizleri önleyebilme ve bu krizlerden kurtulabilmek amacıyla güçlü yürütme erkini sınırlandırmak ve bir ölçüde yürütmeyi yasama erki karşısında güçsüz bırakmak için 1961 Anayasası’nda bazı hükümlere yer verilmiştir. Bu hükümler; 1961 Anayasası’nda, yasama ve yargı erklerinden “yetki” olarak bahsederken yürütme erki için “görev” ifadesini kullanmıştır. Ayrıca, 1961 Anayasası’nın 6. maddesinde; “*Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir*” düzenlemesiyle, “*yasamanın asli, genel ve ilk el, yürütmenin ise tâbi ve müstak (türev, ikincil) bir yetki olduğu*” ve kanunların olmadığı yerde yürütmenin de bulunamayacağı belirtilmiştir (Şahin, 2015:45). 1961 Anayasası’nın 4. maddesinde: “*Millet, egemenliği yetkili organlar eliyle kullanır*” ifadesiyle, egemenliğin kullanılmasına ortak olacak şekilde Anayasa Mahkemesi ve Milli Güvenlik Kurulu gibi yeni anayasal kurumların kurulmasına anayasal dayanak oluşturulmuştur.

1961 Anayasası ile getirilen yürütme organının gücünün azaltılması “*tedbirleri*” ile güçsüz ve istikrarsız hükûmetler kurulmuş ve oluşturulan Anayasa’nın Türkiye’nin gereksinimlerine cevap vermemesi sebebiyle Anayasa’da değişiklik yapma yoluna gidilmiştir (Gözübüyük, 2011:85).

Her ne kadar Anayasa’nın düzenlemesi gereği istikrarsızlıkların baş gösterdiği belirtilse bile, istikrarsızlıkta seçim sistemlerinin etkisinin göz ardı edilmesi mümkün değildir. 1924-1960 arasında güçlü ve pek de denetlenmesi mümkün olmayan hükûmetleri ortaya çıkaran “*listeli basit çoğunluk*” sistemi iken, 1960-80 yılları arasında önce “*barajlı d’Hondt usulü nispi temsil sistemi*” sonra “*milli bakiye sistemi*” ve en son “*barajsız d’Hondt usulü nispi temsil sistemi*” istikrarsız, güçsüz ve kısa ömürlü hükûmetlerin kurulmasına yol açmıştır (Şahin, 2015:46).

1961 Anayasası güçsüz bir yürütme öngörmesi ve icra yetkilerinin kısıtlaması sebebiyle idari mekanizma işlemez duruma gelmiş, kamu düzeni bozulmuş, siyasal terör artmıştır (Atar, 2019:49). Bu durumların önüne geçilebilmesi için 1971 yılında Anayasa’da değişiklikler yapılarak yürütme organı zayıflıktan kurtarılarak, güçlendirilmeye çalışılmıştır (Sezginer, 1990:82).

1961 Anayasası’nda yürütme organının güçsüzlüğünün etkileri Anayasa Mahkemesi tarafından önlenmeye çalışılmış olup yürütme organına dolayısıyla Bakanlar Kurulu’na tüzük çıkarma yetkisi ile birlikte yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemler yapabileceğini belirten karar verilmiştir. Bununla birlikte yürütme organının, yasamadan almış olduğu yetkiye dayanarak yürütme ile alakalı konularda işlem yapabilmesinin yolu açılmıştır (Sezginer, 1990:83). Anayasa Mahkemesi, vermiş olduğu kararlarla yürütmenin güçlendirilmiş olduğu, kamu güvenliği ve genel sağlığı ilgilendiren konular sebebiyle acil işlem yapılması gereken konularda iş yapamaz, tedbir alamaz hâle getirilmemesini sağlamaya çalışmıştır (Sezginer, 1990:82).

1961 Anayasası’nda 1971 değişikliği ile yürütmenin güçlendirilmesini sağlayabilmek maksadı ile Bakanlar Kurulu’na KHK (Atar, 2019:50) çıkarma yetkisi tanınmıştır. Yapılmış olan bu değişiklik ile birlikte yürütmeye geniş yetki ve görevler verilmiştir (Sezginer, 1990:82).

Bu dönemde çok partili sistemin oluşmasıyla birlikte koalisyon hükûmetlerinin artması, siyasal partilerin uzlaşma konularında isteksiz olmaları sebebiyle yürütmeye tıkanıklıklar baş göstermiştir. Anarşi,

terör, ekonomik açıdan kötüye gidiş, bölücülük faaliyetleri, en önemli anayasal ilke olan kuvvetler ayrılığı ilkesinin kuvvetler çatışmasına dönüşmesi gibi sebepler nedeniyle 1982 Anayasası hazırlattırılarak, 1961 Anayasası'nda eksik ve zayıf olan yürütme organı 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı lehine kuvvetlendirmeye çalışılmıştır (Atar, 2019:54).

1961 ve 1982 Anayasalarında yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesi söz konudur. Yürütme organı açısından 1961 ile 1982 Anayasası arasında önemli değişiklikler mevcuttur. 1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası'na nazaran yürütme organına daha geniş yetkiler verilmiş olup, 1982 Anayasası'nda yürütme görev ve yetki olarak düzenlenirken, 1961 Anayasası'nda yalnızca görev olarak düzenlenmiştir (Sezginer, 1990:81).

1961 Anayasası'nın ve bu Anayasa'da yapılan değişikliklerin ihtiyaçlara cevap verememesi, istikrarsızlıkları aşamaması sebepleri ile hükümet sistemi tartışmaları başlamıştır (Şahin, 2015:47). Çeşitli yerlerden alınan raporlar ve toplantılar ile 1982 Anayasası hazırlanmış, tartışmalar neticesinde hükümet sisteminin parlamenter sistem olarak kalması gerektiği ancak 1961 Anayasası'ndaki yürütmenin gücünün azaltılmasına yönelik düzenlemelerin kaldırılarak ve yürütme özellikle Cumhurbaşkanlığı makamı lehine yeni düzenlemeler yapılarak yürütmenin gücü artırılmak sureti ile istikrarsızlığın önüne geçilmesi yönünde 1982 Anayasası'na çeşitli hükümler eklenmiştir (Şahin, 2015:61).

1982 Anayasasında parlamenter sistem öngörülürken yürütme erkinin güçlendirilmesi yolu tercih edilmiştir. 1982 Anayasası'nın ilke metninde, yürütme organında Cumhurbaşkanına, başkanlık sistemindeki başkanlarda dahi olmayan çok geniş yetkiler verilmiştir (Şahin, 2015:61). Bu durumda da parlamenter sistemin doğası gereği, yalnızca törensel yetkilerle donatılan Cumhurbaşkanına birçok yetki verilmesi, 2007 yılında yapılan değişikliklerle de Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi parlamenter sisteminin doğasına aykırılık teşkil etmektedir (İyigüngör, 2002:87). Bu sebeptir ki 1982 Anayasası öncesi hükümet sisteminin parlamenter sistem olması kararına Cumhurbaşkanının aşırı güçlendirilerek riayet edilmediği söylenebilir.

1982 Anayasası'na göre olağan dönemde yürütme organı, yetki kanunu ile KHK çıkarabilecektir. Ayrıca 1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, KHK çıkarılırken yetki kanununda çıkarılacak KHK'nın hangi kanunların kaldırılacağına dair yetki kanununda düzenlenmiş olması mecburiyeti kaldırılmıştır. Dolayısıyla yürütmenin gücü 1982 Anayasası ile birlikte daha da artırılmıştır. 1982 Anayasası'nda yürütmenin güçlendirilmesi için yapılan en önemli yenilik ise olağanüstü hâl ve sıkıyönetim gibi durumların varlığı hâlinde, olağanüstü dönem KHK'larda yetki kanununa gerek olmaksızın KHK çıkarılabileceği hüküm altına alınmıştır (Sezginer, 1990:83). Bu sayede yürütmeye çok geniş ve sınırsız yetkiler verilmiştir.

Türkiye'de 2017 Anayasa değişikliğine kadar hâkim olan uzun olağanüstü hâl döneminde her türlü düzenlemeler olağanüstü dönem KHK'leri ile yapılmış olup bu KHK'lerin hiçbir şekilde denetimi yapılmadığı için yürütmenin yetki ve görevleri çok güçlendirilmiştir. KHK'ler ile birlikte ivedi ve önemli kararlar alınabildiği gibi yürütmeye çok geniş yetkiler verilmesi sebebiyle birtakım sıkıntılar meydana gelmiştir. Şöyle ki daha öncede belirtildiği üzere olağanüstü KHK'ler döneminde yürütme her anlamda KHK'ler çıkarmıştır. Olağanüstü hâl döneminde, yasama organını kural koyma, kanun koyma yetkisini pek kullanmamış / kullanamamıştır. Ayrıca olağanüstü KHK'ları etkin bir denetime tabi olmamaları sebebiyle de hukuka aykırı uygulamalar ortaya çıkmıştır.

1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı seçilmek isteyen adaylar TBMM tarafından seçilen kırk yaşını doldurmuş, yüksek öğrenim görmüş, kendi üyeleri veya bu niteliklere haiz olan milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler ve Meclis üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle Cumhurbaşkanı seçilebilmelerinin mümkün olduğu düzenlenmiştir (Gözübüyük, 2011:271). Anayasa'da yer alan bu düzenleme ile Cumhurbaşkanının ilk defa TBMM dışından seçilebilmesinin yolu açılmış, seçilecek kişilerin, TBMM üyesi olma zorunluluğu kaldırılmıştır. Yapılan bu düzenlemeyle Meclis üyesi olmayan dolayısıyla kısmen daha bağımsız bir kişinin Cumhurbaşkanı seçilebilmesi sağlanarak Cumhurbaşkanlığı makamı ve yürütme organı güçlendirilmeye çalışılmıştır.

1961 Anayasası'nda fesih müessesesi olarak düzenlenen metin 1982 Anayasası'nda seçimlerin yenilenmesi başlığı altında düzenlenmiştir. 1961 Anayasası'nda feshin gerçekleştirilmesinin şartları oldukça güçtür, 1982 Anayasası'yla seçimlerin yenilenebilmesi şartları kolaylaştırdığı gibi yürütme organına geniş yetkiler verilerek yürütme güçlendirilmiştir (Sezginer, 1990:81).

1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak yürütmenin gücü ve etkinliği kuvvetlendirilmiştir. Şöyle ki; anayasa değişikliklerinin Cumhurbaşkanı isteği ile referanduma görülebilmesi yetkisi, kanunları Meclis'e geri gönderme yetkisi ve Anayasa Mahkemesi üyelerinin bir kısmının Cumhurbaşkanı tarafından seçileceği düzenlenmiştir (Sezginer, 1990:81). Yürütmede yer alan Cumhurbaşkanına kanunların hukuka aykırı olup olmadığına yönelik denetleme yapmakla görevli olan Anayasa Mahkemesi üyelerini seçme görevi verilmesi yürütmenin gücünü oldukça artırmıştır. Bunun yanı sıra Cumhurbaşkanı kanunlaşmasını istemediği anayasa değişikliği kanunlarını referanduma götürme yetkisi ve bu kanunları meclise geri gönderme yetkisi verilmek sureti ile de yürütme organı güçlendirilmiştir.

Hükûmet istikrarsızlıklarını engelleyebilmek maksadı ile Cumhurbaşkanının seçilememesi durumunun önüne geçilebilmesi ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin tıkanmaması için Anayasa’da bu yönde düzenlemeler yapılmıştır (Şahin, 2015:61). 1982 Anayasası’nın 102. maddesinde düzenlenmiş olduğu üzere; *“Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağrılır. Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra Cumhurbaşkanlığı seçimine başlanır ve seçime başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde sonuçlandırılır. Bu sürenin ilk on günü içinde adayların Meclis Başkanlık Divanına bildirilmesi ve kalan yirmi gün içinde de seçimin tamamlanması gerekir. En az üçer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir, üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanmadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü oylama yapılır, bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir. Seçilen yeni Cumhurbaşkanı göreve bağlayınca kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder.”* düzenlemesi ile Cumhurbaşkanının seçimini 4 türlü hâle getirilmiştir (Gözübüyük, 2011:271). Yürütmeden sorumlu olan Cumhurbaşkanının seçilememesi, yürütme organının işleyişi için sorun arz edebileceğinden ve istikrarsız yönetimlere yol açacağından seçilememesinin önüne geçebilmek için getirilen düzenleme yürütmeyi güçlendirici niteliktedir.

1982 Anayasası’nda, yürütme organında başbakanı ve Cumhurbaşkanını merkeze alan düzenlemeler tercih edilmiş olması nedeniyle, kısmen de olsa klasik parlamenter sistemden sapılmış ve yaygın ifade ediliş şekliyle güçlendirilmiş parlamenter sistemle ilgili düzenlemeler yapılmıştır (Keskinsoy ve Kaya, 2018:89).

1982 Anayasası’nda yürütmeyi güçlendirici bir diğer tedbir olarak; Cumhurbaşkanının başbakanın isteği üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek yetkisine sahip olmasıdır. Böylece Cumhurbaşkanına bakanlar üzerinde tasarruf hakkı tanınmıştır (Şahin, 2015:62).

Türkiye’de Parlamenter sistemde istikrarı sağlamak ve sistemsiz tıkanıklıkları engelleyebilmek için hükûmetin güven oylamasız göreve başlaması gibi rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarına yer verilmiştir (Gözler, 2013:256). 1982 Anayasası ile parlamenter sistemde mevcut olan istikrar kazandırma, hükûmetlerin kurulmasını kolaylaştırma ve gerektiği takdirde hükûmete parlamentoyu zorlayabilecek kurum ve kurallara rasyonelleştirilmiş parlamentarizm denilmektedir (Atar, 2019:57), (Gözler, 2013:256).

Yukarıda belirtilen Anayasalarda yer alan rasyonelleştirilmiş parlamentarizmin temel nedeni yürütmenin güçlendirilmesi amacıdır. Yürütme güçlendirilerek, güçlü siyaset ve güçlü hükûmet oluşturularak olası tıkanıklıkların önüne geçilmeye çalışılmıştır. Kuşkusuz yapılan bu değişiklikler tam anlamıyla parlamenter sistemin doğasından kaynaklanan sıkıntıları çözmeye yetmemiş, bazı dönemlerde istikrarı sağlayabilme hususunda yetersiz kalmıştır. Bunun üzerine 2007 yılında 5678 sayılı Kanun ile hükûmet sistemini etkileyecek bir şekilde Anayasa değişikliği yapılmıştır. Anayasa’da yapılan mezkûr değişiklik ile Cumhurbaşkanını halkın seçeceğine dair düzenlemelerin getirilmesiyle yürütme içerisinde güçlü yetkilere sahip Cumhurbaşkanının halk nezdindeki meşruiyetini kuvvetlendirici adım atılmıştır. Yapılan bu değişiklikler gereği 2014 yılında Cumhurbaşkanının ilk defa halk tarafından seçilmesiyle Cumhurbaşkanı, başbakana nazaran daha etkin konuma getirilmiştir (Keskinsoy ve Kaya, 2018:89). Geçmişten günümüze anayasalarda yapılmış olan her değişiklikle yürütmenin gücünün arttırılmaya, hızlı ve etkili karar verilmesi sağlamaya çalışılmış olunmasıyla, sistemsiz tıkanıklıkların ve koalisyon döneminde olduğu gibi istikrarsızlıkların önüne geçilmesi hedeflenmiştir.

3.3.Cumhurbaşkanlığı Sistemi İle Yürütmenin Güçlendirilmesi

Cumhurbaşkanlığı sisteminde yasama, yürütme yargı erkleri birbirlerinden bağımsızdır, yürütme ve yasama kuvvetleri teorik olarak otorite ve kudret bakımından birbirine eşit durumda bulunan yasama ve yürütme organına bırakılmıştır. Yasama ile yürütme organının ikisi de halk tarafından seçilmeleri sebebiyle meşruluklarını doğrudan halktan alan münhasır yetkilerle donatılmışlardır (Kaplan, 2007:21); (Doğan ve Geyik, 2020: 30).

Cumhurbaşkanlığı sisteminin genel özelliklerine bakıldığında yeni sistemin özellikleri şu şekilde açıklanabilir: Anayasa’nın 75. maddesine göre; *“Türkiye Büyük Millet Meclisi genel oyla seçilen altıyüz milletvekilinden oluşur,”* düzenlemesi ile 550 olan milletvekili sayısı 600’e çıkarılmıştır. Anayasa’nın 101. maddesine göre *“Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir.”* hükmü gereği, yasama ve yürütme organının halk tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir. Yürütme organı / Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi sebebiyle meşruluğunu halktan alır ve parlamenter sisteminin aksine, sembolik bir devlet başkanı değildir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanı devletin başıdır ve devleti

Cumhurbaşkanı temsil eder dolayısıyla ayrı bir devlet başkanlığı makamı yoktur (Doğan ve Erdoğan, 2021a:165-166).

