

T.C.
İSTANBUL GEDİK ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ



TÜRKİYE'DE UYGULANAN CUMHURBAŞKANLIĞI
HÜKÜMET SİSTEMİ VE ÜST DÜZEY KAMU
YÖNETİCİLERİNİN DENETİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Selma TAN

Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans Programı

KASIM 2024
İSTANBUL

T.C.
İSTANBUL GEDİK ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ



TÜRKİYE'DE UYGULANAN CUMHURBAŞKANLIĞI
HÜKÜMET SİSTEMİ VE ÜST DÜZEY KAMU
YÖNETİCİLERİNİN DENETİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Selma TAN
231211009

Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans Programı

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Selim SEZER

İstanbul 2024



T.C.
İSTANBUL GEDİK ÜNİVERSİTESİ
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürlüğü

Jüri Tez Onay Formu

28.11.2024

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

Bu çalışma 28.11.2024 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Tezli Yüksek Lisans) Programı Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

TEZ JÜRİSİ

Dr. Öğr. Üyesi Selim SEZER

Danışman

İstanbul Gedik Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi. Ahmet ÖZCAN

Üye (İmza)

İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Munise Nur AKTAN

Üye (İmza)

İstanbul Esenyurt Üniversitesi

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Denge ve Denetleme " adlı tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki tüm süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya'da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim. (28/11/2024).

Selma TAN

ÖNSÖZ

Çalışmamın her aşamasında yardımlarını ve desteğini esirgemeyen, her zaman bilgi ve tecrübelerinden yararlandığım değerli hocam Dr. Öğr. Üyesi Selim SEZER ve Prof. Dr. Şakir DİNÇŞAHİN'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Ayrıca çalışmamda desteklerini esirgemeyen ailem ve yakın arkadaşlarıma sonsuz teşekkür ederim.

Kasım 2024

Selma TAN

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

ÖNSÖZ.....	iv
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR	vii
ÇİZELGE LİSTESİ.....	viii
ŞEKİL LİSTESİ.....	ix
ÖZET.....	x
ABSTRACT	xi
1. GİRİŞ	1
1.1. Çalışmanın Amacı	3
1.2. Çalışmanın Önemi.....	4
1.3. Çalışmanın Sınırlılıkları	4
1.4. Yöntem	4
1.5. Araştırma Soruları	4
2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	6
2.1. Hesap Verebilirlik Kavramı	6
2.2. Hesap Verebilirlik Türleri	11
2.2.1. Siyasal hesap verebilirlik.....	12
2.2.2. Yönetimsel (bürokratik) hesap verebilirlik.....	12
2.2.3. Mesleki hesap verebilirlik	13
2.2.4. Demokratik hesap verebilirlik	14
2.2.5. Hukuksal hesap verebilirlik	15
2.3. Hesap Verebilirlikle İlişkili Kavramlar	16
2.4. Hesap Verebilirlik Konusuna Yaklaşımlar	18
2.5. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Hesap Verebilirlik İlişkisi	19
2.6. Hesap Verebilirliğin İşlevsel Açıdan Değerlendirilmesi	23
2.7. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Denetim İlişkisi	26
2.8. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Önemi.....	30
2.9. Hesap Verebilirliğin Önündeki Engeller	32

3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ	34
3.1. Hükümet Sistemleri.....	34
3.1.1. Anlam bakımından incelenmesi	35
3.1.2. Türler bakımından incelenmesi	35
3.2. Meclis Hükümeti Sistemi	43
3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi	44
3.3.1. Tarihsel süreç.....	45
3.3.2. İçerik ve yapısına ait özellikler.....	46
3.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Başkanlık Sistemi ile Kıyaslanması 48	
3.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Avantaj ve Dezavantajları.....	49
4. ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİN DENETLENMESİ	54
4.1. Üst Düzey Kamu Yönetimi	55
4.1.1. Anayasa'da üst düzey kamu yöneticiliği.....	58
4.1.2. Mahfuz alana ilişkin tartışmalar	58
4.1.3. Atama işlemleri	59
4.1.4. Mali haklar.....	60
4.2. Türkiye'de Üst Düzey Kamu Yöneticilerin Denetimi	60
4.2.1. Türkiye'de parlamenter sistem döneminde üst düzey kamu yöneticilerin denetimi	62
4.2.2. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst düzey kamu yöneticilerin denetimi ve denetim mekanizmaları.....	63
4.2.2.1. Siyasi denetim.....	64
4.2.2.2. İdari denetim	66
4.2.2.3. Yargı denetimi	69
4.2.2.4. Yüksek denetim	70
4.2.2.5. Düzenleyici ve denetleyici kurumların denetimi	70
4.2.2.6. Kamu denetçisi denetimi	71
4.2.2.7. Kamuoyu denetimi.....	73
4.2.2.8. Uluslararası denetim	74
5. SONUÇ.....	76
KAYNAKÇA	82
ÖZGEÇMİŞ.....	93

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ASSAM	: Adaleti Savunanlar Stratejik Araştırmalar Merkezi Derneği
GB	: Gümrük Birliği
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İÜ	: İstanbul Üniversitesi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
INTOSAI	: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı
KAYA	: Kamu Yönetimi Reform Araştırması
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu

ÇİZELGE LİSTESİ

	Sayfa No:
Çizelge 2.1: Hesap Verebilirlik-Denetim İlişkisi.....	11
Çizelge 2.2: Değerler ve Hesap Verebilirlik Kurumları Arasındaki Bağ	12
Çizelge 3.1: Erklar (Kuvvetler) Ayrılığı Sistemi	37
Çizelge 3.2: Türkiye'de Hükümet Sistemleri	45
Çizelge 4.1: Mali Hakların Emeklilik Açısından Kadro Denklikleri.....	60
Çizelge 4.2: Siyasi Denetim.....	64

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa No:

Şekil 3.1: 2022 Yılında Monarşi ile Yönetilen Ülkeler	37
Şekil 3.2: Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkeler.....	40
Şekil 3.3: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi	47
Şekil 4.1: INTOSAİ Örgütlenme Şeması.....	75



TÜRKİYE’DE UYGULANAN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKMET SİSTEMİ VE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN DENETİMİ

ÖZET

Türkiye’de uygulanan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve yenilenen denge ve denetleme mekanizmalarının temel dayanağı olan hesap verebilirlik, bir kurumun veya bireyin, faaliyetlerini yaparken aldığı kararları ve bu kararların sonuçlarını açık ve şeffaf bir şekilde paylaşması, sorumluluklarını kabul etmesi ve bu süreçte hesap sormaya hazır olması anlamına gelmektedir.

Hesap verebilirlik, kamu yönetiminde açıklığın sağlanması bakımından önemli bir niteliğe sahiptir. Kamu kurumlarının ve yöneticilerinin idari eylem ve işlemlerinin belli otoritelerce değerlendirilmesine olanak tanımaktadır. Yeni kamu yönetiminde hesap verebilirlik bürokrasinin politikacılar tarafından denetlenmesini, politikacıların da seçimler yoluyla halka hesap vermesini içermektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, hesap verebilirliğin önemini ve ön plana çıkarmaya çalışmaktadır.

Bu çalışmanın argümanı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin, denetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarında parlamenter sistemden ayrılan yeni yaklaşımlar ortaya koyduğu; fakat bu yeni yaklaşımların demokratik normlar ve şeffaflık standartları ile ne derecede örtüştüğünün üzerinde durulması gerektiği üzerine kuruludur.

Bu bağlamda, araştırma sorusu ve kavramsal çerçeve ışığında, sistemin üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmesine olan etkisi detaylı bir şekilde ele alınmakta ve değerlendirilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı, Bakanlık kurum ve kuruluşlarındaki tüm üst düzey kamu yöneticilerini denetleyebildiği gibi bünyesinde olan Devlet Denetleme Kurulu vasıtası ile üst düzey kamu yöneticilerinin de denetimlerini sağlayabilmektedir.

Üst düzey kamu yöneticilerin atanması ve görevden alınması gibi yüksek düzeyde denetim yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı, yürütme üzerinde etkinliğini arttırmaktadır.

Modern demokrasi yönetim tarzını benimsemiş ve sağlam temeller üzerine kurulmuş yönetim geçmişine sahip ülkelerde meclisin esas görevi; kanun yapmak, devlet bütçesini hazırlamak ve onaylamak ayrıca yürütmeyi de farklı yöntemler kullanarak denetlemektir.

TBMM denetimleri, kanun yapabilme ve bütçe onaylama gibi güçlü yetkilere sahiptir. TBMM, aldığı kararları yürütme organı tarafından tam ve eksiksiz olarak uygulanıp uygulanmadığını denetler.

Bu çalışma içerisinde ise Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ayrıntılı biçimde ele alınmakta ve bu noktada üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmesine ilişkin kural ve usuller üzerinde durulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Hükümet sistemleri, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Denge ve denetleme*

THE PRESIDENTIAL SYSTEM OF GOVERNMENT IN TURKEY AND THE SUPERVISION OF SENIOR PUBLIC ADMINISTRATORS

ABSTRACT

Accountability, which is the main pillar of the presidential government system and the renewed checks and balances mechanisms implemented in Turkey, means that an institution or individual should openly and transparently share its decisions and the results of these decisions, accept its responsibilities and be ready to be held accountable in this process..

Accountability has an important quality in terms of ensuring openness in public administration. It allows the administrative actions and transactions of public institutions and managers to be evaluated by certain authorities. Accountability in traditional public administration includes the supervision of bureaucracy by politicians and politicians being accountable to the public through elections. The new public administration approach tries to bring the importance of accountability to the forefront.

The argument of this study is that the Presidential Government System has introduced new approaches that differ from the parliamentary system in the supervision and accountability mechanisms; however, it includes emphasizing the extent to which these new approaches overlap with democratic norms and transparency standards.

In this context, in the light of the research question and theoretical framework, the effect of the system on the supervision of senior public managers is discussed and evaluated in detail. In the Presidential Government System, the President can supervise all senior public administrators in the Ministry institutions and organizations, and can also supervise senior public administrators through the State Supervisory Board within its body. The President, who has high-level supervisory authority such as the appointment and dismissal of senior public administrators, increases his/her effectiveness over the executive. In countries that have adopted the modern democratic management style and have a strong administrative history, the main duty of the parliament is to make laws, prepare and approve the state budget, and also supervise the executive using different methods.

The Turkish Grand National Assembly (TBMM) has strong authorities such as auditing laws and approving the budget. The TBMM supervises whether the decisions it makes are fully and completely implemented by the executive body.

In this study, the Presidential government system in Turkey is examined in detail, and at this point, the rules and procedures regarding the supervision of senior public administrators are emphasized.

Key Words: *Government systems, Presidential government system, Balances and checks*

1. GİRİŞ

Modern demokratik yönetimlerde, hükümet sistemleri ve kamu yöneticilerinin denetimi, yönetim kalitesini ve demokratik işleyişi doğrudan etkileyen unsurlardır. Türkiye'de yaşanan son gelişmeler, özellikle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'nin uygulanmaya başlamasıyla, bu konuda yeni bir dönemi işaret etmektedir.

Bu sistem, yürütme yetkisinin tek bir makamda toplandığı, parlamenter sistemden farklı olarak tasarlanmıştır ve bu özelliğiyle ülkenin yönetim yapısında köklü değişiklikler getirmiştir.

Demokratik hesap verebilirlik kavramı yöneticilerin kararlarının ve politikalarının şeffaflık içinde yargıya, meclise ve kamuoyuna karşı sorumlu olmasını gerektirmektedir. Bu kavram, özellikle üst düzey kamu yöneticilerinin, yaptıkları işler ve aldıkları kararlar karşısında hesap verebilir olmalarını vurgulamaktadır.

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'nin uygulanmasıyla birlikte, üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenme mekanizmaları ve bu mekanizmaların demokratik hesap verebilirlik ilkeleriyle uyumu önemli bir tartışma konusu haline gelmiştir.

Devlete ilişkin kuvvetlerin birbirleri ile olan ilişkileri bazında ortaya çıkan kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı sistemleri, her bir ülkenin kendi gereksinimleri ve tarihsel arka planı nezdinde ele alınmalıdır.

Bu çalışmanın temelinde ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmeden önce hükümet sisteminin tercih edilme nedenleri, başkanlık sistemi ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi arasındaki farklılıklar ele alınmaktadır. Aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi altında üst düzey kamu yöneticilerinin denetim aşamalarını ve bu süreçlerin demokratik hesap verebilirlik açısından etkilerini incelemektedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nde yönetim sistemi olarak uygulanan parlamenter sistem, 2017 yılında gerçekleştirilen anayasa referandumu ve akabinde 24 Haziran 2018 tarihinde düzenlenen seçimler ile kendine has nitelikleri ile yerini Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bırakmıştır.

Yeni sisteme geçiş ile birçok kamu kurumlarının yapı ve işleyişlerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler ile birlikte kurumların önemli kadrolarında görev alan ve nihai kararların alınması ve uygulanmasında yetkili ve görevli olan üst düzey kamu yöneticilerinin statüleri arasında olan “denetim”de önemli değişiklikler yapılmıştır. Denetimde yapılan önemli değişiklikler, kamu yöneticilerinin statüsünü ve yetkilerini etkileyen birçok yenilikle karakterizedir. Bu değişiklikler arasında denetim organlarının yetkileri genişletilmiş ve daha fazla ayrıcalık kazanmışlardır. Bu organlar, kamu yöneticilerinin kararlarını ve uygulamalarını daha ayrıntılı bir şekilde incelemek ve denetlemek için daha fazla yetenekler kazanmışlardır.

Denetim süreçleri daha hızlı ve etkili hale getirilmiştir. Bu, kamu yöneticilerinin kararlarını daha hızlı bir şekilde ele alabileceği ve uygulamalarını daha hızlı bir şekilde denetleyebileceği anlamına gelmektedir. Yeni denetim teknikleri ve araçlarının kullanımı, kamu yöneticilerinin etkinliğini ve verimliliğini artırmayı amaçlamaktadır. Bu teknikler, daha ayrıntılı ve objektif veri toplama ve analizi sağlamaktadır.

Denetim personelinin eğitimi ve gelişimi, daha yüksek performans ve etkinlik sağlamak amacıyla önemli bir rol oynamaktadır. Bu, kamu yöneticilerinin daha iyi denetim altında çalışmalarını yapmalarını sağlamaktadır. Bu değişiklikler, kamu yönetiminde daha etkili ve verimli bir denetim süreci oluşturmayı hedeflemektedir.

Çalışmamızda, siyasi denetim, idari denetim incelenecek, parlamenter sistemden devralınan üst düzey kamu yöneticilerinin denetimleri olan vesayet denetimi, kurullar iç denetimi, yargı denetimi, kamuoyu denetimi, uluslararası denetim etik denetim, bu yeni sistem ışığında mevcut durum değerlendirilerek, “Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde denge ve denetleme'nin” olumlu ve olumsuz yönleri açıklanacaktır.

Öncelikle demokratik hesap verebilirlik kavramı ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır. Ardından hükümet sistemlerinin genel manada ele alınmasına yer verilmekte ve bu yapılırken Türkiye'deki yapı baz alınmaktadır.

Geçmişten günümüze yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ilişki ve bu ilişkinin yönetim ve denetleme anlayışına olan etkileri araştırılmaktadır. Bir diğer önemli konu olan ve bağımsız bir yapının olmazsa olmaz unsurlarının sağlıklı işlerlik kazanması adına gerçekleştirilen denetimler, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde denge ve denetleme konusu olarak ön plana çıkmaktadır.

Bu çalışma, Başkanlık Sistemi ile Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi arasındaki farklar net çizgilerle ortaya konmakta, Cumhurbaşkanı'nın yetkileri, statüsü ve denetleme mekanizması içerisindeki rolü tartışılmaktadır. Çalışmamızı diğer çalışmalardan ayıran nokta ise üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmesinin Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi temelinde analiz edilmesidir.

Çalışmanın içeriğinde Türkiye'de üst düzey kamu yöneticiliği, kamu yönetimi, üst düzey kamu yöneticilerin denetimi temalı kitaplardan faydalanılmıştır. Türkiye'de üst düzey kamu yöneticilerin denetimi ile alakalı ulusal ve uluslararası gelişmelere dair bilgilerden yararlanılmıştır.

Türkiye'de üst düzey kamu yöneticiliği, kamu yönetimi, üst düzey kamu yöneticilerin denetimi hakkında, farklı ve tarafsız akademik kitaplar, makaleler, bildiriler ve ansiklopedi maddeleri ile bu alanda çıkarılan muhtelif kaynaklardan faydalanılmıştır. Ayrıca dijital alanda bulunan makalelere Academia.edu, Dergi Park'tan ulaşılmış, YÖK veri tabanına yüklenmiş konuyla ilgili tezlerde incelenmiştir. Kronoloji ve yakın tarih ile alakalı o dönemin günlük veya haftalık gazeteleri taranmak suretiyle, yapılmış haberler veya köşe yazıları dikkate alınmış ve tezde yer verilmiştir.

1.1. Çalışmanın Amacı

Bu çalışmada, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmeden önce hükümet sisteminin tercih edilme nedenleri, başkanlık sistemi ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi arasındaki farklılıklar ele alınmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi altında üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmesi süreçlerini ve bu süreçlerin demokratik hesap verebilirlik açısından etkileri incelenecektir. Ayrıca hesap verebilirlik yöneticilerin kararlarının ve

politikalarının şeffaflık içinde yargıya, meclise ve kamuoyuna karşı sorumlu olmasının önemi üzerinde durulacaktır.

1.2. Çalışmanın Önemi

Demokratik hesap verebilirlik kavramı, yöneticilerin kararlarının ve politikalarının şeffaflık içinde yargıya, meclise ve kamuoyuna karşı sorumlu olmasını gerektirmektedir. Bu kavram, özellikle üst düzey kamu yöneticilerinin, yaptıkları işler ve aldıkları kararlar karşısında hesap verebilir olmalarını ülkenin ve toplumun bekası için arz ettiği önemi vurgulamak bu çalışmanın ana hedefidir.

1.3. Çalışmanın Sınırlılıkları

Araştırmamız, Türkiye’de uygulanan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yenilenen denge ve denetleme mekanizmasında görev yapan yöneticilerinin, çalışmaları ve aldıkları kararlar karşısında hesap verebilirlik açısından sınırlandırılmıştır.

1.4. Yöntem

Bu çalışmada, nitel analiz yöntemi kullanılarak araştırma sorusu ve kavramsal çerçeve ışığında, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde denge ve denetleme yapan üst düzey kamu yöneticileri ve kamu kurumları tarafından yapılan çalışmalar, tezler, makaleler, bildiriler ve kitaplar gibi farklı kaynaklardan yararlanılarak edinilen bilgiler derlenmiştir.

1.5. Araştırma Soruları

Çalışmamıza ilişkin araştırma soruları ele alınmak istendiğinde; Üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmeleri ve denetlenme mekanizmaları ne şekilde işlediği, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmesinin sınır ve kurallarının yasal düzenlemeler ve kurallar çerçevesinde nasıl yapılır. Bu denetleme süreçleri genellikle hangi unsurları içerir:

Kamu Görevlileri ve İstihdam Kanunu (KGİK) gibi mevzuatlar, kamu yöneticilerinin denetleme süreçlerini ve sorumlulukları ile Kamu Denetimi Kurumu

(KDK) gibi kurumlar, kamu yöneticilerinin etkinliğini ve sorumluluklarını nasıl denetler.

Bu kurumlar, kamu yöneticilerinin denetleme süreçlerinde etkili olmalarında, Kamu yöneticilerinin denetlenmesi, genellikle hangi süreçler ve prosedürler çerçevesinde yapılır.

Kamu yöneticilerinin denetlenmesi sonrasında, hangi durumlarda sorumluluklar ve yaptırımlar uygulanabilir. Bu, kamu yöneticilerinin etkinliğini ve sorumluluklarını artırmak için ne dercede önemlidir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi ve sonrasında üst düzey kamu yöneticilerin denetlenmesine ilişkin uygulamalar arasındaki farklar nelerdir? Bu süreçte Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst düzey kamu yöneticilerinin denetiminin olumlu ve olumsuz yönleri nelerdir?

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Parlamenter hükümet sistemi, geleneksel olarak Türkiye'de uygulanan sistem, yasama ve yürütme organlarının ayrılığına dayanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, 2017 referandumu ile kabul edilen bu sistem, yürütme yetkisinin büyük ölçüde Cumhurbaşkanı'na verilmesiyle karakterize edilir.

Türkiye'de uygulanan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve üst düzey kamu yöneticilerinin denetimi konusundaki kavramsal çerçeve, 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile birlikte ortaya çıkmıştır. Bu sistemin amacı, yürütme organının tek temsilcisi olarak Cumhurbaşkanı'nın daha fazla yetkiye sahip olması ve kamu yönetiminde daha etkin bir denetim mekanizması oluşturulmasıdır.

Bu çerçevede, Cumhurbaşkanı'nın politika kurullarını kurma ve üst düzey kamu yöneticilerinin atanma yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yürütme alanında düzenlemeler yapılabilir. Bu sistem, merkezi idarenin kuruluşunda ve kamu yönetiminde daha fazla denetim ve etkinlik sağlamayı amaçlar. Bu amaçların başında hesap verebilirlik gelmektedir.

Bu kavramsal çerçeve, tezin temelini oluşturarak, Türkiye'deki yönetim sisteminin dinamiklerini ve üst düzey kamu yöneticilerinin denetim süreçlerini anlamaya yönelik bir temel sağlar. Tez, bu unsurlar üzerinden, mevcut sistemin güçlü ve zayıf yönlerini analiz etmeyi amaçlamaktadır.

2.1. Hesap Verebilirlik Kavramı

Hesap verebilirlik, yönetimde bir temel ilke olarak kabul edilmekte ve yetki sahibi bireylerin, gerçekleştirdikleri ve gerçekleştirmeleri beklediği halde gerçekleştirmediği faaliyetler bakımından sorumluluklarını ifade etmektedir. Bu süreç, örgütün amaç ve değerlerine sadakatle hareket etme, belirlenen kurumsal amaçlara ulaşmak için gerekli çabayı sarf etme yükümlülüğünü de içermektedir ve bu dinamik süreç, örgütün etkinlik ve verimliliğinin artırılmasında kritik bir rol oynamaktadır (Ebrahim, 2003:29-31).

Alternatif bir açıklama ile hesap verebilirlik, eylemlerini bir otorite karşısında savunma ve bu eylemlerin gerekçelerini izah etme yükümlülüğü olarak tanımlanmaktadır (Buckley vd., 2001:121).

Kavram, bireylerin işledikleri eylemlerden ötürü hukuki, yönetsel, idari ve politik bağlamda sorumlu tutulmaları sürecine işaret etmektedir (Burke vd., 2007:101).

Aynı zamanda sorumluluk almanın kim tarafından, kime karşı, ne sebeple, hangi nedenlerle ve hangi koşullar altında gerçekleştirileceğinin belirlendiği yükümlülük seviyesini de kapsamaktadır (Manning, 2008: 67-69).

Hesap verebilirlik, gerçekleştirilen işlemler hakkında bilgilendirme yükümlülüğünü, kayıtların düzenli bir şekilde tutulmasını, sorumlu şahısların tespit edilmesini ve bu kişilerin eylemleri veya eylemsizlikleri hakkında hesap vermelerini gerektiren bir süreci ifade etmektedir. Bu süreç ayrıca, faaliyetlerin sonuçlarına ilişkin sorumluluğu da içermektedir (Forrer vd., 2010:112).

Kamu kaynaklarını yönetenlerin, yapmamaları gereken işleri yapmaları ya da yapmaları gereken işleri yapmamaları durumunda, yetkiyi kendilerine veren otoriteye karşı sorumlu tutulmalarını kapsar. Özetle, yetki ve sorumlulukları kullanan bireylerin, bu yetki ve sorumlulukları nasıl kullandıkları konusunda hukuksal açıdan kendilerini sorumlu tutmaları durumudur. Bu tanımlamaların ortak noktası, yetki ve kaynak kullananların yasalara, etik normlara ve mesleki standartlara uygun hareket edip etmediklerinin tespit edilmesidir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), hesap verebilirliği; kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken paydaşlara karşı bilgi verme zorunluluğu, paydaşların eleştirilerine ve taleplerine uygun davranma zorunluluğu ve başarısızlık ya da yetersizlik durumlarında sorumluluk almayı gerektiren bir süreç olarak tanımlar (UNDP, 1997:65).

Bir başka yaklaşıma göre hesap verebilirlik, yetki pozisyonundaki bireylerin icra ettikleri faaliyetlerin sonuçlarından dolayı, bu yetkileri kendilerine devreden kişilere veya otoritelere karşı hukuksal anlamda sorumluluklarını kabul etmelerini ifade etmektedir. Aristoteles'in tanımını temel alarak, bir kavramın tanımının o kavramın öğelerini açığa çıkaran bir ifade olması gerektiğini belirtmektedir (Gezmiş, 2008:22).

Bu perspektiften hesap verebilirlik kavramını ele aldığımızda, bu kavramın aşağıdaki unsurları içerdiği görülmektedir:

- Bir hizmetin başkası adına yürütülmesi gerektiğinin kabulü,
- Bu hizmeti başkası adına yürüten bir kişinin mevcudiyeti,
- Yetki veren ya da yetkiyi devralan, dolayısıyla hesap isteyen tarafların varlığı,
- Hesap verme ve hesap sorma işlemlerinin, hukuksal düzenlemelere ve etik kurallara dayalı bir sözleşme çerçevesinde gerçekleştirilmesidir.

Hesap verebilirlik kavramı, günümüzde sorumlu yönetim anlayışının yaygın olduğu alanlarda, yeni kamu yönetimi yaklaşımının bir parçası olarak yerleşik hale getirilme çabası içindedir. Kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik ve etkinliği sağlama yükümlülüğü ile bu kavramın medeniyet tarihinde yaklaşık dört bin yıl öncesine dayandığı anlaşılmaktadır. Denetim faaliyetlerinin tarihçesi ise M.Ö. 3000 yıllarına, Ninova şehrine dek uzanmaktadır. Arkeolojik kanıtlar, eski Mezopotamya'da kraliyet ambarlarının denetimi ve görevlilerin kontrolü için kralların, katiplerine özel yetkiler verdiğini ortaya koymaktadır (Gezmiş, 2008:23).

Hesap verebilirlik teriminin kökeni, hesaplama işlemiyle ilintilidir ve muhasebecilik alanından türemiştir (Bovens, 2007: 62). Terimin modern anlamdaki ilk kullanımı İngiliz Kralı I. William dönemine rastlamaktadır (Dubnick, 2002:145-146).

Kral William'ın 1085 yılında krallığındaki tüm mal sahiplerinden malvarlıklarını bildirmelerini talep etmesi ve bu malların denetiminin krallığın sorumluluğunda olması, merkezi bir yönetim anlayışını pekiştirmiştir. Ayrıca, malların yönetimi konusunda krallığa düzenli olarak hesap verme zorunluluğu, hesap verebilirliğin tarihsel gelişiminde önemli bir dönüm noktasıdır. İnsanlık tarihi boyunca, uygulamalar ve bunların altında yatan kavramlar evrilmekte ve dönüşmekte olduğu gibi, hesap verebilirlik kavramı da geçmişteki anlayışlarından ayrılarak günümüzde kamu ve özel sektör yönetiminde "iyi yönetim" anlayışının bir bileşeni, örgütsel demokrasi ve sorumlu kamu yönetiminin vazgeçilmez bir parçası olarak kabul edilmektedir.

Hesap verebilirlik, sorumluluk pozisyonundaki bireylerin, seçilmiş olmanın getirdiği yetki kadar sorumluluğu da içerdiği ve kendi faaliyetlerini denetimsiz bırakmamaları gerektiği düşüncesine dayanmaktadır (Bovens, 2007:65).

Yönetim, yapısal olarak planlama, uygulama ve denetim gibi işlevsel adımları barındıran zorunlu bir süreçtir. Bu sürecin kritik aşamalarından biri olan "denetim" fonksiyonu, hesap verebilirlik ile doğrudan ilişkilidir. Çünkü hesap sorulabilmesi için alınan kararların ve gerçekleştirilen uygulamaların sonuçlarının gözden geçirilmesi şarttır ve bu inceleme iç veya dış denetim yoluyla gerçekleştirilebilir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, katılımcı ve demokratik bir yönetim tarzını benimsemekte ve bu durum, yönetimdeki kişileri hesap veren, vatandaşları ise hesap soran rolüne taşımaktadır. Hesap veren ile hesap soran arasındaki bu yönetsel ilişki, hesap verebilirlik anlayışının etik bir temele dayandırılması gerekliliğini de beraberinde getirmektedir.

Kavramın tanım ve unsurları incelendiğinde, hesap verebilirliğin yalnızca bir "cevap verebilirlik" (*responsiveness*) olmadığı belirginleşmektedir. Hesap verebilirlik, sorumlu kişilerin yaptıkları veya yapmadıkları eylemler için yalnızca bir açıklama sunmakla kalmayıp, aynı zamanda bu eylemlerin gerekçelerini de yasal bir çerçevede üstlenmeleri anlamına gelmektedir. Hesap verebilirliğin etkili ve amacına uygun olabilmesi, kavramın anlamının boşa çıkarılmaması için, bu ilkenin hukuksal yaptırımlarla desteklenmesi gerekmektedir (European Commission, 2003:126).

Bu perspektif, hesap verebilirliğin her zaman doğrulama, yargılama ve sonuçlandırma gibi unsurlarla bir arada ele alınması gerektiğini vurgulamaktadır (Mulgan, 2000). Aksi takdirde, denetim gibi önemli bir yönetsel fonksiyon, sadece hata tespitiyle sınırlı kalan ve işlevsiz bir teftiş faaliyeti olmaktan öteye gidemeyecektir. Denetimin amacına ulaşabilmesi için, denetim sonuçlarının güç ve yetki sahiplerini bağlayıcı nitelikte olması ve yönetim üzerinde yasal bir etki yaratması şarttır.

Yönetim süreçlerine katılım, hukuki düzenin egemenliği, işlerin şeffaf bir biçimde yürütülmesi, toplumsal duyarlılık, ortak çalışma ruhu, adalete olan güçlü inanç, odaklanılan sonuçlar, açık iletişim ve sorumluluk bilincinin güçlenmesi, hesap verme zorunluluğunun altını çizmektedir.

"Sorumluluk" kavramı bu bağlamın merkezinde yer almakta ve bireyin kendi eylemlerine ahlaki temelde sahip çıkması, olası zararlardan dolayı yasal bir mazeretin olmadığı kabulü ile tanımlanmaktadır. Teorik açıdan, kişinin eylemlerinden ötürü hesap verebilir olması ve bu eylemlerin sonuçlarına ilişkin sorumluluğu kabullenmesi gerekmektedir. Burada vurgulanması gereken nokta, bireylerin ve kurumların, dışsal bir baskı olmadan, kendi özgür iradeleri ile üstlendikleri eylemlerden sorumlu olmalarıdır (Bivins, 2006:28-32).

Hesap verebilirlik kavramı bu durumda iki temel soruyu beraberinde getirmektedir: Birincisi, kurumların kime karşı sorumlu oldukları; ikincisi ise bu sorumluluğun neden gerekli olduğudur (Dumont, 2013:11-16).

Hesap verebilirliğin kapsamını derinlemesine kavramak adına, bu konseptin sınıflandırılmasını ve mevcut türlerini özetlemek faydalı olacaktır. İş dünyasının kültürel, sosyal, siyasal, politik, ekonomik ve hukuki boyutlarındaki çeşitlilik, hesap verebilirlik fenomeninin aşağıdaki şekillerde çeşitlenmesine yol açmıştır. Bir kurumsal yapı içinde hangi hesap verebilirlik biçiminin tercih edileceği, söz konusu kurumun kurumsal çevresi, yönetim stratejileri ve görevleriyle doğrudan ilişkilidir. Bir organizasyonda hesap verebilirlik türlerinin tümü eş zamanlı olarak uygulanabileceği gibi, birbirinden bağımsız şekillerde de hayata geçirilebilmektedir (Romzek, 2000: 69).

Denetim ve hesap verebilirlik uygulamalarının kamu yönetimindeki rolü oldukça önemlidir. Denetimin bu konumu, kamu yönetiminin daha etkin bir şekilde işlemesi ile kamu yönetiminin faaliyetleri hakkında bilgi akışı sağlamanın yanında, kamu yönetimi etik standartlara uygun olarak yeniden yapılandırılır. Etkili hesap verebilirlik uygulamaları, vatandaşların kamu yönetimine olan güvenini artırarak vatandaşların yönetim süreçlerine dahil olması, demokratik katılımı teşvik ederek etkin denetim, kaynakların daha verimli kullanılmasını sağlar.

Kamu yönetimi süreçlerinin açıklığı, vatandaşların kamu hizmetlerine erişimini kolaylaştırır. Denetim ve hesap verebilirlik uygulamaları, kamu yönetimini güçlendirirken, aynı zamanda vatandaşların güvenini pekiştiren önemli araçlardır. Bu süreçlerin sürekli iyileştirilmesi, kamu yönetiminin etkinliğini ve şeffaflığını artırmaktadır.

Çizelge 2.1: Hesap Verebilirlik-Denetim İlişkisi

Hesap Verebilirlik	Algılama	Odak Noktası	Nitelik	Denetimin Rolü	Amaç
Geleneksel Hesap Verebilirlik	Kurallara ve Süreçlere Dayalı	Girdiler	Politik Otorite/ Otokratik	Hata ve Usulsüzlüklerin Tespiti	Bürokratik Prosedürleri Uygulama
Performansa Dayalı Hesap Verebilirlik	Performansa Ve Sonuçlara Dayalı	Çıktılar	Vatandaş Tercihleri/ Demokratik	Süreçlerin İyileştirilmesi Elde Edilen Performansın Arttırılması	Etkinlik ve Verimliliği Gerçekleştirme

Hesap verebilirlik ve denetim, kamu yönetiminde ve özel sektörde önemli bir rol oynamaktadır.

Her iki kavram, yönetim süreçlerinin etkinliğini, şeffaflığını ve etik standartlarını sağlamaya yardımcı olur.

Hesap verebilirlik türleri arasında önemli farklar bulunmaktadır, yukarıda, geleneksel hesap verebilirlik ile performansa dayalı hesap verebilirlik arasındaki temel farklılıkları içeren bir tablo bulunmaktadır.

Geleneksel hesap verebilirlik, kamu yönetiminin kontrolünü sağlarken, performansa dayalı hesap verebilirlik, daha etkin ve şeffaf bir yönetim anlayışını teşvik eder. Bu iki yaklaşım arasındaki denge, kamu hizmetlerinin kalitesini artırmak için kritik öneme sahiptir. Hesap verebilirlik, yönetim süreçlerinin kalitesini artırırken, denetim bu süreçlerin düzgün işleyip işlemediğini kontrol eder. Bu iki kavram, kamu yönetimi ve özel sektör için hayati öneme sahiptir ve birlikte çalışarak daha iyi bir yönetim sağlar (Demirel, 2013:374).

2.2. Hesap Verebilirlik Türleri

Çok boyutlu bir kavram olan hesap verebilirlik başta sorumluluk olmak üzere çeşitli sınıflandırmalara tabidir. Bu sınıflandırmalar geleneksel kamu yönetiminin farklı sorumluluklarına ve yeni kamu yönetimi anlayışına bağlı olarak farklı içeriklere sahiptir.

Çizelge 2.2: Değerler ve Hesap Verebilirlik Kurumları Arasındaki Bağ

Ne için /	Kime?	Ekonomik Değerler	Sosyal/Prosedürel Değerler	Süreklilik/Güvenlik Değerleri
Üst Makamlara Hesap Verebilirlik		Bakanlıkların hazineye kamu harcamaları için hesap vermesi	İdari karar alıcıların mahkemelere hesap vermesi	Kamu hizmet kuruluşlarının regülasyon kurumlarına hesap vermesi
Yatay Hesap Verebilirlik		Kamu organlarının iç ve dış denetim organlarına dürüstlük ve mali etkinlik için hesap vermesi	Denetim mercilerince kararların incelenmesi	Güvenlik standartlarının üçüncü şahıslarca onaylanması
Alt Makamlara Hesap Verebilirlik		Kamu hizmet kuruluşlarının mali piyasalara hesap vermesi	Hizmet kullanıcılarına kamu-özel hizmet sunucularının hesap vermesi	Kamu hizmet gereksinimleriyle ilgili müzakere ihtiyacı

Kaynak: Colin Scott, "Accountability in the Regulatory State", *Journal of Law and Society*, Vol.27, No:1, 2000, pp.38-60.

2.2.1. Siyasal hesap verebilirlik

Anayasa hukuku ve siyaset teorisinin vurguladığı siyasal hesap verebilirlik, temsilciler ile temsil ettikleri bireyler arasındaki ilişkileri detaylandırmaktadır. Siyasal hesap verebilirlik, hiyerarşik bir yapıda ele alındığında, dikey ve yatay olmak üzere iki ayrı boyutta değerlendirilebilir.

Emir-komuta zinciri içerisinde bulunan aktörler arasındaki hesap verebilirlik dikey hesap verebilirlik olarak adlandırılırken, aynı organizasyon içinde fonksiyonel bağları olan bireyler arasındaki hesap verebilirlik yatay hesap verebilirlik olarak tanımlanmaktadır.

Siyasal hesap verebilirlik bağlamında, kamu görevlileri, yürüttükleri kamu hizmetlerinin yasal ve prosedürel sınırlamalarına bağlı kalmaktan öte, siyasi programlara olan bağlılıkları temelinde hesap vermek durumundadırlar (Samsun, 2003: 21).

2.2.2. Yönetmel (bürokratik) hesap verebilirlik

Her ne kadar çeşitli hesap verebilirlik türleri mevcut olsa da, bunların hepsini genel bir çerçevede ele alacak olursak, bu "yönetmel hesap verebilirlik" olarak

adlandırılabilir. Her kamu görevlisi belirli bir işi yönetme sorumluluğu taşıdığı için, gerçekleştirdiği her işlem yönetsel bir nitelik taşır ve bu işlemlerden ötürü gereken hesap verebilirlik "yönetsel hesap verebilirlik" kapsamında değerlendirilebilir.

Organizasyon içinde gerçekleştirilen planlama, düzenleme, yönlendirme ve kontrol gibi yönetsel aktiviteler nedeniyle hesap verilmesi gerektiğinde, yönetsel hesap verebilirlik dikey ve yatay yönetsel hesap verebilirlik olarak iki alt kategoriye ayrılabilir. Dikey yönetsel hesap verebilirlik, yönetim hiyerarşisi içinde üstler ile alt kademeler arasındaki komuta-kurmay ilişkisinde ortaya çıkar, oysa yatay yönetsel hesap verebilirlik, fonksiyonel ilişkiler aracılığıyla kendini gösterir. Bürokratik veya yönetsel hesap verebilirlik üç farklı açıdan incelenebilir (Roberts, 2002: 25-27).

İlki, idare eksenli hesap verebilirlik olup, örgütsel faaliyetlerin yürütülmesinde belirlenen hedef ve amaçların siyasi otoritenin hedef ve amaçlarına uygun olarak saptanmasını ifade eder. İkinci tür olan performans eksenli hesap verebilirlik, elde edilen sonuçların değerlendirilmesini ve bu sonuçların önceden belirlenen hedeflerle ne kadar uyumlu olduğunun belirlenmesini kapsar. Üçüncü tür ise prosedürel hesap verebilirlik olup, bürokratik işlemlerin yüksek standartlara göre yürütülmesini ve bu standartların uygulanmasını gerektirir.

Bu sayede yöneticilerin kararları ve uygulamaları halkın ve yasama organının denetimine tabi tutulur ve gerekirse sorumlulukları hakkında hesap sorulabilir. Bu iki boyut bir arada sağlandığında siyasal hesap verebilirlik etkin bir şekilde gerçekleşir ve demokratik süreçler güçlenir. Bu nedenle siyasal hesap verebilirlik, demokrasinin temel prensiplerinden biri olarak kabul edilir (Cendon, 2011:28).

2.2.3. Mesleki hesap verebilirlik

Üst düzey kamu görevlileri, belirlenen protokol, kurallar ve prosedürlere uygun şekilde çalışmalı ve gerektiğinde eğitim alarak kendilerini sürekli geliştirmelidirler. Ayrıca, etik değerlere ve kurumun değerlerine bağlı kalarak mesleklerini yerine getirmelidirler. Görevlinin iş ve görev tanımına uygun şekilde hareket etmesi, kurumsal disiplini sağlayarak kurumun hedeflerine ulaşmasına yardımcı olur. Bu nedenle, görevlilerin profesyonellik ilkesine bağlı olarak hareket etmeleri büyük önem taşımaktadır.

Kamu kurumunda çalışan bir bireyin işini profesyonel standartlara uygun şekilde yapmasını gerektiren hesap verebilirlik türüdür. Performans standartları,

profesyonel normlar, genel kabul görmüş protokoller ve kişinin meslektaşları veya çalışma ekibi içindeki uygulamalar bu durumu somutlaştırmaktadır (Romzek, 2000:69-71).

Profesyonel hesap verebilirlik, düşük seviyede iç kontrol mekanizmaları gerektirir ve meslektaşların işle ilgili beklentileri tarafından desteklenebilir (Page, 2004:168).

Bu kavram, kamu yönetiminin genişlemesi, karmaşıklığı artması ve artan teknik uzmanlık ihtiyacı sonucunda, birçok uzmanın eylemlerinden veya eylemsizliklerinden dolayı hesap vermeleri gerekliliği ile bağlantılıdır. Mesleki hesap verebilirlik, bir görevlinin işini sadece belirli bir profesyonellik düzeyinde değil, aynı zamanda iş etiği kurallarına uygun olarak yerine getirmesinin önemini vurgular. Sonuç olarak, herhangi bir işi yerine getiren kişinin, işini standartlara ve etik kurallara uygun şekilde yürütme zorunluluğu, mesleki hesap verebilirlik kavramını ortaya çıkarmaktadır.

2.2.4. Demokratik hesap verebilirlik

Demokratik hesap verebilirlik, tüm hesap verebilirlik biçimlerinin temel taşıını oluşturur ve ortak yönetim anlayışıyla ortaya çıkan demokratik hesap verebilirlik, hesap verebilirlik kavramının en temel güvencesi olarak kabul edilmekte ve iki ana yönetsel işlev açısından önem taşımaktadır.

İlki, karar alma (planlama) süreçlerine etkilenecek olanların dahil edilmesi; ikincisi ise, alınan kararların uygulanmasının ardından planlanan ile gerçekleşen arasındaki farkın demokratik katılımı ile denetlenmesidir.

Demokratik süreçlerin ağırlık kazanması, kamusal hizmetlerin daha şeffaf ve katılımcı bir şekilde yönetilmesine olanak sağlayabilir. Ancak, bu süreçlerin etkin bir şekilde çalışabilmesi için belirlenmiş olan kurallar, standartlar ve prosedürlerin olduğundan emin olunmalıdır.

Kamusal hesap verilebilirliğin sağlanabilmesi için demokratik süreçlerin yanı sıra, etkili denetim mekanizmalarının oluşturulması ve bu mekanizmaların aktif bir şekilde kullanılması da gerekmektedir. Bu sayede, kamu hizmetlerine ilişkin karar alma süreçleri daha şeffaf hale gelir ve hesap verme sorumluluğu daha etkin bir şekilde yerine getirilebilir (Taner, 2012 :27).

Bu uygulama sayesinde, yönetimsel faaliyetler geniş toplumsal destek kazanır ve tüm yönetimsel işlemler sadece hukuka uygunluk açısından değil, aynı zamanda vatandaşların çıkarları ve "yerindelik" açısından da denetlenmiş olur. Demokratik hesap verebilirlik, aynı zamanda yönetimin halk nezdindeki meşruiyetini sağlama açısından da büyük önem arz etmektedir.

2.2.5. Hukuksal hesap verebilirlik

Hukuki sorumluluk, hukuk devleti anlayışının bir gereği olduğu kadar, "hukukun üstünlüğü" ilkesinin de zorunlu bir sonucudur. Bu ilkeye göre, yetki sahipleri, gerçekleştirdikleri ya da gerçekleştirmedikleri tüm iş ve eylemler için, gerekli durumlarda yargı karşısında hesap verebilir olmalıdırlar. Hukuki sorumluluk, aynı zamanda içsel ve dışsal denetimin etkili bir yaptırım sistemi ile desteklenmesini de gerektirmektedir.

Bu sorumluluk, kamu yöneticilerinin yaptıkları iş ve aldıkları kararların hukuka uygun olup olmadığını sürekli olarak gözden geçirmelerini ve gerekli düzeltici önlemleri almalarını gerektirir. Hukuki/yasal hesap verme sorumluluğu, şeffaflık, açıklık ve hesap verebilirlik ilkesiyle de doğrudan ilişkilidir. Bu sorumluluk, aynı zamanda kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını da içerir. Kamusal kaynakların yasal çerçeveye uygun bir şekilde kullanılması ve hesap verilebilir bir şekilde yönetilmesi, toplumun güvenini kazanmak ve adil bir yönetim sağlamak için oldukça önemlidir (Balcı, 2008:155)

Hukuki/yasal hesap verme sorumluluğu, güçlü bir yasal altyapıya sahip olmayı, etkin denetim mekanizmalarının işleyişini ve şeffaf bir yönetim anlayışını gerektirir. Kamu yöneticileri, yasalara uymak ve hukuki süreçlerde hesap verebilir olmak için gerekli adımları atmalı ve sürekli olarak bu konuda kendilerini geliştirmelidirler. Bu sayede, toplumun ve devletin çıkarları doğrultusunda etkin ve adil bir kamu yönetimi sağlanabilir.

Her idari işlem ve faaliyetin, hukuki açıdan doğruluk, mantıklılık ve meşruiyet gibi kriterlere uygunluğu, yasal sorumluluğun bir parçasıdır. Yasalara aykırı davranan kamu görevlileri, sadece hukuki normlardan sapmakla kalmazlar; aynı zamanda kamu yönetiminin stratejik amaçlarından da uzaklaşmış olurlar. Bu durum, karar verme süreçlerinin yargısal denetime doğru kaymasına neden olur (Bertelli, 2004:26-28).

Karar alıcılar ile uygulayıcılar arasındaki mesafenin genişlediği vesayet odaklı yönetim biçimlerinde, hesap verme mekanizmaları sadece teoride kalır. Merkezi otoritenin kararlarının yerel düzeyde yol açtığı uygulama güçlükleri, sonuç odaklılığı engeller ve merkezi kararlara sadakat izlenimi vererek kaynakların ve zamanın aşırı tüketimine sebep olur (Eryılmaz, 2010:56-59).

Mali kaynakların etkin ve verimli kullanımı, toplumun talep ve beklentilerinin karşılanması, yüksek derecede merkezileşmiş ve formalize edilmiş kurumlarla sağlanamaz. Denetim mekanizmalarının bu tür olumsuz koşullarda sadece bürokratik gücün eylemlerini onaylama ve beklentilerini karşılama aracı olarak kalması, denetimin daha geniş bir anlam kazanmasını engeller.

2.3. Hesap Verebilirlikle İlişkili Kavramlar

Hesap verebilirlik, sorumluluk, kontrol, denetim, şeffaflık ve etik gibi kavramlarla yakından ilişkilidir. Her ne kadar bu terimler birbirlerini tamamlar nitelikte olsalar da her biri farklı anlamlara gelmektedir (Ateş, 2008; Balcı, 2003:65).

Sorumluluğun kendisi, yetkinin kullanılması ve bu yetki çerçevesinde karar alma serbestliğine sahip olmayı ifade ederken; hesap verebilir olmak, belli bir sorumluluk alanı içerisindeki davranışlar için muhatapların sorularına cevap verme yükümlülüğünü kapsamaktadır (Caiden, 1989:126-128).

Hesap verebilirlik, dışsal işlemlere odaklanmakta ve bireyleri açıklama yapmaya çağırma veya yaptırım uygulama gibi süreçleri içermektedir. Öte yandan sorumluluk daha çok içsel bir durumu ifade etmekte ve yetki ile kontrol mekanizmalarının bireyde toplanmasını gerektirmektedir. Sorumluluk kavramı siyasi bir boyut kazanarak bakanların sorumlulukları gibi konulara değinirken, hesap verebilirlik daha ziyade kamu görevlilerinin yükümlülüklerini belirtmek için kullanılmaktadır (Mulgan, 2000:65-68).

Ayrıca, hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için bir organizasyonun her seviyesindeki personelin üstlerine karşı sorumlu olması esastır. Buna karşın sorumluluk hiyerarşik bir yapıda tersine işler; yani her seviyedeki personel, kendisinden daha alt seviyelerdeki personel üzerinde sorumluluk taşımaktadır. Dolayısıyla, en alt kademedeki bir memurun hatası için bakanın sorumlu tutulması beklenmemelidir (Ateş, 2008:106-111).

Kamu kurumlarının işleyişi sırasında, çeşitli yasal ve idari kontrol sistemleri devreye girmektedir ve hesap verebilirlik, bu sistemlerden yalnızca bir tanesini temsil etmektedir (Balcı, 2003:33).

Denetim, belirlenen standartlara uygunluğun değerlendirilmesi ve gerekli görüldüğünde iyileştirici tedbirlerin alınmasını içerir. Hesap verebilirlik ise, kamu görevlilerinin, temsil ettikleri toplum karşısında gerçekleştirdikleri iş ve faaliyetler hakkında sorgulanabilir olmalarını ve bilgi verme yükümlülüklerini kapsar (Harlow, 2002). Yönetimin bir parçası olan denetim, hesap verebilirliği sağlama amacı gütmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011.69-72).

Kamu örgütlerinin denetlenmesi, hesap verebilirliği güçlendirmek için bir araçtır ve bu, denetim süreçlerinin sonucu olarak görülmektedir (Demiroğlu, 2014:29).

Şeffaflık, istenen bilgilere erişimin kolaylaştırılmasını ifade eder ve hesap verebilirlik ile şeffaflık, birbirinden ayrı düşünülemeyecek ve birbirini destekleyen unsurlardır. Hesap verebilirliğin var olabilmesi için şeffaf uygulamaların mevcut olması gerekirken, şeffaflığın sağlanabilmesi için de etkin bir hesap verme sürecinin işliyor olması zorunludur (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011).

Etik, bireyin ahlaki değerleri ve inançları doğrultusunda gerçekleştirdiği içsel bir düzenleme ve öz denetim iken; hesap verebilirlik, dışarıdan hesap soranlar tarafından uygulanan bir denetim süreci olarak ele alınır. Bu bağlamda, etik davranışlar, kamu yöneticilerinin vicdanlarına dayalı bir iç denetim mekanizması olarak tanımlanabilir ve kişisel hesap verebilirlik olarak adlandırılabilir. Etik, bireysel öz denetimi temsil ederken; hesap verebilirlik, bireylerin ve kurumların dışarıya karşı yaptıkları faaliyetlerin denetlenmesini ifade eder (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011).

İngiltere'de "Kamu Yaşamında Standartlar Komitesi" olarak tanınan Nolan Komitesi, etik davranış ilkelerini sıralarken; kamu görevlilerinin eylem ve faaliyetleri konusunda kamuya hesap verme zorunluluğunu ve bu faaliyetlerin uygun şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin denetlenmesini de hesap verme kavramı altında vurgulamıştır (Usta ve Kocaoğlu, 2015).

Bu ilkeler, gelişmiş ülkelerde yaygın olarak kabul gören etik standartlara temel teşkil etmektedir.

2.4. Hesap Verebilirlik Konusuna Yaklaşımlar

Hesap verebilirlik meselesi üzerine yapılan tartışmalar, “Geleneksel Yönetim Anlayışı” ve “Yeni Yönetim Anlayışı” olarak adlandırılan iki ayrı metodoloji çerçevesinde yoğunlaşmaktadır. Weber, Wilson ve Taylor gibi düşünürlerin öncülük ettiği ve 1970'lerin sonuna dek kamu yönetiminde hâkim olan geleneksel yaklaşımda, merkezîyetçilik, hiyerarşik düzen ve katı kuralların hesap verebilirlikle ilişkilendirildiği gözlemlenmektedir (Eryılmaz, 2010:77).

Bu yaklaşımda, örgütsel hiyerarşinin alt kademedekiler üzerindeki denetimi, üst düzey yöneticiler aracılığıyla titizlikle gerçekleştirilmektedir. Alt kademelerdeki bireylerin, örgütün verimliliği ve hesap verebilirliğini teminat altına almak adına belirlenmiş talimatları eksiksiz yerine getirmeleri beklenmektedir.

Geleneksel yönetim anlayışının hesap verebilirlik perspektifi, formel disiplin mekanizmalarını da içermektedir. Bu yapıda, alt kademedeki çalışanların üstlerine olan bağlılığı ve sadakati büyük önem taşımaktadır. Disiplin ve denetim odaklı bu katı sistem, memurların atanmış oldukları görev ve sorumlulukları yerine getirmelerini esas almakta ve bu doğrultuda işlevsizleşmektedir.

Her ne kadar geleneksel yönetim anlayışının bu unsurları hesap verebilirliğin sağlanması ve güçlendirilmesi için mühim olsa da bu yaklaşımın dar perspektifi, toplumun kamu sektörüne olan güvenini pekiştirmekten ziyade yönetim değerleri üzerine inşa edilmiş olması ve toplumu yönetim sürecinden dışlaması sebebiyle eleştirilmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:69).

Bu anlayışta örgütlerin kapalı sistem olarak tanımlanması, denetimin etkin bir biçimde uygulanmaması ve iç kontrol ile iç denetim ilkelerinden sapması; çalışanların performans değerlendirmelerinin yalnızca hiyerarşik üstleri tarafından yapılması, toplum yerine üst düzey yöneticilere hesap verilmesi, girdi ve çıktılara odaklanma ve performans odaklı bir yaklaşımın eksikliği gibi uygulamalar, siyasi ve sosyal talepleri karşılamada yetersiz kalmıştır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:68-72).

Bu durum, hesap verebilirliğin sağlanmasında önemli bir açığı ortaya koymaktadır. Geleneksel yönetim anlayışı, işletme yönetimine daha fazla önem veren ve “Yeni Kamu Yönetimi” olarak bilinen yeni bir anlayışın gelişimine zemin hazırlamıştır. Bu modern model, geleneksel yönetim anlayışının aksaklıklarını düzeltme amacı gütmektedir (Balcı, 2003:38).

20. yüzyılın son çeyreği itibarıyla evrilen Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, girdi ve çıktı odaklı eski sistem yerine performansa dayalı bir yapıyı benimsemiş ve eski yöntemlerin etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun düşmediği sonucuna vararak bu yöntemleri terk etmiştir.