6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrası yürütme organının yapısındaki değişiklikler incelendiğinde, Anayasa'nın 8. maddesinde, “yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanlığı tarafından, anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” denilmek suretiyle başkanlığın ve Bakanlar Kurulu kaldırılarak, yürütme yetkisi ve görevinin sadece Cumhurbaşkanına verildiği bir sistem oluşturulduğu görülecektir. Anılan değişiklikte birlikte Cumhurbaşkanı, devletin başı olarak, yürütme yetkisini tek başına kullanabilir hâle gelmiştir (AY değişik m. 104/1). Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı sisteminde, yürütme organı yalnızca Cumhurbaşkanından oluşmaktadır. Yürütmeden sorumlu olan Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığının üst düzey kamu görevlilerini, büyükelçileri, rektörleri, üst kurulların yöneticilerini tek başına atama yetkisi verilmiştir. Bunun yanı sıra Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanının doğrudan ataması ile göreve gelir; bu sebeple, yeni sistem gereğince Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar siyasi açıdan sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar (Doğan ve Geyik, 2020:34-38).

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte yeni sistemde, yasama ve yürütme organları her iki organın birden seçimlerinin yenilenmesi şartıyla seçimleri yenilemek yetkisine sahiptir. Aslında sert kuvvetler ayrılığında dolayısıyla başkanlık sisteminin prototipi olan ABD’de erklerin birbirini fesh etmesi olanaklı değildir. Çünkü her iki organ da aynı meşruiyete sahiptir. TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesine en az 3/5 çoğunluk (360 milletvekili) ile karar verirken Cumhurbaşkanının tek başına seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi bulunmaktadır (Akıncı, 2019). Keza her iki durumda da iki seçim birlikte aynı gün ve aynı dönem için yapılır (Doğan ve Geyik, 2020: 31-34). Ayrıca TBMM’deki üye çoğunluğunun Cumhurbaşkanının partisinden olmaması halinde Cumhurbaşkanının TBMM’yi feshetmesi söz konusu olabilir. Kuşkusuz bu durumun tersi de söz konusu olabilir dolayısıyla Meclis çoğunluğu Cumhurbaşkanının partisinden olsa da seçimler yenilenebilir. Cumhurbaşkanı tek başına fakat Meclis üye tamsayısının 3/5’i dolayısıyla en az 360 gibi yüksek bir oran ile karşılıklı olarak ve eş zamanlı birbirlerinin görevlerine son verebilmektedirler (Ay. md.116).

Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütmeyi dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı makamını güçlendiren buna karşın başkanlık sisteminde olmayan bir düzenleme de şudur. Cumhurbaşkanı seçimleri ile milletvekili seçimleri aynı gün aynı seçim ile birlikte gerçekleşecektir. Türkiye’deki disiplinli parti sistemleri de göz önüne alındığında Cumhurbaşkanı adayları, milletvekili adaylarını belirleyerek TBMM’nin çoğunluğuna parti genel başkanı olarak etki etme olanağı sağlanmıştır. (Doğan ve Geyik, 2019:32) Keza Cumhurbaşkanı ile bir partinin genel başkanının aynı kişi olması ihtimalinde, Cumhurbaşkanının kendi partisinden milletvekilleri üzerinde siyasi bir nüfusa sahip olması ve disiplinli parti yapısının da sonucu olarak TBMM’de kanun yapımında veya parlamento işlemlerinde etkili olması olanaklı hale getirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde, yasama ve yürütme organlarının birbirlerine bağlı olmaması yani sert kuvvetler ayrılığı sebebiyle istikrarlı ve güçlü bir yönetim sağlanacak bu sayede yürütme organı belli bir dönem için, Mecliste beşte üç (3/5) çoğunlukla seçimlerin yenilenmesi yönünde karar alınmadıkça, düşürülme korkusu olmadan icraatlarını gerçekleştirme olanağı bulacaktır. Bunun neticesi olarak da istikrarlı bir yönetim ortaya çıkacaktır. Ayrıca hükûmet kurabilme konusunda parlamenter sistemlerde söz konusu olan hükûmetin kurulması konusunda siyasi partilerin koalisyon ya da azınlık hükûmetlerinin kurulması durumlarında karşılaşılan anlaşmazlık gibi durumlar yeni hükûmet sisteminde söz konusu olmayacaktır (Tunç ve Yavuz, 2009:15). Sistem değişikliği ile Türkiye’de yıllardan beri süregelen istikrarsızlıkların, yürütmedeki çift başlılık sorununun, askeri ve bürokratik vesayetinin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Şöyle ki yürütme organı tek bir kişide temerküz etmesi ve yürütme organı halk tarafından seçilmesi sebebiyle istikrarsızlık teşkil edebilecek bir husus partilerin yürütme organı için anlaşmazlık durumu söz konusu olmayacaktır. Bunun yanı sıra Cumhurbaşkanının seçimi doğrudan halk tarafından yapıldığı için parlamenter sisteme nazaran doğrudan temsil ilkesi daha etkili olacaktır (Tunç ve Yavuz, 2009:19). Cumhurbaşkanlığı sisteminin ortaya çıkmasındaki asıl düşünce daha istikrarlı ve güçlü bir yürütme organı oluşturma olması sebebiyle devlet organları arasındaki fren ve denge mekanizmalarının oluşturulma planı da bu doğrultudadır (Doğan ve Geyik, 2020: 31).

Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD’de bütçe kanunu, Başkan’ın bütçe talebini hazırlayıp Kongre’ye sunması ve Kongre’nin onaylaması sonrası yürürlüğe girer. Ancak Kongre’nin onayı olmadığı takdirde bütçe kanununun yürürlüğe girmesi mümkün değildir (Karahanoğulları, 2011: 271). ABD’de bütçe kanununun çıkarılamaması durumunda Başkan oldukça zor durumda kalmaktadır. Bu durum ABD’de Başkan’ın bütçe konusunda adeta “*topal ördeğe*” benzetilmesine neden olmaktadır (Akıncı, 2020: 9-21). Dolayısıyla, Türkiye’de bu gibi durumların önüne geçilebilmesi için bütçe ile alakalı aşağıda izah ettiğimiz düzenleme yapılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı sisteminin dezavantajları ise öncelikle parlamenter sistemden örnek olarak gösterilen başkanlık sistemden farkı dolayısıyla bu sistemin dezavantajı olarak bütçe kanununu ve kanun çıkarma-kural koyma- gibi durumların söz konusu olmasıdır. Şöyle ki; 6771 sayılı Kanun’la değişik Anayasa’nın 161. maddesinin 3. fıkrasına göre “Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce,

Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır” hükmü gereğince bütçe kanunu teklifini hazırlamak yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.

Yine mezkûr değişik ile Anayasa’nın 161. maddesinin 4. fıkrasına göre; *bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır”* düzenlemesi yer almaktadır. Bu düzenleme gereğince 6771 sayılı Kanun’la değişik Anayasa’nın 161. maddesinde, hazırlanmış olan bütçe kanunu teklifinin TBMM’de uygun bulunmadığı veya kabul edilmediği durumlarda kanun teklifinin değiştirileceğine yönelik hüküm bulunmadığı gibi bütçe kanunu teklifinin Meclis’te kabul olmaması durumunda o yıl için bütçe kanunu yerine bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Cumhurbaşkanı bütçe teklifini oluştururken Meclis’in kabul edebileceği bir teklif oluşturması gerekmektedir. Bütçenin onaylanmaması durumunda bir önceki yılın bütçesiyle devam etmesi sağlanmaktadır. Bu yetki ile birlikte sistemde yaşanabilecek krizlerin önüne geçilebilmektedir (Eren ve Akıncı, 2018:51). Yapılmış olan bu düzenleme ile her ne kadar yaşanabilecek krizlerin önüne geçilmesi sağlanmaya çalışılmışsa da bütçe kanunu teklifinin Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanması, bu nedenle de yürütme organının, yasama organı karşısında güçlendiği dolayısıyla bu durumun kuvvetler ayrılığı ilkesini zedelediği değerlendirilmektedir. Zira, Cumhurbaşkanlığı sisteminin tıpkı ABD’de deki sert kuvvetler ayrılığı ilkesine dayandığı ileri sürülmektedir.

Çoğunlukçu demokrasi anlayışında iktidar, %1 oranında farkla hatta 1 oy farkla dahi seçimi kazanması hâlinde bütünüyle iktidarı ele geçirilebilmektedir. Dolayısıyla yeni sistemde Cumhurbaşkanının halkın salt çoğunluğunun desteği ile iş başına gelmesini, kazananın her şeyi kazanıp kaybedenin her şeyi kaybetmesi (Bengoğulları, 2019:22) durumu söz konusu olacağından antidemokratik durumlara neden olabileceği yönünü de ortaya koymak gerekecektir (Tunç ve Yavuz, 2009:29).

Cumhurbaşkanlığı sisteminde yasama organı Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde, yürütme organı ise yalnızca Cumhurbaşkanının bünyesinde toplanmıştır. Anayasası’nın 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevi kenar başlığı altında “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” hükmü ile düzenlenmiştir. Anayasa’nın görev ve yetkileri kenar başlığı ile 104. maddesinde *Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir* şeklinde belirtilmiştir. Parlamenter sistemde meydana gelen sıkıntıları çözmek hükûmete istikrar sağlayabilmek maksadı ile bu düzenlemelere yer verildiği değerlendirilmektedir. Parlamenter sistemde düalist bir şekilde yürütmede etkili fakat sorumsuz bir Cumhurbaşkanlığı makamı ile yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu varken Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütmeden sorumlu tek kişi Cumhurbaşkanı olmasına bağlı olarak monist yapıdadır. Yürütme organı (Küçük, 2021a:224-226) daha önceden parlamenter sistemde yürütme organında yer alan Bakanlar Kurulu’nun artık Cumhurbaşkanlığı sisteminde olmaması sebebiyle, Bakanlar Kurulu’nun görevleri Cumhurbaşkanına devredilmiştir.

Parlamenter sisteminde yürütme organı Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı tarafından yürütülürken, Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütme organı yalnızca Cumhurbaşkanlığı tarafından yürütülmektedir. Fakat Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütme işlevinin yerine getirilmesinde Cumhurbaşkanı, kendisine yardımcı olacak Cumhurbaşkanı yardımcılarını (Doğan ve Erdoğan, 2021b:1-27) ve bakanları atama yetkisine sahiptir. Ancak parlamenter sisteminin aksine yürütmeden asıl sorumlu olan Cumhurbaşkanı olup, Cumhurbaşkanının yetkilendirildiği Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların meclise karşı siyasi sorumlulukları (Doğan ve Erdoğan, 2021a:163-191) yoktur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar yalnızca, kendilerine yetki vermiş olan Cumhurbaşkanına karşı siyasî olarak sorumludurlar.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde bakanların görev ve sorumluluklarını şu şekilde belirtmek mümkündür. Bakan, Cumhurbaşkanının emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini Cumhurbaşkanı adına ve Cumhurbaşkanının direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlığın merkez ve taşra kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Bakanlar yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (Doğan ve Erdoğan, 2021b:13-20).

Bu nedenle yürütme içinde yer alan bakanlar, dar anlamda yürütmenin kullanabileceği yetkileri bizzat kullanamayacağından, dar anlamda yürütmenin yegâne karşılığı olan Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışmak durumundadır, bu durumda Cumhurbaşkanı, bakanların hiyerarşik üstü ve amiri konumundadır (Doğan ve Erdoğan, 2021b:16-17); (Ardıçoğlu, 2017:27).

Ancak genel politikanın yürütülmesi bağlamında önemli görevleri ve fonksiyonu olan bakanların tüm eylem ve davranışları Cumhurbaşkanının kontrolünde olması birtakım aksaklıkları ve gecikmeleri de beraberinde getireceği ihtimal dahilindedir. Yeni sisteme uyum kapsamında 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlıkların kuruluşu, görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı

kararnameleri ile bakanlıkların kuruluşu, görev ve yetkileri düzenlenirken, bakanın bir idari makam olarak hangi işlemleri kesin olarak yapmaya yetkili olduğu, hangilerinin Cumhurbaşkanının yetkisinde olduğu ve bunların nasıl kullanılabileceği nasıl devredilebileceğinin açık ve net olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Bu anlamda hangi yetkilerin devredilebileceği, hangilerinin bakan tarafından tek başına ya da birlikte kullanılacağı hususlarının ayrıntılı olarak düzenlenmesi, yetki ve hiyerarşi sorununun yaşanmaması açısından önem arz etmektedir (Doğan ve Erdoğan, 2021b:18-21); (Ardıçoğlu, 2017:28).

Belirtmiş olduğumuz durumlara göre, Cumhurbaşkanı yardımcılarının olası aksaklıkları giderme, bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlama ve ortak karar alma mekanizmalarını işletme görevleri ile donatılmaları suretiyle aşılması düşünülmekte ise; bu anayasa hukuku, idare hukuku ve kamu yönetimi disiplinleri verileri ile şekillenecek bir sistem modelini kaçınılmaz kılmaktadır (Ardıçoğlu, 2017:28).

Diğer ülkelerin hükümet sistemlerinde de Türkiye'nin hükümet sistemindeki yürütme organının yapısı ile ilgili benzer hükümlere rastlamak mümkündür. Amerika Birleşik Devletleri Anayasa'nın 2. maddesinin ilk bölümü "*Yürütme yetkisi, ABD Başkanına verilecektir*" hükmünü içermektedir ve devletin başkanı, yürütmenin başı ve ordunun başkomutanıdır. Ayrıca, Başkan veto yetkisine sahip olduğu için yasama sürecinde de küçümsenemeyecek bir rolü vardır (Koçar, 2017:49). Zira ABD'de Başkan'ın veto ettiği bir kanunun Kongre'de kabul edilebilmesi için, Kongrenin her iki kanadında da ayrı ayrı 2/3 çoğunlukla kabul edilmesi gerekmektedir (Küçük, 2021b: 89).

Bazı önemli farklılıklar olmasına rağmen, ABD'de de Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı sistemi ile benzerlikleri olan başkanlık sistemi ile yönetilmektedir. Başkanlık sisteminde, yürütmenin yasamanın faaliyetlerine katılması mümkün olmaması sebebiyle (buna bağlı olarak bu iki organın birbirlerini feshetmeleri de mümkün değildir) Başkan'ın belli bir konu hakkında düzenleme yapılmasını istemesi ancak komisyonlarla irtibat kurması ile mümkündür (Hakyemez, 2011:4-26). Üst düzey yetkililerin, bakanların, yüksek yargı mensuplarının atanması; Başkan'ın önermesine, Senato'nun onaylamasına bağlı olduğu gibi yasama ve yürütme organları arasında zaman zaman çıkabilecek olası krizlerin çözülebilmesi ancak erklerin karşılıklı konsensüsü ile mümkündür. (Beceren ve Kalağan, 2007:163-181).

Ayrıca, başkanlık sisteminde yürütme organının vergi toplaması ya da harcama yapması- Başkan'ın faaliyetlerini sürdürebilmesi için maddi kaynak ihtiyacının giderilebilmesi- hazırlanmış olan bütçenin meclisten geçmesiyle mümkündür (Akıncı ve Eren, 2018: 46-47). ABD'de bu durum, nadiren de olsa organlar arasında tansiyonu yükselterek, devlet organlarını çalışamaz hale getirebilmektedir. Türkiye'de ise Cumhurbaşkanlığı sisteminde bütçenin onaylanmaması halinde bir önceki yılın bütçesiyle devam edilecek dolayısıyla bu sayede sistemsel tıkanıklıklar önlenebilecektir. Bunun yanı sıra olası sistemsel tıkanıklıkları önleyebilmek için yapılan bir diğer düzenleme ise -tıpkı yarı başkanlık sistemiyle yönetilen 2000 yılından sonraki Fransa'da olduğu gibi- yasama ve yürütmenin seçimlerinin yenilenmesi kararının alındığı takdirde, seçimler aynı gün ve eş zamanlı olarak gerçekleştirilecektir (Akıncı ve Eren, 2018: 52).

Yine Arjantin'in Anayasası'na bakıldığında Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı sisteminin yürütme organı ile alakalı çok fazla benzer özelliklerinin olduğu açıktır. Arjantin Anayasası'na göre ulusun yürütme gücü "Arjantin Milletinin Başkanı'na (President of the Argentine Nation) aittir ve başkan (ve yardımcısı) dört yıl için doğrudan halk tarafından seçilmektedir (AY. md. 90), (Küçük, 2021b:238-239); (Tunçkaşık, 2017:96). Tıpkı Türkiye'de yürütme organından sorumlu organın Cumhurbaşkanı olduğu gibi, Arjantin'de yürütme gücünü Arjantin Milletinin Başkanı kullanmaktadır.

Türkiye'de Parlamenter sistem döneminde Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye tekrar görüşülmesi için geri gönderilen kanun teklifi veya tasarılarının Meclis'te aynen kabul edilmesi hâlinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması gerekmektedir. Oysaki Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanı tarafından Meclis'e iade edilen bir kanun tasarı veya teklifi, TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun (2017 Anayasa değişikliği sonrası salt çoğunluk 301'dir) kabul etmesi halinde ancak kanunlaşabilecektir. Dolayısıyla yeni sistemde Cumhurbaşkanının veto yetkisinin etkinliği artırılmıştır. Cumhurbaşkanının kanun teklif etme yetkisine sahip olamaması göz önüne alındığında devletin başı olarak istemediği kanunların eski sisteme nazaran nitelikli bir çoğunlukla tekrar kabul edilmesi şartına bağlanmış olması TBMM'nin yürütme erkinin görüşlerini dikkate alması bağlamında önem taşımaktadır. (Eren ve Akıncı, 2018:51). Bu durum ise kuşkusuz yürütme organını yasama organı karşısında daha güçlü kılmaktadır. ABD'de veto edilen kanunun tekrardan kabul edilebilmesi için, Temsilciler Meclisi ile Senato'nun her birinin mevcut üyelerinin üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekirken, Türkiye'de vetonun, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu ile aşılabilmesi sebebiyle, Cumhurbaşkanı'nın TBMM'ne karşı sahip olduğu veto silahının ABD'dekine kıyasla nispeten zayıf olduğu söylenebilir (Küçük, 2021a:389-390).