Bu çağdaş perspektifte, performans ve müşteri memnuniyetine odaklı hesap verebilirlik, topluma karşı sorumluluk bilinci ve güvene dayalı bir yönetim kültürünün gelişmesine katkıda bulunmuş ve etik değerlerin ön plana çıkmasını sağlamıştır (Eryılmaz, 2010:29-31).

2.5. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Hesap Verebilirlik İlişkisi

Kamu yönetimi sistemlerindeki yapısal dönüşüm, devletin fonksiyonları ve rollerinin yanı sıra hükümet, bürokrasi ve toplum arasındaki ilişkilerin yeniden şekillendirilmesini içeren derinlemesine bir değişimi beraberinde getirmiştir. Bu evrilmekte olan dönüşüm, merkeziyetçi ve hiyerarşik bir yapıdan, çoklu aktörlerin ve ağsal ilişkilerin öne çıktığı, performans ölçütlerine dayalı bir yönetim biçimine doğru ilerlemekteydi.

Yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği yenilikler arasında, kamu kuruluşlarının etkinlik ve verimliliği artırma çabaları ile maliyet ve rasyonellik unsurlarını öne çıkarmaları bulunmaktadır. Ayrıca, kamu yönetimleri hizmet alıcılarının ihtiyaçlarına daha duyarlı bir yaklaşım geliştirmeye yönelmişlerdir. Kamu görevlilerinin geleneksel yetkilerinde yapılan kısıtlamalar, daha profesyonel bir hesap verebilirlik anlayışının benimsenmesine yol açmıştır. Esnek yapılarla yenilikçilik ve adaptasyon kabiliyeti artırılmaya çalışılmıştır (Balcı, 2008:126-128).

Kamu yönetimi alanındaki bu çok katmanlı dönüşüm, "kamusal hizmet" anlayışının tanımını ve içeriğini yeniden şekillendirmiş, "yetki devri süreci" de dahil olmak üzere hesap verebilirliğin standartlarında, ilişkilerde ve sorumluluk mekanizmalarında önemli değişikliklere yol açmıştır (Haque, 2000:65).

Yeni kamu yönetimi çerçevesinde, özel sektördeki işveren-alt işveren ilişkisinin kamu sektörüne aktarılması, geleneksel yetki devri sürecine yeni bir boyut kazandırmış ve hesap verebilirliğe uygun bir yapı oluşturulmasını sağlamıştır.

Kamu alanında hesap verebilirlik ilkeleri ve standartları üzerinde genel bir uzlaşma mevcut gibi görünse de kamu yönetimi düşüncesinin tarihi evrimiyle beraber hesap verebilirliğin normatif yapıları da dönüşüm geçirmektedir.

Klasik kamu yönetimi anlayışında, "biçimsel ve prosedürel ilkelerin kamusal hesap verebilirlik için yeterli olduğu" (Jenkins, 2007) görüşünde, hesap verebilirliğe temel teşkil eden normlar, kamu görevlerinin yasal çerçevesinde ve "hukuka uygunluk" ilkesiyle belirlenmektedir. Yeni kamu işletmeciliği modelinde ise, hukuka uygunluk tamamen göz ardı edilmese de, hukuki rasyonellik ekonomik ve işletmecilik rasyonelliğine yerini bırakmıştır. Hukuki rasyonellik araçsal bir nitelik taşıırken, "kamu yönetiminde ekonominin artan önemiyle maliyet-etkinlik ve verimlilik odaklı teknik/işletmecilik rasyonelliği asıl hedef haline gelmiştir" (Güzelsarı, 2004:26-28).

Geleneksel yaklaşımda, kamunun yükümlülükleri hukuki çerçeveye bağlı iken, yeni kamu yönetimi anlayışında üretilen sonuçlar ve çıktılar rasyonelliği tanımlamaktadır. Kamusal hesap verebilirliğin bu evrimi, toplumsal ve ekonomik haklar ile vatandaşlık hakları gibi ve adalet, eşitlik, tarafsızlık gibi kamu yönetiminin temel değerlerinin kamu görev ve sorumluluklarının önceliğini kaybetmesiyle ilişkilendirilmektedir (Aksoy, 1998; Haque, 2000; Şaylan, 2003:162).

Yeni kamu yönetimi paradigmasının uygulanmasıyla birlikte, hesap verme sorumluluğunun temelinde yatan ilkeler ve bu ilişkinin aktörleri arasında önemli değişiklikler meydana geldiği kabul edilmektedir. Geleneksel hesap verebilirlik anlayışında, kamu bürokrasisinin toplum ve yasama organlarına karşı hesap verme yükümlülüğü oldukça kısıtlıyken, sorumluluk esas olarak seçilmiş siyasi liderler ve bakanlar üzerindedir. Ancak, "yeni yöneticilik yaklaşımında, kamu yöneticileri artık sadece siyasi liderlerle kararları paylaşan figürler olmaktan çıkıp, belirlenen hizmet programlarının teknik yöneticileri olarak görülmektedir" (Tutum, 2003:39-43).

Kamu bürokrasisinin üst düzey yöneticileri, kurumlarının geleceğine dair kritik kararlar almakta ve önemli kamu kaynaklarını yönetmektedir; bu dönüşüm (Parker ve Gould, 1999), hesap verebilirlik alanında kayda değer sonuçlar doğurmuştur.

Bovens (2005) tarafından "bireysel hesap verebilirlik modeli" olarak adlandırılan bu yeni yaklaşımda, üst düzey bürokratların aldıkları kararlar ve

kullandıkları kaynakların topluma karşı sonuçlarına ilişkin doğrudan sorumlulukları öne çıkarılmaktadır.

Devletin görev alanındaki birçok hizmetin özelleştirme veya piyasadan satın alma yoluyla sunulmaya başlanması, kamu ve özel sektör arasındaki sınırların belirsizleşmesine neden olmuş ve vatandaşa hesap verme kavramı daha muğlak bir hale gelmiştir (Haque, 2007:125).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamu kurumlarının kapsamı ve hizmetlerinden yararlananların kimliği açıkken, yeni kamu yönetimi anlayışında müşteri odaklı vatandaşlık kavramının merkeze alınmasıyla hesap verebilirliğin içeriği ve taraflarının belirlenmesi eskisi kadar basit olmaktan çıkmıştır (Hodge, 2009; Quirk 1997:29-32).

Kamu işletmeciliği anlayışıyla, kamusal hesap verebilirlikte performansa dayalı bir dönüşüm hedeflenmiştir; ancak bu değişimin siyasi aktörlerin etkinliğinin azalması, bürokrasinin özerkliğinin artması ve bunun sonucu olarak demokratik denetimin zayıflaması (Cendon, 2011) ve geleneksel hesap verme ilişkilerinin geriye gitmesi gibi yan etkileri de bulunmaktadır.

Klasik kamu yönetimi paradigmasında, politika yapımı ve uygulaması arasındaki çizginin belirginleştirilmesi zorlu bir süreçtir. Çünkü, "kamu yönetimi, devlet yapısının bir parçası olarak ortaya çıkan idari işleyişleri temsil ettiğinden, yönetimi siyasi otoriteden ayıştırmak zor bir durumdur. Kamu hizmetlerinin genişliği, niteliği ve bu hizmetler için ayrılan kaynakların tanımlanması gibi pek çok husus siyasi kararların bir sonucudur" (Şaylan, 2003).

Hesap verebilirlik anlayışında "bürokrasi ile kullanıcılar, politikacılar, medya ve bireyler arasındaki ilişkiler doğrudan olduğunda, politikacılar geleneksel sorumluluk mekanizmaları ile sürece dahil edilmezler" (Balcı, 2008:44).

Kamu yönetimini siyasi süreçlerden bağımsızlaştırma çabasını, yeni kamu yönetiminin evrensel olma iddiasıyla ilişkilendiren Hood (1991), bu yeni paradigmanın temel ilkelerinin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için kamu yönetiminin her türlü politik eğilime karşı tarafsız kalmasının önemli olduğunu vurgulamaktadır. Siyasetin bürokratik yönetim süreçlerine karışmamasını savunan bu "tarafsızlık" anlayışı rasyonel olmakla birlikte demokratik meşruiyet açısından sorgulanabilir bir yön taşımaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminde hesap verebilirliğin esasları, büyük oranda, yasama organının yürüttüğü denetim faaliyetleri, kamu kurumlarındaki hiyerarşik düzenlemeler, yargısal incelemeler ve yüksek denetleme kuruluşlarının gerçekleştirdiği denetimler aracılığıyla temin edilmekteydi (Haque, 2000:21).

Bu klasik yaklaşım, mali işlemlerin düzenine, yasal düzenlemelere ve idari süreçlere uygunluğa vurgu yapmakta ve demokratik sistemlerin gereksinimlerini büyük ölçüde karşılamaktaydı. Ancak devletin rolündeki evrim ve kamu yönetimindeki dönüşümle birlikte, geleneksel gerekliliklerin ötesinde, “küresel gelişmelere uyum sağlama, kamusal kaynakların etkin kullanımı, kurumsal hedeflerin başarılı bir şekilde hayata geçirilmesi, politikaların sonuçlarının detaylı bir şekilde incelenmesi ve vatandaşların yönetim süreçlerine dahil edilmesi gibi unsurlar çağdaş hesap verebilirlik anlayışının unsurları arasına girmiştir” (Akyel ve Köse, 2010:65-67).

Yeni kamu yönetimi paradigmasının altında yatan katılımcı demokrasi anlayışı, modern demokrasinin teori ve pratiklerinde önem kazanarak toplumsal beklentilerde bir değişime yol açmaktadır.

Temsili demokrasinin kamusal politikalarda sınırlı bir etkileşime izin vermesi, yönetim süreçlerinin çok katmanlı ve katılımcı bir yapıya evrilmesini teşvik etmektedir.

Bu evrim, siyasal yaşamın her alanında gözlemlenen ve kamu yönetiminin “yönetişim” anlayışına geçişini işaret eden bir dönüşüm olarak kendini göstermektedir. Bu dönüşümle beraber, haklarını talep eden pasif yurttaşlık modelinin ötesine geçilerek, sorumluluklar üstlenen 'aktif vatandaşlık' modeli daha fazla önem kazanmaktadır.

Yönetişim anlayışı, ağsal bağlantıların öne çıktığı bir yapıda, devletin ötesinde piyasa ve sivil toplum kuruluşlarının da yönetim süreçlerine (Güzelsarı, 2004) ve dolayısıyla hesap verebilirlik mekanizmalarına katılımını öngörmektedir.

Bu bağlamda, “şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, hukukun üstünlüğü ve cevap verebilirlik gibi yönetişimin temel ilkelerinin, kamusal etkinliğin artırılmasının yanı sıra” daha demokratik ve şeffaf bir yönetim yapısının kamuda benimsenmesinde de kritik bir rol oynayabileceği düşünülmektedir (Özer, 2006:35).

Yeni kamu yönetimi modeli kapsamında, “demokratik denetim” mekanizmalarının kamusal hesap verebilirlik için taşıdığı önem artmakta ve kamusal yetki ile kaynakların kullanımına ilişkin raporlama, çağdaş hesap verebilirlik anlayışının temel taşlarından biri olmaktadır.

Raporlama, kurumların yıllık faaliyet raporları aracılığıyla gerçekleştirilen kamuoyu bilgilendirmelerinden, denetim organlarının bağımsız ve tarafsız incelemelerine dayalı denetim veya genel değerlendirme raporları aracılığıyla toplum veya parlamentonun bilgilendirilmesine kadar çeşitli biçimlerde yerine getirilmektedir.

2.6. Hesap Verebilirliğin İşlevsel Açıdan Değerlendirilmesi

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin bazı temel fonksiyonu bulunmaktadır, Bunlar;

- ✓ Demokratik denetim altına alınan kamu gücü ve yetkiler,
- ✓ Yolsuzluk ile kötüye kullanımın önlenmesi,
- ✓ İdari etkinliğin artırılmasıdır.

Bu fonksiyonların en mühimi, kamu bürokrasisinin demokratik yolla kontrol altına alınmasını sağlamaktır (Bovens, 2007:176).

Halkın egemenlik haklarını temsilciler aracılığı ile parlamentoya, parlamentonun da bu hakları yürütme organına devrettiği bir demokratik sistemde, vekâlet ilişkisi, tarafların birbirlerine karşı sorumluluklarını ve hesap verme yükümlülüklerini de beraberinde getirmektedir.

Yönetim hiyerarşisinde yetkinin üst ve alt düzeyler arasında dağıtılması, hesap verebilirliğin temelini oluşturur. Vatandaşlar, siyasal temsilcileri aracılığıyla kamusal kaynakların ve yetkilerin nasıl kullanıldığını denetleyerek hesap verebilirliğin esas gayesini yerine getirmektedirler. Bürokrasinin asli görevlerinin başında, iktidara, dolayısıyla vatandaşa karşı sorumlu olmak ve bu sayede demokrasinin güçlenmesine katkıda bulunmaktır (Weber, 1999:145-147).

Hesap verebilirlik, kurumların yıl sonu finansal raporlarını açıklamalarından ibaret bir mali denetim sürecinden ziyade, eylemler gerçekleşmeden evvel amaçların, niyetlerin ve gerekçelerin şeffaf bir şekilde ifade edilmesini kapsar. Bu durum,

öncelikle kişisel sorumluluğun bilincini artırarak, bahane üretme veya sorumluluktan kaçma eğilimlerini minimize eder. Ayrıca, paydaşların sürece aktif olarak katılımını, değerlendirme ve önerileri ile etkileşime geçmelerini hedefler (Moon, 2003: 112).

Hesap verebilirliğin önemli amaçlarından ilki, kamu yetkilerinin yanlış ve kötüye kullanımını engellemek; diğeri ise, kamu kaynaklarının hukukun ve etik ilkelerin çerçevesinde kullanılmasını temin etmektedir (Sözen, 2005: 95-97).

Kamu yetkilerinin suiistimal edilmesinin önüne geçilmesi ve kaynakların hukuka uygun biçimde kullanılmasının sağlanması, ancak etkili bir denetim ve hesap verebilirlik mekanizmasıyla mümkün hale gelmektedir. Hesap verebilirliğin başlıca amaçlarından bir diğeri, organizasyonel etkinliği, verimliliği ve personel performansını yükseltmektir. Performansa dayalı hesap verebilirlik ve hizmet alıcıya karşı duyarlılık, hesap verme kavramının içeriğine dahildir.

Geleneksel yaklaşımda, personelin kurallara bağlılığı ön plana çıkarken, yeni yönetim anlayışında sonuç odaklılık öncelenmekte, bu da risk almayı, inisiyatif kullanmayı ve yaratıcılığı teşvik etmektedir. Süreç odaklı yönetimden ziyade sonuç odaklı veya amaç odaklı yönetim, çağdaş hesap verebilirlik anlayışının gelişimine katkı sağlamaktadır. Yetki sahiplerinin faaliyetlerinin sonuçlarından sorumlu tutulması, onlara inisiyatif ve yetki vererek güç kullanma fırsatı sunar ve bu da onları sadece idareci olmaktan çıkarıp yönetici konumuna taşır (Sözen, 2005:118).

Yetkilerin üst düzeylerden alt düzeylere devredilmesi, organizasyon yapısının yatay bir yapıya dönüşmesi ve alt kademelerin karar alma, inisiyatif kullanma ve sonuçları denetleme yetkisi kazanması hesap verebilirlik kavramını daha da önemli hale getirmektedir.

Kamu ya da özel sektördeki herhangi bir örgütün temel yönetsel faaliyetleri, planlama, uygulama ve kontrol işlevlerine indirgenebilir ve bu işlevlerin etkin bir şekilde sürdürülmesinde hesap verebilirlik ile özellikle iç denetim uygulamalarının etkili olması hayati önem taşımaktadır. Aksi takdirde, kanunlara, ahlaka ve düzenleyici ilkelerin her türüne karşıt uygulamaların meydana çıkışının ardından müdahale edilmesi, kamu kaynaklarının israfının önlenmesinde yetersiz kalmakla kalmaz, aynı zamanda denetimin işlevselliğinin eksikliğine işaret eder (Gözübüyük, 2010: 25).

Hesap verebilirlik ve denetimin asıl gayesi, tıptaki önleyici yaklaşımlar gibi, sorunların tedavisi değil, bunların meydana çıkışını engellemektir. Bu bağlamda, siyasal, idari, mesleki, hukuki ve demokratik hesap verebilirlik türlerinin her biri büyük bir önem taşır. Öte yandan, her örgütün yapısına ve faaliyet alanına göre farklı hesap verebilirlik türleri öncelik kazanabilir.

Siyasi örgütler için demokratik hesap verebilirlik daha fazla ağırlık taşırken, üretim odaklı örgütlerde mesleki hesap verebilirlik daha belirgin bir rol oynar. Örgütün türü ve faaliyet alanı ne olursa olsun, hesap verebilirliğin özellikle şu yönlerden önemi vurgulanmalıdır:

- Demokratik denetimin sağlanması,
- Kamusal yönetim aracılığıyla örgütsel güvenin artırılması,
- Örgütsel adaletin tesisi,
- Dürüstlüğün kurumsal bir değer olarak benimsenmesi,
- Yolsuzluk ve yozlaşmanın önlenmesi.

Kamu kaynaklarının etkili bir şekilde kullanılması, çalışanların performansını ve kurumun genel verimliliğini artırma yolunda hesap verebilirlik için kritik hedeflerden birini oluşturmaktadır (Bovens, 2005:175).

Hesap verebilirlik, demokratik yönetim anlayışının temel prensiplerinden biri olarak kabul edilmekte ve yöneticilerin halka karşı hesap verme sorumluluğunu taşıması gerektiği vurgulanmaktadır.

Hesap verebilirlik, kamusal gücün ve yetkilerin kontrol altında tutulmasıyla ilgilidir. Bu kontrol, demokratik kurumlar aracılığıyla sağlanır ve yöneticilerin aldıkları kararları ve kullandıkları kaynakları doğru ve şeffaf bir şekilde açıklamalarını gerektirir. Bu sayede toplum, yöneticilerin performansını değerlendirebilir ve gerektiğinde eleştirebilir veya yargılayabilir (Ateş, 2011:198).

Hesap verebilirlik aynı zamanda güç dengesini sağlayarak hukukun üstünlüğünü ve adaleti güvence altına alır. Kamusal gücün kötüye kullanılmasını engeller ve yetkililerin suiistimalinin önlenmesi ile toplumsal adalet ve eşitlik sağlanır, demokratik değerler korunur.

Sonuç olarak, hesap verebilirlik demokratik sistemlerin vazgeçilmez bir unsuru olup, yöneticilerin topluma karşı sorumluluklarını yerine getirmelerini sağlar.

Bu kavram, yönetimde şeffaflık, açıklık, etkinlik ve güvenilirlik gibi temel ilkelere dayanan bir yönetim anlayışının temelini oluşturur. Bu nedenle, hesap verebilirlik demokratik yönetim sistemlerinde önemli bir prensip olarak kabul edilmekte ve uygulanmaktadır (Bovens, 2007:449).

Ancak, süreç odaklı yönetim anlayışının hâkim olduğu bürokratik yapılar içerisinde, hesap verebilirlik ve denetim hedeflerine ulaşmak zordur. Aşırı bürokratik kurullarla donatılmış bir yönetim anlayışı, işlerin asıl amacından sapmasına ve organizasyon içindeki formelleşmenin artmasına neden olacaktır. İnisiyatif almak yerine katı kurallara sıkı sıkıya bağlı kalmayı amaç edinen bir yapıda, çalışanlar kurumsal hedeflerden ziyade, kuralların gerektirdiğini yerine getirmeye odaklanacaktır.

Bu nedenle, etkili bir hesap verebilirlik sağlamak için yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının temel prensipleri olan verimlilik, etkinlik, kalite, vatandaş merkezli yaklaşım, esneklik, yerellik, performans odaklılık ve iyi yönetim gibi değerlerin benimsenmesi şarttır. Özetle, geleneksel "idare" yerine "yönetim" anlayışının yönetimde hakim olması gerekmektedir.

2.7. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Denetim İlişkisi

Kamu yönetiminde “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik”, demokratik yönetimin temel bileşenleri olarak öne çıkmaktadır. Bu değerler, etkin bir devlet yapısının oluşturulmasında kritik rol oynamaktadır. Ancak, bazı güçlükler bu değerlerin uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Şeffaflık, kamu kurumlarının faaliyetlerinin, kararlarının ve süreçlerinin açık bir şekilde vatandaşlara sunulmasıdır. Bu, kamuoyunun bilgiye erişimini kolaylaştırır.

Kamu yöneticilerinin, yaptıkları işlemler ve aldıkları kararlar konusunda sorumluluk taşımasıdır. Bu, güvenilir bir yönetim anlayışını pekiştirmektedir. Şeffaflık ve hesap verebilirlik, demokratik yönetim anlayışının temel taşlarıdır. Bu değerler, vatandaşların yönetime katılımını teşvik etmektedir. Bu değerler, kamu hizmetlerinin kalitesini artırır ve yöneticilerin performansını değerlendirme imkânı sunar. Bürokratik süreçler, şeffaflığı ve hesap verebilirliği zorlaştıracak şekilde karmaşık ve yavaş işleyebilir.

Değişime karşı direnç, şeffaflık ve hesap verebilirlik uygulamalarını sekteye uğratabilir. Yetersiz bütçe ve insan kaynağı, şeffaflık ve hesap verebilirlik uygulamalarını olumsuz etkileyebilir. Kamu çalışanlarının bu değerler konusunda yeterince eğitim almaması, uygulamada zorluklar yaratabilir.

Şeffaflık ve hesap verebilirlik, kamu yönetiminde kritik öneme sahip değerlerdir. Ancak, bürokratik engeller ve yapısal sorunlar, bu değerlerin etkin bir şekilde uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, kamu yönetiminde bu değerleri güçlendirmek için reform ve iyileştirme çalışmalarının yapılması gerekmektedir.

Rosenbloom (1998) tarafından belirtilen, kamu yönetiminde hesap verebilirliğin beklenen seviyelerde olmamasının çeşitli sebepleri arasında; uzmanlık bilgisinin artışı ve bunun sonuçları, tam zamanlı çalışma koşullarının getirdiği avantajlar, kamu personel sisteminin korumacı yapısı, bürokrasinin kendi mekanizmalarıyla denetlenmesi, koordinasyon eksikliği, siyasi yönlendirme ve liderlikteki aksaklıklar, kurumların yapısal ve fonksiyonel karmaşıklığı, ve kamu işlerinin özel sektöre ihale edilmesi gibi etkenler, etkin hesap verebilirlik önündeki başlıca engeller olarak sıralanmaktadır.

Kamusal organizasyonların içinde buldukları ekonomik, sosyal ve politik çevredeki değişimler, hesap verebilirlik açısından ciddi riskler yaratmaktadır. Bu değişimin bir yansıması olarak, kamu kurumlarının ve yürüttükleri işlerin büyümesi ve karmaşıklığın artması, hesap verebilirlik ile denetim ilişkisini daha da mühim kılmaktadır (Tortop vd., 2012: 159).

Kamu yönetim sistemlerinde her geçen gün artan öneme sahip olan cevap verme yeteneği ve şeffaflık gibi kavramlar, uygun kurumsal ve kültürel ortamın oluşturulmasına katkıda bulunarak demokratikleşme sürecini güçlendirmektedir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımında, hesap verebilirliğin temel amacının hataların tespit edilmesinden ziyade, şeffaflık aracılığıyla kamu hizmet sağlayıcıları ile vatandaşlar arasında doğrudan bir sorumluluk ilişkisi kurarak kamu sektörünün performansını yükseltmek olduğu kabul edilmektedir (Dubnick, 2005:128).

Kamu gücünü ve buna bağlı yetkileri ile kaynakları kullanan aktörlerin, eylemlerinin sonuçları hakkında yasama organları ya da denetleyici kurumlar yerine doğrudan halka hesap verme yükümlülüğü, demokratik sorumluluk anlayışının temel bir bileşenidir ve demokratikleşme sürecinin önemli bir göstergesi olarak kabul

edilmektedir. Ancak, bu tür denetim mekanizmalarının her siyasal sistemde geçerli ve etkili olduğunu varsaymak doğru değildir. Zira hesap verebilirliğin araçları ve işleyişi, devlet ile toplum arasındaki ilişkinin doğası ve yönüne bağlı olarak farklılık göstermektedir.

Kamuoyu denetiminin, sivil toplumun güçlü olduğu ve demokrasinin kurumlarıyla entegre edildiği siyasal sistemlerde daha etkili olduğu aşikardır. Bununla birlikte, katılımcı demokrasi ve demokratik bilincin yeterince gelişmediği, sivil toplumun olgunlaşmadığı toplumlarda, kamuoyu denetiminin tek başına etkili bir hesap verme aracı olması beklenemez.

Şeffaflık ve katılımcılık gibi yönetim ilkeleri, demokratik hukuk devletini pekiştirse de, bu ilkelerin yaptırım olmadan hesap verme sorumluluğunu sağlamada yeterli olması zordur (Başpınar 2004: 35-36).

Yetki ve kaynak kullanımında bulunan kişi veya mercilerin kararlarının ve faaliyetlerinin sonuçlarının yetkili otoriteler tarafından kontrol edilip denetlenmesi, demokrasinin temel zorunluluklarından biridir. Bu zorunluluk, denetim kurumlarının kamusal hesap verebilirliğin bir güvencesi olarak kabul edilmesinin temelini teşkil etmektedir. Kamu yönetimi disiplininin tarih boyunca, hesap verebilirlik ile denetim arasındaki ilişkinin değişken olduğu görülmüştür. Yeni kamu yönetimi paradigmasında ise, denetim ve hesap verebilirlik kavramlarının yanı sıra bu terimler arasındaki ilişki de yeniden şekillendirilmektedir (Belli, 2014, s. 113).

Siyasi iktidar ile kamu yönetimi arasındaki sorumluluk ilişkisinin zayıflaması, bürokrasinin kamu politikalarını hazırlama, kararlaştırma ve uygulama süreçlerindeki etkinliğinin artması ve kamu hizmet anlayışının nitelik ve kapsamındaki evrim, hesap verebilirlik anlayışının çok boyutlu ve karmaşık bir yapıya bürünmesine yol açmaktadır.

Mali sorumluluk tespitinin ötesinde, sunulan hizmetlerin etkinliği ve uygulanan programların başarısının değerlendirilmesi gibi işlevleri de içerecek şekilde hesap verebilirlik kavramı genişlemiştir ve denetim olgusunun kapsamı ve doğası da bu yönde evrilmektedir (Peters, 2007:120).

Geleneksel hesap verebilirlik anlayışında girdilere ve süreçlere odaklanılırken, hataların ve usulsüzlüklerin tespiti gibi sınırlı bir denetim faaliyeti yürütülmeyle; yeni kamu yönetimi paradigması altında, sonuç odaklı hesap

verebilirlik, hataların tespitine ek olarak süreçlerin iyileştirilmesi ve sonuçların optimizasyonunu da içermektedir.

Hiyerarşik ve kurallara dayalı denetimden performans ve kamuoyu odaklı çok boyutlu denetime geçiş, performans denetimi gibi çağdaş denetim metodolojilerinin benimsenmesini gerektirmektedir. Bu dönüşüm, kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin yeni boyutlarını zorunlu kılmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesiyle, özel sektör yönetim teknik ve araçlarının kamu kurumlarına adapte edilmesi, hesap verebilirlik ile denetim ilişkisini güçlendirmiştir. Bu yaklaşım, artan teknik bilgi ve uzmanlık ihtiyacı göz önünde bulundurulduğunda, kamusal yetki ve kaynakların kullanımında şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması açısından denetim kurumlarının rolünü daha da önemli hale getirmiştir (Eryılmaz, 2014, s. 58).