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinden en önemlilerini Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı kararları, yönetmelikler, adsız düzenleyici işlemler olarak sıralayabilmemiz mümkündür. Cumhurbaşkanına doğrudan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanı kararı çıkarma yetkisi verilmesi

Anayasa tarafından gerçekleşmesi sebebiyle yürütme erki oldukça güçlendirilmiştir (Doğan, 2019:274). Cumhurbaşkanlığı sistemini destekleyenler olduğu gibi yeni sistemi eleştiren yazarlar da çoğunluktadır. Eleştirenlere göre, yeni sistemin yürütme organını güçlendirdiğini ancak bu gibi eylemleri tek bir kişide toplamının Türkiye’yi diktatörlüğe kadar getirebileceği ifade edilmektedir (Efe ve Kotan, 2015:84).

Cumhurbaşkanlığı sisteminde, yürütmenin tüm yetki ve görevi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanının yetkilerine örnek olarak; Devletin başı sıfatıyla Türk milletinin birliğini yurtiçinde ve yurtdışında temsil eden, anayasanın ve kanunların uygulanmasını sağlayan, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasından sorumlu, lüzum gördüğü takdirde yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde açılış konuşmasını yapan, ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclis’e mesaj veren, kanunları görüşmek üzere TBMM’ye geri gönderen, kanunları yayınlayan, kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İç tüzüğü’nün tümünün ya da belirli hükümlerinin Anayasa’ya şekil ve esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açan, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanları atayan ve gerektiğinde onları görevlerine son veren, milletlerarası anlaşmaları onaylayan ve yayınlayan, yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyeti’nin temsilcilerini gönderen, Türkiye Cumhuriyeti’ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eden, üst kademe kamu yöneticilerini atayan, görevlerine son veren ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen, valiler, büyükelçiler, rektörler, Yükseköğretim Kurulu Üyeleri ile üst kademe kamu yöneticilerini ataması gösterilebilir.

Keza yeni sistemde, anayasa değişikliklerini gerek görürse halkoyuna sunan, milli güvenlik politikaları belirleyip tedbir alan, TBMM adına TSK başkomutanlığını temsil eden, TSK’nın kullanılmasına karar veren, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerini cezalarını hafifleten ya da kaldıran, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaran, anayasa ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getiren, bunlara benzer birçok yetkileri kullanan-bu yetkiler; Anayasa Mahkemesi’ne üye seçme, Danıştay üyelerinin dörtte birini seçme, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı Vekilini seçme, Hakimler Savcılar Kuruluna üye seçmek, TBMM’yi gerektiğinde toplantıya çağırma, Genelkurmay başkanı atama, Milli Güvenlik Kurulu’na başkanlık etme, olağanüstü hâl ilan etme, devlet denetleme kurulu üyelerinin üyelerini ve başkanını atama ve bu kurulun idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemesini yaptırtmak Cumhurbaşkanının yetkilerindendir (Atar, 2019:298).

Anayasa’nın 104. maddesinde “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.*” şeklindeki düzenleme ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (Küçük ve Doğan, 2019:1-60) çıkarılması da asli yetki kapsamında Anayasa’da düzenlenmiştir. Ancak yalnızca yürütmeye ilişkin olan konularda / durumlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceği belirtilerek bu yetkisi sınırlı tutulmaya çalışılmıştır.

Ayrıca Anayasa’nın 104/17 hükmünde, “*Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.*” şeklinde düzenlemelere yer verilerek, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanuna bağımlı veya kanundan kaynaklanan bir düzenleme türü olmadığı açıkça ortaya konulmuştur. Bu tür düzenlemeler, Anayasa’nın 8. maddesinde yer alan, “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” hükmü (İba ve Söyler, 2019:204) yürütme organına verilmiş olan Cumhurbaşkanı kararnameleri çıkarma yetkisinin kanun gücünde olmadığı şayet Cumhurbaşkanı kararnameleri ile aynı konuda kanunların varlığı hâlinde Cumhurbaşkanı kararnamelerinin hükümsüz olacağı Anayasa’da hükme bağlanmıştır (Doğan, 2019:292). Bu sebeptir ki yürütme organının yasama organının sınırına dahil olduğunu söylemek uygun olmayacaktır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde, parlamenter sisteme göre kuvvetler ayrılığının daha net/sert şekilde olduğunun belirtilmesi gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde Cumhurbaşkanı, yürütme görevini yerine getirirken anayasaya ve kanunlara aykırı olmamak üzere, yürütme ile ilgili konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı kararları ve Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği çıkarma yetkisi verilmiştir (İba ve Söyler, 2019:197). Yeni sistemde Cumhurbaşkanına bu yetkilerin verilmesinin siyasi gayesi, yürütmede ve devlet politikalarında dinamik ve hızlı karar alabilmek dolayısıyla etkin ve icracı bir yürütme organı sağlamaktır. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı kararlarının en önemli farklı özelliklerinden birincisi, anılan işlemlerin aslilik talilik özelliğinden kaynaklandığı değerlendirilmiştir. Zira 1982 Anayasası’nın 2017 değişikliği ile yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aslilik niteliği taşıdığı, Cumhurbaşkanı kararlarının ise kanunlara veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yine kanunlar Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çerçevesinde yürürlüğe konulabilecek düzenlemeler olduğu için talilik özelliğine sahip olduğudur. İkincisi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini, birel nitelikteki Cumhurbaşkanı kararlarından muhteva açısından farklı kılan ana unsur ise, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin genel, soyut, objektif ve bir kez

uygulanmakla tükenmeyen normatif düzenlemeler olarak çıkarılmasıdır (Doğan, 2019:273-298). Üçüncü önemli fark ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tamamının resmî gazetede yayınlanması zorunluluğudur. Ayrıca yargısal denetleme yeri açısından da farklılık söz konusudur. Öncelikle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimini Anayasa Mahkemesi, idari işlem niteliğinde olan Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimini ise Danıştay gerçekleştirmektedir (İba ve Söyler, 2019:197). Anayasa Mahkemesi'nde soyut norm denetimi yoluyla dava açabilecek olanlar sınırlı bir şekilde belirlenmesi sebebiyle, anılan işlemlerden menfaati ihlal edilen kişilerin bu işlemlere karşı (Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı), doğrudan dava açamamaları gibi bir durumun ortaya çıkması söz konusu olacaktır. Hak arama özgürlüğünü güvence altına almış bir anayasa koyucunun, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi bakımından böyle bir sonucu öngörmüş olması mümkün değildir. Şu hâlde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi görevinin Anayasa Mahkemesi'ne bırakılmış olması da bu kararnamelerin düzenleyici idari işlem niteliğinde olmasını zorunlu kılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin genel, soyut, objektif ve bir kez uygulanmakla tükenmeyen nitelikte, yani düzenleyici idari işlem niteliğinde hukuki düzenlemeler olduğunun bir göstergesidir. Çünkü kanunlar ve kararnameler kural olarak bu nitelikleri haiz olmak zorundadırlar (Doğan, 2019:276-280).

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanı kararlarının Resmî Gazete'de yayımlanma zorunluluğuna tabi olup olmadıkları açısından farklılık göstermektedirler. Anayasa'nın 104. maddesinin on dokuzuncu fıkrası ve 151. maddesine göre, "*Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Resmî Gazete'de yayımlanmak zorundadır.*" hükmüne yer verilmiştir. Cumhurbaşkanı kararlarının ise Resmî Gazete'de yayımlanma zorunluluğuna ilişkin genel bir hükme ise Anayasa'da yer verilmemiş, 10 sayılı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesinin birinci fıkrasında, bazı Cumhurbaşkanı kararlarının Resmî Gazete'de yayımlanmasının zorunlu olduğu belirtilmekle birlikte diğer bazı Cumhurbaşkanı kararlarının Resmî Gazete'de yayımlanıp yayımlanmayacağı konusunda karar verme yetkisi Cumhurbaşkanına bırakılmıştır (İba ve Söyler, 2019:198).

Cumhurbaşkanlığı kararları ile düzenleme yapılamaması, ancak düzenleyici nitelikteki bir işlemler gerçekleştirilebilecek bir husustur. Cumhurbaşkanlığı kararları ise bu kapsamda kamulaştırma kararları, atama ve seçme kararları, bağımsız spor federasyonunun kuruluşuna ilişkin kararlar, uluslararası antlaşmaların yürürlüğe giriş tarihini tespit eden kararlar, fakülte, enstitü ve yükseköğretim kurumlarının kuruluşuna ilişkin kararlar ile benzeri nitelikteki kararlar, Cumhurbaşkanı kararı olarak yürürlüğe konulabilecek kararlardır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ise, kanun ve diğer düzenleyici idari işlemler gibi genel, soyut, objektif ve bir kez uygulanmakla tükenmeyen nitelikte düzenleme türleridir (İba ve Söyler, 2019:204).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, bölünmüş hükümetler döneminde ise yürütmenin güçlülüğünden söz edebilmek oldukça zordur. Çünkü, 2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, bölünmüş hükümetin mevcudiyetinin göstergesi olarak Cumhurbaşkanına muhalif olan siyasi partilerin üyeleri, Meclis'te üye tamsayısının yarısından fazla (mesela 320 gibi) olacağı için, Cumhurbaşkanının Meclis'e rağmen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmesi çok zordur. Çıkarsa dahi sıkı parti disiplini içerisinde Meclis söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamesini etkisizleştirecek kanunu çok rahatlıkla çıkarabilecektir. Şayet Cumhurbaşkanı bu kanunu veto etse de muhalif partiler yeterli çoğunluğa (üye tamsayısının salt çoğunluğu / 301) sahip olduğu için, veto çok rahatlıkla aşılabilecektir. Bu durumda, mutlak olarak Meclis'e tabi bir Cumhurbaşkanı profili ortaya çıkabilecektir (Küçük, 2021a:312-314).

SONUÇ

Türkiye'de devletin değişen mahiyeti, toplumdaki karizmatik lider anlayışı, ekonomik buhranlar ve siyasal krizlerin önüne geçilmesi, koalisyon dönemlerinde oluşan istikrarsızlıkların ve krizlerin engellenebilmesi amacıyla anayasalarda ve kanunlarda sıklıkla değişiklikler yapılmaktadır. Anayasa değişikliklerinde öncelikle, yürütme organının, yasama ve yargı erkleri karşısında güçlendirilmesi yoluyla sıkıntıların giderileceği düşünülmüş ancak 1982 Anayasası'nın 2017 değişiklik öncesi hâlinin, hükümet sistemi yapısı itibarıyla beklenenleri karşılamadığı ve Türkiye'yi yönetmede yetersiz kaldığı düşüncesi netleşmiştir. Nitekim Türkiye'de geçmişten günümüze değin sıklıkla hükümet sistemi tartışmaları yapılmış, ancak 2017 Anayasa değişikliğine kadar bir neticeye varılamamıştır. Yapılmış olan anayasa değişikliklerinin sonucu olarak geçmişten gelen sorunlar ve tartışmalar ortaya konulmuş ve tali kurucu iktidar tarafından Türkiye için ideal sistem olarak yeni ve Türkiye özgü özellikleri olan Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş yapılmıştır. Ancak, Anayasa'da yapılmış olan değişiklikler neticesinde değiştirilmiş olan hükümet sistemi daha evvelki tartışmaları daha da arttırmış ve doktrinde ciddi görüş ayrılıklarına neden olmuştur.

Türkiye yıllarca parlamenter sistemle yönetilmiş, yeni hükümet sistemi bu sebeple eleştirilerin hedefi olmuştur. Parlamenter sistemin olumsuz yanlarından kurutulabilmek amacıyla anayasalarda ve kanunlarda birçok değişiklik yapılmış, yürütme adeta tek güç olarak yargı ve yasamanın karşısında durmuştur.

Parlamente sistemde gerek Cumhurbaşkanının 2007 değişikliği ile beraber halk tarafından seçilmesi gerekse diğer yapılan değişikliklerle birlikte Cumhurbaşkanına oldukça fazla yetkiler verilmiştir. Buna karşın Cumhurbaşkanının sorumluluğu 2017 Anayasa değişikliklerinden önce bulunmamaktaydı. 1982 Anayasası’nda 6771 sayılı Kanun’la yapılmış olan değişikliklerle beraber Cumhurbaşkanı hem devlet başkanı hem de yürütmenin ta kendisi olmakla birlikte Anayasa’da sorumluluğunun olduğu düzenlenmiştir. Ancak, yapılmış olan eleştiriler ışığında yasama ve yargı organından yürütme organının tam olarak ayrılamaması sebebiyle tarafsızlık ve bağımsızlık sağlanamamış kuvvetler ayrılığı ilkesi gerçek anlamıyla hayata geçirilememiştir. Bir devlette, yasama yürütmenin tek elde toplandığı durumda hürriyet ve demokrasi zayıflayacak, yargının; yasama ve yürütmeden ayrılmadığı hallerde ise hürriyet ve demokrasinin varlığından söz edilemeyecektir. Bu sebeple kuvvetler ayrılığı ilkesi ile -özellikle yargının bağımsız ve tarafsız kalmasıyla- hukuki güvenlik, hürriyet ve demokrasi korunmaktadır. Bununla birlikte milletvekillerinin yürütmede herhangi bir görev veya yetkisi olamayacağından dolayısıyla yalnızca yasama faaliyetlerinde görev alacak olmaları nedeniyle yasamanın bağımsızlığı ve kalitesi artacağı değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, yeni sistemde kuvvetler ayrılığı ilkesinin daha işlevsel olması açısından kısmen de olsa ilerleme kat edilmiştir. Ayrıca yeni sistemde halk, yasama ve yürütme organlarını doğrudan seçtiği için yeni sistem daha demokratik buna karşın halk daha etkili ve güçlüdür. Diğer yandan bölünmüş hükümetler döneminde kuvvetler ayrılığının en üst düzeyde gerçekleşeceği de söylenebilir.

Hükümet sistemleri arasında karşılaştırma yapılmak sureti ile; Türkiye’nin istikrara kavuşması, yürütme erkinin etkin, hızlı karar alabilmesinin sağlanabilmesi için anayasa değişiklikleri neticesinde Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir.

1982 Anayasası’nın birçok kez değiştirilmesine rağmen, istenilen demokrasi ruhunu barındırmaması sebebiyle insan haklarını merkeze alan değişiklikler yapılması gerekmektedir. Yapılacak olan anayasa değişiklikleri ile amaçlanan birey hak ve hürriyetlerini korumak ve demokrasiyi sağlamak olmalıdır. Bu sebeple yeni ve sivil bir anayasada yapılması gereken, hükümet sistemi değişikliklerinden ziyade temel hak ve hürriyetlerden daha fazla yararlanmayı sağlamak ve temel hak ve hürriyetleri geliştirmek olmalıdır.

Özet olarak, her sistemde olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı sisteminin de olumlu tarafları olduğu gibi olumsuz taraflarının da olduğu bir gerçektir. Olumsuz durumların önüne geçilebilmesi için frenler ve dengeler sisteminin sağlanabilmesi dolayısıyla kuvvetler ayrılığı ilkesinin etkin bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Bu eksikliklerin giderilmediği takdirde Cumhurbaşkanlığı sisteminin de Türkiye açısından bazı sıkıntılar doğuracağı değerlendirilmektedir. Yaklaşık 3 yıldır (2018-2021 yıllarını kapsayan dönemde) uygulanan ve hâlihazırda uygulanmaya devam eden Cumhurbaşkanlığı sisteminin yapılacak olan anayasa değişikliği veya yeni bir anayasa ile eksikliklerinin telafi edilebileceği bu sayede daha başarılı olabileceği değerlendirilmektedir.

Yapılmış olan anayasa değişiklikleri neticesinde yeni sistemin, ileri demokrasi adına önemli bir adım olması kamuoyunda önemli bir beklentidir. Ancak, cumhuriyetin 100. yılına girerken, ileri demokrasiye sahip Türkiye Cumhuriyeti’ni planlaması yapılırken, kuvvetler ayrılığı ilkesinin tam uygulandığı ve yasama yürütme organlarının fren-denge sisteminin iyi kurgulanması yeni anayasanın sahip olması gereken önemli özelliklerindendir. İleri demokrasiye sahip, çoğulculuğu ön plana çıkaran, temel hak ve hürriyetleri kısıtlayan değil temel hak ve hürriyetlerin ileri düzeyde korunmasına güvence sağlayan yasama, yürütme ve yargı erkleri tarafından rahatlıkla anlaşılabilen, duru/ sade, milli değerleri önceleyen sivil ve yeni bir anayasa Türk milletinin özlemi ve hakkettiği bir beklentidir.