Kamu denetimi alanındaki bu dönüşüm, “yüksek denetim kurumlarının, kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarına ne derece ulaştıklarını sorgulamalarını derinleştirdiği ve bu amaç doğrultusunda kurumların hedeflerini, stratejilerini, plan ve programlarını değerlendirerek sonuçlara ulaşip ulaşılmadığını ortaya koymaya çalıştığı” bir süreci beraberinde getirmiştir (Köse, 2007:132).

Öte yandan, kamu işletmeciliği yaklaşımı ve girişimci yönetim uygulamaları, kurumsal inisiyatifi destekleyerek dışsal kontrol ve denetim faaliyetlerinin azaltılmasını teşvik etmektedir. “Kamusal hesap verebilirliğin, yukarıdan aşağıya işleyen hiyerarşik ve katı bütçe denetimlerine dayalı yapıdan, esneklik, katılımcılık ve iş birliğinin öne çıktığı, yatay sorumluluk ilişkilerinin belirleyici olduğu bir yapıya geçiş sürecini hızlandırdığı” gözlemlenmiştir (Haque, 2007:121).

Bu bağlamda, kamu denetim sistemleri de merkezîyetçilikten uzaklaşarak, iç kontrol ve iç denetim mekanizmalarının etkinliğini artıran bir yapıya doğru evrilmektedir.

Kamu yönetim sistemlerinde gelinen aşamada, kamu kurumlarının finansal işlemlerinin yasalara uygunluğu ve mali tabloların doğruluğunun belirlenmesi kadar, bu işlem ve hesapların oluşturulduğu mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin mantıklı yapısı ve bunların verimli ile etkin bir biçimde çalışıp çalışmadığının tespiti de büyük bir önem arz etmektedir (Maliye Bakanlığı, 2004:65).

Her bir kurumun kendi iç kontrol ve iç denetim mekanizmalarını sağlam bir şekilde oluşturması ve işletmesi, yüksek denetim kurumları tarafından bu süreçlerin denetlenmesi en uygun yöntem olarak kabul edilmektedir. Böylelikle denetim, sadece hataları ve usulsüzlükleri tespit eden bir faaliyet olmanın ötesine geçerek, kamu sektörünün performansını artırma ve risk yönetimini entegre etme açısından da işlevsel bir araç haline gelmektedir (Köse, 2007:79).

2.8. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Önemi

Demokratik toplumlarda, yöneticilerin ve kamusal kurumların aldıkları kararlardan ve yaptıkları eylemlerden dolayı sorumlu tutulmaları ve bunun için hesap vermeleri beklenir. Hesap verebilirlik aynı zamanda şeffaflık ve açıklık ilkesini de içerir. Artan uzmanlaşma ve profesyonellik çerçevesinde, kamu hizmetlerinin sunulmasında vatandaşların, hizmet sağlayıcılarına etkin bir denetim süreci uygulamaları elzemdir (Balcı, 2003:28).

Kamusal kurumların ve yöneticilerin aldıkları kararların gerekçelerini ve süreçlerini açık bir şekilde paylaşmaları, toplumun bu kararlara etkisi olan tarafların fikirlerini alması ve bu süreci izleyenlerin bilgilendirilmesi hesap verebilirliğin bir parçasıdır. Hesap verebilirlik, demokrasinin temel prensiplerinden biri olan hesaplama ve denetim mekanizmalarının işlemesi açısından da önemlidir. Yöneticilerin ve kamusal kurumların hesap verebilir olmaları, toplumun bu kurumlara güven duymalarını ve demokratik sürecin daha şeffaf ve katılımcı bir şekilde işlemesini sağlar. Bu nedenle, hesap verebilirlik demokratik toplum düzeninin temel taşlarından biridir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:23).

Hesap verebilirlik, yeni kamu yönetimi paradigmasında, kamusal yetkilerin kötüye kullanımını ve istismarını engellemek, kamu kaynaklarının yasalara uygun biçimde yönetilmesini sağlamak ve sürekli öğrenmeyi teşvik etmek amacıyla temel bir yapısal işlev görmektedir (Balcı, 2003:21, Ateş, 2008:36).

Kamu gücünü elinde bulunduran bireylerin, gerçekleştirdikleri faaliyetlerden dolayı sorumluluklarını yerine getirmeleri, demokrasi anlayışının bir yansımasıdır (Ateş, 2008:122-113).

Demokratik rejimlerde halk, serbestçe siyasi liderlerini seçme hakkına sahiptir. Bu durum, egemenliğin seçim mekanizmaları aracılığıyla siyasi temsilcilere

devredilmesini sağlar. Seçilen temsilciler, yürütme erkinin başını oluşturan hükümeti belirlerken, hükümet ise kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için yetkilerini kamu görevlilerine aktarır.

Kamu görevlileri bu yetkileri kullanarak kamu hizmetlerini yürütürler. Bununla birlikte, bu sistem demokratik idarenin daha etkin işlemesi için yeterli değildir. Kamu görevlilerinin, hiyerarşik üstlerine, seçilmiş politikacılara, kamu hizmetlerinden yararlananlara ve vergi veren vatandaşlara karşı sorumluluklarını ifa etmeleri zorunludur (Quirk, 1997:75).

Hesap verebilirlik, kötü yönetim pratiklerine karşı bir koruma kalkanı olarak işlev görmektedir. Başka bir ifadeyle, hesap verebilirliğin etkin bir şekilde sorgulanabilir olması, kayırmacılık, rüşvet, yolsuzluk ve benzeri sakıncalı eylemlere karşı bir güvenlik ağı oluşturmanın kritik bir unsuru haline gelmektedir. Bu, caydırıcılığın yanı sıra, bireylerin iç denetim mekanizmalarını güçlendirme rolüne de katkıda bulunmaktadır (Ateş, 2008:110-112).

Modern devlet yapılarında yöneticilerden, kanunlara ve kamu politikası kararlarına doğruluk ve bağlılıkla uymaları, kötü idare uygulamalarını engellemeleri ve kamu yararını önceliklendirmeleri gibi sorumlulukların yerine getirilmesi beklenir. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, demokrasinin bir zorunluluğu olarak kamu yönetimine olan güveni pekiştirmekte, gerçekleştirilen işlerin etkinliğini artırmakta ve kötü idare uygulamalarına karşı önleyici bir rol oynamaktadır (Bovens, 2003:24).

Hesap verebilirlik alanında amaçlanan sonuçlara erişebilmek adına gerçekleştirilen eylemlerin ve performansın ne derece başarılı olduğunun değerlendirilmesi de önem taşımaktadır. Hesap verebilirlik, kamu görevlileri için yalnızca bir denetim aracı olmakla kalmayıp, aynı zamanda bir koruma özelliği de taşımaktadır. Uyulması gereken standartlar ve ilkeler önceden tanımlanarak kamu yöneticilerine iletilir (Ateş, 2008:125).

Son olarak, hesap verebilirlik; şeffaflık, duyarlılık ve yanıt verme ilkeleriyle desteklenerek hükümete olan güveni artırma ve idareciler ile idare edilenler arasında bir bağ kurma işlevini yerine getirmektedir (Bovens, 2005:29).

Kurum içerisinde hesap verebilirlik anlayışının benimsenmesi, kuruma duyulan güveni pekiştirmekte ve adil bir yönetim yapısının oluşmasına katkıda

bulunmaktadır. Bu yaklaşım, karar vericiler ile uygulayıcılar arasındaki uyumsuzlukları gidermekte, örgütsel adalet algısını güçlendirmekte ve çalışanların kuruma olan bağlılığını artırarak, daha motive ve verimli çalışmalarını teşvik etmektedir (Uslu, 2023:24-26).

2.9. Hesap Verebilirliğin Önündeki Engeller

Hesap verebilirliğin yeterince sağlanamamasının ana sebepleri arasında, kamu görevlilerinin güvenceli ve kalıcı pozisyonları, kamu bürokrasisinin karmaşık ve teknik niteliklere sahip yapısı, kurumların geniş çaplı ve çok işlevli oluşları, toplum tarafından yapılan denetimin ve siyasi liderlerin etkinliğinin kısıtlı olması gösterilebilir. Rosenbloom (1998) tarafından belirtilen, kamu yönetiminde arzu edilen düzeyde hesap verebilirliğin sağlanmasını engelleyen faktörler aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- Teknik bilginin özel uzmanlık gerektiren düzeyde artması,
- Sürekli tam zamanlı istihdamın yaygın uygulanması,
- Mevcut kamu personel rejiminin koruyucu yapısı,
- Bürokratların bürokratik yapı içindeki etkin güçleri,
- Koordinasyon süreçlerinde yaşanan hatalar ve eksiklikler,
- Siyasi aktörlerin hatalı yönlendirmeleri ve liderlik eksiklikleri,
- Kurumların iç içe geçmiş karmaşık yapıları,
- Kamu yönetiminin geniş ölçek ve işlevsel büyüklüğü,
- Kamusal hizmetlerin ihale yöntemiyle özel sektöre devredilmesi.

Eryılmaz (2010) tarafından kamu yönetiminde hesap verebilirliğin önündeki diğer engeller aşağıdaki gibi tanımlanmıştır:

- Kurum ideolojisinin ve eski alışkanlıkların devam etmesi,
- Kamu kurumlarında kapalılık anlayışının sürdürülmesi,
- Şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının yeterli düzeyde olmaması,
- Uygulamada özerklik kavramının farklı yorumlanması.

Balcı (2003) ise hesap verebilirliği kısıtlayan faktörleri şöyle sıralamaktadır:

- Politikacıların yeteri kadar bürokratların kontrolünü sağlayamaması,

- Kamu görevlilerinin, kaynakları rantabl kullanmaları, kamuoyunu göz ardı etmeleri,
- Anti-demokratik uygulamaların varlığı,
- Verimsizlik ve israf odaklı yönetim anlayışının uygulanması,
- Bürokrasideki gizliliğin mevcut olması.

Bu bölümde, cumhurbaşkanı hükümet sisteminde hesap verilebilirliğin önemini vurgulamak kamu yönetiminde hesap verebilirliğin esasları ile Türkiye'deki durumu karşılaştırılmıştır. Cumhurbaşkanının hesap verilebilirliğinin nasıl sağlandığı ve bu konuda hangi mekanizmaların kullanıldığı üzerine odaklanarak kapsamlı bir analiz yapılmıştır.

Bu bağlamda, cumhurbaşkanının halka karşı görevlerini yerine getirmesindeki hesap verilebilirlik kavramı detaylı bir şekilde ele alınmış, çalışma, cumhurbaşkanının halka karşı sorumluluklarını yerine getirmesi ve hesap verilebilir olması konusunda yapılması gerekenlerin belirlenmesine de odaklanmıştır.

Hesap verebilirlik, kamunun kaynaklarının etkili ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamanın yanı sıra, demokratik ilkelerin güçlenmesine de katkı sağlamaktadır. Ayrıca, bu bölümde hesap verebilirliğin kamu yönetimindeki temel ilkeleri ve prensipleri de ele alınarak, konunun genel çerçevesi çizilmiştir.

Sonuç olarak, bu çalışma Türkiye'nin hesap verilebilirlik alanındaki zayıf noktalarını belirlemek ve uluslararası standartlara uyum sağlamak için hesap verilebilirliğin önündeki engeller ve atılması gereken adımlar ortaya koyulmuştur.

3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

3.1. Hükümet Sistemleri

Anayasa Hukuku'nun en temel konularından birini ihtiva eden hükümet sistemleri, devletlerin ellerindeki güçlerin aralarındaki ilişkiye bağlı olarak sınıflandırması yapılmaktadır. Hükümet sistemleri incelenirken, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiden yola çıkılmaktadır. Hükümet sistemleri, erkler (kuvvetler) birliği sistemleri ve erkler (kuvvetler) ayrılığı sistemleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Hükümet sistemleri anayasa yazılırken kurucu iktidar tarafından yapılan bir tercih olarak karşımıza çıkmaktadır. Yani kurucu iktidarın karara bağladığı bir konu olarak gündeme gelmektedir. İlk olarak hükümet sistemi noktasında kuvvetler birliğinin mi yoksa kuvvetler ayrılığının mı tercih edileceğine karar verilmesi gerekmektedir. Burada yeniden bir seçim yani tercih ortaya çıkacaktır.

Güçler yasama altında toplandığında Meclis hükümeti sistemi gündeme gelirken, yürütme altında toplandığında diktatörlükten söz edilmektedir. Yürütme nezdinde güçler toplandığında, güçler devlet başkanına ait irade etrafında toplanmaktadır. Burada demokratiklikten uzak ve güçler birliği sistemi temelinde bir yapıdan bahsetmek mümkün olmaktadır (Gözler, 2015: 73-82).

Diğer taraftan kurucu iktidar güçler ayrılığına karar verdiği takdirde, başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve parlamenter sistem gibi sistemler ortaya çıkmaktadır. Yasama, yürütme ve yargının birbirlerinden ne ölçüde ayrılacaklarının belirlenmesi hangi hükümet sisteminin seçileceğinin de belirlenmesine önayak olmaktadır.

Yumuşak güçler ayrılığı söz konusu olduğunda parlamenter sistem ve sert güçler ayrılığında ise başkanlık sistemi ön plana çıkmaktadır. Yarı başkanlık sisteminin kökenleri ise Fransa'da atılmıştır. Burada iki sistemin avantajlarını arttırmak ve dezavantajlarını azaltmak amaçlanmıştır (Gözler, 2015: 82-101; Erdoğan, 2010: 205; Özbudun, 2000: 329).

3.1.1. Anlam bakımından incelenmesi

Hükümet sistemlerine bakıldığında, ülkeler adına demokratik yönetimi sağlama noktasında görev üstlenen bir yapıyı içerdikleri görülmektedir. Bu noktada hükümet sistemleri, yasama-yürütme arasındaki ilişkinin ortaya konması açısından ön plana çıkmaktadır (Kalkar ve Yemen Öcal, 2019:69).

Hükümet sistemlerinden kuvvetler ayrılığı ilkesi, gerek kamu hukukunda ve gerekse siyasal bilimlerde sıkça tartışmalara yol açmış bir konu niteliğindedir (Turhan, 1989: 3-4).

3.1.2. Türler bakımından incelenmesi

Hükümet sistemleri kendi içerisinde erkler birliği sistemi ve erkler ayrılığı sistemi şeklinde iki ana kategoride ele alınmaktadır. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında ise erkler ayrılığı ve erkler birliği de kendi bünyesinde sınıflandırılmaktadır.

Erkler yani kuvvetler birliği sistemi de kendi içerisinde sınıflandırılmaktadır;

- Yürütmede birleşme:
 - ✓ Mutlak Monarşi,
 - ✓ Diktatörlük,
- Yasamada birleşme:
 - ✓ Meclis Hükümeti Sistemi şeklindedir.

Monarşi yönetimi, bir kişinin yasalara uygun yönetimi anlamına gelmektedir. Monarşi yönetimini elinde bulunduran kişiye Monark adı verilmektedir. Monarşi yönetimi de kendi içerisinde çeşitleri olan bir yönetim şeklidir. Mutlak monarşi, tüm iktidar bir tek kişide toplanmaktadır. Bu kişiye mutlak monark adı verilmektedir. Monark her şeyin, herkesin efendisi konumunda olmaktadır. Genellikle monarkın mutlak monarşideki otoritesi baba figürünün aile içerisindeki otoritesine benzetilmektedir.

Diktatörlük terimi genellikle çok partili, adil ve özgür seçimlerin olmadığı, tek bir liderin veya küçük bir grup insanın mutlak güce sahip olduğu siyasi rejimleri tanımlamak için kullanılır. Bu tür rejimlerde, bireylerin temel hak ve özgürlükleri sınırlıdır ve siyasi muhalefet genellikle bastırılır. Diktatörlükler, otoriter yönetim

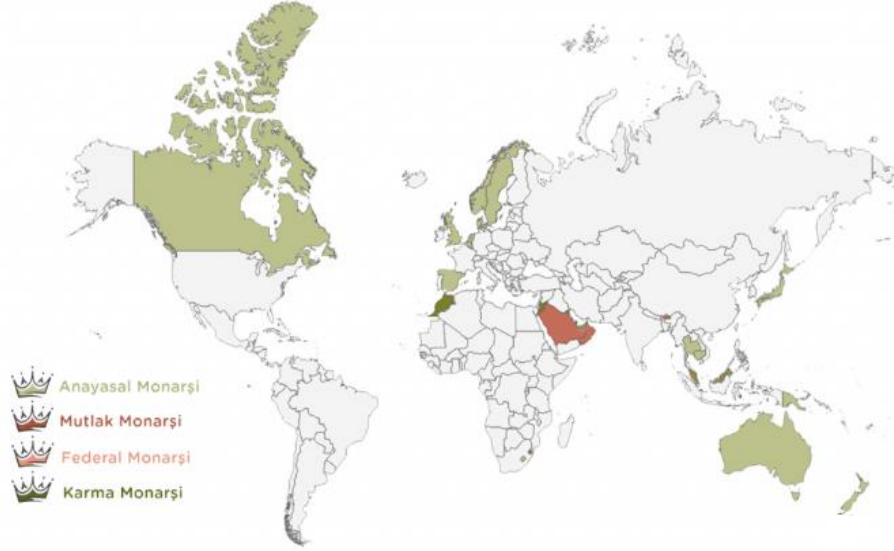
biçimleri arasında yer alır ve sık sık medya üzerindeki kontrol, ifade özgürlüğünün kısıtlanması ve katı yasalarla karakterize edilir.

Diktatörlüklerin farklı türleri olabilir; bunlar arasında askeri diktatörlükler, monarşiler ve ideolojik rejimler gibi çeşitli şekiller mevcuttur. Son yıllarda diktatörlükler ve demokratikleşme arasındaki ilişkiye duyulan ilginin artmasının birkaç temel nedeni vardır. Öncelikle, farklı diktatörlük tiplerinin, tutulduğu ideolojik ve yönetim biçimlerine göre demokratikleşme süreçleri önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Bazı diktatörlükler, daha otoriter ve baskıcı bir yönetim tarzı benimserken, diğerleri belirli sosyal ve ekonomik reformlar sonucunda demokratikleşmeye daha açık hale gelebilir.

Diktatörlükler, askeri, totaliter, parti tekeli gibi farklı sınıflara ayrılabilir. Her biri, yönettikleri toplumların siyasetine ve sosyal yapısına farklı etkiler yapar. Totaliter rejimler genellikle daha sert ve baskıcıdır, bu da demokratikleşme süreçlerini zorlaştırır. Ancak, bazı askeri veya otoriter rejimler, ekonomik başarılarla ilgili olarak toplumda baskıyı azaltabilir ve reform taleplerine duyarlılık gösterebilir (Sayarı ve Bilgin, 2015: 46-47).

1924 Anayasası'nın hazırlanmasında, çeşitli ülkelerin anayasalarının incelenmesi önemli bir rol oynamıştır. Özellikle Polonya'nın meclis hükümeti sistemi ile Fransız parlamenter hükümet sistemi, Türkiye'nin yeni anayasa taslağına büyük katkı sağlamıştır. Ancak, bu anayasaların doğrudan tercüme edilerek kabul edilmemesi, Türkiye'nin kendine özgü bir hükümet sistemi geliştirmesine zemin hazırlamıştır.

1924 Anayasası ile birlikte, yürütme yetkilerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ve meclis içerisinde seçilen Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar tarafından kullanılacağı bir sistem benimsenmiştir. Bu durum, meclis hükümeti sisteminin tercih edilmesine neden olmuştur. Böylece, yürütme ve yasama organları arasındaki etkileşim güçlendirilmiş, TBMM'nin otoritesi ön plana çıkarılmıştır. Bu anayasa ile, Türkiye'nin siyasi yapısı ve yönetim anlayışı, dönemin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde yeniden şekillendirilmiştir (Özbudun, 2014:182).



Şekil 3.1: 2022 Yılında Monarşi ile Yönetilen Ülkeler

Kaynak: (<https://www.verikaynagi.com/blog/2022-yilinda-monarsi-ile-yonetilen-ulkeler/>)

Türkiye'de Meclis hükümeti sistemi incelendiğinde, TBMM'nin açılmasından Cumhuriyet'in ilanına değin uygulanan bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Yasama ve yürütme yetkisi TBMM'ye aittir. Yani güçler birliği ilkesi esastır. (Doğan, 2022: 26-28). Burada;

- Meclis başkanı aynı zamanda hükümetin de başı konumundadır.
- Güçler birliği olduğundan dolayı tam demokratik kabul edilmemektedir.
- Bu sistemde bakanlar meclis içerisinde seçilmektedir.
- Hükümet bunalımları bakanların meclis içerisinde tek tek seçim yapılmasından dolayı ortaya çıkmaktadır.

Çizelge 3.1: Erklar (Kuvvetler) Ayrılığı Sistemi

Sert kuvvetler ayrılığı	Yumuşak kuvvetler ayrılığı
Başkanlık Sistemi	Parlamentar Sistem

Başkanlık Sistemi, sert kuvvetler ayrılığı sistemi içerisinde tanımlanırken bazı özellikler ön plana çıkmaktadır. Bunlar (Uluşahin, 1999 : 30);

- Başkanın doğrudan ya da benzeri bir biçimde halk tarafından seçilmesi,
- Yürütmenin tek kişiden meydana gelmesi,
- Yürütmenin belli bir dönem için seçilmesi ve yasamanın güvenine dayanmaması şeklindedir.

Modern anlamıyla kuvvetler ayrılığı anlayışının kökenleri büyük ölçüde İngiliz filozof John Locke ve Fransız düşünür Baron de Montesquieu'nun çalışmalarına dayanmaktadır. Kuvvetler Ayrılığı (veya Erkler Ayrılığı), Fransız filozof Montesquieu'nun (1689-1755) önemli bir felsefesidir. Bu kavram, Montesquieu'nun 1748'de yayımladığı "The Spirit of the Laws" (Hukukların Ruhu) adlı eserinde detaylı bir şekilde ele alınmıştır (Montesquieu, 2017)

Montesquieu, devletin gücünün tek bir kişinin ellerinde toplanmaması gerektiğini savunur. Bu nedenle, ülkenin gücünü üç ana kuvvetten oluşan bir sistemde dağıtmalıdır, bunlar yargı, yasama ve yürütmedir. Bu üç gücün birbirini dengelemesi, her birinin diğerine karşı bir kontrol mekanizması olması, demokratik bir hükümetin temelidir.

Bu sistem, Montesquieu'nun düşünce dünyasında önemli bir yer tutar ve birçok modern demokrasi hukukunun temelini oluşturmuştur. Bu ayrılık, hükümetlerin aşırı güç kazanmalarını önlemeye yardımcı olur ve demokratik dengeyi sağlar. Montesquieu, erkler ayrılığı konusunda kişi hak ve özgürlüklerini garantiye almak adına kuvvetler ayrılığı ilkesini savunan ilk düşünürlerdendir (Teziç, 2004: 388).

Montesquieu, John Locke'un aksine, kuvvetler ayrılığı bünyesinde, yasama, yürütmenin yanı sıra yargı unsurunu da kabul etmektedir (Teziç, 2004:389).

Montesquieu'ye göre yasama kuvveti; hem geçici hem de sürekli kanunlar oluşturmayı, eski kanunları düzeltmeyi veya yürürlükten kaldırmayı içermektedir. Yürütme kuvveti, idarecilerin elçi yollaması, savaş veya barışa karar vermesi, istilaları önlemesi, elçi kabul etmesi ve güvenliği kurmasını kapsamaktadır. Son olarak yargı kuvveti ise uyuşmazlıkları yargılama ve suçlu olanları cezalandırmayı bünyesinde barındırmaktadır (Gözler, 2001: 83).

Montesquieu'nün düşünce sisteminde özgürlük ılımlı hükümetlerde görülmektedir. Özgürlük ancak gücün kötüye kullanılmadığı durumlarda gündeme gelmektedir. Bunun yanında, geçmişten günümüze güce sahip olanlar bunu kötüye kullanışlardır. Bu noktada ancak kuvvetin kuvveti durdurması beklenmektedir. Her ne kadar yasama ile yürütme birleşse de tam bir özgürlükten söz etmek mümkün değildir. Bu nedenle de yasama ve yürütmenin birbirinden ayrı olması sayesinde özgürlük gündeme gelmektedir (Akyılmaz, 1995 :55).

Yukarıda da ifade edildiği gibi bir devlet içerisinde yargının yasama ve yürütmeden ayrılması mecburidir. Eğer yasama ve yürütme gücü tek elde toplanırsa burada özgürlüklerden söz edilememektedir. Yargının yürütme erkine de sahip olduğu bir sistemde kişilerin özgürlükleri de hayatları da tehlike altındadır (Göze, 1982 : 220).

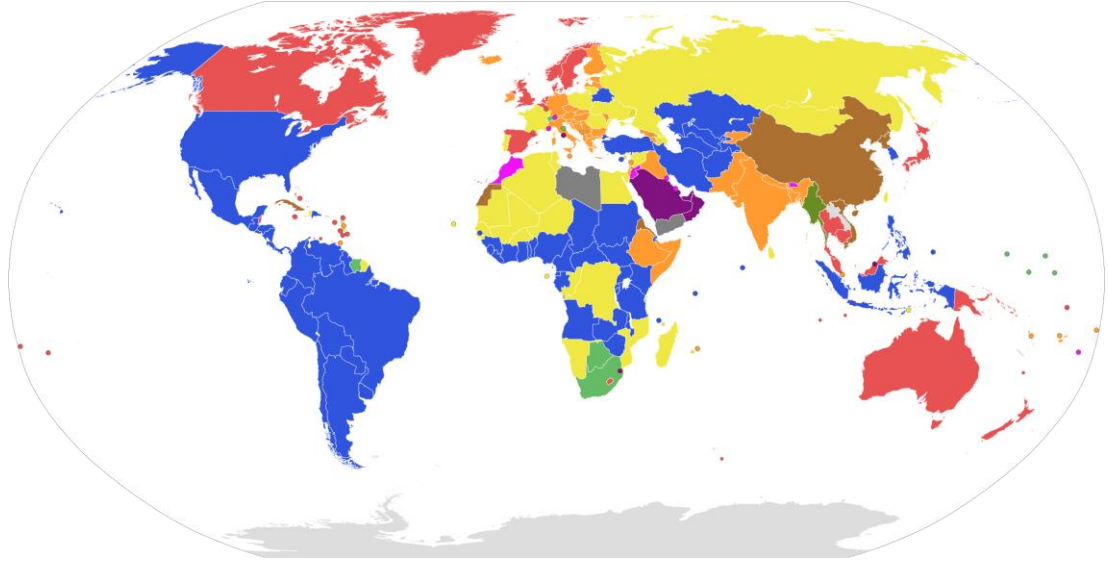
Güçler ayrılığı ilkesine Montesquieu'nün getirmiş olduğu yenilik incelendiğinde, özgürlüğün güvencesi olarak güç sahipleri olan iktidarların ayrılmasının zorunlu olduğu görülür (Akbay, 1958 : 209). Burada güçler ayrılığının özgürlüklerin garanti altına alınması için en önemli araç olduğu savunulmaktadır.