KAYNAKÇA

- AKARTÜRK, Ekrem Ali, “2017 Anayasa Değişikliğinin “Parlamentosuzlaştırma” Etkisi Üzerine”, **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 17, S. 1, 2020, s. 1-27.
- AKÇAKAYA, Murat / ÖZDEMİR, Abdülkadir, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi, C. 53, S. 3, 2018, s. 922-944.
- AKINCI, Berat (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Sisteme Yönelik Eleştiriler ve Çözüm Önerileri, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- AKINCI, Berat (2020). Türkiye’de 24 Haziran 2018 Genel Seçimleri Sonrasında “Topal Ördek” Tartışması: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Olası Riskler ve Karşı Çözümler, *Turkish Studies - Economics, Finance, Politics*, 15(1), ss. 9-21.
- ARDIÇOĞLU, M. Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, C. 75, S. 3, 2017, s. 19-51.
- ASİLBAY, İ. Halil, “Parlamente Sistem ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 104, Ocak-Şubat 2013, s. 247-264.
- ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayınevi Ankara, 2019.

- BEKTAŞ, Eda, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri”, **Yasama Dergisi**, S. 39, 2019, s. 199-2018.
- BENGOĞULLARI, Cem, Osmanlı Türk Anayasalarında Hükümet Sistemleri: 2007 Sonrası Sistem Tartışmaları, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Bilecik, 2019.
- CANER, Zehra, “Parlamenter Sistem ile Başkanlık Sisteminin Analizi ve Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 21, S. 1, (30. Yıl Armağanı) 2013, s. 183-206.
- ÇAĞLAR, Nazmiye, “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Parlamenter Hükümet Sistemi”, **Kastamonu Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 19, S. 4, 2017, s. 111-117.
- DOĞAN, Bayram, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararlarının Yargısal Denetimi”, **Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 9, S. 2, 2019, s. 273-298.
- DOĞAN, Bayram: “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi Bağlamında Değerlendirilmesi”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 28, S. 3, 2020, s. 965-1003.
- DOĞAN, Bayram / GEYİK, Ali Fuat, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi”, **SDÜHFD**, C. 10, S. 2, 2020, s. 19-45.
- DOĞAN, Bayram / ERDOĞAN, Didem, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile Bakanların Sorumlulukları Meselesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 23, S. 1, 2021, s. 163-191.
- DOĞAN, Bayram / ERDOĞAN, Zahide, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar”, **Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (NEÜHFD)**, C. 4, S. 1, 2021, s. 1-27.
- EFE, Haydar / KOTAN, Muhammet Lütfi, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Kafkas Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 6, S. 9, 2015, s. 65-94.
- ERAT, Veysel, “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C. 13, S. 25, 2015, s. 325-355.
- ERDOĞAN, Didem, “Yürütme Organının Güçlendirilmesi Eğiliminin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Etkileri”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 29, S. 1, 2021, s. 219-261.
- ERGÜL, Teoman (der), **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005.
- EREN, Veysel / AKINCI, Berat, “Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırılması”, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim** (Ed.: Yüksel Demirkaya), Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, İstanbul, 2018, s. 37-72.
- EVCİMEN, Günsey, “Başkanlık Hükümeti Sistemi: “Ratio Politica”Sı ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 47, S. 1, 1992, s. 317-334.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, **Türkiye’de Başkanlık Sistemi**, Yetkin Yayınları, 2015.
- GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Temel Esasları**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2013.
- GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2013.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.
- GÜL, Abdulhamit, “Milletin Özne Olduğu Sistem: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Y. 23, S. 94, Mart-Nisan 2017, s. 1-34.
- GÜLER, Tahsin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 21, S. 39, 2018, s. 299-322.
- İBA, Şeref / SÖYLER, Yasin, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 36, S. 1, 2019, s. 195-223.
- İYİGÜNGÖR, Vildan, “Küreselleşme ve Yürütmenin Güçlendirilmesi: Siyasal Sistem Tartışmaları”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, S. 26, 2002, s. 85-103.
- KABOĞLU, İbrahim Özden, **Anayasa Hukuku Dersleri** (Genel Esaslar), Legal Yayıncılık, Güncelleştirilmiş ve Sadeleştirilmiş 15. Baskı, İstanbul, 2020.
- KALAĞAN, Gökhan ve BECERAN, Ertan, “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl 6, S. 11, Bahar 2017/ 2, s. 163-181.
- KAPLAN, İbrahim, “5678 Sayılı Kanun’la Yapılan Anayasa Değişikliği Mi Yoksa Siyasi Sistem Değişikliği Mi?”, **Terazi Hukuk Dergisi**, C. 2, S. 11, 2007, s. 19-26.

- KARAHANOGULLARI, Yiğit, “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, **Maliye Dergisi**, S. 160, 2011, s. 269-288.
- KAYA, Burak, “Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C. 15, 30, 2017, s. 27-50.
- KESER, Hayri. “Türkiye ve Başkanlık Sistemi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2019, C. 2, S. 1, 2011, s. 23-57.
- KESKİNSOY, Ömer / KAYA, Semih Batur, “Türkiye’nin Hükûmet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 137, 2018, s. 67-96.
- KOÇAK, Konur Alp, **ABD Başkanlık Sistemi: “Ayrı” Ama “Birlikte” Çalışan Organlar, Karşılaştırmalı Hükûmet Sistemleri Başkanlık Sistemi, ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri**, TBMM Basımevi, Ankara, 2017.
- KONTACI, A. Ersoy, “Parlamenter Sistemden Kopuş ve Sonrası: Karşılaştırmalı Gözlemler”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 133, 2017, s. 12-60.
- KÜÇÜK, Adnan / DOĞAN, Bayram, “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı”, **SDÜHFD**, C. 9, S. 1, 2019, s. 1-60.
- KÜÇÜK, Adnan, **Türkiye’de Başkanlık (Cumhurbaşkanlığı) Sistemi**, 2. Baskı, Adalet Yayınları, Ankara, 2021a.
- KÜÇÜK, Adnan, **ABD ve Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi ve Uygulamaları**, 2. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2021b.
- KÜÇÜK, Adnan, **Anayasa Hukuku**, 3. B., Orion Yayınları, Ankara, 2013a.
- KÜÇÜK, Adnan, “Türkiye’de Günümüze Kadar Tatbik Edilen Hükûmet Sistemleri”, **Yeni Türkiye**, Y. 9, S. 51, Mart Nisan 2013b, s. 808-829.
- KÜÇÜK, Adnan, “Türkiye’de Anayasalar ve Anayasacılık Hareketleri”, **21. Yüzyılın Eşiğinde Türkiye’de Siyasal Hayat**, (Edt.: Adnan KÜÇÜK ve Selahaddin BAKAN ve Ahmet KARADAĞ), C. 1, Aktüel Yayınları, Bursa, 2005, s. 41-110.
- KÜÇÜK, Adnan, “Egemenlik (Hâkimiyet), Halk Egemenliği Ve Milli Egemenlik Tartışmaları Ve Egemenlik Anlayışında Esaslı Dönüşüm”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, S. 6, Y. 2015, s. 311-361.
- ÖZBUDUN, Ergün, **Türk Anayasa Hukuku** (2017 Değişikliklerine göre gözden geçirilmiş), Yetkin Yayınları, 19. Basım, Ankara, 2019.
- SARTORI, Giovanni **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (çev., Ergun Özbudun), Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.
- SELEN, Ufuk ve TAYTAK Mustafa, “Türkiye’de Bütçenin Yasama Organı Tarafından Denetimi ve Sayıştay’ın Konumu”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 19, S. 1, 2017, s. 193-223.
- SEZGİNER, Murat, “Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye’deki Görünümü”, **Selçuk Üniversitesi Dergisi**, C. 3, S. 1, 1990, s. 67-93.
- ŞAHİN, Engin, “1982 Anayasasının Hazırlanış Sürecinde Başkanlık Sistemi Tartışmaları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, C. 3, S. 4, 2015, s. 43-67.
- TEMEL, Recep, “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin Türk Maliyesine Getirdiği Yenilikler”, **Akademik Bakış Dergisi**, S. 71, Ocak-Şubat 2019, s. 13-29.
- TUNÇ, Hasan ve YAVUZ, Bülent, “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 81, 2009, s. 27-64.
- TUNÇKAŞIK, Halit, **Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi, Karşılaştırmalı Hükûmet Sistemleri Başkanlık Sistemi, ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri**, TBMM Basımevi, Ankara, 2017.
- TURAN, Menaf, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi”, **Social Sciences Reaserch Journal**, C. 7, S. 3, 2018, s. 42-91.
- TURHAN, Mehmet, **Hükûmet Sistemleri**, Gündoğan Yayınları, İkinci Baskı, Ankara, 1993.
- TÜLEN, Hikmet, “Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde 9 Ekim 2018’de Yapılan Değişiklikler Ya Da Mâlumun İlâmı”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Armağanlar Dizisi, Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan**, Oniki Levha Yayınları, 2019, s. 915-942.
- ULUÇAKAR, Mustafa / ÇINAR, Mehmet Fatih, “Türkiye’de Yargı ile Siyaset İlişkisinin Kuvvetler Ayrılığı Perspektifinden Analizi”, **İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 7 (1), Nisan 2020, s. 126-141.
- YAVUZ, Bülent, “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 7, S. 1-2, 2008, s. 1173-1214.
- YAZICI, Sinan, “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi Toplumsal Algısının Bazı Değişkenlere Göre İncelenmesi”, **Economics, Finance and Politics**, C. 13, S. 14, 2018, s. 233-252.

- YEGEN, Baki, “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi Kapsamında Bütçe Sürecinin Analizi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 22, S. 1, 2020, s. 151-170.
- YENİAY Gülden / YENİAY Lokman, “Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 36, S. 1, 2019, s. 105-138.
- YOKUŞ, Sevtap, “Siyasal İktidarın Toplumsal Muhalefet ile Dengelenmesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Armağanlar Dizisi, Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan**, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2019, s. 1013-1042.
- YÜKSEL, Saadet, “1982 Anayasasının Hazırlanış Sürecinde Başkanlık Sistemi Tartışmaları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Armağanlar Dizisi, Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan**, Oniki Levha Yayınları, İstanbul, 2019. s. 1043-1062.

Göçmenlerin Türkiye İşgücü Piyasasındaki Durumları

The Status of Migrants in the Turkish Labor Market

Meltem Haytoğlu

Doktor Öğretim Üyesi, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi
meltem_amber@hotmail.com

Halil İbrahim Aksu

Okul Müdürü, Milli Eğitim Bakanlığı
haksungur78@gmail.com

Makale Başvuru Tarihi: 28.05.2021

Makale Kabul Tarihi / Accepted: 29.06.2021

Makale Türü / Article Type: Araştırma Makalesi

ÖZET

**Anahtar
Kelimeler:**

*Göç, Göçmen
Kalkınma,
Göçmen
Politikaları*

2011 yılından bu yana Suriye kriziyle birlikte başlayan göç dalgası Türkiye'yi pek çok alanda fazlasıyla etkisi altına almaktadır. Gerek sosyo-kültürel gerekse ekonomik sebeplerle olsun, göç her anlamda başta göçmenler olmak üzere yerel halk ve siyasi karar vericiler açısından önemli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu günden bugüne göç konusunda önemli kanunlar çıkarmış ve dönemin gerektirdiği şartlar doğrultusunda hareket etmiştir. Son döneme gelindiğinde yaşanan kitlesel göçü, ekonomik bir fırsata çevirmek ya da ülkenin sırtında ağır bir yük olarak bırakmak uygulanacak göç politikalarının sonucunda olacaktır. Bu çalışmanın amacı, uluslararası göç ve istihdam ikilisinin Türkiye'deki göçmen politikalarını tarihsel süreç içerisinde nasıl etkilediğini ortaya koyarak göç kalkınma literatürüne yeni bir katkı sağlamaktır.

ABSTRACT

Keywords:

*Immigration,
Imigrant
Development,
Immigration Policies*

The migration wave that started with the Syrian crisis since 2011 has greatly influenced Turkey in many areas. Whether for socio-cultural or economic reasons, migration poses important problems for local people, especially for immigrants, and political decision makers in every sense. The Republic of Turkey has passed important laws on immigration since the day it was founded and acted in line with the conditions required by the period. Turning the mass migration experienced in the last period into an economic opportunity or leaving it as a heavy burden on the country will be the result of the migration policies to be implemented. The aim of this study is to make a new contribution to the migration development literature by revealing how the international migration and employment couple have affected the migrant policies in Turkey in the historical process.

1. GİRİŞ

Tarih boyunca insanlar çeşitli sebeplerle göç etmişlerdir. Kimi zaman göçün sebeplerini savaşlar oluştururken, kimi zaman da doğal afetler bu durumun tetiklenmesine sebep olmuştur. Sonuçta, göç etme nedeni daha iyi ve güvenli yaşam koşullarının sağlanma ihtiyacıdır. Sürecin sonunda göç edilen yerde de pek çok problemle karşılaşma ihtimali yüksektir. Bu problemlerin en önemlilerinden birini göç edilen yerdeki istihdam konusu ve bundan ötürü yaşanabilecek ekonomik sıkıntılar oluşturmaktadır.

Uluslararası göç, bazı ülkeler için belli düzeyde ekonomik fırsatı beraberinde getirirken diğer ülkeler içinse içinden çıkılmaz ağır yüklere dönüşmüştür. Kitlesel göç söz konusu olduğunda hangi ülkelerin bu göçün hedefi olduğu, hangilerinin transit ülke olduğu meselesi ortaya çıkmaktadır. Hedef ülkeler, yani doğduğu ve yaşamakta olduğu ülkesinden ayrılmak zorunda kalan bireylerin daha iyi yaşam şartları sürebilmesi için yaşamak istediği ülke, çalışma ve yaşam koşullarının iyi olduğu gelişmiş ülkelerdir. Buna karşılık, göç edilen ülkenin göçmen akımından birtakım faydalar elde edebilmesi, yabancı birey ve toplulukları kabul etmeye hazır bir ortamın bulunması, göçün kabulünü hızlandıran nedenlerin en önemlileridir. Nüfusu gün geçtikçe yaşlanan Avrupa ülkeleri, yabancı işgücüne ihtiyaç duymakta, bu nedenle her yıl yüz binlerce yabancı işgücünü ülkelerine kabul etmeleri gerekmektedir. Ancak sadece nitelikli ve yarı nitelikli iş gücünün söz konusu açığı kapatabilecek olması geride kalan göçmenlerin fazla bir seçim şansı olmadığını göstermektedir (Ünver, 2009:82-97).

Türkiye, coğrafi yapısı itibarıyla göç veren ve alan ülkeler arasında transit geçiş ülkesi konumundadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlı Devleti'nden geriye kalan dil, din, soy ve akrabalık ilişkilerden dolayı yakın coğrafyadan gelen göçlere ev sahipliği yapmış, 1960'lardan itibaren de, önce Avrupa'ya, sonra Afrika, Ortadoğu ve Doğu Asya ülkelerine işgücü göçü veren bir ülke konumuna gelmiştir. 2011 yılından sonra ise Suriye'de meydana gelen iç karışıklardan kaçan Suriyelilerin akınına uğramıştır. Gelen göçmenlerin Türkiye'de ekonomiye katkıları ve çalışmalarına olanak tanınması ve istihdam edilmeleri ile mümkün olmaktadır.

2. TÜRKİYE'YE YÖNELEN GÖÇ HAREKETLERİ VE POLİTİKALARI

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında, Türkiye'ye mübadele kapsamında Türkler olduğu kadar farklı etnik yapıya ve kültürel dokuya sahip, daha önce Osmanlı idaresi altında yaşamış Müslüman topluluklar da göç etmişlerdir. Burada üstünde durulması gereken nokta, Türk kültür ve diline yakınlığıyla bilinen grupların Türkiye'ye göçlerinin devlet tarafından desteklenmiş olmasıdır (turkey.iom.int). İlerleyen yıllarda çeşitli sebeplerle yeni göçler alan Türkiye'ye, 1923-1997 yılları arasında 1.6 milyondan fazla göçmenin yerleştiği hesaplanmaktadır (<https://www.goc.gov.tr/kitlesel-akinlar>).

14 Haziran 1934 tarihli İskan Kanunu'yla göçe dair kurallar belirlenmiş ve bu İskan Kanunun oluşturulmasıyla mülteci ve sığınmacıları ilgilendiren ilk düzenleyici belge ortaya çıkmıştır. Kanun, Türk soylu ve Türk kültürüne sahip olmayı çok geniş tanımlamayı, dış siyasal konjonktüre göre kimi Müslüman grupları da "muhacir" olarak Türkiye'ye kabulü mümkün kılmıştır. Etnik ve kültürel olarak farklı olan diğer gruplara nazaran Türk soylu ve Türk kültürüne sahip gruplara imtiyazlı hükümler tanınmış bir kanundur. Örnek olarak, Türk soylu muhacirlerin vatandaşlığa geçişleri kolaylaştırılırken, diğer etnik grupların sürekli ikametini dahi düzenleyen kurallar daha sınırlandırıcı ve sıkıdır. 1934 tarihli Kanunun 17. maddesinde iskan edilecek aileye çiftçilik yapacak ise toprak, çift hayvanı, alet edevat verilmesi, sanatkarlara ve tüccarlara sermaye verilmesi öngörülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti devletinin İskan Kanunu'yla göçü destekleyen bir politika yürüttüğü görülmektedir, zira kanunun maddelerinden anlaşıldığı üzere ekonomik kaynakların muhacir olarak kabul edilen göçmenlere dağıtılması devletin sorumluluğundadır. 19 Eylül 2006'da kabul edilen ve 1934'deki Kanunun yerini alan 5543 sayılı İkamet Kanunu da ikamet amaçlı göçü sadece Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olanlara kısıtlı tutmaktadır. Kanunun 9. maddesi ile iskan edilecekler verilecek maddi yardımları düzenlemektedir (www.mevzuat.gov.tr).