Başkanlık sistemi, ilk defa 1787 tarihli ABD Anayasasında Filadelfiya'da toplanan Kurucu Meclisin görüşmeleri sonucunda oluşturulmuştur. Başkanlık sistemi, parlamenter sistemden farklı olarak, yasama ve yürütme organlarının ayrı olduğu ve başkanın yasama organı tarafından seçilmediği bir sistemdir.

Başkan, yürütme organının başı olup, yasama organı olan Kongre'den bağımsız olarak seçilir ve yürütme yetkisini kullanır. Ayrıca, başkanlık sisteminde başkanın kendi siyasi iradesi ve yetkileri vardır ve yasama organı ile olan ilişkisi farklıdır.

Başkanlık sisteminde başkan, kendi kabinesini oluşturur ve bu kabineyi yasama organı onaylamaz. Bu nedenle, başkanlık sistemi, parlamenter sistemden daha güçlü ve merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahiptir.

Başkanlık sistemi, ABD'nin yanı sıra diğer bazı ülkelerde de uygulanmaktadır. Ancak, başkanlık sistemi her ülkeye uygun olmayabilir ve ülkenin tarihi, kültürel ve siyasi yapısına uygun bir yönetim sistemi seçilmesi önemlidir (Özer, 2009: 169-174).



■ Tam başkanlık sistemli cumhuriyetler ²	■ Yarı başkanlık sistemli cumhuriyetler ²
■ Parlamento güvenine tabi olan veya olmayan, yasama organı tarafından seçilen veya atanan bir yürütme başkanının bulunduğu cumhuriyetler.	■ Parlamenter sistemli cumhuriyetler ²
■ Parlamenter anayasal monarşiler	■ Ayrı bir hükümet başkanına sahip olan ancak kraliyet ailesinin hâlâ önemli bir yürütme ve/veya yasama yetkisine sahip olduğu anayasal monarşiler
■ Mutlak monarşiler	■ Tek parti devletleri
■ Anayasal hükümlerin askıya alındığı ülkeler (Örneğin askerî diktatörlükler)	■ Yukarıdaki sistemlerin hiçbirine uymayan ülkeler (Örneğin geçici hükümetler).

Şekil 3.2: Başkanlık Sistemi ile Yönetilen Ülkeler

Kaynak: (<http://www.akyazihavadis.com/baskanlik-sistemi-nedir-hangi-ulkelerde-vardir-38012.html>)

Başkanlık sisteminde asli ve tali unsurlar söz konusu olmaktadır. Asli unsurlara bakıldığında, yürütme organı tek kişiden oluşmaktadır. Meşruluğunun kaynağı ise halktan gelmektedir. Bu durum başkanlık sisteminin zorunlu özelliği olmasına karşın, belirleyici bir şart olmamaktadır.

Örneğin; İrlanda ve Bulgaristan Başkanları doğrudan halk tarafından seçilebilmektedir. Ancak başkanlık sistemi sapması olarak da gösterilebilmektedirler (Sartori, 1997: 114). Genellikle başkanların yetkileri sınırlıdır ve asıl yetkiyi hükümet başkanı veya başbakan gibi bir kişi veya kurum kullanmaktadır. Bu durumda başkanlar sembolik bir rol oynamaktadır ve gerçekte hükümet başkanı

ülkeyi yönetmektedir. Bu nedenle bazıları bu sistemleri demokrasinin yanı sıra başkanlık sistemi sapması olarak da değerlendirmektedir. (Uluşahin, 1999: 33).

Bir diğer asli unsur da, başkanın doğrudan ya da benzeri bir biçimde halk tarafından seçilmesidir. (Sartori, 1997: 115) Burada;

- Doğrudan seçim, araya başka herhangi bir kurum girmeden yapılan seçim şeklindedir.

Doğrudan benzeri seçim ise, hiçbir adayın oyların mutlak çoğunluğunu elde edememesi durumunda, başkanların parlamento tarafından seçilmesi ile gündeme gelmektedir.

Başkanlık sisteminde, yürütme belli bir dönem için seçilmekte ve yasamanın güvenine dayanmamaktadır. Bu unsur incelendiğinde, başkanın belirli bir dönem için seçildiği görülmektedir. Aynı zamanda, bu süre herhangi bir biçimde kısıtlanmadığı gibi, yeniden seçimi öngören hükümlerin durumuna bağlı olarak, bu sürenin bazı durumlarda uzatılması da söz konusu olmamaktadır (Lijphart, 1997: 63).

Birinci tali unsur olarak, başbakanın yasama organını feshetme yetkisinin olmaması gündeme gelmektedir. Bu unsur, iki organ arasında daha dengeli bir ilişki oluşmasını sağlamaktadır. Burada, başkanın gücü azalmakta ve yasama organının gücü artmaktadır (Özer, 2009: 177).

Bu konu hakkında bazı yazarlar, nasıl ki başkanın yasama organını feshetme yetkisi yok ise, yasamanın da başkanı feshetme yetkisi olmadığını savunmaktadırlar (Gözübüyük, 2000, s. 35).

İkinci tali unsur ise, başkanın kanunları veto edebilmesi ve bu vetonun özel çoğunluk ile aşılabilmesi hususudur. Başkan'a ait veto yetkisi ile yasama karşısında gücü artmakta ve muhalifleri aracılığıyla başkanın politikasına engel olmak isteyenlerin çabası önlenmektedir. Bunun için Venezüella'da basit çoğunluk yeterli olmaktadır (Özer, 2000: 177).

Parlamente hükümet sistemi daha ayrıntılı analiz edilmek istendiğinde, parlamente sistemin İngiltere'de doğup büyüdüğü görülmektedir. Bu sistem temeli ikili rejime dayanmaktadır. Devlet Başkanı, yürütmenin başlarından biri olup, sorumsuz ve tarafsızdır. Bakanlar Kurulu ise, sorumlu ve kolektif olan organ konumundadır (Özer, 2009: 137).

Dünyada en çok hayranlık uyandıran parlamenter sistem türü İngiltere'de uygulanmakta olan Westminster modelidir. Bu modelde, Amerika Birleşik Devletleri'nde görülen kuvvetler ayrılığının tersine, yasama ve yürütme otoritelerinin birleşmesi söz konusudur. İngiltere'de gücü hemen hemen her şeye yeten parlamentoda çoğunluğu oluşturan tek ve tutarlı bir parti liderliğinde güçlü ve istikrarlı hükümetler Amerikalı siyasal bilimcilerde de hayranlık uyandırmıştır. Parlamenter sistemin bu türünü uygulamayan Kıta Avrupası'ndaki ülkelerinin çok-particilik koalisyon hükümetleri normal bir uygulama durumuna gelmiştir (Turhan, 1993: 80).

Almanya örneğindeki gibi Avrupa'da uygulanan koalisyon hükümetlerinin çoğunun bir seçimden diğerine iktidarda kalabildiği görülmektedir. Ancak bunların da İngiliz sisteminin üstünlüğünden bir ölçüde yoksun oldukları söz konusudur.

Westminster modelinin en beğenilen özelliğini tek bir partinin hükümetin politikasından tam sorumlu olması oluşturmaktadır. Avam Kamarası'ndaki parti çoğunlukla, Walter Bagehot'un dönemine nazaran daha dayanıklı bir duruma sahip olmuştur. Günümüzde hükümetler bu sayede çoğunlukla bir seçim dönemi iktidarda kalabilmektedir. Bu sayede de hükümetin doğrudan seçmene karşı sorumluluğu sağlanmaktadır (Turhan, 1993: 85).

Yürütme organının parlamenter rejimlerde, yasama organı olan meclisin içinden çıktığı bilinmektedir. Bundan dolayı bu iki erk arasında bir çatışma yaşanması ihtimali düşüktür; bir çatışmanın yaşanması halindeyse yasamanın yürütme üzerindeki güvenoyu, yürütmenin ise yasama için vereceği fesih kararı mekanizmaları çözüm için tarafların uzlaşma yoluna gitmelerini sağlamaktadır. Böylelikle sorunları kendi içinde çözen, çatışma ve sorunlar sistemde bir tıkanıklık oluşturmayan parlamenter rejimlerde, diğer sistemlerin aksine hükümet kurma hakkı kazanan partinin her şeyi kazanamayacağı açıktır. Zira yumuşak ayrımaya göre yasama ve yürütmenin işbirliği yapmaları gerekmektedir. Bunun yanında yasamanın güvenoyu hükümetin görev süresi boyunca elzemdir.

Bu durumun sağladığı bazı olanaklar ise; yasamanın da söz sahibi olabilmesi ve muhalefet partilerinin bir kurumsal devamlılık içerisinde siyasi açıdan yürütmeyi

her an denetlemesine olanak sağlamalarıdır. Bu sebeple parlamenter sistemde seçim sonrası herkesin bir şeyler kazandığını söylemek doğru olacaktır (Altuğ, 2003: 11).

Tüm bu açıklamalar ışığında, yargı her şartta bağımsız kabul edilmektedir. Bu noktada önemli olan husus, yasama ve yürütme arasındaki ilişkidir. Yargı erki, yasama ve yürütme arasındaki uyumsuzlukların çözümüne ait bir teminat konumundadır (Özer, 2009: 140)

Kuvvetler arasında işbirliği ve dayanışma ise diğer bir unsuru oluşturmaktadır. Yasama ve yürütmenin uyumu, aralarındaki işbirliği, ilişki ve karşılıklı etkileşim mekanizmasına dayalı olarak ortaya çıkmaktadır (Gözübüyük, 2000: 29).

Bu sistem içerisinde Devlet Başkanı ile Hükümet Başkanı ayrı olmaktadır. Devlet Başkanı tarafsız ve siyaseten sorumsuz durumdadır. Hükümet Başkanına nazaran da yetkisizdir (Özer, 2009: 140).

Başbakan, Parlamenterdir. Başbakanın parlamento üyesi olması, parlamentarizmin özelliklerinden kabul edilmektedir. Bakanların parlamenter olması ise şart değildir (Lijphart, 1997: 65; Turhan, 1989: 51, 54).

3.2. Meclis Hükümeti Sistemi

Meclis hükümeti sistemi ilk olarak 1792'de Fransa'da uygulanmıştır. İsviçre'de, Weimar dönemi Alman eyaletlerinde, Baltık ülkelerinde ve Avusturya'da uygulanmıştır (Okutan, 2012:195).

1920-1923 yılları arasında faaliyet gösteren Birinci Meclis hem yasama hem de yürütme organı olarak görev yapmış ve ülkede demokratik bir yönetim modeli oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak, bu sistemde yaşanan sıkıntılar ve siyasi istikrarsızlık nedeniyle 1923'te Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte Türkiye'de parlamenter sistem benimsenmiştir.

Meclis hükümeti sisteminde, milletvekillerinin yürütme organında yer almasının avantajları olduğu kadar dezavantajları da bulunmaktadır. Avantajları arasında yasama ve yürütme organlarının işbirliği ve denetim sürecinin sağlanması, milletvekillerinin hükümet politikalarına daha fazla katılımı ve hesap verebilirliğin artması yer alırken, dezavantajları arasında ise yasama ve yürütme organlarının ayrı

olmaması nedeniyle denge ve denetleme mekanizmalarının zayıflaması ve hükümetin güçlenmesi gibi sorunlar öne çıkmaktadır.

Sonuç olarak, meclis hükümeti sistemi geçmişte bazı ülkelerde uygulanmış olsa da günümüzde genellikle parlamenter veya başkanlık sistemleri daha yaygın olarak tercih edilmektedir. Her sistemin kendi avantajları ve dezavantajları bulunmakla birlikte, önemli olan uygun bir yönetim modeliyle demokratik uygulamaların ve hukukun üstünlüğünün sağlanmasıdır (Yıldız, 2018: 116-136).

3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Türkiye'de 2017 yılından beri uygulanan bir hükümet sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır (Yıldız, 2015:40). 2017 yılında gerçekleştirilen halkoylaması ile Anayasa değişikliğinin kabul edilmesiyle birlikte uygulanmaya başlanmıştır. Bu sistemde Türkiye'ye özgü özellikler ön plana çıkmaktadır (Gül, 2017: 365; Karatepe vd., 2017: 49; Küçük, 2017: 157).

2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Türkiye'de yürütme ve yasama arasındaki denge ve denetim mekanizmalarını köklü bir şekilde değiştirmiştir. Bu değişiklikler, Türkiye'nin hükümet sistemi açısından bir dönüşüm sürecini temsil etmektedir.

Parlamenter sistemde, bakanlar yasama organına karşı sorumluyken, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'nde bu sorumluluk ortadan kaldırılmıştır. Bu durum, yürütmenin yasama üzerindeki etkisini artırarak, yürütmenin sağladığı yetkilerin genişlemesine yol açmıştır. Buna ek olarak, sistemin yarı başkanlık modeline benzer unsurlar taşımadığı belirtilmektedir. Yarı başkanlık sistemi, genellikle başkan ve başbakan arasında bir güç paylaşımını içerirken, Türkiye'deki sistemde Cumhurbaşkanı'nın yetkileri oldukça geniştir ve yürütme gücünü tek başına elinde bulundurmaktadır.

Genel olarak, bu yeni sistem, başkanlık hükümet modeli özellikleri taşımakta olup, yasama yürütme ilişkilerini yeniden şekillendirirken, yürütmenin yasama üzerindeki denetimini asgariye indiren bir yapı ortaya koymaktadır. Bu değişiklikler, Türkiye'nin siyasi yapısını ve hükümet işleyişini köklü bir şekilde etkilemiş, siyasi güç dengelerini değiştirmiştir (Özkul, 2023: 35-39).

3.3.1. Tarihsel süreç

Türk siyasal hayatın Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine değin hükümet sistemleri kronolojik olarak ele alınmak istendiğinde karşımıza Tablo 3.2 çıkmaktadır.

Çizelge 3.2: Türkiye'de Hükümet Sistemleri

<p><u>Kanuni Esasi-1876:</u> Heyet-i Mebusan ve Heyeti Ayan: Yasama organı Padişah vekiller heyeti ile yürütme yetkisini kullanmakta Vekiller Heyeti Padişah tarafından göreve getirilmekte ve alınmakta Vekiller Heyetinin sorumluluğu padişaha ait olmakta Güvensizlik oyu ve fesih söz konusu olmamakta (Tunç, 2011, s. 30)</p>
<p><u>1921 Anayasası:</u> Cumhurbaşkanı, başbakanı TBMM üyeleri arasından seçmekte Bakanlar Kurulu'nu Cumhurbaşkanı meclisin onayına sunmak durumunda Bakanlar Kurulu'nun meclisin onayına sunulması ve güvenoyu aranması 1923 değişiklikleri ile oluşmakta (Okandan, 1968, s. 32)</p>
<p><u>1924 Anayasası:</u> İkinci Meclis tarafından yapılmakta Seçilen Cumhurbaşkanı tekrar seçilebilmekte Kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı benimsenmekte (Bozok Üniversitesi, 2020)</p>
<p><u>1961 Anayasası:</u> Çift meclis uygulamasına geçildiği görülmekte Millet Meclisi ve Senato'dan oluşan bir TBMM söz konusu olmakta (Çavdar, 2004, s. 102; Baran, 2005, s. 569; Dursun, 2004, s. 380).</p>
<p><u>1982 Anayasası:</u> Bakanlar Kurulu'nu kurma ve düşürme yetkisi sivil cenaha verilmekte Yürütme organı güçlendirilmekte ve Cumhurbaşkanı güçlenmekte (Erciyes Üniversitesi, 2020, s. 4)</p>

Çizelgede görüldüğü üzere, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi uygulanmaya başlayana değin epey bir yol kat edilmiş, çeşitli denemeler yapılmış ve eksikliklerin tespitine gidilmiştir. Sistemin gereksinimleri kontrol edilmiş ve ihtiyaçların giderilmesi noktasında bazı Anayasa değişikliklerine imza atılmış, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'ne geçiş sağlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Cumhurbaşkanı'nın yargı organlarına çeşitli atamalar yapabilmesi ve dolayısıyla yürütmeyi kendi tasarrufu doğrultusunda ve yetkilerini tek başına kullanma imkânı bulunmaktadır.

Yetkilerinin yargı denetimi dışında kalmasıyla birlikte icraatlarında ve aldığı kararlardan dolayı sorumlu tutulamaması, parlamenter sistemden tamamen sapmayı

gündeme getirmektedir. Yani iki kanatlı yürütme organından sapma söz konusu olmaktadır (Kuzu, 2012: 86).

Bunların yanında, Cumhurbaşkanı'nın elinde bulundurduğu tek başına aldığı karar ve atamalar sayesinde yargı denetiminin dışında kalması ise elinde büyük bir güç tutmasına olanak sağlamaktadır. Özellikle de yargı organlarına tek başına atama yapabilmesi ve yargılanmaması önemlidir (Kotan, 2013: 107).

Cumhurbaşkanı'nın aldığı bazı kararların onaya sunulmaması, tek başına yüksek kademelerdeki kişileri ataması ve özellikle de yargı denetimine tabi olmamasından dolayı sorumlu tutulamaması, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'ne dair önemli noktaları öne çıkarmaktadır (Parsak, 2012: 6-11).

Türk tipi başkanlık modeli, Türkiye'nin tarihi tecrübeleri ve gelenekleri ile uyumlu bir yönetim anlayışı olarak savunulmaktadır. Bu konudaki görüşler arasında, tarihçi Karpat'ın açıklamaları önemli bir yer tutar. Karpat, başkanlık sisteminin Osmanlı'daki yönetim tarzı ile benzerlik taşıdığını ifade etmektedir. (Karpat, 2012:124-126):

“Türk devlet geleneğinde yürütmeye diğer organlara nazaran daha fazla yetki verilir, Türk toplumu güçlü devlet başkanı arzu eder ve güçlü lider siyasal geleneğimizde önemli bir yere sahiptir”.

3.3.2. İçerik ve yapısına ait özellikler

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ait içerik ve yapısal özellikler değerlendirilmek istendiğinde, karşımıza şu unsurlar çıkmaktadır:

- Yürütme organının tek başlılığı,
- Cumhurbaşkanı doğrudan halkın seçmesi,
- Yürütmenin yasamadan kaynaklanmaması,
- Erken genel seçimleri yenileme kararının verilmesi,
- Cumhurbaşkanı'nın parti ile ilişkisinin devam etmesi,
- Bütçe hazırlama kanun teklifinin verilmesi ve bütçe hazırlanması,
- Cumhurbaşkanı'nın cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi,
- Üst kademe yöneticilerin cumhurbaşkanı tarafından atanması,

bu özellik aracılığı ile sisteme ait nitelik belirleme unsuru da gündeme gelmektedir (Kiremitçi, 2019: 162).

Sistemin partili cumhurbaşkanı olarak ifade edilmesi, cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmemesi ile doğrudan alakalı olmaktadır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 929). Kişi, cumhurbaşkanı seçildiği halde bir partiye mensup ise buradan çekilmesi gerekmemektedir.

Normal koşullarda cumhurbaşkanı herhangi bir konu ile ilgili yasa teklifi verememektedir. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifi verme ve bütçe hazırlama yetkisine sahiptir. Bütçe teklifi Meclis tarafından kabul edilmeyebilmektedir. Böyle bir durumda ise yeniden değerlendirilmesine göre yürütme bir önceki senenin bütçesini yürürlüğe koyabilmektedir (Bektaş, 2019: 208).

Yeni sistemde yürütmeyi alakadar eden durumlarda Cumhurbaşkanı'nın kararname çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Ancak bundan istisna tutulan maddeler bulunmaktadır. Bunlar Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümleri olmaktadır. Sosyal hak ve ödevler Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenebilmektedir (Bektaş, 2019: 209).

ABD'de Kongre'nin onayı cumhurbaşkanının üst kademe yöneticileri atamaları noktasında gündeme gelmektedir. Türkiye'de ise cumhurbaşkanı doğrudan ve Meclis'in onayı olmadan üst düzey yöneticileri atayabilmektedir (Özbudun, 2015: 3).

3.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Başkanlık Sistemi ile Kıyaslanması

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin başkanlık sistemi ile arasında bazı benzerlik ve farklılıklar bulunmaktadır. Aralarındaki benzerlikler sınıflandırılmak istendiğinde (Kalkar ve Yemen Özal, 2019: 6; Küçük, 2017: 166);

- İkisinde de yürütme organı tek kişiden meydana gelmektedir. Yani yürütme yetkisi tek kişide bulunmaktadır.
- Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de başkanlık sisteminde de yürütmenin başı olarak kabul edilecek kişi halk tarafından seçilmektedir. Yani doğrudan halkın iradesi söz konusu olmaktadır.

- Bakanlar yürütmenin başına karşı sorumludurlar.
- Bakanlar Parlamento üyesi olmayanlar arasından da seçilebilmektedirler.
- Yasama ve yürütme organı birbirlerinin faaliyetlerinde bulunamamaktadırlar. Böylelikle görev dağılımı ve yetki paylaşımı açısından kesin çizgiler mevcuttur.
- Yürütme yasaları oylayamamakta veya veto edememektedir. Cumhurbaşkanı kararname ile kanun etkisinde işlem yapabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin başkanlık sistemi ile arasındaki farklara gelinecek olursa; Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının birbirlerini feshetme yetkisi bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise yasama ve yürütme organları seçimleri yenileme hakkına sahiptirler (Eren ve Akıncı, 2018:59). Ayrıca;

- Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.
- Başkanlık sisteminde üst düzey yöneticiler Başkan tarafından seçilmektedir. Ancak parlamentonun onayına tabidirler. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst düzey kamu yöneticileri ve bürokratların seçilmesi parlamentonun onayı söz konusu değildir.
- Başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanının Olağanüstü Hal (OHAL) ilan etme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı'nın OHAL ilan etme yetkisi bulunmaktadır (Zengin, 2019:19).
- Kamu tüzel kişiliği kurulmasında da bazı ayrımlar söz konusu olmaktadır. Örneğin Başkanlık sisteminde kamu tüzel kişiliği kurulması kanun ve anayasa ile yapılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu tüzel kişiliği kurulması, kanun, anayasa ve Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilebilmektedir (Zengin, 2019: 20).

3.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Avantaj ve Dezavantajları

Başkanlık sistemi, yasama organı ile yürütme organının birbirinden bağımsız olmasını sağlar ve her iki organın da kendi yetki alanında hareket etmesini temin etmektedir. Bu da güçler arasında denge ve kontrol mekanizmalarının işlemesine

olanak tanır. Örneğin, yasama organı yasaları yaparken, yürütme organının uygulamalarını denetlemekte ve gerektiğinde düzeltmeler yapabilmektedir (Güzel, 2013: 478).

Başkanlık sistemi, güç odaklarını dağıtarak tek bir kişi veya kurumun aşırı güç kazanmasını engeller ve demokratik denetimi artırır. Ayrıca, başkanlık sisteminde yargı organının da bağımsız olması, yasalara ve anayasaya olan bağlılığın korunmasını sağlamaktadır.

Sonuç olarak, başkanlık sistemi güçler ayrılığının korunmasını ve demokratik denetimin sağlanmasını destekler. Bu sayede, hükümetin keyfi uygulamaları engellenir, adalet ve denge sağlanır ve demokratik yönetimin güçlenmesine katkı sağlanır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin avantaj ve dezavantajlardan söz etmeden önce özetle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ait bazı parametreleri sınıflandırmak gereklidir (Takvim Gazetesi, 2017). Bunlardan bazıları

- Koalisyon ihtimali bulunmamaktadır.
- Çift başlılık ortadan kalkmaktadır. Bu da yürütmedeki kavga ve çatışmaların önüne geçmektedir.
- Cumhurbaşkanı yani yürütmenin başı direkt olarak halka karşı sorumlu olmaktadır.
- Net bir biçimde kuvvetler ayrılığı sistemi görülmektedir.
- Aynı kişinin hem yasamada hem de yürütmede rol almasının önü kapanmıştır. Örneğin TBMM üyeleri Cumhurbaşkanı olarak atandığında üyelikleri sona ermektedir.
- Yürütmenin etkisi altına olmadan parlamento kanun yapmaktadır. Bunun nedeni de yürütmenin yasamada yer almamasından kaynaklanmaktadır.
- Yürütme kısa zamanda oluşturulabilecektir. Bunun nedeni ise Kabineyi Cumhurbaşkanı'nın oluşturacak olmasıdır. Aynı zamanda, Meclis'ten de güvenoyu almak zorunda kalmamaktadır.
- Yürütmenin ve yasamanın yani Cumhurbaşkanı'nın ve TBMM'nin seçimleri beş yılda bir ve aynı günde yapılmaktadır.
- Yürütme ve yasama arasındaki denge ve denetleme mekanizması Meclis'in Cumhurbaşkanı'nı denetlemesi ile gerçekleşmektedir.

- Parti kapatmalarının siyasal manada istikrarsızlığa neden olduğu düşünüldüğünde, Cumhurbaşkanı ve kabinesinin bu durumdan etkilenmeyeceği görülmektedir (Çağlar, 2017: 111-117).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kendi içerisinde bazı avantaj ve dezavantajları barındırmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ait bazı avantajlar incelenmek istendiğinde (Koçak vd., 2021: 36);

- Milletvekillerinin ve devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve demokratikliğin ön plana çıkması,
- İstikrar ve sistematik bir yapıyı ihtiva etmesi,
- Türkiye'nin devlet yapısına uyum sağlayan ve güçler ayrılığı ilkesine dayanan bir sistem olması,
- Başkanlık sistemine yakın ancak Türkiye'ye uyarlanmış bir sistem olması karşımıza çıkmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Türkiye'de düzen ve istikrar sağlanması hedeflenmiştir. Yine de sisteme dair avantaj ve dezavantajların net biçimde ortaya konması, uygulama noktasında zamana yayılarak ortaya konabileceğinden çok gerçekçi olmayacaktır. Diğer taraftan yürütme meşruluğunu direkt olarak halktan almaktadır. (Devlet başkanını ve milletvekillerini halk seçmektedir). Yürütmenin tek kişiden meydana gelmesi ise güçlü yürütme oluşturma beklentisini gündeme getirmektedir (Tunç, Yavuz, 1999: 14; Uluşahin, 1999: 105).

Bu durum ise bazen pozitif bazen de negatif etkiler ortaya çıkarmaktadır. Konuya diğer taraftan bakıldığında ise Cumhurbaşkanı popüler olduğunda, disiplin sahibi bir partiyi de arkasına aldığı anda anayasal denge ve fren mekanizmalarını altüst edebilecek güce sahip olabilmektedir (Linz, 1995: 181).

Burada Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin dezavantajı ortaya çıkmaktadır. O da demokratik manada gündeme gelen kazanımların sekteye uğraması şeklindedir. Kabinenin koalisyon şeklinde oluşması durumunda ise devlet başkanı daha ılımlı ve uzlaşmacı bir yapı sergilemek durumundadır. Cumhurbaşkanının yetkilerini zayıflatan bir durumun yaşanacağı söylenebilmektedir (Kuzu, 2021: 95-96).

Cumhurbaşkanının durumunu zayıflama olasılığının nedeni koalisyon hükümetleri uygulamasında meclis çoğunluğunun diğer partilerden destek almak sureti ile sağlamış olması ve bu nedenden dolayı da alınacak kararlarda yine diğer parti temsilcileri milletvekillerinden destek alarak hareket etme zorunluluğundan kaynaklanmaktadır.