Türkiye açısından göç konusu Irak ve Suriye'deki iç savaşlar sonrası yoğunlukla gündeme gelmiştir. Bundan önce de Afganistan, İran, Irak, Türk Cumhuriyetleri ve Afrika'dan çok sayıda göçmen gelmiştir. Günümüzde ise özellikle Suriye'den gelen 3,6 milyon sığınmacı bulundukları şehirler için eğitim, sağlık, barınma, çalışma gibi problemler oluşturmaktadır.

Türkiye imzaladığı uluslararası sözleşmeler gereği sadece Avrupa ülkelerinden gelen göçmenlere mülteci statüsü vermiş ve bunlarla ilgili birtakım yükümlülükleri üstlenmiştir. Mülteci sayılmayan Suriyeli sığınmacıların sayısının giderek artmasıyla sağlık, eğitim, çalışma gibi konularda sorunlar ortaya çıkmıştır.

Nihayet 2014 yılında Suriyeli sığınmacılara “Geçici Koruma” statüsü verilmiş ve sağlık, eğitim ve çalışma haklarından faydalanmalarıyla ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

3. GÖÇMENLER VE TÜRKİYE’DE ÇALIŞMALARI HAKKINDAKİ YASAL DÜZENLEMELER

Türkiye’de göçmenlerin çalışması genel olarak katı kurallara bağlanmış, çok sayıda kanun ve yönetmelikle düzenlenmiş ve birçok alanda göçmenlerin çalışması yasaklanmıştır.

3.1.1932 Tarihli 2007 Sayılı Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun

Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk kuruluş yıllarının ekonomik ve siyasi şartlarının izlerini taşıyan 1932 tarihli 2007 sayılı “Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Bu kanun yabancıların çalışma özgürlüğünü daraltıcı bir düzenleme yapmış ve imalat sanayi işçilikleri başta olmak üzere ticaretten hizmet sektörüne kadar bir çok iş alanında çalışmayı yabancılara yasaklamıştır.

27.2.2003 Tarihli ve 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunu’nun 35 maddesiyle 11.6.1932 tarihli ve 2007 sayılı Türkiye’deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır (mevzuat.gov.tr).

3.2.1934 Tarihli ve 2510 Sayılı İskân Kanunu

14 Haziran 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskân Kanun’un Türk Hukukunda, mülteci ve sığınmacıları ilgilendiren ilk düzenleyici belge olduğu söylenebilir. Kanunla eski Osmanlı topraklarında kalan Türk ve Müslüman nüfusun Türkiye’ye göçünün sağlanması amaçlanmıştır. Zira bu kanununla Türk soylu ve Türk kültürüne sahip olanların “muhacir” olarak Türkiye’ye kabulü mümkün kılınmıştır ve Türk soylu ve Türk kültürüne sahip gruplara, diğer etnik ve kültürel gruplara göre daha imtiyazlı hükümler içermektedir. Kanunda mülteciler; Türkiye’ye yerleşmek amacıyla değil, bir zarureten dolayı geçici olarak oturmak üzere sığınanlar olarak tanımlanmıştır (Resmi Gazete, 1934: 4003-4009).

3.3.1950 Tarihli 5683 Sayılı Yabancıların Türkiye’de Seyahat ve İkametleri Hakkında Kanun

24.07.1950 tarihli 5683 sayılı Yabancıların İkamet Seyahati Hakkında Kanunla, mültecilerin İçişleri Bakanlığının izin vereceği yerlerde ikamet etmelerine olanak tanınmıştır. Ayrıca mülteciler ile yabancılar rejiminin eşit olduğunu vurgulamıştır. Kanunun 19, 20, 21 ve 22. maddeleri yabancıların genel güvenlik ve idari kurallara aykırı davranışlarda bulunanlara sınır dışı edilmeleriyle ilgili düzenlemeler içermektedir. Yabancıların Türkiye’de Seyahat ve İkametleri Hakkında Kanun’a göre yabancıların kendilerine yasaklanan işlerde çalışması engellenmekle birlikte çalışmaları izne bağlanmıştır (mevzuat.gov.tr).

3.4.1994 Tarihli İltica ve Sığınma Yönetmeliği

14.9.1994 tarihli ve 94/6169 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Mülteciyi; “Avrupa’da meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyuşu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancı” şeklinde tanımlayarak sadece Avrupa’da meydana gelen olaylardan dolayı ülkesini terk etmek zorunda kalanları mülteci saymıştır (Resmi Gazete, 1994:7-11).

1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü temel alınarak hazırlanan Yönetmelik, uygulama alanı daha da genişletilerek sadece mültecilere değil aynı zamanda sığınmacılara ve nüfus hareketlerine yönelik hususlara da yer vermiştir. Yönetmelik ile bireysel sığınma talebive toplu sığınma olayları karşısında yapılması gerekenlerle ilgili düzenleme de yapmıştır. Söz konusu yönetmelik, Geçici Koruma Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmıştır.

3.5.2003 Tarihli 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun

2003 yılında yürürlüğe giren 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun (YÇİHK) yabancıyı, Türk Vatandaşlığı Kanununa göre Türk vatandaşı sayılmayan kişi olarak tanımlanmıştır. Kanun, yabancıların Türkiye’de çalışmalarını sınırlandıran 2007 sayılı Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve

Hizmetler Hakkında Kanun’nu yürürlükten kaldırmış ve yabancıların Türkiye’de çalışabilme imkanları artırılmıştır.

YÇİHK kapsamına giren bir yabancınn Türkiye’de çalışabilmesi için, çalışmaya başlamadan önce izin alması gerekmektedir (Resmi Gazete, 2003).

3.6.2006 Tarihli 5543 Sayılı İskân Kanunu

Bu kanun da göçmenliği, yürürlükten kaldırdığı 1934 tarihli ve 2510 sayılı (eski) İskân Kanunu gibi Türk soyu ile etnik ve kültürel bir bağıllıkla tanımlamıştır. Buna göre göçmen Türk soyundan gelen ve Türk kültürüne bağlı olup yerleşmek amacıyla ülkeye gelen kişidir (Resmi Gazete, 2006).

3.7.2006 Tarihli 5490 Sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu

Kanunla yabancılara kimlik numarası uygulaması başlamıştır. Bu kanununla Türkiye’de herhangi bir sebeple altı ay süreli yabancılara mahsus ikamet tezkeresi alan yabancıların Nüfus Genel Müdürlüğü tarafından yabancı kütüğüne kaydedilmesi sağlanmıştır (Resmi Gazete, 2006).

3.8.2013 Tarihli ve 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)

6458 sayılı Kanunun amacı 1. maddede “yabancıların Türkiye’ye girişleri, Türkiye’de kalışları ve Türkiye’den çıkışları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları ve İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek” olarak belirtilmiştir (Resmi Gazete, 2013).

Kanunun çıkarılış amaçları ve zamanını dikkate aldığımızda, daha çok Suriye’den Türkiye’ye geçen sığınmacıların statüsünü belirlemeyi amaçladığını söyleyebiliriz. Kanunun 62. maddesinde:“Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye’de kalmasına izin verilir.” Hükmüyle Avrupa ülkeleri dışından zulme uğrama sebebiyle Türkiye’ye sığınmak isteyen kişiler şartlı mülteci olarak kabulü öngörülmüştür.

Şartlı mülteciliğe kabul edilen sığınmacılar da Türk vatandaşlığına giriş konusunda diğerleri gibi 5901 sayılı kanunun 15.maddesi gereği beş yıl kesintisiz ve yasal ikamet yahut üç yıldır bir Türk vatandaşıyla evli olma şartına tabidirler.

Kanunun 63. maddesiyle Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek olması, İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak olması veya Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması durumunda olan kişilere ikincil koruma statüsü verilmiştir (Resmi Gazete, 2013).

3.9. Geçici Koruma Yönetmeliği

22/10/2014 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamındaki yabancılara; sağlık ve eğitim hakından yararlanmaları, iş piyasasına erişimleri, sosyal yardım ve hizmetler ile tercümanlık ve benzeri hizmetlerden faydalanmalarını sağlayıcı düzenlemeler yapılmış ve bu yönetmelikle Türkiye’ye sığınan Suriyelilere geçici koruma statüsü verilmiştir (Resmi Gazete, 2014).

3.10. Geri Kabul Anlaşması ve “Türkiye-AB Mütabakatı” (“Turkey-EuDeal”) 18 Mart 2016

Türkiye’deki Suriyeli sığınmacı sayısı 16 Aralık 2020 tarihi itibarıyla de 3,6 milyona ulaşmıştır. Ancak 2014’te Suriyeli mülteciler Avrupa’ya ulaştığında, Avrupa’nın Suriyeli mülteciler “sorunu” başlamıştır. 2015 sonrasında ise AB’nin çabası mülteci akını durdurmak ve bunun için mültecilerin bulunduğu başta Türkiye olmak üzere Akdeniz havzasındaki bazı ülkelerle ciddi ve kapsamlı işbirliği anlaşmaları yaparak mali destekle uzlaşmak sağlamaya yönünde olmuştur. Bu politikanın sonucu Türkiye ile AB arasında 18 Mart 2016’da imzalanan “Türkiye-AB Mütabakatı” olmuştur. Mütabakat neticede Türkiye’deki mültecilere yönelik sağlanacak mali destek karşılığında, Türkiye üzerinden AB’ye yönelen mültecilerin durdurulması üzerine kurulmuştur.

Mütabakatta yer alan Türk vatandaşlarına vize muafiyeti, üyelik müzakerelerinin başlatılması gibi siyasi taahhütler gerçekleşmemiş sürecin en önemli kısmı AB'nin Türkiye'ye mali desteği olmuştur. Mütabakatın bir başka önemli ayağını ise Türkiye ile "geri kabul anlaşması" çerçevesinde Türkiye'nin "mülteciler için üçüncü güvenli ülke" olarak kabul edilmesidir. Yani AB sınırlarına giren düzensiz göçmenler Türkiye'ye iade edilecektir.

Böylece AB kurumsal olarak taahhüd altına sokulmaksızın, son derece kompleks soruna çok basit bir çözüm üretmiş, mali destek programı karşılığında Türkiye'ye AB'yi mültecilerden korumak, başka bir deyiş ile Türkiye'de tutmak görevi verilmiştir. Böylece Avrupa hem maliyeti son derece azaltmış, ama daha önemlisi yoğun mülteci akınından kaynaklanacak siyasi, güvenlik ve sosyal riskleri Türkiye'nin üstlenmesini sağlamıştır (Erdoğan, 2019: 18).

4. TÜRKİYE'NİN VİZE POLİTİKASI

Serbest ticaret ilişkileri isteği, serbest vize rejimine olan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle Türkiye, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Ortadoğu, Orta Asya ve Karadeniz'e komşu ülkeler ile esnek ve karşılıklı faydaya dayalı bir vize sistemine geçmiştir. Türkiye'ye giren yabancıları geldikleri ülkelere göre üç kategoride sınıflamak mümkündür:

- a) Türkiye'ye 1-3 ay arası süreyle vizesiz olarak girebilen ülkelerin vatandaşları,
- b) Türkiye'ye gelmeden önce Türkiye'nin dış temsilciliklerinden vize almak durumunda olan ülkelerin vatandaşları,
- c) Sınırdan ülkeden ülkeye değişen bir ücretle bandrol olarak girebilen ülkelerin vatandaşları.

1992'de Karadeniz Ekonomik İşbirliğinin yürürlüğe konmasıyla bu ülkelerden gelenlerin dolaşımını kolaylaştırmak için bandrol uygulaması getirilmiştir. Bandrol uygulamasıyla 1990'lı yıllar boyunca 'bavul ticareti' olarak adlandırılan ticaret faaliyetleri artmış ve bu sayede hem Türkiye ekonomisi hem de Ukrayna, Gürcistan, Azerbaycan Romanya, Moldova, Rusya ve Orta Asya Cumhuriyetlerinin ekonomileri fayda sağlamıştır. Orta Asya ülkelerini kapsayan Ekonomi İşbirliği Örgütü'nün 1995'de kurulmasıyla, bu ülkelerin vatandaşlarına da bandrol uygulamasından yararlanma hakkı verilmiştir. Türkiye 2007'den itibaren önce Fas, Tunus, sonra Suriye, Ürdün ve Lübnan için vizeyi kaldırmıştır (Kirişçi, 2011: 33-35).

4.1. Vize Politikasının İşgücü Piyasasına Etkileri

Esnek vize sistemi Türkiye'deki işgücü piyasasını etkilemektedir. Kayıt dışı ekonominin ve kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu Türkiye'de göçmenlerin sınırlardan kolayca geçmesi işgücü piyasalarına dahil olmalarını da kolaylaştırmaktadır. İnsanların çalışmak üzere geçici olarak göç etme nedenleri arasında kendi ülkelerindeki işsizlik ve gelir düşüklüğü, ailelerin ihtiyaçları ve refah düzeyi yüksek bir hayat arayışı etkilidir (İçduygu, 2008:4). Geçici bir süre çalışıp para kazanarak ülkesine geri dönmek ve ihtiyaç durumunda yeniden çalışmak için gelmek bu göçmenlerin ortak özelliğidir. Bu durum döngüsel veya mekik göç olarak tanımlanmaktadır (Erder, 2007: 43).

Döngüsel/mekik göç, göçmenlerin hukuki statü içinde Türkiye'de bulunma çabalarını da içermektedir. Özellikle 90 gün vize muafiyeti bulunan ülkelerden gelen göçmenler, düzenli giriş çıkış yaparak Türkiye'de bulunuşlarını yasal hale getirmeye çalışmaktadırlar. Vize veya vize muafiyet süresinin kısa olması ve geline ülkenin coğrafi uzaklığı arttıkça giriş çıkışlar zorlaşmakta ve bu durum kayıtsız ikameti arttırmaktadır. Yasal olmayan ikamet hali göçmenlerin birçok alanda korunmasızlığını artırmaktadır (Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2012: 24).

Türkiye'de mevzuat, göçmenlerin yerli işgücü ile rakabet haline girebilecekleri sektörlerde ve mesleklerde çalışmasına izin vermemektedir. AB müktesebatına uyum sürecinde 2003 yılında 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun (YÇİHK) çıkartılmıştır. Bu kanunla yabancıların çalışma izinleri merkezi olarak düzenlenmiş ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Bu kanunun 8.maddesiyle, AB üyesi ülkelerin vatandaşlarına istisnai çalışma izni verilmiştir. YÇİHK yasadışı olarak bulunan göçmenlerin çalışmaları ile ilgili bir düzenleme içermemektedir.

Bir yabancıların çalışma izni alması tek başına yeterli olmamaktadır. 5683 sayılı Yabancıların İkamet ve Seyahatleri Hakkındaki Kanunun 3.maddesi gereğince bir ikamet izni de alması gerekmektedir.

Sonuç olarak yürürlükte bulunan yasal mevzuata göre bir yabancıların Türkiye'de çalışabilmesi için gerekenler şöyle özetlenebilir: Mevzuatta çalışmasına engel bir hükmün bulunmadığı yabancılar, ülkeye gelmeden önce

çalışma izni, gelmek için çalışma vizesi ve geldikten sonra ikamet izni almalıdır (Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2012: 24).

5. TÜRKİYE'DE BULUNAN GÖÇMENLER VE İSTİHDAM DURUMLARI

Tablo 1. Türkiye'de Sığınmacı/Mülteci Nüfusu (Ağustos-2018)

Suriyeliler	3,54 M
Afganlilar	164,351
Iraklılar	142,576
İranlılar	37,732
Somaliler	5,518
Diğer	11,515

Kaynak: UNHCR, (2018), <http://www.unhcr.org/tr/>, (Er.Tar: 12 Eylül).

2018'de Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği tarafından yayımlanan grafiğe göre, Türkiye'ye kabul edilen sığınmacıların en yüksek oranını Suriyeliler oluşturmaktadır. Bunun en büyük nedeni, 911 kilometrelik sınırimızın olduğu Suriye'de 2011 yılında patlak veren iç savaş ve karışıklıktır. Afgan, Irak ve İranlılar, Türkiye'de yer alan diğer mülteciler arasındadır. Türkiye'deki toplam mültecilerin yüzde ellisi İstanbul, Gaziantep, Hatay ve Şanlıurfa yaşamaktadır. %60'ı erkek olan mültecilerin yaklaşık dörtte biri de 15-24 yaş arasındadır (UNHCR, 2018).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün güncel verilerine göre, 14/01/2021 tarihi itibarıyla 58.752 kişi kamplarda yaşarken, 3.585.017 kişi kamp dışında şehirlerde yaşamaktadır. Türkiye'de yaşayan toplam Geçici Koruma altındaki Suriyeli sayısı 3.643.769 kişidir. Suriyeli göçmenler hayatlarını devam ettirebilmek için çalışmak zorunda oldukları muhakkaktır. 2013'den itibaren Suriyelilerin kamp dışı alanlarda, kent merkezlerinde yaşamaya başlamasıyla birlikte ekonomik faaliyetlerin içinde yer almaları süreci kendiliğinden başlamıştır.