Bir diğer dezavantaj ise devlet başkanının seçilmesi noktasında ortaya çıkmaktadır. Burada ilk seçimdeki oyların salt çoğunluğunu alamayan adaylar için ikinci oylama yapılmaktadır. Bu oylamada da çoğunluk oyunu alan aday seçilmektedir. Ancak bu durumun seçilen adayın zayıf bir profil çizileceği düşünülmekte, adayın konumunun zayıflayacağı, ancak destekle seçildiği için tek başına karar almada pozitif bir imaj sergileyemeyeceği düşüncesi hakim olmaktadır (Esen, 2016: 47).

Meclis'in ve Cumhurbaşkanının seçimleri yenileyebilme yetkisi ise bir diğer konuyu gündeme getirmektedir. Bu da arada çıkabilecek çatışmalardır. Bu çatışmalar, tıkanmalara ve kilitlenmelere neden olabilmektedir (Linz, 1994:74).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bu yönü ise bir dezavantaj olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bir diğer dezavantajı ise katılımı olmaktadır. Gerek Başkanın gerekse yasamanın katılıması, iki tarafın da işlerini ve karar almasını hatta işlerliği zorlaştırmaktadır. Bu noktada başkan politikalarını uygulamakta zorluk yaşamaktadır (Yazıcı, 2017: 47).

Buradan hareketle, sistemin uygulanmasından kaynaklı zorluklar nedeniyle ortaya başka bir dezavantaj çıkabilmektedir. Devlet başkanının seçilmesi konusunda ise seçilen aday tüm gücü eline almaktadır. Seçimi kaybeden aday ise yönetim sürecinde herhangi bir söz sahibi olamamaktadır. Bu da Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bir dezavantajı olarak görülebilmektedir (Yazıcı, 2017: 49).

Bu eleştirilerin yanı sıra başkanlık sisteminin getireceği güç birikimi ve denge mekanizmalarının yetersizliği de önemli bir konudur. Başkanlık sistemi, güçlü bir başkanın meclis üzerinde kontrolünü artırabileceği için, yasama organının etkin denetimini zayıflatabilir ve yürütme organının aşırı güçlenmesine yol açabilir. Bu durum da demokratik sistemde denge ve denetim mekanizmalarının zayıflamasına neden olabilir (Genç, 2024:67).

Diğer taraftan, yarı başkanlık sistemi ise başkanın yanı sıra meclisin de etkin rol oynamasına olanak tanıyabilir. Bu sistemde, başkan ve meclis arasında yetki paylaşımı yapılabilir ve karar alma süreçlerinde meclisin de etkili olabileceği bir yapı oluşturulabilir. Ancak yine de yarı başkanlık sisteminin de Türkiye'nin siyasi geleneği ve tarihine uygun olup olmadığı konusunda farklı görüşler bulunmaktadır (Yazıcı, 2011: 160).

Sonuç olarak, Türkiye'de başkanlık veya yarı başkanlık sisteminin uygulanabilirliği ve uygunluğu hala tartışmalı bir konudur. Bu konuda yapılacak olan düzenlemelerin, ülkenin demokratik sistemine uygun olması, güçler ayrılığı ilkesini gözetmesi ve vatandaşların siyasi katılımını güçlendirmesi önemli bir husustur. Bu nedenle, her iki sistem de Türkiye'nin ihtiyaçları ve şartları göz önünde bulundurularak dikkatli bir şekilde ele alınmalı ve değerlendirilmelidir (Çeçen, 2013: 402-404).

Türkiye'de başkanlık veya yarı başkanlık sisteminin uygulanabilirliği, birçok açıdan tartışmalı bir konudur. Bu sistemlerin değerlendirilmesi için dikkate alınması gereken bazı önemli noktalara dikkat çekilmelidir. Bu noktaların başında düzenlemelerin demokratik bir yapıya sahip olması gerekmektedir.

Siyasi süreçlerin şeffaflığı ve vatandaşların bu süreçlere katılımı artırılmalıdır. Yasama, yürütme ve yargı arasındaki ayrımın korunması önemlidir. Güçler arasında dengeli bir yapı kurulmalı, herhangi bir güç merkezinin aşırı güçlenmesi engellenmelidir. Vatandaşların siyasi süreçlere katılımı teşvik edilmelidir. Seçim sistemleri ve siyasi partilerin rolleri, katılımı artıracak şekilde düzenlenmelidir.

Türkiye'nin sosyal, ekonomik ve kültürel dinamikleri göz önünde bulundurulmalıdır. Her iki sistemin de Türkiye'nin mevcut koşullarına uygunluğu titizlikle değerlendirilmelidir. Türkiye'nin siyasi tarihinde yaşanan tecrübeler, yeni sistemlerin tasarımında yol gösterici olabilir. Önceki sistemlerin güçlü ve zayıf yönleri analiz edilmelidir.

Başkanlık veya yarı başkanlık sistemlerinin Türkiye için uygun olup olmadığını belirlemek için kapsamlı bir analiz ve kamuoyunun görüşü önemlidir. Hem siyasi istikrarı sağlamak hem de demokratik değerleri korumak adına bu sistemlerin uygulanışında dikkatli bir yaklaşım benimsenmelidir.

4. ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİN DENETLENMESİ

Denetim, bir kurumun veya projenin belirlenen standartlara ve hedeflere uygunluğunu değerlendiren kritik bir süreçtir. Bu süreç, hataların önlenmesi ve sürekli iyileştirme sağlanması amacı taşımaktadır. Denetim, hem kuruluşların iç işleyişlerini düzeltmelerine yardımcı olur hem de dış paydaşlar için güvenilir bir bilgi kaynağı sağlamaktadır (Alıcı, 2016: 188)

Denetim, önceden belirlenmiş standartlara ve hedeflere göre çıkan sonuçların, ölçülmesi, değerlendirilmesi ve sonraki dönemlerde aynı hataların tekrarlanmaması için yapılan tüm faaliyetler olarak tanımlanmaktadır. Denetim, bir iş ve işlemin olması gereken doğrulukta yapılıp yapılmadığının kontrol edilmesi ve incelenmesidir. Hukuki olarak denetim, herhangi bir kurum, birim ya da kişi tarafından yapılan işin Kanuni düzenlemelere uygun olarak yapılıp yapılmadığının tespit edilmesidir. (Köse, 2007: 5)

Denetim, çeşitli açılardan önemli bir role sahiptir. Hata ve usulsüzlüklerin ve geçmişte yapılan hataların tekrarlanmasını önlemektedir. Kurumların veya projelerin başarı düzeyini ölçerek, karar alma süreçlerine destek ve yönetimin, denetim bulgularından yararlanarak daha bilinçli kararlar almasını sağlamaktadır. Denetim, kaynakların etkin kullanımını açısından verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını kontrol edilmesidir (Apan, 2012:13).

Kamu kurumlarında denetim, şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışını güçlendirmektedir. Denetim, sadece bir kontrol aracı değil, aynı zamanda bir gelişim ve iyileştirme süreci olarak da değerlendirilmektedir. Bu nedenle, etkili denetim mekanizmalarının kurulması ve uygulanması, kurumların başarısı için kritik bir öneme sahiptir. (Alıcı, 2016: 188).

Kamu yönetimi denetimi, bir ülke veya bölgede devlet kurumlarının, kamu hizmetlerinin ve kamu kaynaklarının verimli, şeffaf, adil ve sorumlu bir şekilde yönetilip yönetilmediğini değerlendirir. Bu inceleme süreci demokratik bir toplumda

hesap verebilirliğin artırılması, yolsuzluğun önlenmesi ve kamu kaynaklarının verimli kullanılmasının sağlanması açısından önemli bir mekanizmadır.

Denetim süreci genellikle yasal düzenlemelere dayanır ve bağımsız denetçiler veya denetim kurumları tarafından gerçekleştirilir. Bu kurumlar, kamu kurumları ve yetkililerin faaliyetlerini, harcamalarını, politikalarını ve performanslarını objektif bir şekilde inceleyerek raporlar hazırlarlar.

Bu raporlar, kamuoyunu bilgilendirmek, hükümetleri ve kamu kurumlarını hesap vermeye zorlamak ve gerektiğinde düzeltici ve önleyici tedbirler alınmasını sağlamak amacıyla kullanılır. Denetim süreci sayesinde yolsuzluklar ortaya çıkarılabilir, kaynak israfı önlenir ve kamu kaynakları daha etkin bir şekilde kullanılır.

Bir ülke veya bölgede etkili bir denetim sistemi bulunması, demokratik süreçlerin güçlenmesine, hükümetlerin hesap verebilirliğinin artmasına ve toplumun güvenini kazanmasına yardımcı olur. Bu nedenle, kamu yönetiminin düzenli olarak denetlenmesi ve değerlendirilmesi önemlidir ve bu sürecin şeffaf, adaletli ve tarafsız bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir (Ortaq, 2024: 9-11)

4.1. Üst Düzey Kamu Yönetimi

Üst kademe yöneticiliği bağlamında yürütme organına tanınan geniş takdir yetkisi, kamu yönetiminde belirli bir esneklik ve dinamizm sağlasa da, bu durumun bazı sonuçları ve tartışmaları beraberinde getirdiği görülmektedir. Kadro ihdasının kanunla düzenlenmesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ve denge-denetleme mekanizmalarının sağlıklı işlemesi açısından kritik öneme sahiptir.

Bu ilke, yürütme organının yetkilerinin yasama organı tarafından belirlenmesi sayesinde, yürütmenin keyfi uygulamalarının önlenmesini hedefler. Ancak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) aracılığıyla yürütmeye tanınan geniş takdir yetkisi, bu denetleme mekanizmasının zayıflamasına yol açabilir.

Yürütmenin bu takdir yetkisi, özellikle üst kademe yöneticilik pozisyonlarının belirlenmesinde ve atama süreçlerinde etkili olabilir. Yüksek düzeydeki yöneticilerin atanması, siyasi veya bürokratik etkilerden bağımsız olarak, liyakat ve kamu hizmetinin gereklilikleri çerçevesinde gerçekleştirilmeye çalışılsa

da, takdir yetkisinin genişlemesi, taraflı ya da subjektif atama kararlarına yol açma potansiyeli taşır.

Yürütmeye tanınan bu geniş takdir yetkisi, devlet yönetiminde etkinliğin artırılması amacı taşırken, aynı zamanda demokratik denetimin zayıflaması ve kamu yönetiminde tarafsızlık ilkesinin ihlal edilmesi gibi tehlikeleri de beraberinde getirebilir. Bu tür durumlar, hukuk devleti ve demokratik yönetim anlayışları açısından sorgulanabilir ve dikkatle değerlendirilmesi gereken konular arasında yer alır (Yüzbaşıoğlu, 2022: 194-195).

Kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi, tarih boyunca farklı sistemlerle gerçekleştirilmiştir. Karahanlılar döneminde kurulan Gulam Sistemi, bu alandaki ilk önemli adımlardan biridir ve Osmanlı Devleti tarafından geliştirilen “Devşirme Sistemi” ile devam etmiştir. Kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi için kurulan ilk sistemlerden birisi Devlet yönetiminde görev alacak kişilerin çocukluk çağında belirlenmesi, belirlenen kişilerin eğitim süreçlerinin başlaması ve eğitim sürecinde bilgi, beceri ve yeteneklerine göre sınıflandırılarak görevlendirilmesidir.

Osmanlı Devleti Gulam Sistemini geliştirerek devşirme sistemini kurmuştur. Genellikle Hristiyan ailelerden alınan çocuklar, İslam kültürü ve Osmanlı yönetim anlayışı doğrultusunda eğitilmişlerdir. Bu sistem, devletin en üst kademelerine kadar yükselmiş bireylerin yetiştirilmesine olanak sağlamıştır. Önceleri iyi işleyen bu sistem, zamanla çeşitli sebeplerle bozulmuş ve işlevsiz hale gelmiştir. 19. yüzyılın sonlarında, Osmanlı İmparatorluğu’ndaki modernleşme çabalarıyla birlikte, batılı tarzda yeni eğitim kurumları ihdas edilmeye başlanmıştır.

Islahat Hareketlerinin başladığı dönemdeki ıslahat hareketleri, hukuki düzenlemelere ve devlet kurumlarının modernize edilmesine yöneliktir. Eğitim kurumları da bu süreçten nasibini almış, daha çağdaş bir eğitim anlayışı benimsenmiştir. Kamu yöneticilerinin eğitimi, devletin etkinliği açısından kritik bir öneme sahiptir. Tarih boyunca uygulanan sistemler, devlet yönetiminin ihtiyaçlarına göre şekillenmiş ve zamanla değişim göstermiştir. Modern eğitim kurumları, bu bağlamda kamu yöneticilerinin eğitiminde önemli bir rol oynamaktadır. (Keskin 2006: 1-28).

Kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde önemli rol oynayan eğitim kurumları, tarih boyunca çeşitli işlevler üstlenmiş ve günümüzde de bu işlevlerini sürdürmektedir.

Tarihsel Eğitim Kurumları; Tıbbiye, tıp alanında eğitim veren bir kurum olarak sağlık yöneticilerini yetiştirmiştir. Harbiye, askeri liderlik ve yönetim alanında eğitim vermiş, askeri yöneticilerin yetişmesine katkı sağlamıştır. Mekteb-i Mülkiye, Kamu yönetimi alanında eğitim veren bir kurum olarak, devlet yönetiminde görev alacak kişileri mezun etmiştir.

Kaldırılan Enderun Mektebi, Osmanlı döneminde Devlet yönetiminde görev alacak kişilerin eğitiminde önemli bir rol oynamıştır. Enderun Mektebi'nin işlevlerini belli ölçülerde üstlenmişlerdir.

Ankara Siyasal Bilgiler, Mekteb-i Mülkiye'nin mirasçısı olarak kamu yönetimi eğitimi vermektedir. Harp Akademileri, Harbiye'nin devamı niteliğinde, askeri yönetim ve strateji eğitimi sağlamaktadır.

TODAİE (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü), II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, kamu yönetimi alanında eğitim verecek ve yönetici yetiştirecek bir eğitim kurumu ihtiyacına cevap vermek amacıyla kurulmuştur. Kamu yönetimi alanında teorik ve pratik eğitim sunarak, nitelikli yöneticilerin yetişmesine katkıda bulunmaktadır. (YÖK Genel Kurulunun 2018 yılında aldığı kararıyla Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesine devredilmiştir.)

Bu eğitim kurumları, kamu yönetiminin etkinliğini artırmak için kritik bir rol oynamakta ve günümüz yönetim anlayışına katkıda bulunmaktadır. Eğitim süreçleri, hem tarihsel birikimin korunması hem de modern yönetim ihtiyaçlarının karşılanması açısından önem taşımaktadır. (Gerçik, 2014: 76-77).

Üst düzey kamu yöneticileri kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kamu kurum ve kuruluşlarının üst kademelerde görev yapan esas politikaların ihtivası ile ilgilenen, temel politika meselelerine danışmanlık yapan, bakanlar veya yönetim kurullarının yaptığı politikaları uygulanabilir program, karar ya da işlemler şekline getiren kamu görevlileridir (Ergun, 1983: 24).

2020 yılında anayasa değişikliği yapılmak sureti ile üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin 70, (Kamu hizmetlerine girme hakkı ile ilgili düzenlemeler.)

128 (Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri ile ilgili yönetim esasları.) ve 129. (Kamu görevlilerinin görevleri ve disiplin işlemleri hakkında düzenlemeler) maddelerde değişikliğe gidildiği görülmektedir.

Bu noktada Cumhurbaşkanı'na ait gerek görevlerde gerekse yetkilerde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Anayasa'nın 104/9. maddesi hükmü çerçevesinde üst kademe yöneticilerin atanması, görevlerine son verilmesi ve bunlarla alakalı usullerin belirlenmesine Cumhurbaşkanına karar verme yetkisi sağlanmıştır.

4.1.1. Anayasa'da üst düzey kamu yöneticiliği

Anayasa'da üst kademe yöneticilere ilişkin maddeler 128/3 ve 104/9 madde hükümlerinde yer almaktadır, bu hükümler;

m. 128/3: "Başbakan ve Bakanlar, yardımcıları ve nezdinde çalışanlar hakkında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılabilmesi için, kanunla, Meclisin izni aranır."

m. 104/9: "Büyük Devlet Ödülü, Cumhurbaşkanlığı adına, Cumhurbaşkanınca takdim olunur."

Bu maddelerde üst kademe yöneticilere ilişkin soruşturma ve kovuşturma yapılabilmesi için Meclis izni aranması ve büyük devlet ödüllерinin Cumhurbaşkanı tarafından takdim edilmesi gibi hususlar düzenlenmektedir. Bu hükümler anayasa tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde üst kademe yöneticilere yönelik işlemlerin yürütülmesini sağlamaktadır.

Anayasa'nın 128. maddesinin 3. fıkrasında üst kademe yöneticilerin atanmalarına ilişkin usul ve esasların özel kanunla belirleneceği ifade edilmektedir. Bu kanun varlığını korumaktadır. Ancak şimdiye dek uygulama alanı bulamamıştır (Günay, 2006: 62).

4.1.2. Mahfuz alana ilişkin tartışmalar

Doktrinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri tartışma yaratan bir konu niteliği taşımaktadır. Konuya ilişkin tartışmalar ise yasama organı tarafından Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenlenip düzenlenemeyeceği noktasında karşımıza çıkmaktadır (Tekinsoy, 2019:112).

Bu konu hakkında bazı uzmanlar bu konunun yasama yetkisinin bir istisnası olabileceğini savunmaktadır. Buna göre, sözü edilen konuların, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceği görüşü öne sürülmektedir (Gözler, 2019:1321; Ülgen Adadağ, 2018: 18-21). Bu konuların kanunlar aracılığı ile düzenlenmesi ise mümkün değildir (Sezer, 2019: 377).

4.1.3. Atama işlemleri

Konu 703 sayılı KHK aracılığı ile mercek altına alındığında, ilgili makamın önerisi ve Cumhurbaşkanı onayı ile atanan üst düzey yöneticileri kapsamaktadır. Direkt olarak Cumhurbaşkanı tarafından atanacak olanlar 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı tarafından direkt olarak atanacak kişiler (3 Sayılı CBK m.2/2);

- I Sayılı Cetvelde Cumhurbaşkanlığı onayı ile atanacaklar,
- II Sayılı Cetvelde sayma yolu ile gösterilmektedir.

Konu hakkında Cumhurbaşkanı'nın çok geniş bir takdir yetkisi söz konusu olmaktadır. Bu noktada hangi kadrolar adına üst düzey yönetici kadrosu olarak niteleme yapıldığı konusunda da tam bir netlik bulunmamaktadır. Burada öne çıkan unsur ise yönetici olma durumudur. Bu noktadaki önemli hususlardan ilki, atama yetkisinin direkt olarak Cumhurbaşkanında olmasıdır.

Bu makam Cumhurbaşkanına tanınmış hakları kullanma yetkisine sahip olmasıdır. Diğerinde ise ikame yasağı ilkesine karşın aykırılık gündeme gelmektedir. Bu durum üst kademe yöneticileri bakımından verilmiş yetkinin engellenmesi anlamına gelmektedir (Gözler, 2001: 931).

Kamu hukuku kapsamında yetki hiyerarşiden üstün durumdadır. Üst astın yerine geçip işlem yapamamaktadır (Gözler ve Kaplan, 2018: 117).

Bunların yanında, Cumhurbaşkanı astlarına talimatlar ve emirler verebilmektedir. İşlemlerin içeriklerine ilişkin talimatlar verebilen Cumhurbaşkanı, astlarının yerine geçmek yerine bu işlemi gerçekleştirmektedir (Günday, 2013: 83).

4.1.4. Mali haklar

Kamu görevlilerinin mali hakları toplu sözleşme ve kanun aracılığı ile düzenleme altına alınmaktadır. Bu noktada, mali hakların emeklilik açısından kadroya ilişkin denklilikleri aşağıdaki şekildedir (Çizelge 4.1).

Çizelge 4.1: Mali Hakların Emeklilik Açısından Kadro Denklilikleri

İHDAS EDİLEN KADRO	DENK SAYILACAK KADRO
İdari İşler Başkanı	Başbakanlık Müsteşarı,
Strateji ve Bütçe Başkanı	Bakanlık Müsteşarı,
Strateji ve Bütçe Başkanları, İdari İşler Başkan Yardımcıları	Bakanlık Genel Müdürü
Devlet Arşivleri Başkanı, Milli Saraylar Başkanı, İletişim Başkanı	Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı
Devlet Arşivleri Başkanı, İletişim Başkanı, Milli Saraylar Başkan Yardımcıları,	Türkiye İstatistik Kurumu Başkan Yardımcısı

Kaynak: (Karşlı, 2020: 200)

KHK ile öngörülen 703 Sayılı sözleşme ile üst kademe yöneticilerin çalıştırılmasına dair düzenlemeler (Karşlı, 2020, s. 202);

- Temel kural ve kıstasların yasalarla belirlenmek suretiyle yasal bir zemin oluşturulmaması
- Üst kademe yöneticilerin çalıştırılmalarında bazılarının sözleşme ile bazılarının da sözleşme dışında olmasının takdir yetkisine bırakılması şeklindedir.

4.2. Türkiye’de Üst Düzey Kamu Yöneticilerin Denetimi

Türkiye’de üst düzey kamu yöneticilerin gerek parlamenter sistem nezdinde gerekse Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi temelinde denetlenme konuları analize tabi tutulmaktadır.

Üst düzey kamu yöneticileri, çeşitli denetim mekanizmaları tarafından kontrol edilmektedir. Bu denetimler, idari, siyasi ve yargı denetimlerinin ötesinde, belirli üst kurullar tarafından da gerçekleştirilmektedir.

İdari denetim, Kamu yöneticilerinin faaliyetlerinin yasalara ve yönetmeliklere uygunluğunu kontrol eder. Siyasi denetim, seçimle iş başına gelen yetkililer tarafından yapılan denetimdir. Yargı denetimi, Mahkemeler aracılığıyla, yönetim işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesidir (Akbay, 2022: 246).

Üst kurulların rolü, belirli hizmet alanlarıyla sınırlı olarak düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkisine sahip olan kurullardır. Klasik yönetsel/denetsel yapılanmanın dışında kalan bu kurullar, belirli alanlarda uzmanlaşmışlardır. Denetimlerin doğrudan ya da dolaylı olarak gerçekleştirilmesi mümkündür. Üst düzey yöneticiler, özellikle demokrasi, insan hakları ve küresel güvenlik konularında uluslararası denetimlere tabi tutulmaktadır. Uluslararası Organizasyonlar, birtakım ülkeler ve uluslararası organizasyonlar aracılığıyla denetim mekanizmaları oluşturulmuştur.

Bu denetimler, yöneticilerin uluslararası standartlara uyumunu sağlamak amacı gütmektedir. Üst düzey kamu yöneticilerinin denetimi, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde karmaşık bir yapıdadır. Bu denetim mekanizmaları, yöneticilerin hesap verebilirliğini artırarak kamu yönetiminde şeffaflığı ve etkinliği sağlamaktadır (Doğan, 2020:3000-3001).

Denetim, kamu ve özel sektörlerde etkinliği artırmak için kritik bir rol oynamaktadır.. Denetimin tarihsel arka plânı incelendiğinde “Henry Fayol'un Görüşleri”, geleneksel yönetim kuramcılarında olan Fayol, kişi, eylem, madde gibi her şeyin denetlenmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bu, denetimin yönetim süreçlerinin ayrılmaz bir parçası olduğunu göstermektedir (Ertekin, 2004: 56).

Denetimde ilk görev yöneticilere düşmektedir. Yöneticiler, denetim mekanizmalarının etkinliğini sağlamakla yükümlüdür. Denetim, hem özel hem de kamu sektöründe zorunlu bir ihtiyaçtır. Denetim olmadan bir kişi ya da kurumun tam kapasiteyle doğru çalışması nadiren görülmektedir.

Devletin yüklendiği yeni fonksiyonlar, kamu yönetiminin daha fazla bilgi, uzmanlık ve profesyonellik gerektirmesine yol açmıştır. Bu durum, yöneticilerin siyasi yöneticiler karşısındaki etkinliğini ve gücünü artırmaktadır. Yapılan işlerin verimliliği, etkinliği ve hukuk uygunluğu, denetimle sorgulanmakta ve değerlendirilmekte, bu da kamu yönetiminde şeffaflık sağlamaktadır. (Bozkurt, 2016'a: 56).

Üst düzey kamu yöneticilerin denetimi, kalkınma, gelişme, modernleşme ve toplumsal refahın zorunlu bir aracı haline gelmiştir. Etkin bir denetim mekanizması, toplumların refah seviyesini artırmak için gereklidir. Denetim, tarihsel olarak köklü bir konu olmakla birlikte, modern dünyada daha da kritik bir hale gelmiştir. Hem

kamu hem de özel sektör için sürdürülebilir başarı ve gelişim sağlamak adına etkili denetim mekanizmalarının varlığı büyük önem taşımaktadır (Eryılmaz, 2016: 367).

Üst düzey kamu yöneticilerin denetim süreçlerinin güçlendirilmesi, sadece ekonomik yönü değil, aynı zamanda sosyal yönleriyle de toplumu olumlu etkileyerek, daha adil ve eşit bir toplum yapısının oluşmasına katkıda bulunur. Bu bağlamda, üst düzey kamu yöneticilerin denetimi, sadece bir kontrol mekanizması değil, aynı zamanda gelişim ve iyileşme için bir fırsat sunan dinamik bir süreç olarak görülmelidir. (Doğan, 2020 :5998)

4.2.1. Türkiye’de parlamenter sistem döneminde üst düzey kamu yöneticilerin denetimi

Üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmesi konusunda Türkiye’de olduğu gibi dünyada üst düzey kamu yöneticileriyle alakalı birçok tartışmanın mevcut olduğu görülmektedir. Bu tartışmalarda; atanmaları, görev ve yetki tespitleri, kapsam analizi ve yetiştirilme şekilleri ve eğitimlerine ilişkin yetersizlik olduğu görülmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 34).

3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürürlüğe konmadan evvel üst düzey kamu yöneticileriyle alakalı bir düzenleme mevcut değildi. 10 Ocak 1985 tarihinde 3149 Sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Yürürlükte kaldığı süre ise çok kısa olmuştur. Bunun nedeni ise dönemin Cumhurbaşkanı 3149 sayılı Kanunun anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle AYM’de iptali için dava açmıştır. Bunun üzerine AYM, dosyayı esastan inceleyerek 3149 sayılı Kanunun tamamının iptal edilmesine karar vermiştir.

Böylelikle kararnamenin bazı maddeleri iptal edilmiş ancak yasama, üst kademe kamu görevlileri adına tam bir yeni düzenleme getirmemiştir. Konuyla alakalı çeşitli rapor ve çalışmalar yapılmıştır. Kamu Yönetimi Reform Araştırması (KAYA) raporu 1991 yılında üst kademe kamu yöneticilerini sınıflara ayırmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 35).

Üst kademe kamu yöneticilerinin kapsamını düzenleyen 3149 sayılı Kanununun 2. maddesi şu şekildedir:

“Bu kanun, kamu kurum ve kuruluşlarında Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Başkan, Kurul Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Büyükelçi, Vali, Kaymakam, Bölge Müdürü olarak atanabilecek

kamu görevlileriyle Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticilerini kapsar. Adalet Bakanlığı personelinin bu kanun kapsamına alınması Adalet Bakanlığının teklifi üzerine, Silahlı Kuvvetler personelinin bu kanun kapsamına alınması ise Genelkurmay Başkanlığının teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu kararı ile olur. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı idari teşkilatı üst kademe yöneticilerinin yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilme usul ve esasları, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından düzenlenir.”