Tablo 2. Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler ve Yaşadıkları Yerler



Kaynak: 14/01/2021 <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>

Yukarıdaki grafikte kamp alanları içinde yaşayan Suriyeliler'in sayısının, kamp dışında yaşayanlara göre çok daha düşük olduğu görülmektedir. Kentsel alanda yaşayıp istisnai durumlar dışında düzenli bir mali destek almayan Suriyelilerin çalışması ve para kazanması zorunluluk halini almıştır. Böylece kayıtdışı çalışan Suriyeli sayısı artış göstermiştir. Kayıtdışı alanda çalışmaya başlayan Suriyelilerin sayısı arttıkça Türkiye bu konuda düzenleme yapma ihtiyacı duymuş ve 15 Ocak 2016 itibarıyla Türkiye'de yaşayan Geçici Koruma Altındaki Suriyelilere çalışma hakkı tanınmıştır. Bu düzenlemeye göre, en az 6 aydır Türkiye'de kayıt altında olan Suriyeliler, bir iş yerinde 1/10 oranında olmak üzere, en az asgari ücretle çalışmak kaydıyla, işverenlerin talebi ile çalışma hakkına sahip olabilmektedir. Suriyelilerin resmi olarak çalıştırılması ve ekonomik faaliyetleri için son derece önemli olan bu adım, kayıtdışı çalışan Suriyelilerin kayıtlı hale gelmesi bakımından beklenen etkiyi gösterememiştir. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2019 verilerine göre Türkiye'de çalışma izni

verilen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşı sayısı 63.789 kişidir. Çalışma çağı (19-54 yaş) Suriyeli sayısı 1.732.169 kişi bunun (973.273 erkek, 758.896 kadın) (Yabancı İzinleri, 2019) dikkate aldığımızda, bu sayılar çalışma haklarının geçici koruma altındaki Suriyeliler için yeterince işlevsel olmadığını ve çalışmakta olan Suriyelilerin hepsinin erkek olduğunu varsayıldığında bile %93'ünden fazlasının kayıt dışı çalıştığını görülmektedir (Erdoğan, 2019: 11-12).

Aile, Çalışma ve SGB ve GİGM'nin verilerine göre;

Tablo 3. Yıllara Göre Yabancılar Verilen Çalışma ve İkamet İzin Sayısı Yıl Çalışma İzin Sayısı Toplam İkamet İzin Sayısı Toplamı

Yıl	Çalışma İzin Sayısı Toplam*	İkamet İzin Sayısı Toplam**	Çalışma İzni Alanların Oranı
2013	45.721	313.692	14,5
2014	52.197	379.804	13,7
2015	64.402	422.895	15,2
2016	73.410	461.217	15,9
2017	87.150	593.151	14,6
2018	115.826	856.470	13,5
2019	145.232	1.101.030	13,1

Kaynak: * <https://ailevecalisma.gov.tr/media/63117/yabanciizin2019.pdf>

**<https://www.goc.gov.tr/ikamet-izinleri>

İkamet izni alan yabancıların çalışma izni oranları %15 civarındadır. Bu durum yabancı nüfusun büyük bölümünü oluşturan Suriyeliler başta olmak üzere, vasıfsız iş gücü potansiyelinin varlığına işaret etmektedir. Özellikle tarım, hayvancılık, imalat gibi sektörlerde nitelik gerektirmeyen işgücüne kaynak oluşturan geçici koruma altındaki yabancılar, Erdoğan ve Ünver tarafından yapılan saha çalışmasının sonucunda bazı işverenler tarafından işyeri kapasitelerini artıracak, işletmeler ve kentler arası ekonomik rekabeti geliştirecek pozitif bir unsur olarak değerlendirilmiştir. Çalışma iş çevrelerinin, ancak ekonomik uyum sayesinde toplumsal uyumun sağlanacağına yönelik önemli bir düşüncüyü de tespit etmektedir. Çalışmada yöneticilerin emek piyasasında çalışmama durumunun çok önemli bir güvenlik sorunu oluşturacağına dair uyarıları da oldukça dikkat çekicidir (Erdoğan ve Ünver, 2015:61).

6. GÖÇMENLERİN İSTİHDAMLA İLGİLİ PROBLEMLERİ

Mültecilerin istihdam koşullarına yönelik olarak gerçekleştirilen çalışmalarda tespit edilen ortak noktalar şunlardır:

Mülteciler ucuz işgücü kaynağı olarak görülmekte ve güvencesiz olarak özellikle kayıt dışı sektörlerde çalıştırılmaktadırlar. Güvencesiz ve kayıt dışı çalışma beraberinde taahhüt edilenden daha düşük ücret verilmesi, ücretin zamanında ödenmemesi, daha fazla iş kazasına maruz kalma gibi sorunları da doğurmaktadır. Vasıf gerektiren işlerde yerli işçi ile göçmen işçi arasında ücret farkı kapanmaktadır; ancak vasıf gerektirmeyen işlerde göçmenlere ödenen ücretler düşük kalmaktadır. Çoğu göçmenlerin ise sadece temel ihtiyaçlarını karşılayabilmek için çalıştıkları görülmektedir (Toksöz, 2008: 92).

Genel olarak dünyada, göçmen işgücünün 3D (dirty, dangerous, demeaning) olarak kısaltılan pis, tehlikeli ve küçük düşürücü işlerde çalıştırılmaktadır. Sağlıksız ve iş güvenliğinin olmadığı kötü koşullarda çalışma, uzun çalışma süreleri gibi sorunlarla Türkiye'deki göçmenler de karşı karşıyadır. Göçmen kadın ve çocuklar bakımından bu sorunlara ek olarak daha fazla sömürüye maruz kalma, istismar ve şiddet görme de eklenmektedir (Koç, Görücü ve Akbıyık, 2015: 88).

Sınıf içi rekabet beraberinde, tüm işçiler açısından kazanılan hakların geriye götürülmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Göçmen işgücü bir yandan işgücü piyasasını yoğun bir rekabete doğru sürüklemekte, diğer yandan ise göçmenlerin, istihdamda ayrımcılığa ve dışlanmaya maruz kalmasına neden olmaktadır. Ev sahibi halkta "işlerinin elinden alındığı" düşüncesinin güçlenmesi, bazen şiddete varan olayların yaşanmasına da neden

olmaktadır. Dolayısıyla işsizliğin artması ya da fiyatların yükselmesinin yaratacağı etki, ev sahibi halk ile göçmenler arasında çatışmayı tetikleyebilir (Oytun ve Şenyücel Gündoğar, 2015: 18).

15/1/2016 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik” ile “geçici koruma kimlik belgesi” sahibi olan göçmenlere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na çalışma izni için başvuruda bulunabilme hakkı tanınmıştır. Çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde, “geçici koruma sağlanan yabancı sayısı, işyerinde çalışan Türk vatandaşı sayısının %10’u geçemez”, “toplam çalışan sayısı ondan az olan iş yerlerinde, en fazla bir geçici koruma sağlanan yabancının çalışmasına izin verilir” gibi çeşitli kotalar uygulanmakta ayrıca “geçici koruma sağlanan yabancılara asgari ücretin altında ücret ödenemez” ibaresi de yer almaktadır (Resmi Gazete, 2016). Söz konusu yönetmelik göçmenlerin istihdam koşullarındaki sorunlara büyük ölçüde çözüm getirmiş olsa da; Türkiye’deki kayıt dışı istihdamın boyutlarının büyük olması, mevcut sorunların aşılmasını zorlaştırmaktadır. Diğer taraftan göçmenlerin, hem çalışma izni ile ilgili yeterli bilgiye sahip olmadıkları görülmekte hem de işsizliğe neden olacağı düşüncesiyle “çalışma izninden” kaçındıkları gözlenmektedir. Diğer bir ifadeyle göçmenlerin dezavantajlı durumları onları işverene bağımlı kılmaktadır (Aygül, 2018:75).

SONUÇ

Türkiye, Avrupa ve Asya arasındaki jeopolitik konumu nedeniyle hem transit ülke hem de göç alan hedef ülke konumundadır. Son yıllarda özellikle Suriye bölgesindeki savaşın sonuçları Türkiye’yi pekçok konuda sorunla karşı karşıya bırakmıştır. Bugün Türkiye’de geçici koruma altındaki kayıtlı Suriyeli sayısı 3 milyon 500bin civarındadır, bu nedenle çalışma hakları ve ekonomide istihdam en fazla tartışılan konulardan birisi haline gelmiştir. Bu konu iki ucu keskin bir bıçak gibidir, zira göç edenlerin sürekli ve güvenli bir iş ortamı sağlamak için talepte bulunmaları, göç alan yerde yaşayan yerel halk için işgücü piyasasındaki arz artışı nedeniyle ucuz işgücü ile rekabet etmek ve belki de kendi işini kaybetme riski ile karşı karşıya kalmak demektir. Özellikle genç nüfusun fazla olduğu kentler açısından bu konu daha da büyük bir önem kazanmaktadır.

Orta ve uzun vadeli olarak düşünüldüğünde, doğru uygulanacak olan politikalarla büyük göçmen nüfusun ekonomiye ve dolayısıyla sosyal hayata kazandırılması, ülkenin ekonomik olarak iyi bir noktaya gelebilmesini sağlayabilecek önemli bir anahtardır. Aksi takdirde, niteliksiz büyük bir işsiz yığınına dönüşme riski hem ekonomi hem güvenlik açısından ülkemiz için önemli bir problem teşkil edecektir. Halihazırda, yapılan araştırmalar neticesinde ortaya çıkan tablo ülkemizde yaşayan göçmenlerin önemli bir kısmının refah seviyesinin çok düşük olduğu yönündedir. Güvencesiz çalışma koşullarının hakim olduğu ve işçi maaşları açısından rekabetin çok olduğu gözönünde bulundurulduğunda, göçmenler için de çok olumlu bir ortam olmadığı açıktır.

Siyasi karar vericilerin son dönemde sayıları önemli ölçüde artan sığınmacı ve mültecilerin, Suriye’ye dönüşlerinin zaman alacağı gerçeğini de dikkate alarak, emek piyasasının değerlendirilmesine yönelik aldıkları mevzuat tedbirlerini, yerel halkın bu konudaki endişelerini de dikkate alarak esnetmeleri ve işgücü piyasasında daha verimli bir şekilde değerlendirilmesini sağlayıcı yönde geliştirmeleri gerektiği anlaşılmaktadır. Göçün hangi yönde etki doğuracağı, göçmenlerle sahada yapılan araştırmalarla netlik kazanarak ülke yöneticilerinin konu ile ilgili alacağı karar ve politikaların oluşmasına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- AYGÜL, Hasan Hüseyin (2018), *Mülteci Emeğinin Türkiye İşgücü Piyasalarındaki Görünümü Ve Etkileri*. **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, 9 (20), 68-82. DOI: 10.21076/vizyoner.369358.
- ERDER, Sema (2007) ‘*Yabancılar*’ Kurgulanan Ülkenin ‘*Yabancıları*’. **İçinde: Türkiye’de Yabancı İşçiler**. (A. Arı der.). Derin Yayınları, İstanbul, s.1-83.
- ERDOĞAN Mehmet Murat ve ÜNVER, Can (2015), *Türk İş Dünyasının Türkiye’deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti ve Önerileri*, **Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu**, Ankara.
- ERDOĞAN, Mehmet Murat (2019), *Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler*, **Konrad Adenauer Stiftung**, İstanbul. s.18.
- İÇDUYGU, Ahmet (2008) “*Rethinking Irregular Migration in Turkey: Some Demo-Economic Reflections*” **CARIM Analytic and Synthetic Notes. European University Institute**. Badia Fiesolana.
- KİRİŞÇİ, Kemal (2011) “*Turkey’s “DemonstrativeEffect” and Transformation in the Middle East*”, **Insight Turkey**, 13(2):33-55.
- KOÇ, Muzaffer, GÖRÜCÜ, İbrahim, AKBIYIK, Nihat (2016). *Suriyeli Sığınmacılar ve İstihdam Problemleri*. **Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi**, 5 (1), 63-94.
- OYTUN, Orhan, ŞENYÜCEL GÜNDOĞAR, Sabiha (2015) “*Suriyeli Sığınmacıların Türkiye’ye Etkileri*” **Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (ORSAM) ve Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı**, Rapor No: 195.
- ÖZGÜR, Nürcan (2012), *Modern Türkiye’nin Zorunlu Göçmenleri: Muhacirler, İskanlılar, Mübadiller, İslamlar, Soydaşlar, “G” Grubu, Mülteciler, “Tekne Mültecileri”*, İçinde: **Küreselleşme Çağında Göç**. (İhlamur-Öner S. G. veŞirin Öner N.A. ed.), İletişim Yayınları, İstanbul.
- TOKSÖZ, Gülay (2008). *Enformel İşgücü Piyasaları ve Göçmen İşçilere Talep: Karşılaştırmalı Perspektiften Türkiye’nin Durumu*. **Türkiye İşçi Sınıfı ve Emek Hareketi Küreselleşiyor mu**, 89-107.
- TOKSÖZ, Gülay, ERDOĞDU, Seyhan ve KAŞKA, Selmin (2012) *Türkiye’ye Düzensiz Emek Göçü Ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları Türkiye’ye Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları*, Ankara Üniversitesi.
- ÜNVER, O.Can (2009) *Uluslararası Göç ve Kalkınma Tartışmalarında Yeni yaklaşımlar ve Türkiye*. **TİSK Akademi**, 4(7), 82-97.

İnternet Kaynakları

- Göç Terimleri Sözlüğü, iml31_turkish_2ndedition.pdf (iom.int), Erişim Tarihi 20.01.2021.
- Göç İdaresi genel Müdürlüğü (2021). Kitleli Akınlar <https://www.goc.gov.tr/kitleli-akinlar> Erişim Tarihi: 10/07/2021.
- Resmi Gazete (2003) Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/03/20030306.htm#5> Erişim tarihi: 10/07/2021.
- Resmi Gazete (2006) 5543 Sayılı İskan Kanunu <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/09/20060926-1.htm> Erişim tarihi: 10/07/2021.
- Resmi Gazete (2006) 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/04/20060429-1.htm> Erişim tarihi: 10/07/2021.
- Resmi Gazete (2013) 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130411-2.htm> Erişim Tarihi: 10/07/2021.
- Resmi Gazete (2014) Geçici Koruma Yönetmeliği <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15-1.pdf> Erişim Tarihi: 01/07/2021.
- Resmi Gazete (2016). “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik”, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/01/20160115-23.pdf>, Erişim Tarihi: 12 Eylül 2017.
- Resmi Gazete (1934). 2510 Sayılı İskan Kanunu <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2733.pdf> Erişim Tarihi: 10/07/2021.

Resmi Gazete (1994). Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf> Erişim tarihi: 10/07/2021.

<https://www.ailevecalisma.gov.tr> içinde, yabancıizin2019.pdf), Erişim Tarihi: 19.01.2021.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5683.pdf> Erişim tarihi:10/07/2021.

<https://turkey.iom.int>, Erişim Tarihi: 03.01.2021.

VERİ MADENCİLİĞİ YÖNTEMİNİN FİNANS SEKTÖRÜNE UYGULANMASINA YÖNELİK KAVRAMSAL BİR DEĞERLENDİRME

A Conceptual Evaluation on Implementation of Data Mining Method in the Finance Sector

Mesut DOĞAN

*Doç. Dr., Afyon Kocatepe Üniversitesi
mesutdogan07@gmail.com
https://orcid.org/0000-0001-6879-1361*

Mustafa KEVSER

*Dr. Öğr. Üyesi, Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi
mkevser@bandirma.edu.tr
https://orcid.org/0000-0003-0586-1662*

Makale Başvuru Tarihi / Received: 29.05.2021

Makale Kabul Tarihi / Accepted : 29.06.2021

Makale Türü / Article Type: Araştırma Makalesi

ÖZET

Anahtar Kelimeler:

*Veri Madenciliği,
Finans, Bankacılık*

Bu araştırmada veri madenciliğinin finans sektörüne uygulanmasına yönelik kavramsal bir tarama yapılmıştır. Başka bir ifade ile finansal veriler ile veri madenciliği yöntemi kullanan ampirik çalışmalar özetlenmiştir. Yapılan genel tarama sonucunda veri madenciliğinin bir çok alanda kullanıldığı ve finans alanında yapılan ampirik çalışmalarda yaygın bir şekilde yer bulduğu belirlenmiştir. Veri madenciliği yöntemleri kullanılarak yapılan finans çalışmaları incelendiğinde söz konusu çalışmaların önemli bir bölümünün risk yönetimi ve finansal başarısızlık alanında yapıldığı tespit edilmiştir. Çalışmada ayrıca finans alanında veri madenciliği yöntemlerinden en fazla yapay sinir ağlarının kullanıldığı ortaya konmuştur. Yapılan genel tarama sonucunda veri madenciliği yöntemleri ile kredi skorlama, anormal getiri tahmini, manipülasyon tespiti ve portföy yönetimi konularında araştırmaların yapılmasına ihtiyaç duyulduğu belirlenmiştir.

ABSTRACT

Keywords:

*Data Mining,
Finance, Banking*

In this research, a conceptual review was made for the application of data mining to the financial sector. In other words, it is summarized in empirical studies using financial data and data mining method. As a result of the general scanning, it was determined that data mining is used in many areas and it is widely used in empirical studies in the field of finance. When the financial studies using data mining methods are examined, it has been determined that a significant part of the studies in question are carried out in the field of risk management and financial failure. In the study, it was also revealed that artificial neural networks are the most used data mining methods in the field of finance. As a result of the general survey, it was determined that there is a need for research on credit scoring, abnormal return estimation, manipulation detection and portfolio management with data mining methods.