Üst düzey kamu yöneticilerine ait bazı konuların Türkiye'de parlamenter sistemde nasıl ele alındığı kısaca incelendikten sonra denetlenmelerine ilişkin inceleme yapmakta fayda görülmektedir. Türkiye’de Parlamenter dönemde üst düzey kamu yöneticilerini yüksek denetim kapsamında denetlenmesini sağlayan iki kurum Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kuruluydu.

Bu konuda bazı uzmanların düşüncelerine yer vermek gerektiğinde;

- Vali benzeri üst düzey kamu yöneticileri açısından Danıştay'ın maksat denetiminin en aza indirilmesinin gerekliliği (Ardanç ve Ergun, 1980: 16),
- Üst düzey kamu yöneticileri açısından görevden alınma işlemlerinin hukuka uygunluk denetiminin doğal olduğu ve Danıştay'ın ülke gerçeklerini de göz önünde bulundurmasının gerektiği (Meriç, 1974: 77),
- İdare üst düzey kamu yöneticilerinin görevden alınma işlemlerinde gerekçe göstermeden işlem yapabileceğini ve Danıştay'ın yöneticinin mali denetimi ve kanunlardaki diğer koşulları baz alarak yargı denetimi yapması gerektiği öne sürülmektedir (Karayalçın, 1966, s. 48).

4.2.2. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst düzey kamu yöneticilerin denetimi ve denetim mekanizmaları

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ardından üst düzey kamu yöneticilerinin denetim mekanizmaları; siyasi denetim, idari denetim, yargı denetimi, yüksek denetim, düzenleyici ve denetleyici kurumlar denetimi, kamu denetçisi denetimi, kamuoyu denetimi ve uluslararası denetim şeklinde konumuz içerisinde incelenmektedir.

4.2.2.1. Siyasi denetim

Siyasal denetim, bir devletin veya hükümetin çeşitli siyasi kurumlar, yasalar ve ilkeler aracılığıyla kamu yönetimini, politikalarını ve uygulamalarını denetleme, kontrol etme ve düzenleme sürecidir. Bu denetim, demokratik bir yönetim anlayışında genellikle şeffaflık, hesap verebilirlik ve vatandaşların katılımı gibi ilkeleri içermelidir.

Siyasal Denetimin Unsurları, aşağıdaki şekilde tanımlanabilir:

Hukukun Üstünlüğü: Yasal çerçeve içinde, tüm bireylerin ve kurumların yasalar karşısında eşit olması sağlanmalıdır.

Hesap Verebilirlik: Kamu görevlileri ve politikacılar, yaptıkları işler için halka karşı hesap vermekle yükümlüdür.

Şeffaflık: Kamu yönetiminde alınan kararlar ve yapılan işlemler, toplumun erişimine açık olmalıdır.

Katılımcılık: Vatandaşlar, karar alma süreçlerine katılma fırsatına sahip olmalıdır. **İzleme ve Değerlendirme:** Politika ve programların etkileri düzenli olarak izlenmeli ve değerlendirilmelidir. Bu yöntemlerin etkili bir şekilde uygulanabilmesi, siyasi denetimin toplumsal fayda sağlaması açısından kritik öneme sahiptir. Denetim mekanizmalarının sürekli olarak gözden geçirilmesi ve güncellenmesi gereklidir (Çetin ve Akdemir: 2023: 96).

Kamu yönetimine ilişkin siyasi denetim yasama organı aracılığı ile yapılmaktadır. Anayasa ile ayrıntılı biçimde düzenlemeye tabi tutulmuştur. Bakanlar ve hükümetin yasama organına karşı sorumludurlar. Hükümet ve bakan yoluyla yasama organı dolaylı olarak denetlenmektedir (Gözübüyük, 1989, s. 232).

Çizelge 4.2: Siyasi Denetim

Yasama Organı Denetimi	Yürütme Organı Denetimi
Soru Meclis Araştırması Gensoru Meclis Araştırması Meclis Soruşturması	Soruşturma: Denetim Organları Liyakat, sadakat vb. yollarla atama yoluyla denetim

Kaynak:(Günel, 2017: 11)

Siyasi denetim, merkezde ve yerelde olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir. Merkez nezdinde yasama organı tarafından yürütülen siyasi

denetim, yerelde ise yerel yönetim birimlerinin yaptıkları çalışmalar da yerel yönetim kuruluşları organları tarafından denetime tabi tutulmaktadır (Tortop, 1974: 268).

Türkiye’de üst düzey kamu yöneticileri farklı denetim yöntemleri ile denetlenmektedirler. Bu yöntemler yasama organı ve hükümetlerin oluşturduğu kurullar tarafından yapılan denetimlerdir.

Halkı temsil eden siyasi kişi ve siyasi organlar kanunlarla kendilerine verilen yetkileri halk adına kullanmaktadırlar. Yetki sahibi olan yasama ve hükümetler yetkilerin kullanılmasının denetlenmesi, değiştirilmesi ve geri alınabilmesi gibi haklara sahiptirler (Eryılmaz, 2016: 378).

Denetimler yasama ve yürütme organları tarafından farklı şekilde yapılmaktadır. Meclis içerisinde bir araya getirilerek oluşturulan komisyon tarafından belli bir konu hakkında bilgi toplanması ve araştırma yapılmasına meclis araştırması denmektedir (Bozkurt, 2016: 34-44).

TBMM, Anayasa hükmüne dayanarak yazılı ve sözlü soru, genel görüşme, meclis soruşturması gibi bilgi edinme ve denetim yollarını kullanmak suretiyle üst düzey kamu yöneticilerini denetlemekteydi. Ancak, meclis araştırması ve genel görüşme sonucunda, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevlerine son verilemediğinden etkin bir denetim olduğundan bahsedilemez. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde sözlü soru önergesi kaldırılmıştır.

Sözlü soru önergesinin TBMM’nin yürütme üzerinde etkin denetimi kısıtlayan bir durum oluşturduğunu ve Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara sözlü soru sorabilmenin önemi dile getirilmiştir. TBMM’nin denetim yöntemleri arasında bütçe ve kesin hesap kanununun kabulü ve kişilerin dilekçelerinin incelenmesidir (Tataroğlu, 2017: 51).

TBMM’nin kanun çıkararak Cumhurbaşkanı kararnamelerini iptal edebilmesi, Cumhurbaşkanının hazırladığı bütçeye ve kesin hesap Kanunu’nun onaylanması ve onaylanmaması hususunda yürütmenin üzerinde ki en önemli güç ve denetim mekanizması olup Cumhurbaşkanı ve üst düzey kamu yöneticilerini TBMM’ye karşı sorumlu olmaları önemli bir faktördür (Akıncı, 2017: 1-21).

4.2.2.2. İdari denetim

Kamu kuruluşları bünyelerinde yasa gereği kurmak zorunda oldukları iç denetim mekanizmaları tarafından kendi denetimlerini yapabilmektedirler. Ayrıca Sayıştay'ın hatta bağımsız ve akredite edilmiş yerli yabancı özel denetim firmaları tarafından da kurumlarını denetim yaptırabilmektedir.

Bu noktada iç ve dış denetim hususu karşımıza çıkmaktadır. Eğer denetleme kurumun kendisini tarafından yapılıyor ise iç denetim, farklı bir kamu kuruluşu tarafından yapılıyor ise dış denetim gündeme gelmektedir (Gözübüyük, 1989: 228).

İç denetim, zaman içinde kamu kurumlarının ihtiyaçlarına ve toplumsal dinamiklere bağlı olarak gelişmiş ve dönüşmüştür. 1950'lerde varlıkların korunmasına odaklanırken, 1960'larda veri güvenilirliğini denetlemek ön plana çıkmıştır. 1970'lerde uygunsuzlukları tespit etmeye yönelik denetim anlayışı benimsenmiş, 1980'lerde kamu kurumlarının etkinliği üzerine değerlendirmeler öncelik kazanmış, 1990'larda ise hedeflere ulaşmayı destekleyen bir yapı oluşturulmuştur (Uzun, 1999: 6).

Günümüzde iç denetim, sadece uygunluk ve faaliyet denetimi ile sınırlı kalmayıp, aynı zamanda danışmanlık ve güvence hizmetlerini de içermektedir. Bu bağlamda, iç denetim birimlerinin sunduğu danışmanlık hizmetleri, kamu kurumlarının stratejilerinin sistematik bir şekilde değerlendirilmesi ve daha sonra önerilerde bulunulmasıyla gerçekleşir. Böylece, iç denetim, kamu kurumlarının karar verme süreçlerinde kritik bir destek sunarak, olası sorunların erken tespiti, etkin risk yönetimi ve belirlenen hedeflere ulaşım açısından önemli bir rol oynamaktadır (Kepekçi, 2008: 4).

İç denetimin bu çok yönlü yapısı, sadece denetim işlevlerinin ötesine geçip kurumların genel yönetim performanslarını artırmayı hedeflemektedir. Alınan danışmanlık hizmetleri, kurumların stratejik hedeflerine ulaşmalarını kolaylaştırarak, daha sürdürülebilir ve etkili bir yönetim anlayışını teşvik etmektedir.

Bu süreçte, iç denetim birimleri, yöneticilere yalnızca denetim sonuçları hakkında bilgi vermekle kalmayıp, aynı zamanda gelişim alanları ve iyileştirme önerileri ile de katkıda bulunmaktadır. Dolayısıyla, iç denetim, hem hesap verebilirlik hem de kurumsal başarı açısından vazgeçilmez bir unsur haline gelmiştir. (Özeren ve Ekinci, 2013:131).

İç denetim, sağladığı danışmanlık hizmetleri aracılığıyla kamu kurumlarının kritik kararlar almasına yardımcı olur. Bu, kamu kurumlarının potansiyel sorunları erken tespit etmesini, sağlam risk yönetimini sağlamasını ve tanımlanmış hedeflere ulaşılmasını kolaylaştırmasını sağlar. (Yurtsever, 2003: 62-78).

İç denetim, kamu kurumu içindeki yönetim ve iş süreçlerini analiz ederek hata ve riskleri belirler ve bu konularda çözüm önerileri sunar. Aynı zamanda, yasal düzenlemelere uygunluğu sağlar, etkin kontrol mekanizmalarının varlığını denetler ve iş süreçlerinin verimliliğini artırmaya yönelik öneriler geliştirir.

Bu sayede, iç denetim kurumun operasyonel risklerini azaltarak finansal başarıyı artırır, şeffaflığı ve hesap verilebilirliği sağlar ve kamu kurumun itibarını korur. Aynı zamanda, kamu kurumun stratejik hedeflerine ulaşmasına yardımcı olur ve yöneticilere bilgi ve danışmanlık hizmeti sunarak karar alma süreçlerini destekler.

İç denetim, kurumsal yönetim ilkelerine uygun olarak bağımsızlık, tarafsızlık, doğruluk, gizlilik, dürüstlük ve profesyonellik ilkeleri çerçevesinde faaliyet gösterir. Bu sayede, iç denetim kamu kurumun başarılı olmasında önemli bir rol oynar ve kurumun sürdürülebilirliğini destekler. (Uzun, 2014: 55-68)

Kamu kurumlarının denetimi, hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi olarak uygulanmaktadır. İç denetimin en tipik örneği hiyerarşik denetimken, dış denetimin en tipik örneği de vesayet denetimi şeklindedir (Gözübüyük, 1989: 228).

Bürokrasinin üst kademesindeki üst düzey kamu yöneticileri kanunlara, siyasi organa ve halka karşı sorumludurlar. Bu sorumluluklar siyasi nitelikte olmamakla beraber idari bir sorumluluktur. Bu sebepten üst düzey kamu yöneticileri kendi kurumundaki çalışanlara ve siyasi yöneticilere karşı duyarlı olmak durumundadır.

Üst düzey kamu yöneticilerinin yönettiği bürokratik kurumlar, siyasi kurumların genel politikalarını uygulamaktan sorumlu ikinci kurumlar statüsündedir (Eryılmaz, 2017: 180).

İdari denetim Osmanlı'da Tanzimat döneminde Divan-ı hümayun'un kaldırılması ile vekâletlerin kurulması ve ardından müfettişliklerin görevlendirilmesine dayandırılmaktadır. Cumhuriyet Dönemi'nde teftiş kurulları geliştirilerek kurumsallaştırılmıştır.

İdari denetim kendi idari yapısının içerisindeki kurum ve kuruluşları kendi işlerinde oluşturdukları birim veya kurul tarafından ya da dış bir birim tarafından da yapılabilmektedir. İdari denetim incelendiğinde, kendi arasında hiyerarşik denetim, vesayet denetimi, özel denetim olarak üç gruba ayrılmaktadır (Kuluçlu, 2006: 6).

İdari vesayet, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin faaliyetlerini denetleme ve gerektiğinde müdahale etme yetkisini ifade eden bir kavramdır. Bu kurum, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki dengeyi sağlamak, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini altyapı, yönetim ve mali alanlarda etkin bir şekilde yerine getirmesini temin etmek amacıyla oluşturulmuştur.

Merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki denge, toplumsal ihtiyaçlar ve yerel dinamikler göz önünde bulundurularak sağlanmalıdır.

İdari vesayet, yerel yönetimlerin özerkliğini ve bağımsızlığını zedelemeyen, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılmasını hedeflemelidir. Bu noktada, merkezi yönetimlerin yerel yönetimleri denetlerken dikkatli olması, müdahalelerinin gereklilik üzerine inşa edilmesi ve keyfi uygulamalardan kaçınılması büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla, idari vesayet işleyişinde, yetkilerin kamu hizmetinin gereklerine uygun olarak kullanılması, yerel yönetimlerin etkin çalışmasına olanak tanırken, aynı zamanda kamu yararını da gözetmelidir.

Bu durum, hem yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hem de bireylerin devletle olan ilişkilerinin sağlıklı bir zeminde yürümesi açısından kritik bir rol oynamaktadır. (Danıştay, 8. D., E. 1995/860, K. 1996/3398, T. 25.11.1996.).

Vesayet denetimi, üst düzey kamu yöneticilerinin kendi kurumu dışında başka kurum ve kuruluşlar tarafından denetlenmesidir. Merkezi yönetim ve yerinde yönetim kuruluşları arasında olan denetim vesayet denetimidir. Burada amaç merkezi yönetim ile yerinde yönetim kuruluşlarının bir uyum ve düzen içerisinde çalışmasını sağlamaktır.

Vesayet denetimi; organlar, görevliler, yapılan iş ve eylemleri içermektedir ve yasalara uygunluk açısından yapılmaktadır (Köse, 2007: 27; Tataroğlu, 2017: 100).

Vesayet denetimi genelde yerel yönetimlere uygulanmaktadır. Bununla beraber kamu iktisadi teşebbüsleri, yönetsel kamu kuruluşları gibi hizmet ve yerinde yönetimin kamu tüzel kişilerine yapılmaktadır (Karakılçık ve Ünal, 2021: 980).

Vesayet denetimi, gözetim, denetim ve düzenleme ile ilişkilidir. Yalnız bu denetim sistemi parlamenter sistemde asıl amacının dışında siyasi partilerin siyasi yaklaşımları ile ilişkilendirildiği için etkinliği ve başarısını görmek zorlaşmıştır. Ayrıca, idari vesayet yetkisinin kullanılmasıyla oluşabilecek hukuka aykırı durumları engellemek amacıyla belirli kısıtlamalar ve denetim mekanizmaları da olmalıdır.

Bu nedenle, idari vesayet yetkisinin sınırları belirli kurallar ve prensipler çerçevesinde belirlenmelidir (Köse, 2007: 29).

İdari vesayet yetkisinin keyfi veya kötü niyetli şekilde kullanılmasının önlenmesi için açık ve objektif kriterlerle belirlenmiş olması gerekmektedir. Bu kriterler, idare işlemlerinin adaletli, şeffaf ve öngörülebilir olmasını sağlayarak, vatandaşların hukuki güvencelerini korumaya yönelik önemli bir rol oynamaktadır.

İdari vesayet yetkisinin belirlenmesi yasama organının takdir yetkisine bırakılmış olsa da bu yetkinin sınırları belirli kriterler ve prensipler çerçevesinde belirlenmeli ve keyfi olarak kullanılmasının önüne geçilmelidir.

Bu şekilde, idari vesayet mekanizmaları daha etkin ve adil bir şekilde işleyebilir ve vatandaşların haklarının korunmasına katkı sağlayabilir (Gözübüyük, Şeref / Tan, Turgut, 2016: 157).

4.2.2.3. Yargı denetimi

Hukuk devleti görüşünün genişlemesi sonucu kişi hak ve hürriyetleri gibi kavramların önem kazanması ile tüm idari işlem ve eylemler yargı yolu ile denetimin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu yeni sistemde Yargısal denetimde de farklılar görülmektedir.

Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) ya da Askerî Danıştay, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların yargı denetimini yapan ilk ve son derece mahkemesi 16 Nisan 2017'de yapılan referandumun kabul edilmesi ile lağvedilerek askeri vesayet ortadan kaldırılarak sivil yargı, askeri kurum ve personellerin yargı kurumu olarak hayata geçirilmiştir.

Üst düzey kamu yöneticileri yüce divan sıfatıyla Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Bakanlar, Anayasa Mahkemesi, Hâkimler ve Savcılar Kurulu, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay Başkan ve üyeleri, Başsavcılar, Cumhuriyet

Başsavcı Vekili, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Anayasa Mahkemesinde yargılanmaktadırlar (Akbaş, 2022:63).

Tüm bu açıklamalar ışığında, yönetimi hukuk sınırları içerisinde kalmaya mecbur bırakan ve yönetilenleri yani halkı devlete karşı koruyan bir denetim türü olarak yargısal denetim karşımıza çıkmaktadır (İnaç ve Ünal, 2007: 6).

4.2.2.4. Yüksek denetim

Kamu yönetiminde, yüksek denetim, kamu kurum ve kuruluşlara ait gelir ve giderlerin kanunlara uygunluk ve etkin biçimde kullanılıp kullanılmaması bir nevi kararları yargı niteliğinde olan hesap verme muhakemesi biçiminde yapılan denetleme şeklidir (Köse, 2007: 12).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi Sayıştay denetiminde 703 sayılı KHK cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulan anonim ortaklıklar ve diğer kamu idareleri “kamu kurum niteliğinde meslek kuruluşları harici” Sayıştay denetimine dâhil edilmiştir.

Sayıştay’ın kamu kurum ve kuruluşlarında uyguladığı yerindelik denetimine genel uygunluk bildirimini adı altında sınırlama getirilmiştir (Şen, 2013:1629-1630).

4.2.2.5. Düzenleyici ve denetleyici kurumların denetimi

Üst düzey kamu yöneticilerin denetiminde denetime yardımcı kuruluşlar olarak denetleyici ve düzenleyici üst kurullar karşımıza çıkmaktadır. Bu kurumlar devlet hiyerarşisi yapısı dışında, kendi faaliyet alanların da verimli, etkin bir yönetim ve hızlı sonuçlara ulaşabilmek için kurallar koyma hakkına sahip ve bu kuralların uygulanmasını sağlayabilen ve gerekli durumlarda ceza uygulaması olan kendi alanında uzman olan ve siyasi etkiler dışında dolan yönetsel ve mali özerklikleri olan kurumlardır (Çelik, 2019: 140-141).

Türkiye’de 1981 yılında ilk kurulan denge ve denetleyici kurumları YÖK ve Sermaye Piyasası kuruludur.1994 yılında RTÜK ve Rekabet Kurumu kurulmuştur. Parlamenter sistem döneminde kurulan kamu gözetimi, muhasebe ve denetim standartları kurumu 660 sayılı KHK ile kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası dönemde, ofisler ve politika kurulları bakanlıkların, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanı'na raporlamak gibi çeşitli görevler üstlenmişlerdir.

Ofisler ve politika kurulları standartlar getirme, politika geliştirme ve raporlar düzenleyerek ve yönlendirmeler yaparak üst düzey kamu yöneticileri üzerinden dolaylı bir denetim sağlayabilmektedirler (Sayıştay Raporu 2020: 25).

4.2.2.6. Kamu denetçisi denetimi

Kamu kurumları, kamu düzenini temin edebilmek ve kamunun haklarını koruyabilmek için kendi denetçi personeline kamu denetimleri yaptırmaktadır (Gürbüz, 2002: 17).

Kamu denetimi işlevini üstlenen kurumlara aşağıdaki örnekler verilebilir:

- Sayıştay: Türkiye Cumhuriyeti Devletine ait kamu idareleri ile kamu tüzel kişilerinin mali işlemlerini denetleyen bağımsız bir kurumdur.
- Kamu İhale Kurumu: Kamu ihalelerinin şeffaflığını ve rekabeti sağlamak amacıyla ihale süreçlerini denetleyen kurumdur.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre Maliye Bakanlığı'na bağlı denetim birimleri: Maliye Bakanlığı'nın bünyesinde yer alan denetçiler, vergi müfettişleri ve maliye denetim elemanları tarafından kamu kurum ve kuruluşlarının mali işlemleri denetlenir.
- Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK): Türkiye'deki muhasebe ve denetim standartlarını belirlemek ve bu standartların uygulanmasını sağlamakla görevli bir kurumdur.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık): Vatandaşların kamu hizmetlerinden kaynaklanan haksızlıklar, kötüye kullanımlar ve yetersizliklerle ilgili şikayetlerini inceleyen ve bu konularda tavsiyelerde bulunan bir kurumdur.
- Devlet Denetleme Kurumu: Türkiye'de, Devlet Denetleme Kurumu, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için bağımsız denetim faaliyetleri yürüten bir kurumdur.

Kurul, devletin bütçesi ve mal varlığının denetlenmesinden sorumludur ve denetim raporları ile hükümete ve kamuoyuna hesap verebilirlik sağlar. Devlet

Denetleme Kurumu, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve ilgili yasalar çerçevesinde faaliyet gösterir. Kurum, yolsuzluk ve usulsüzlüklerle mücadelenin önemli bir unsuru olarak görülmektedir (Sanal, 2010: 17).

Kamu denetim kurumları, bağlı oldukları departmanlara denetlemelerini tamamladıkları birimlerle ilgili raporlar sunarak, denetim süreçlerini ve sonuçlarını paylaşırlar. Bu raporlar, denetim sürecinin şeffaflığını artırmak, kamu kaynaklarının verimli kullanılıp kullanılmadığını görmek ve gerektiğinde düzeltici tedbirleri önermek amacıyla önem taşır.

Denetim kurumunun hukuki statüsü, kamu veya özel sektör kuruluşlarına yönelik denetim yetkilerini belirler. Örneğin, bazı denetim kurumları yalnızca devlet kurumlarına yönelik denetim yaparken, bazıları özel sektör firmalarını da denetleyebilir.

Her denetim kurumunun kendine özgü amaçları ve görevleri bulunmaktadır. Bu amaçlar, mali denetim, performans denetimi veya uyum denetimi gibi farklı alanları kapsayabilir.

Denetim kurumları, yürüttükleri denetimlerin kapsamı gereği farklı alanlara ve konulara odaklanabilirler. Bazı kurumlar finansal raporlamaları, bazıları ise kurumsal yönetimi ya da hizmet kalitesini denetleyebilir.

Denetimler, yalnızca kamu kurumları ile sınırlı kalmayabilir. Özel sektör kuruluşları, kamu hizmeti sunan özel firmalar veya kamu-özel iş birliği projeleri de denetim kapsamına alınabilir. Sonuç olarak, kamu denetim kurumları, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak, kamuoyunu bilgilendirmek ve yöneticilerin hesap verebilirliğini artırmak amacıyla önemli bir rol oynamaktadır (Oksay, 2007: 25).

Üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmesi ile görevli kişilerin yönetime karşı korunmasını amaçlayan yöntemlerin başında, denetimi yapan görevliye verilen yetkinin sıfatı kamu denetçisi ve yapılan işleme ise kamu denetçisi denetimi olarak adlandırılmaktadır (Uzun ve Uzun, 2021: 29).

Kamu denetçileri genel olarak vatandaşların yazılı şikâyetleri üzerine inceleme yapmaktadırlar. Yönetimlerde aksama ve yürümeyen eksik yönlerin belirlenmesi ile görevlidirler. Taraflar ve üst düzey kamu yöneticileri arasında arabulucu olma görevini de üstlenmektedirler.

Kamu kurumlarında ortaya çıkan haksız, hukuksuz eylem ve uygulamaların adli ve idari işlemlerin dışında, kamu denetçileri tarafından yapılan denetimler, kamu idaresine güven sağladığı gibi insan hakları, demokrasi ve yönetimin gelişmesine de katkı sağlamaktadır. Kamu denetçiliğini yargıdan ayıran en önemli özelliği, denetim sonucunda tespit ettiği kararların tavsiye niteliğinde olmasından dolayı, hukuken bağlayıcılık göstermemesidir.

Ülkemizde kamu denetçiliği kurumuna verilmiş yasal hakları ve hukuk yolu ile kazanılmış görev ve yetkileri kapsamında, bağımsız olarak yaptığı inceleme ve araştırmalar, ülkemiz adına demokrasimizin altyapısı ve idari yapısı için önem arz etmektedir (Akbaş, 2022: 221).

4.2.2.7. Kamuoyu denetimi

Kamuoyu, tartışma gerektiren sorun veya içinde bulunan durumun karşısında, gruplar veya halkın düşüncesinin yanı sıra, çoğunluğun bazı durumlarda azınlığın sorunlar veya yaşanan olaylar hakkında düşüncelerini beyan etmelerine olanak sağlamayı hedefler. Halkın, idarenin işlem ve eylemlerine istinaden geliştirmiş oldukları davranışlar ile yönetimi etkilemesiyle kamuoyu denetimi orta ortaya çıkmaktadır.

Kamuoyu denetimi hükümet yetkilileri üzerinde etkili olabildikleri gibi üst düzey kamu yöneticileri üzerinde de etkilidir (Eryılmaz, 2012: 372).

Toplumun bilinçlenmesi ve bilgi sahibi olması da bu süreçte oldukça önemlidir. Bu sayede kamuoyu, yöneticileri ve kurumları takip edebilir, sorunları gündeme getirebilir ve çözüm arayışında etkin bir şekilde rol alabilir. Ayrıca, yasal düzenlemelerin sağlam olması ve denetim mekanizmalarının etkin bir şekilde işlemesi de kamuoyu denetiminin sağlanması açısından büyük bir öneme sahiptir.

Yolsuzluk ve haksızlık gibi durumların anında tespit edilip gereken önlemlerin alınması, toplumda güvenin artmasına ve kamu hizmetlerinin daha şeffaf ve adaletli bir şekilde yürütülmesine olanak tanır (Ateş 2011:120).

Etkin bir kamuoyu denetimi sağlanabilmesi için toplumun bilinçlenmesi, örgütlenmesi ve bilgi sahibi olması gerekmektedir. Bunun yanı sıra yasal düzenlemelerin sağlam olması ve denetim mekanizmalarının işlerliği büyük bir önem taşımaktadır. Bu sayede yöneticiler ve kurumlar daha hesap verebilir bir şekilde

hareket ederken, toplum da yaşanan sorunlar karşısında daha etkin bir şekilde mücadele edebilir (Tortop, 1974: 48-49).

Vatandaşlar ile devlet yönetimi arasındaki işbirliğinin uyuma dönüşmesi, kamuoyunun, baskı gruplarının ve bazı örgütlerin devlet ile vatandaş arasındaki ilişkilerde belirleyici ve itici güç oluşturmasında yatmaktadır.