1. GİRİŞ

Teknolojinin gelişmesi ile ticaret hacmi tüm dünyada gelişmekte, bu gelişmeye paralel olarak üretilen veri miktarı da hızlı bir şekilde artmaktadır. Söz konusu veriler her geçen gün yaşamla daha fazla ilgili olarak vazgeçilmez unsurlarından biri olmaktadır. Yüksek veri miktarı, veri depolama ve işleme faaliyetlerinin ulaşılabilirliğinin artması birtakım fırsatları da beraberinde getirmiştir. İnsan doğası gereği, günlük yaşamın belirsizliği nedeniyle yaşamı boyunca riski minimuma indirmeye çalışmakta ve tüm fırsatlardan yararlanmak istemektedir. Kendine ayırmak istediği vakti mümkün olduğunca arttırmaya çalışır. Bu ve bunun gibi sebeplerden dolayı veri madenciliğinin gelecekte olabilecek olayları tahmin edebilmesi, gözle görülmeyen ya da görülsün bile önemsenmeyen fırsatları görebilmesi, daha önce tespit edilememiş olan ilişkileri tespit edebilmesi ve bütün bunları çok hızlı bir biçimde yapabilmesi nedeniyle tercih sebebi olmaktadır (Gültekin, 2017).

Veri madenciliği yöntemi kapsamlı veriler içerisinde “değeri olan” bir bilgiyi temin etme işlemidir. Söz konusu veriler arasındaki ilişkiyi belirlemek ve gerektiğinde geleceğe yönelik tahminlerde bulunmak mümkündür. Başka bir ifade ile veri madenciliği yöntemi bir birimde üretilen bütün verilerin bir takım tekniklerden yararlanarak mevcut veya ileride ortaya çıkabilecek örtük bilgiyi gün ışığına çıkarma süreci olarak ifade edilebilir. Bu bağlamda veri madenciliğinin örgütlerin karar destek sistemleri için önemli bir yere sahiptir (Özkan, 2008).

Veri Madenciliğinin, finans alanında kullanımı dünyada giderek yaygın hale gelmekte ve sık kullanılan yöntemlerden birisi olma yolunda ilerlemektedir. Müşteri verisi, portföy verisi, şirket verisi vb. bilgiler veri tabanlarında depolanmaktadır. Veri madenciliği teknikleri kullanılarak, kredi riski, pazar riski, portföy yönetimi ve daha bir çok alanda değerlendirme ve önlem amaçlı kullanılmaktadır (Uzar, 2013). Özellikle risk yönetimi, portföy yönetimi, mali başarısızlık tahminleri, manipülasyon tespiti, döviz piyasası, dolandırıcılık tespiti, risk profillerinin belirlenmesi, olağandışı borsa getirilerinin tahmini, yatırımcıların korunması gibi finans alanlarına uygulanmaktadır.

Veri madenciliği yönteminin gizli örüntüleri ve faydalı bilgileri ortaya çıkarma durumu finans alanında kullanılmasını sağlamıştır. Özellikle kredi taleplerinin değerlendirilerek kredi geri ödemelerinin kontrol altında tutulmasında, müşteri gruplarının ve riskli müşteri tiplerinin belirlenmesinde, sadık müşteri portföyünün oluşturulmasında, müşterilere özgü satış politikalarının oluşturulmasında, kredi kartı müşterilerinin kaybedilme sebeplerinin belirlenmesinde, banka satış personellerinin performanslarının değerlendirilmesinde, banka yatırım fonu müşterisi iken yatırım fonu müşterisi olmaktan çıkmış müşterilerin işlem hareket detayının öğrenilerek hesabını kapatmaya meyilli müşterilerin tespit edilmesinde, bilanço ve gelir tablosuna bakarak işletmelerin başarılı olup olmadığının tahmin edilmesinde, kredi kartı dolandırıcılıklarının tespitinde, anormal getiri tespiti, hisse senedi fiyatı, döviz kuru tahmininde, kurve faiz oranı tahmininde, finansal risklerin anlaşılmasında ve yönetilmesinde, portföy yönetimi, finansal kriz ve sıkıntıların tahmininde yaygın bir şekilde kullanılmaktadır (Kaymaz, 2019).

Bu çalışmanın amacı veri madenciliğinin finans sektörüne uygulanmasına yönelik literatür taraması gerçekleştirmektedir. Başka bir ifade ile finansal veriler ile veri madenciliği yöntemi kullanan ampirik çalışmalar özetlenecektir. Çalışmada veri madenciliğinin finans alanında uygulama alanı örnekleri ortaya konarak literatürün gelişmesine ve bu yöntemin daha yaygın kullanılmasına yardımcı olacaktır.

2. VERİ MADENCİLİĞİ MODELLERİ VE ALGORİTMALARI

2.1.Yapay sinir ağları

Yapay sinir ağları değişkenler arasındaki karmaşık ilişkilerin ve etkileşimin bulunduğu ya da tek bir çözüm kümesinin bulunmadığı hallerde çok iyi sonuçlar tespit eden yapay zeka teknolojilerinden birisidir. Bu bağlamda yapay sinir ağı finansal başarısızlık tahmininde kullanıma uygun bir araçtır (Keskin, 2005). Yapay sinir ağları farklı alanlarda kullanılan ve söz konusu alanlarda problemlerin çözümünde yararlanılabilen çok güçlü ve esnek yöntemlerden birisidir. Yapay sinir ağlarının kullanılma amaçları arasında örüntü tanıma, sınıflandırma, örüntü tamamlama, eşleştirme, optimizasyon ve kontrol sayılabilir. Söz konusu alanlarda gerçekleştirilen güncel araştırmalar yapay sinir ağlarının güçlü örüntü sınıflandırma ve kestirim kapasitelerini kanıtlamışlardır. Bu ağların yapısı bağımlı değişken ve kestirimci değişkenler arasındaki çok karmaşık ilişkileri bulmaya yardımcı olur (Irmak, 2009).

2.2.K- En Yakın Komşu

K-En Yakın Komşu yöntemi; Büyük veri tabanlarında kullanılan sınıflandırma tekniklerinden birisidir. Sınıflandırılmak istenen nesnenin ait olduğu kümeyi, en yakınında yer alan K birim nesneden en fazla birime ait olanla aynı kümede sınıflandırması mantığına dayanmaktadır (Koyuncugil ve Özgülbaş, 2009: 27). Söz konusu yöntemde örneklemelerin tamamı bir örüntü uzayında saklanmaktadır. Algoritma, bilinmeyen bir örneklemin hangi sınıfa dahil olduğunu belirlemek için örüntü uzayını araştırarak bilinmeyen örnekleme en yakın olan k örneklemini bulmaktadır. Ardından bilinmeyen örneklem, k en yakın komşu içinden en çok benzediği sınıfa atamaktadır. K-en yakın komşu algoritması, aynı zamanda, bilinmeyen örneklem için bir gerçek değerin tahmininde de kullanılmaktadır (Toktaş ve Demirhan, 2004).

2.3.Sınıflama Analizi

Sınıflandırma, veri sınıflarını tanımlamak veya ayırt etmek amacıyla bir model bulmaktadır. Model üzerinde çalışılan veri seti üzerinden oluşturulmakta ve amaç yeni bir nesnenin belirli sınıflar içinde herhangi sınıfa ait olup olmadığını belirleyecek bir sınıflayıcı oluşturmaktır. Benzer şekilde bir veri kümesi içinde ortak yönleri veya farklılıkları ortaya koyacak şekilde sınıflandırma yapılabilir (Tuffery, 2008). Sınıflandırma, her bir kaydı veri setinde yer alan çeşitli gruplara dağıtmaktadır. Sınıflandırmada yeni örneklemin özellikleri irdelenerek, var olan gruplardan hangisine ait olduğunu belirleme amacı bulunmaktadır. Sınıflandırma, hangi gruba ait olduğu bilinmeyen verilerin sınıflarının belirlenmesidir (Özkan, 2008).

2.4.Aykırlık Analizi

Aykırlık analizi, verilerin geriye kalan bölümünden karakteristik olarak önemli derecede farklı olan gözlemlerin tanımlanmasıdır. Bu tarz gözlemler aykırılık veya anomali olarak bilinmektedir. Aykırılık tespiti algoritmasında gerçek anomalilerin keşfedilmesine ve normal objelerin yanlışlıkla aykırı olarak etiketlenmesine engel olmaktır. Başka bir ifade ile iyi bir anomali bulucunun yüksek bir tespit oranına ve düşük bir yanlış alarm oranına sahip olması gerekmektedir. Anormal getiri bulma uygulamaları arasında hile araştırmaları, manipülasyon, network saldırıları ve ekosistem bozulmaları olarak gösterilebilir (Kantardzic, 2003).

2.5.Karar Ağacı Sınıflandırma

Bu yöntem basit tek faktörler ve karar ağacı yapısını gösterecek biçimde oluşturulmakta ve karar ağacı aynı zamanda kategorik ve sürekli veriyi gösterebilir. Bir karar ağacı üç ögeden oluşmaktadır. Birincisi karar düğümüdür ve test değişkenini belirtmektedir. İkincisi bir uç veya daldır ve olası değişken sonucuna uygundur. Sonuncusu ise bir yaprak veya cevap düğümüdür. Nesnenin ait olduğu sınıf bilgisini içerir (Amor vd., 2004). Düğüm gösterimi bütün veri seti kayıtlarını, alanları ve alan değerlerini gösterir. Kuralları oluşturan alanlar veya sütunlar giriş verileri olarak adlandırılırlar. Kurallara ayırma işlemi ardı ardına gerçekleştirilerek ters bir ağaç gibi dalların, alt dalları oluşturduğu hiyerarşik bir sistem oluşturur. Başka bir ifade ile karar ağaçları, sınıflandırma ve tahminlemede kullanılan yöntemlerden birisidir ve veri madenciliğinde çok sık kullanılmaktadır. Bu model düğümler ve dallardan oluşan ve anlaşılabilirliği kolay olan bir tekniktir. Karar ağacı modelinde olan her bir dalın belirli bir olasılığı da mevcuttur. Böylelikle son dallardan köke ya da istenilen yere ulaşana kadar olasılıkların hesaplanması da yapılabilir (Ertikin, 2017: 82). Karar ağaçlarının, anlaşılır ve basit olması çok kolay bir şekilde yorumlanabilmesi, uygun maliyetli olması, diğer veri tabanları ile ortak hareket edebilmesi, iyi sonuçlar vermeleri nedeniyle bir çok kişi veya kurum tarafından yaygın olarak kullanılan tahmin yöntemlerinden birisidir (Chien ve Chen, 2008).

2.6.Bayes Ağları

Bayes sınıflandırma tekniği Bayes Teoremi'nin üzerine kurulmuştur. Bayes sınıflandırıcıları istatistiksel sınıflandırıcılardan birisidir. Bayes ağları değişken veri setleri arasındaki olasılıksal ilişkileri gösteren etkili ve doğal bir yöntemdir. Bir bayes ağı yakın öncülleri verilen grafikte yönlendirilmiş her düğüm için bir olasılık dağılımı oluşturmaktadır ve. Bir bayes ağı sınıflandırıcısı kategorik veri içeren bir veri seti üzerindeki ortak olasılık dağılımını temsil etmektedir. Bu yöntem düğümlerden oluşan yönlendirilmiş G aksilik grafiği ve yaylar ve koşullu olasılık tablolarıdır. Düğümler; değerlerin direkt bağımlılıklarını içeren yayları temsil eder. Bayes ağındaki yayların yoğunluğu karmaşıklığı ölçmektedir. Seyrek bayes ağları ise basit olasılıksal modelleri yoğun bayes ağları ise yüksek karmaşıklığa sahip modelleri temsil eder. Bu bağlamda bayes ağları olasılıksal modellemede esnek bir yöntemdir (Gültekin, 2017). Bayes ağının iki bileşeni vardır: yönlendirilmiş bir asiklik grafik ve olasılık dağılımıdır. Yönlendirilmiş asiklik grafikteki düğümler, stokastik değişkenleri temsil etmekte ve yaylar koşullu olasılık dağılımları ile ölçülen değişkenler arasındaki yönlendirilmiş bağımlılıkları temsil etmektedir (Lior ve Oded, 2008).

2.7.Kümelenme

Kümelenme olayların, nesnelerin, durumların birbirine benzer olanlarının bir arada sınıflandırılmasıdır. Kümelenme analizi, sınıflandırma yöntemlerinden farklı olarak nesnelerin daha önceden bilinmeyen sayıda sınıfa ayrılmasına imkan sağlamaktadır. Değişkenler arası bir bağımlılık söz konusu olmadığından bu yöntemle denetimsiz öğrenme ya da danışmansız öğrenme gibi isimler de verilmektedir (Balaban ve Kartal, 2015). Kümelenme analizlerinde genel olarak nesneler arasındaki uzaklık kullanılarak nesnelerin ortak yönleri veya farklılıkları ortaya çıkarılmaya çalışılmaktadır. Ulusal ve uluslararası literatürde birçok kümeleme analizi bulunmakla beraber en çok kullanılan kümeleme analizleri K-ortalamlar ve hiyerarşik kümeleme analizleridir (Hastie vd., 2001).

2.8.Genetik Algoritmalar

Genetik algoritmalar, John Holland tarafından verilerin kodlanmış biçimlerini kullanan olasılık kuramlarına göre kullanılan sürekli bir amaç fonksiyonu olan teknik algoritmalarından birisidir. Örneklem sayısına göre verilerin tamamı üzerinde çalışma yapmak yerine belirli bir kısmı üzerinde çalışma yaparak zaman tasarrufu olanak sağlar. Genetik algoritmalar bilgisayar ara yüzlerini etkin olarak kullanılmakta ve tek bir yapı yerine, çözüm kümeleri meydana getirerek problemin çözümü için alternatif sonuçlar getirmektedirler. Söz konusu çözüm kümelerine nüfus adı verilmekte ve nüfus içerisindeki elemanlar gen, birey, kromozom adlarını almaktadır. (Gülçe, 2010). Genetik algoritmalar yöntemi olasılık kuramları çerçevesinde çalışmakta, çözüm olayının karmaşık ve geniş olduğu problem tipleri açısından olumlu sonuçlar vermektedir. Genetik algoritmalar, finans alanında ve bu alanda özellikle yatırım araçlarının performansını ölçmede, piyasaların getirileri ilgili tahminle yapma, işletmedeki mali kayıpların araştırılmasında ve tahmininde, pazarlama ve üretim alanında yaygın kullanıma sahiptir (Gül ve Çağatan, 2002).

2.9.Destek Vektör Makineleri

Vapnik ve Chervonenkis (1971) tarafından geliştirilen Destek Vektör Makineleri istatistiksel öğrenme kuramına dayanan bir makine öğrenmesi yöntemlerinden birisidir. Destek vektör yöntemi son yıllarda özellikle veri madenciliğinde değişkenler arasındaki ilişkilerin tahmin edilemediği durumlarda yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Bu yöntem, temelde iki grulu problemlerin tahminlemesinde doğrusal bir sınıflayıcı olarak düşünülse de, daha sonra doğrusal olarak ayrılamayan veya çok sınıflı sınıflama problemlerinin çözümüne de genelleştirilerek, bu problemlerin çözümünde de kullanılmıştır. (Noble, 2006). Başka bir ifade ile Destek Vektör Makineleri iki ayrı veri sınıfını temel olarak en iyi şekilde ayırt edebilmek için kullanılmaktadır. Bu amaç ile karar sınırları ya da aşırı düzlemler belirlenmektedir. Doğrusal olmayan veri kümesinde, Destek Vektör Makineleri doğrusal bir hiper düzlem çizememektedir (Demirci, 2019).

2.10. Gradyen Artırma Modeli

Sınıflandırma, gerileme, düğüm artırma ve problemleri için bir makine öğrenme yöntemlerinden birisidir ve zayıf tahminleme modelleri, çoğu zaman karar ağaçları biçiminde bir tahminleme yapmaktadır (Friedman, 2002). Yükseltme ise uygun bir maliyet fonksiyonu üzerinde bir optimizasyon algoritmasıdır. Gradyen artırma, zayıf öğrencileri tek bir güçlü öğrenciye tekrarlayan şekilde birleştirmektedir(Jain, 2015).

3.VERİ MADENCİLİĞİ İLE FİNANS

3.1. Finansal Başarısızlık Tahminleri

İflas/finansal sıkıntı tahmini, 1960'lardan itibaren kritik bir muhasebe ve finans araştırma alanı haline gelmiştir. İflas tarihi/finansal sıkıntı tahmin modelleri iki ana döneme ayrılabilir. 1960'ların sonundan 1980'lerin sonlarına kadar uzanan ilkinde, araştırma, en doğru modelleri oluşturma yöntemleri olarak büyük ölçüde diskriminant analizine ve lojistik regresyona dayanıyordu (Salehi vd. 2016).

Yakut (2012) Borsa İstanbul (BİST) açısından 120 sınai işletmesini finansal başarısızlıklarını veri madenciliği yöntemi ile tahmin etmiştir. Çalışmada C5.0 algoritması, NN ve SVM yöntemleri kullanarak söz konusu firmaların 2-3-4 yıl öncesine ait tahmin sonuçlarını ortaya koymuşlardır. Ayrıca Kaygın vd. (2016) 143 BİST'te faaliyet gösteren sınai işletmesi açısından ve finansal oranlar yardımıyla tahminleme yapmışlardır. Çalışmada veri madenciliği ve LA yöntemlerinden faydalanmıştır. Chen (2011) çalışmasında da finansal başarısızlık tahmini yapmıştır. Benzer araştırmalar Chen ve Du (2009); Torun (2007); Santos (2006); Barnes (1987); Shirata (1998) yazarlar tarafından gerçekleştirilmiştir.

Veri madencilik yönteminde yapay zekaya dayalı makine öğrenimi yöntemlerini kullanarak tek değişkenli modellerden çok değişkenli modellere doğru finansal başarısızlık tahminlerinde bulunmuştur. Wilson ve Sharda, (1994) ve Carlos, (1996) finansal başarısızlığı tahmin etmede veri madencilik yöntemlerin yapay sinir ağıları en yaygın yöntemlerden birisidir. Diğer veri madenciliği teknikleri arasında Frydman, Altman ve Kao, (1985) karar ağaçları, Li ve Sun, (2009) vakaya dayalı akıl yürütme, Shin ve Lee, (2002) genetik algoritmalar, Cohen vd. (2012) simülasyon analizi yer almaktadır.

Yukarıda özetlenen çalışmaların önemli bir bölümü firmaları başarısız ve başarılı olarak sınıflayarak hangi finansal oranların finansal başarısızlıkta daha önemli olduğunu ortaya koymuştur. Diğer bir kısmı ise işletmeleri sınıflandırarak finansal başarısızlıktaki evreleri tespit etmiştir.

3.2. Risk Yönetimi

Finans sektöründe veri madenciliği yaygın olarak kullanılan yöntemlerden birisidir. Bankaların, gelişen teknoloji ile birlikte müşterilerini daha iyi tanıma, onlara daha fazla kredi kullanma yönündeki çabaları, verilen kredilerin geri ödenmemesi ya da geç ödenmesi gibi hususlar banka yöneticilerinin dikkatlerini özellikle veri madenciliği ile ilgilinen analistlere yönlendirmiştir. Bankalar açısından temerrüde düşen müşterileri belirlemesi ve bunlara yönelik önlemler alması son derece önemlidir. Veri madenciliğini diğer tahmin tekniklerinden ayıran en önemli özellik daha önceleri yapılan değerlendirmelerden tahminler yapabilme durumudur. Bu da kredi skorlama ya da risk analizine yardımcı olmaktadır (Yıldız, 2019).

Literatürde, finansal riski analiz yapmanın birçok yolu vardır. Farklı araştırmacılar, farklı amaçlar için kurumsal finansal riski kontrol etmenin birçok yolunu araştırmıştır. Literatürde bankalar açısından kredi riskini değerlendirmek amacıyla Lessmann vd. (2015) makine öğrenmesi, Angelini ve diğerleri (2008) yapay sinir ağıları ve hibrit modeller ile veri madenciliği tekniklerini kullanmışlardır. Ayrıca kredi riskini tahmin etmede erken uyarı modelleri oluşturmak veya sorunlu kredileri yönetmek veya müşterilerin faiz oranlarındaki ayarlamalara nasıl tepki vereceğini tahmin etmek için veri madenciliği yöntemlerinden de yararlanılmıştır (Chitra ve Subashini, 2013; Kruppa vd., 2013; Bjorkegren ve Grissen, 2018). Bunun yanı sıra kredi riski değerlendirmelerinin güvenilirliğini artırmak ve güvenli olmayan müşterileri tahmin etmek amacıyla da bu yöntem kullanılmıştır Mercaldo vd., 2017; Martinelli vd. 2017).

Yukarıda özetlenen çalışmaların çok büyük bir bölümü veri madenciliği yönteminden yararlanarak kredi risk değerlendirmesi yaparak, geçmişte kredi kullanan bireylerin davranışlarından yola çıkarak modelleme yapmışlardır. Sonucunda ise hangi bireylerin kredi ödemesini nasıl yapacaklarını veya yapmayacaklarını tahmin etmeye çalışmışlardır.

3.3.Portföy Yönetimi

Portföy yönetimi, yatırım riskinin analizi gibi finans sektöründe veri madenciliği teknikleri kullanılmaktadır. Finansal bilgi sistemine söz konusu veri madenciliği tekniklerini dahil eden işletmelerin sağlayacağı faydalardan birisi de yatırım risklerini minimize etmektir. Finansal bilgi sistemine entegre edilen veri madenciliği yöntemleri kalifiye personelin de desteği ile örgütün her bir alanında benimsetilirse, yapılacak olan tahminlerle uygun portföy oluşturulur (Uzar, 2013).

Duan ve Miao (2016) toplam beklenen kayıpların dağılımını tahmin etmek için varlıkların temerrüt olasılıkları arasındaki korelasyonu dikkate alan bir model sunmuştur. Kredi portföyündeki risk profili değerlendirmesinin, ekonomik koşullardaki değişiklikler nedeniyle farklı anlarda büyük ölçüde değişebileceğini göstererek, bu bağımlılıkları modellemek ve sonuçları tahmin etmek için sistem dinamiklerinin kullanılmasını önermektedir.

Nario vd. (2016). kredi portföyü analizinin karmaşıklığı ve tek bir portföyü diğer iş alanlarıyla olan korelasyonlarını dikkate almadan verimli bir şekilde yönetmenin mümkün olamayacağını ifade etmişlerdir. Avrupa'daki 41 finans kurumuyla, onların gelecek beklentilerini, yönetim uygulamalarını ve kullandıkları araçları anlamak için bir araştırma yaptı. CPM'deki artışın özellikle yayılmanın azalması ve maliyetleri düşürme baskısı tarafından motive edildiği sonucuna varmışlardır.

3.4. Manipülasyon Tespiti

Manipülasyon suçu menfaat sağlamak amacıyla kasıtlı olarak finansal yatırımların fiyatları ile oynamaktır ve menkul kıymetlerin fiyat mekanizmasının bozulmasına neden olur (Uzar, 2013). İçerden öğrenenlerin ticareti ve manipülasyon suçlarının incelendiğinde, söz konusu suçların özünde miktar ve fiyat hareketlerinin

değişiklikleri olduğu görülmektedir. Anormal bir duruma sahip işlemlerin ve hareketlerin bu hiyerarşi içinde incelenmesi gereklidir. Bu yüzden içerden öğrenenlerin ve manipülasyon tespiti aslında hesaplama dayanan bir takım işlemler gerektiren matematiksel süreçtir. Bundan dolayı menkul kıymet piyasasının doğal akışı içinde izlenmiş olduğu yatırımcılar arasındaki ilişkiyi görülmektedir. Erken uyarı sistemlerinin ve gözetim sistemlerini de, insan gücü ile yapılmış olan hesaplamalar halkası ve teknolojiye dayanarak gerçekleştirilmektedir. Böylelikle şüpheli görülen durumlarda muhtemel ilişkileri tespit ederek analizler yapılmasıdır (Koyuncu, 2007).

3.5. Olağandışı Borsa Getirilerinin Tahmini

İçeriden öğrenenlerin ticareti haksız bir kazanç ve olağandışı getirilere neden olmaktadır. Yapay sinir ağları hisse senedi getiri tahminlerinde kullanılan en sık kullanılan veri madenciliği yöntemidir (Zhang ve Zhou, 2004). Safer (2001) yapmış olduğu çalışmada ABD borsalarının verileri yardımıyla içeriden öğrenenlerin ticaretine ilişkin bir analiz gerçekleştirmiştir. Yapılan analiz sonucunda içeriden öğrenenlerin ticaretine anormal getirilere neden olduğunu ve haksız bir kazanç oluştuğunu tespit etmiştir.

3.6. Kredi Skorum

Finans sektöründe; şirketlerin, müşterilerinin kredi skorlarını analiz edebilmeleri için; müşterilerinin daha önceki eğilimlerini bilmeleri oldukça önemlidir. Bu bağlamda analizler yapılarak müşterilerin borçlarını geri ödeyip / ödemeyecekleri ortaya çıkartılarak şirketlerin zarar durumları minimize edilirken; kar oranlarını artırmak istenmektedir (Yıldız, 2019).

SONUÇ

Bu çalışmada veri madenciliğinin finans sektörüne uygulanmasına yönelik kavramsal bir tarama yapılmıştır. Başka bir ifade ile finansal veriler ile veri madenciliği yöntemi kullanan ampirik çalışmalar özetlenmiştir. Yapılan genel tarama sonucunda veri madenciliğinin bir çok alanda kullanıldığı ve finans alanında yapılan ampirik çalışmalarda yaygın bir şekilde kullanıldığı görülmüştür. Özellikle risk yönetimi, portföy yönetimi, mali başarısızlık tahminleri, manipülasyon tespiti, döviz piyasası, dolandırıcılık tespiti, risk profillerinin belirlenmesi, olağandışı borsa getirilerinin tahmini, yatırımcıların korunması gibi finans alanlarına uygulanmıştır.

Veri madenciliği yöntemleri kullanılarak yapılan finans çalışmaları incelendiğinde söz konusu çalışmaların önemli bir bölümü risk yönetimi ve finansal başarısızlık alanında yapıldığı anlaşılmaktadır. Özellikle ulusal literatürde firmalar; başarılı ve başarısız şeklinde yapılan kümeleme analizlerin yoğunlukta olduğu belirlenmiştir. Çalışmada ayrıca finans alanında veri madenciliği yöntemlerinden en fazla yapay sinir ağları kullanıldığı tespit edilmiştir.

Gelecek çalışmalarda uluslararası literatürde sıkça kullanılan ancak ulusal literatürde fazla kullanılmayan Gradyen Artırma Modeli, Makine Öğrenmesi, Genetik Algoritmalar gibi veri madenciliği yöntemleri kullanılması literatüre katkı sağlayacaktır. Ayrıca söz konusu veri madenciliği yöntemleri ile kredi skorum, anormal getiri tahmini, manipülasyon tespiti ve portföy yönetimi konularında çalışmaların yapılması yatırımcılara, kurumlara ve firmalara yardımcı olacaktır.

KAYNAKÇA

- AMOR, N. B., BENFERHAT S., ELOUEDI Z., (2004), “**Naive Bayes vs Decision Trees in Intrusion Detection Systems**”, Proceedings of the 2004 ACM symposium on Applied computing ACM Symposium on Applied Computing, 420 – 424.
- BJORKEGREN, D. and GRISSEN, D. (2018), “**Behavior Revealed in Mobile Phone Usage Predicts Loan Repayment**”, Available at SSRN 2611775.
- CEREN, K. (2019), “**Veri Madenciliği Yöntemi İle Risklerin Yönetilmesi Ve Sigorta Sektörü Üzerine Bir Uygulama**”, Marmara Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi.
- CHIEN, C.F. ve CHEN, L.F. (2008), “**Data Mining to Improve Personnel Selection and Enhance Human Capital: A Case Study in High-Technology Industry**”, Expert Systems with Applications, vol. 34, pp.280-290.
- DEMİRCİ, M., (2019), “**Destek Vektör Makineleri ve M5 Karar Ağacı Yöntemleri Kullanılarak Yağış-Akış İlişkisinin Tahmini**”, Dicle Üniversitesi Mühendislik Fakültesi Mühendislik Dergisi, C.10, S.3, (1113-1124).

- DUAN, J. C. and MIAO, W. (2016), “**Default Correlations and Large-Portfolio Credit Analysis**”, J. Bus. Econ. Stat., vol. 34, no. 4, pp. 536-546.
- ERTİKİN, Kıvanç (2017), “**Hile Denetimi: Kırmızı Bayrakların Tespiti için Kullanılan Proaktif Yaklaşımlar**”, Muhasebe ve Finansman Dergisi, Temmuz 2017, s. 76-77.
- FRIEDMAN, J.H., (2002), “Stochastic gradient boosting. Computational statistics and data analysis”, 38 (4), 367-378.
- GÜL, Emel, Gökay ve ÇAĞATAN Taşkın (2002), “**Genetik Algoritmalar ve Uygulama Alanları**”, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 21, Sayı: 1, 2002, s.141-142.
- GÜLÇE, G. (2010), “**Veri ambarı Ve Veri Madenciliği Teknikleri Kullanılarak Öğrenci Karar Destek Sistemi Oluşturma**”, Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, 2010, 275300.
- GÜLTEKİN, S.U. (2017), “**Veri Madenciliği: Yapay Sinir Ağı Ve Doğrusal Regresyon Yöntemleri İle Fiyat Tahmini**”, Pamukkale Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi.
- HASTIE, T., R TIBSHIRANI, ve J. FRIEDMAN (2001), “**The Elements of Statistical Learning; Data Mining**”, Inference and Prediction, Springer Series in Statistics, USA.
- IRMAK, S. (2009), “**Veri Madenciliği Yöntemleri İle Sağlık Sektörü Veri Tabanlarında Bilgi Keşfi: Tanımlayıcı Ve Kestirimci Model Uygulamaları**”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- JAIN, A., MENON, M.N. ve CHANDRA, S. (2015), “**Sales Forecasting For Retail Chains**”, <https://pdfs.semanticscholar.org/76a2/44f4da1d29170a9f91d381a5e12dc7ad2c0f.pdf>, [Ziyaret tarihi: 5 Temmuz 2021].
- KANTARDZIC, Mehmed (2003), “**Data Mining: Concepts, Models, Methods and Algorithms**, USA”, The Institute of Electrical and Electronics Engineers, Inc, 2003
- KAYGIN, Ceyda YERDELEN, TAZEGÜL Alper ve YAZARKAN Hakan (2016), “**İşletmelerin Finansal Başarılı ve Başarısız Olma Durumlarının Veri Madenciliği ve Lojistik Regresyon Analizi ile Tahmin Edilebilirliği**”, Ege Akademik Bakış, Cilt 16, Sayı1, 147-159.
- KESKİN Benli, Y. (2005), “**Bankalarda Mali Başarısızlığın Öngörülmesi Lojistik Regresyon ve Yapay Sinir Ağı Karşılaştırması**”, Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi , 31-46.
- KOYUNCUGİL, Ali Serhan ve ÖZGÜLBAŞ, Nermin (2009), “**Veri Madenciliği: Tıp ve Sağlık Hizmetlerinde Kullanımı ve Uygulamaları**”, Bilişim Teknolojileri Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, Mayıs 2009, 21-32, s.28.
- LESSMANN, S., BAESENS, B., SEOW, H.-V. and THOMAS, L. C. (2015), “**Benchmarking State-of-the-Art Classification Algorithms For Credit Scoring**”, An update of research. European
- LİOR, Rokach ve ODED, Maimon (2008), “**Data Mining with Decision Trees: Thoery and Applications**”, Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.,
- MARTINELLI, F., MERCALDO, F., and SARACINO, A. (2017), “**Bridemaid: An Hybrid Tool for Accurate Detection of Android Malware**” In Proceedings of the 2017 ACM on Asia Conference on Computer and Communications Security, pages 899–901. ACM.
- MERCALDO, F., NARDONE, V., and SANTONE, A. (2017), “**Diabetes Mellitus Affected Patients Classification and Diagnosis Through Machine Learning Techniques**”, Procedia computer science, 112:2519–2528.
- NARIO, L. PFİSTER, T. T. POPPENSIEKER, and U. STEGEMANN (2016), “**The Evolving Role of Credit**”, portfolio management.
- NOBLE ,WS (2006), “**What is a Support Vector Machine?**”, Nat Biotechnol, 24(12): 1564-67.
- ÖZKAN, Yalçın (2008), “**Veri Madenciliği Yöntemleri**”, 1. Basım, İstanbul: Papatya Yayıncılık Eğitim.
- SAFER, A. M. (2002), “**The Application of Neural Networks to Predict Abnormal Stock Returns Using Insider Trading Data**”, Applied Stochastic Models in Business and Industry, 18 (4): 381–389.

- SALEHI, Mahdi, MAHMOUD Mousavi, SHIRI Mohammad Bolandraftar Pasikhani , (2016), **“Predicting corporate financial distress using data mining techniques: an application in Tehran Stock Exchange”**, International Journal of Law and Management, Vol.58 Iss 2.
- TOKTAŞ, Peral ve DEMİRHAN Melek Basak (2004), **“Risk Analizinde Veri Madenciliği Uygulamalar,”** YA/EM Yöneylem Arastırması/Endüstri Mühendisligi- XXIV Ulusal Kongresi, 15- 18 Haziran, Adana.
- TORUN, Talip (2007), **“Finansal Başarısızlık Tahmininde Geleneksel İstatistikî Yöntemlerle Yapay Sinir Ağlarının Karşılaştırılması ve Sanayi İşletmeleri Üzerinde Uygulama”**, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri 2007 (Yayınlanmamış Doktora Tezi).
- TUFFERY, Stephane (2008), **“Data Mining and Statistics for Decision Making”**, United Kingdom: John Wiley & Sons Ltd., 2008
- UZAR, C. (2013), **“Finansal Bilgi Sisteminde Veri Madenciliği Teknolojisinin Kullanılması: Borsa İstanbul Üzerine Bir Uygulama”**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi.
- YAKUT, Emre (2012), **“Veri Madenciliği Tekniklerinden C5.0 Algoritması ve Destek Vektör Makineleri ile Yapay Sinir Ağlarının Sınıflandırma Başarılarının Karşılaştırılması: İmalat Sektöründe Bir Uygulama”**, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum 2012 (Yayınlanmamış Doktora Tezi).
- ZHANG, D. ve ZHOU, L. (2004), **“Discovering Golden Nuggets: Data Mining in Financial Application”**, Ieee Transactions on Systems, Man, and Cybernetics, 4(4):513-522.



TÜRK KAMU YÖNETİMİ DERGİSİ

Turkish Journal of Public Administration