Halkına iyi hizmet sunması hedef edinmiş bir devlet nezdinde tarafsız ve bağımsız basın yardımcı etkiye sahip olmaktadır. Kamu yönetimi denetimi yapılırken bazı araçlar ön plana çıkmaktadır. Bunlardan öne çıkanlar (Eryılmaz, 2000: 321);

- Yönetimde açıklığı baz alan uygulamalar,
- Halkın yönetime katılımı,
- Kamu yönetimine ait temsil becerisinin geliştirilmesi ve diğer hususlar şeklindedir.

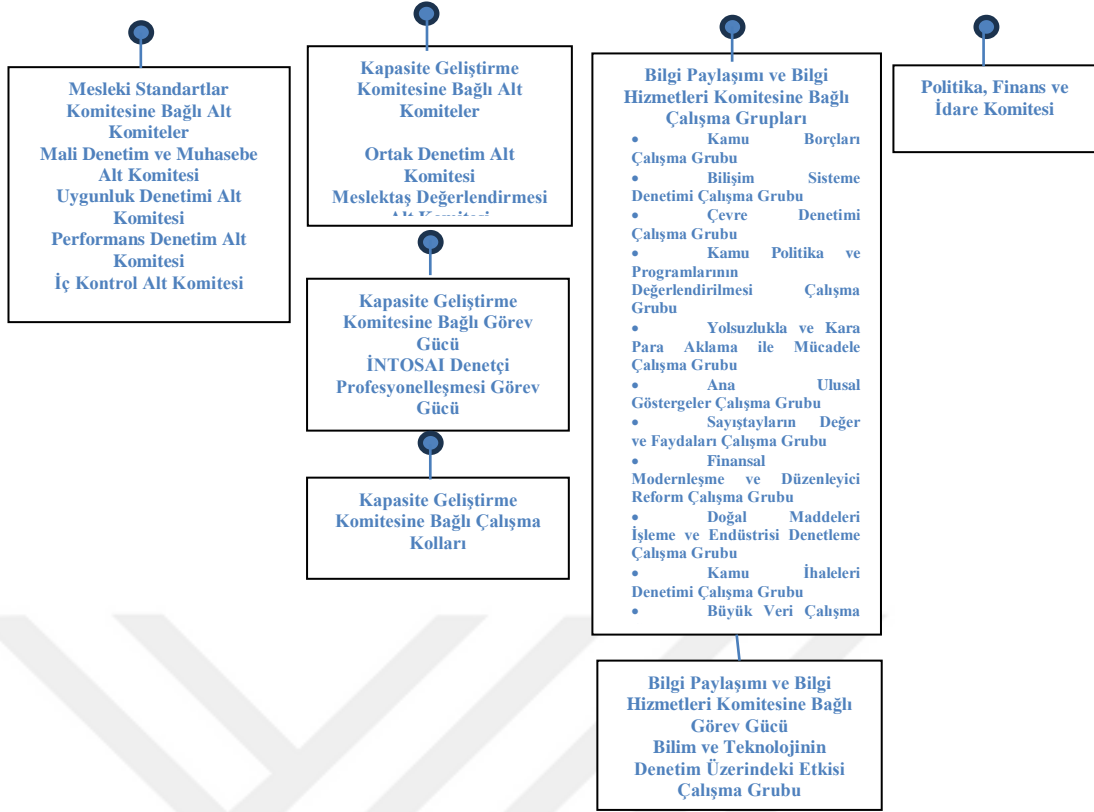
Öne çıkan başlıca nokta olarak kamuoyu elinde bulundurduğu gücün farkında olmalıdır. Bu gücün farkında olarak haklarını talep etmeli ve nasıl yönetileceğine, nasıl hizmet alacağına kendisi karar verecek güçte ve farkındalıkta olmalıdır. İkinci husus olarak da yönetim, yönetilenlerin gücü ve etkisinin farkında olmalıdır.

İktidar, halkına nasıl davranacağını, hata yaptığında ne gibi yaptırım ve tepkilerle karşılaşacağını bilmelidir. Tüm bunları göz önünde tutarak daha dikkatli adımlar atmakta ve aldığı sorumlulukların gereğini yapmalıdır (Gezgin, 2012:29-31).

4.2.2.8. Uluslararası denetim

İleri teknolojinin gelişmesi, bilgi ve iletişimin hızla gelişmesi ülkeleri sosyo-kültürel, ekonomik ve toplumsal alanlarda ulus ve uluslararası bloklaşmaya zorlarken dünya küresel bir köye dönmüştür (Günel, 1995: 25).

Uzak ve yakın kavramı belirsizleşmiştir. Küresel düzen içerisinde bazı ülkelerin politika ve kararlarına diğer bir ülke ve uluslararası organizasyonlarda katılmaya başlamıştır (Kuluçlu, 1995: 43).



Şekil 4.1: INTOSAI Örgütlenme Şeması

Kaynak: (<https://www.sayistay.gov.tr/pages/213-uluslararası-yuksek-denetim-kurumlari-tes>)

Uluslararası hukuk kuralları ve organizasyonların etkisi ile her geçen gün ülkelerin mutlak ve sınırsız egemenlik hakları ülkelerin imzaladıkları uluslararası antlaşmalar ve taraf oldukları sözleşmeler ile sınırlandırılmaktadır. Bir ülkenin kamu yönetiminin denetlenmesi, müdahil oldukları uluslararası hukuk kuralları ve uluslararası organizasyonlar tarafından bazı konularda denetlenmelerine imkân sağlamaktadır.

Türk kamu yönetiminde, ortaya çıkan bu hızla gelişimden etkilenmiştir ve üst düzey kamu yöneticilerinin uluslararası sistemde denetlenmeleri, Avrupa Birliği (AB), Gümrük Birliği (GB), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve uluslararası anlaşmalardır (Dursun ve Altınışık, 2015: 91).

5. SONUÇ

Demokratik hukuk devletlerinde, halka hizmet sunmaları adına üst düzey kamu yöneticilerine, birçok görev ve sorumluluk verilmektedir. Bu görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinde etkinlik, verimlilik, kalite ve uygulamadaki doğruların tespiti Anayasa ve Kanunlardan doğan birçok yöntem ve denetim şekli bulunmaktadır.

Bu denetimler genellikle Kamu denetim kurulları tarafından gerçekleştirilir. Bu denetimler kamu kurumlarının faaliyetlerini, yönetimini ve finansal durumunu objektif bir şekilde değerlendirmeye yardımcı olur. Bu sayede kamu kurumları daha şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde yönetilebilir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında 6771 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'nin yürürlüğe girmesine olanak tanımıştır. Bu sistemle birlikte yürütme yetkisi tamamen Cumhurbaşkanı'na devredilmiş, dolayısıyla önceki sistemde yer alan Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun yetkileri ortadan kalkmıştır. Bu durum, yürütme organının daha merkezi hale gelmesi anlamına gelmektedir.

Devlet mekanizması ise, belirli iş bölümlerine dayanan ve kurallara bağlı olarak faaliyet gösteren bir yapıyı ifade etmektedir. Bu yapı içerisinde kamu çalışanları, kamusal mal ve hizmet üretimi için görev almaktadırlar. Kamu çalışanlarının görev yaparken tabi oldukları hiyerarşik düzen, etkili bir yönetim ve organizasyon yapısı sağlaması açısından önem taşımaktadır.

Alt, orta ve üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi, atanması ve seçim süreçleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Türkiye, tarihi boyunca büyük devletler ve imparatorluklar kurmuş bir medeniyet olarak, bu alanda da zengin bir deneyime ve geleneğe sahiptir. Yöneticilerin eğitimine ve gelişimine verilen önem, kamu hizmetlerinin etkinliği ve kalitesi açısından kritik bir faktördür. Bu bağlamda, Türkiye'nin geçmişten gelen yönetim deneyimleri ve uygulamaları, günümüzdeki kamu yönetimi pratiğine yön vermeye devam etmektedir.

Türkiye'deki yönetim sistemindeki değişimler ve bu değişimlerin getirdiği yeni dinamikler, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi üzerine önemli etkiler yaratmıştır. Hiyerarşik yapıların ve yönetim kadrolarının biçimi, devletin etkinliğini ve verimliliğini doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle, kamu yönetimi alanında sürekli bir gelişim ve yenilik arayışı, hem yönetimin kalitesi hem de kamu hizmetlerinin sunumu açısından hayati öneme sahiptir.

Üst düzey kamu yöneticileri, demokratik ve hukuk devletlerinde halka hizmet sunmaları adına birçok görev ve sorumluluk verilmektedir. Bu görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinde etkinlik, verimlilik, kalite ve uygulanmadaki doğruların tespiti anayasa ve kanunlardan doğan birçok yöntem ve denetim türü bulunmaktadır. Zamanla değişen bu denetimler kurumların içinde yapılırken kurum dışı olarak yapılabilmektedir.

Kurum içi organlar tarafından yapılan iç denetim hiyerarşik denetim, Teftiş Kurulu ve İç Denetim örnek gösterilirken, kurumsal yapı dışındaki organlar tarafından yapılan Vesayet, Sayıştay ve Devlet Denetleme Kuruludur. Denetlemeler tek bir kişi müfettiş veya üst yönetici tarafından yapılabildiği gibi birden fazla kişiden oluşan grup veya kurul tarafından yapılabilmektedir. Bunlar; Teftiş Kurulu, Denetleme Kurulu ve Komisyondur (Özer ve Özer, 1998:68-69).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst düzey kamu yöneticilerinin statülerinin belirlenmesi noktasında, atanmalarında ve görevden alınmalarına kadar büyük değişimler yaşanmıştır. Üst düzey kamu yöneticiliği bu köklü değişimler neticesinde parlamenter sistemden kalan bakış açısını tamamıyla değiştirdiği görülmektedir.

Yapılan bazı düzenlemelerle memur statüsünden farklı olarak üst kademe yönetici statüsü ortaya çıkarılmıştır. Cumhurbaşkanının görev süresi boyunca I Sayılı Cetveldeki yöneticilerin görev yapmalarına karar verilmiştir. Kamu görevlisi olmayan üst düzey görevlerin ise kamu ilişkileri ise görev süreleri ile kısıtlanmıştır. Söz konusu görevlilerin sözleşme ile çalıştırılmaları veya çalıştırılmamaları konusu da Cumhurbaşkanının takdirindedir (Karşlı, 2020: 205-206).

Sonuç olarak bazı çıkarımlarda bulunmak gerektiğinde;

- Üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde daha net kanuni dayanaklara yer verilmiştir.

- Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde atama işlemlerine ilişkin kilit aktör cumhurbaşkanıdır. Usul ve esaslara ilişkin köklü değişikliklere gidildiği açıktır.
- Üst düzey pozisyonlara yalnızca kamu görevlilerinin atanması dönemi sona ermiştir.
- Sözleşme ücreti ve diğer bazı hususlar Cumhurbaşkanının takdir yetkisine bırakılmıştır.
- Üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin getirilen en belirgin farklılıklar irdelendiğinde:
 - ✓ Hizmete ilişkin sürenin 5 yıla düşürülmesi,
 - ✓ Kamu dışındaki sürelerin de bu süreden sayılması,
 - ✓ Kamu dışından atamalar yapılabilmesi,
 - ✓ Sözleşme üzerinden atamaların yapılabilmesi,
 - ✓ Kamu hizmetine kamu dışından atananların uyum sağlayamaması,
 - ✓ İstenildiği takdirde Cumhurbaşkanı tarafından kamu görevlilerinin görevden alınabilmeleri karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'nin uygulanmaya başlamasıyla birlikte, üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenme mekanizmaları çeşitlenmiş ve yeniden yapılandırılmıştır. Bu yeni yapılandırma, demokratik hesap verebilirlik kavramının temel ilkeleri olan şeffaflık, sorumluluk ve halkın katılımı açısından önemli bir dönüm noktası teşkil etmektedir.

Bu sistem, demokratik hesap verebilirlik kavramının temel unsurlarından olan şeffaflık ve sorumluluk ilkelerini yeni bir yönetim anlayışıyla harmanlamayı hedeflemiştir. Sistemin getirdiği yenilikler, üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmesi süreçlerinin daha merkezi ve etkin bir yapıda düzenlenmesine olanak tanımıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yürütme yetkisinin tek elde toplanması sayesinde politika yapma ve uygulama süreçlerinde kararlılık ve istikrarı artırmıştır. Bu durum, hükümet politikalarının daha hızlı uygulanmasını ve kamu yönetiminde dinamizmin sağlanmasını mümkün kılmıştır. Ayrıca, karar alma süreçlerindeki bu hızlanma, ulusal ve uluslararası kriz anlarında hızlı ve koordineli eylem kapasitesini güçlendirmiştir.

Üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmesi konusunda ise, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, performansa dayalı bir yönetim anlayışını benimsemiştir. Bu anlayış, kamu yöneticilerinin performanslarının daha objektif kriterlerle değerlendirilmesine ve bu şekilde kamu kaynaklarının daha etkin kullanılmasına zemin hazırlamıştır. Sistem, aynı zamanda, stratejik hedefler doğrultusunda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına imkân tanıyarak, bürokratik işlemlerin sadeleştirilmesine ve devlet hizmetlerinin vatandaşlara daha hızlı ve etkin bir şekilde ulaştırılmasına katkı sağlamıştır.

Bununla birlikte; hizmet sürelerinin 5 yıla düşürülmesi ve kamu dışından atamaların yapılabilmesi gibi getirilen değişiklikler, yöneticilerin uzun vadeli planlama yapmalarını zorlaştırabilir ve bu da kamu yönetiminin istikrarına etki edebilir. Kamu dışından atananların kamu hizmetine adaptasyon süreçleri ve kamu görevlilerinin görevden alınma esnekliği, demokratik hesap verebilirlik açısından kritik unsurlardır. Ayrıca, üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmesi sürecinin sadece yasal düzenlemelerle değil, aynı zamanda güçlü demokratik kurumlar ve sivil toplum katılımıyla desteklenmesi gerektiği açıktır.

Kamu yönetimi incelemesinin temel amacı, hukukun üstünlüğü ilkelerinin yerine getirilmesi, eksikliklerin giderilmesi, verimliliğin artırılması ve idari yönetimin etkinliğinin sağlanması için gerekli koşul olan idari hedeflere ulaşma derecesinin ortaya çıkarılmasıdır. Bir incelemenin başarılı olabilmesi için öncelikle tarafsız ve bağımsız bir organ tarafından yapılması gerekir. Denetim kuruluşlarının denetim sonuçlarının yayınlanması konusunda mesleki kaygıları olmamalıdır. Öte yandan, denetim standartları da dahil olmak üzere kamu hizmeti standartlarının nihai kararlarla birlikte kamuoyuna açıklanması gerekmektedir. Kamu yönetiminin kamu adına yürütüldüğü ve denetimlerin de kamu adına yapıldığı dikkate alındığında, denetim sonuçlarına ilişkin hazırlanan raporların kamuoyuyla paylaşılması gerekmektedir (Ortaq, 2024: 175).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, denetim süreçlerinde merkezi bir denetim mekanizması oluşturarak, karar alma süreçlerinin daha şeffaf ve hesap verebilir olmasını sağlamıştır. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışan politika kurulları ve ofisler, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği artırmayı amaçlayarak bu kurullar, belirlenen politikaların uygulanmasını ve denetlenmesini sağlar.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'nde, denetim ve gözetim kurumlarının yetkileri genişletilmiş ve daha etkin bir denetim süreci oluşturulmuştur. Bu kurumlar, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasını sağlamak için kritik öneme sahiptir.

Yeni sistem, kamu yöneticilerinin hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine sıkı bir şekilde bağlı kalmalarını teşvik ederek yöneticilerin kararlarının ve uygulamalarının daha fazla denetlenmesini ve kamuoyuna açıklık getirilmesini içermektedir. Demokratik hesap verebilirlik, yöneticilerin halkın çıkarlarına uygun davranmalarını sağlamak amacıyla oluşturulan bir ilkedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, bu ilkeleri destekleyerek, Kamu yöneticilerinin karar alma süreçlerinde şeffaflığı artırmaktadır. Vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin, kamu yönetimi süreçlerine katılımını teşvik ederek, Kamu yöneticilerinin performanslarının düzenli olarak değerlendirilmesini sağlar ve gerekli önlemleri alır, bu yeni sistemle birlikte, üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmesi ve demokratik hesap verebilirlik ilkeleri daha güçlü bir yapıya kavuşmuştur.

Sonuç olarak, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'nin uygulanması, üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmesi süreçlerine yeni bir yaklaşım getirmiş ve bu süreçlerin demokratik hesap verebilirlik kavramının temel ilkeleriyle uyumlu bir şekilde işlemesine katkıda bulunmuştur. Bu sistem, yönetimde etkinlik ve verimliliği artırma amacına hizmet ederken, aynı zamanda demokratik kurumların güçlenmesine de olanak tanımaktadır.

Gelecek Araştırmacılara Öneriler;

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'nin uygulanması ve üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmesi süreçleri üzerine yapılacak araştırmalar, Türkiye'deki demokratik hesap verebilirlik ve yönetim etkinliği konularında önemli katkılar sağlayabilir. Bunlar;

- Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'ne dair mevcut literatürü inceleyerek, önceki çalışmalardan elde edilecek verilerle yeni araştırmalara zemin hazırlamak,
- Farklı ülkelerdeki hükümet sistemleriyle Türkiye'deki uygulamaları karşılaştırarak, benzerlikler ve farklılıklar üzerinde durmak,

- Kamu yöneticileri, siyasi partiler ve sivil toplum kuruluşları ile görüşmeler yaparak, sistemin etkileri hakkında derinlemesine bilgi toplamak,
- Belirli olaylar veya uygulamalar üzerinden detaylı vaka çalışmaları gerçekleştirilerek, sistemin işleyişini analiz etmek,
- Kamu yönetimindeki etkinlik ve verimliliği ölçen göstergeler geliştirmek ve bu göstergeler üzerinden sistemin başarısını değerlendirmek,
- Demokratik hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda, mevcut denetim mekanizmalarının etkinliğini ölçmek,
- Araştırma bulgularını temel alarak, üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmesi ve hesap verebilirliğin artırılması için somut politika önerileri geliştirmek,
- Önerilen politikaların nasıl uygulanabileceğine dair stratejiler oluşturmak,
- Sivil toplum kuruluşlarının, kamu yöneticilerinin denetlenmesindeki rolünü incelemek ve bu süreçteki etkinliğini değerlendirmek,
- Kamu politikalarının oluşturulmasında halkın görüşlerinin nasıl alınabileceğine dair yöntemler geliştirmek,
- Uzun dönemli etki analizleri, süreklilik ve dönüşüm açısından, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'nin uzun vadede Türkiye'nin siyasi yapısına ve demokratik süreçlerine etkisini araştırmak,
- Yönetim sisteminin dönüşüm süreçlerini ve bu süreçlerin toplumsal sonuçlarını analiz etmek olarak sıralanabilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'nin uygulanması, Türkiye'deki kamu yönetimi ve demokratik hesap verebilirlik açısından önemli bir dönüm noktasıdır. Gelecek araştırmacılar, yukarıda belirtilen önerileri dikkate alarak, sistemin etkinliğini artıracak ve demokratik kurumların güçlenmesine katkıda bulunacak araştırmalar yapabilirler.

Bu süreç, Türkiye'nin demokratikleşme sürecine önemli katkılar sunma potansiyeline sahiptir.

KAYNAKÇA

- Akbay, C.** (2022). *Siyasal Sistemlerde Üst Düzey Yöneticilerin Statüsü*, Nobel Bilimsel Eserler.
- Akbay, M.** (1958). *Umumi Amme Hukuku Dersleri*, Ankara, s. 195.
- Akçakaya, M.** ve Özdemir, A., (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İktidar, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53(3), s. 929.
- Akıncı, B.** (2017). Hükümet Sistemleri ve Ülkemizde Olası Hükümet Sistemi Değişikliğinin Etkileri, *International Journal of Social Humanities Sciences Research (JSHSR)*, 4, 8, 1-21.
- Aksoy, A. Ş.** (1998). Yeni sağ, kamu yönetimi ve yerel yönetim: Eleştirel bir yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7(1).
- Akyel, R.** & Köse, H. Ö. (2010). Kamu yönetiminde etkinlik arayışı: Etkin kamu yönetimi için etkin denetimin gerekliliği. *Türk İdare Dergisi*, 466.
- Akılmaz, B.** (1995). *Tarihi Gelişim İçinde ve Özellikle Montesquieu'de Kuvvetler Ayrılığı*, Halil Cin'e Armağan, Konya, s. 55.
- Alıcı, O. V.** (2016). “Kamu Yönetiminde İç Denetim Mekanizmasının Reorganizasyonu”, *Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi*, 3, 5 185-200
- Altuğ, Y.** (2003). *Parlamento Hukuku*, İstanbul: Çağlayan Kitabevi.
- Apan, A.** (2012). “Türk Denetim Sistemine Yeni Bir Soluk: Denetim Koordinasyon Üst Kurulu”, *Türk İdare Dergisi*, 9, 9-33.
- Ardanç, B.** ve Ergun, T. (1980). Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları, *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), s. 16.
- Ateş, H.** (2011). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı Bağlamında Hesap Verebilirlik. *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Alfa Aktüel, Bursa.
- Ateş, H.** (2008). Yeni kamu işletmeciliği bağlamında hesap verebilirlik. In B. Parlak (Ed.), *Kamu yönetiminde yeni vizyonlar* (ss. 181-223). Turhan Kitabevi, Ankara.
- Avaner, T.,** Volkan, M. (2019). “Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine”, *Yasama Dergisi*, Sayı 39, s.105-130.
- Balcı, A.** (2003). Kamu yönetiminde hesap verebilirlik anlayışı. In A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Eds.), *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar* (ss. 115-133). Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Başpınar, A.** (2004). “Türkiye’de ve Dünyada Denetim Standartlarının Oluşumuna Genel Bir Bakış”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 146, ss.35-62.

- Bektaş, E.** (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri, *Yasama Dergisi*, Sayı 39, s. 208.
- Belli, A.** (2014). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Yerinden Yönetimin ve Yerel Yönetimlerin Değerlendirilmesi, *Akademik araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 4, 101-118
- Bertelli, A. M.** (2004). Strategy and accountability: Structural litigation and public management. *Public Administration Review*, 64(1), 28-42.
- Bivins, T. H.** (2006). Responsibility and accountability. In K. Fitzpatrick, & C. Bronstein (Eds.), *Ethics in Public Relations: Responsible Advocacy*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Bilir, F.** (2017). Türkiye'ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Yeni Türkiye*, Yıl 23, Sayı 94, Mart-Nisan, s. 528.
- Bovens, M.** (2005). The public accountability. In *The Oxford Handbook of Public Management* (ss. 182-208). Oxford University Press, Oxford.
- Bovens, M.** (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Bozkurt, P.** (2016). "Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler", *Denetim*, 12, 56-62
- Bozkurt, P.** (2016). Türkiye'de Denetim Kurumları, *Denetim*, S. 15, ss. 34-44.
- Buckley, M. R.,** Beu, D. S., Frink, D. D., Howard, J. L., Berkson, H., Mobbs, T. A., & Ferris, G. R. (2001). Ethical issues in human resources systems. *Human Resource Management Review*, 11, 11-29.
- Burke, C. S.,** Sims, D. E., Lazzara, E. H., & Salas, E. (2007). Trust in leadership: A multi-level review and integration. *The Leadership Quarterly*, 18, 606-632.
- Caiden, G.** (1989). The problem of ensuring the public accountability of public officials. In J. G. Jabbara & O. P. Dwivedi (Eds.), *Public services accountability: A comparative perspective* (ss. 17-38). Kumarian Publisher, New York, US.
- Cendon, A. B.** (2011). Accountability and public administration: Concepts, dimensions, developments. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>
- Çavdar, T.** (2004). *Türkiye'nin Demokrasi Tarihi*, 3. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Çeçen, A.** (2013). Başkanlık Sistemi ve Sömürgeleşen Federasyon. *Yeni Türkiye Dergisi Başkanlık Sistemi Özel Sayısı*, 9(51):394-405.
- Çelik, V. ve Demirci, Ö.** (2019). Türk Kamu Yönetiminin Denetim Yolları ve İşleyişi, *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 5(2), ss. 140-141.
- Demirel, D.** (2013). Hesap Verebilirlikte Denetimin Yeni Rolü *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 2013 17 (2): 361-378

- Demirel, D.** (2014). Doğrudan hesap verebilirlik aracı olarak sosyal hesap verebilirlik: Nepal ve Türkiye örnekleri üzerinden bir değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*, 92, 65-91.
- Doğan, K. C.** (2020), “Türk Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 16,30, 2994-2017
- Dubnic, M.** (2005). Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3).
- Dumont, G. E.** (2013). Transparency or accountability? The purpose of online technologies for nonprofits. *International Review of Public Administration*, 18(3), 7-29.
- Dursun, A. ve Altınışık,** (2015). Türk Kamu Yönetiminde Uygulanan Denetim Türlerinin Değişimini Belirleyen Etkenler, *Strategic Public Management Journal*, S. 1, ss. 91-108.
- Dursun, D.** (2005). Türk Demokrasisinde Kurumsallaşma Sorunu ve Krizleri Çözme Yöntemi Olarak Askeri Darbeler, *Muhafazakâr Düşünce*, Yıl 1, Sayı 3, s.175- 196.
- Ebrahim, A.** (2003). Accountability in practice: Mechanisms for NGOs. *World Development*, 31(5), 813–829.
- Erdoğan, M.** (2010). Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 205.
- Eren, V. ve Akıncı, B.,** (2018). *Yasama ve Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırılması*, (Ed. Yüksel Demirkaya), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim içinde, Hiperyayın, İstanbul, s. 51-59.
- Ertekin, Y.** (2004). “Çağdaş Yönetim ve Denetim”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, 1, 1, 55.
- Eryılmaz, B.** (2000). *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, İstanbul, s. 321.
- Eryılmaz, B.** (2010). *Kamu Yönetimi*, 3. Baskı. Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, B.** (2014). *Kamu Yönetimi*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B.** (2012). *Kamu Yönetimi Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*. İzmit-Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B.** (2016). *Kamu Yönetimi: Düşünceler - Yapılar - Fonksiyonlar-Politikalar*, 9. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B.** (2017). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetim*, s. 180.
- Eryılmaz, B.** (2017). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, 6. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları”
- Eryılmaz, B., & Biricikoğlu, H.** (2011). Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 19-45.
- Esen, S.** (2016). 2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi, *Ankara Barosu Dergisi*, Y. 74, S. 4, s. 47.

- Forrer, J., Kee, E. J., Newcomer, E. K., & Boyer, E.** (2010). Public-private partnerships and the public accountability question. *Public Administration Review*, 70(3), 475-484.
- Genç, A.** (2024). *Yönetimsel Olarak Başkanlık Sistemi ile Türk Tipi Başkanlık Sistemi'nin Karşılaştırılması* (Yüksek Lisans Tezi. Munzur Üniversitesi) -Tunceli.
- Gezgin, S.** (2012), Medyanın Toplumsal İşlevi ve Kamuoyu Oluşumu, *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, Cilt 1*.
- Gezmiş, H.** (2008). Yüksek denetim ve Türkiye uygulaması. *Kamutürk Dergisi, 1*, 55.
- Göze, A.** (1982). *Siyasal Düşünce Tarihi*, İstanbul, s. 220.
- Gözler, K.** (2019). İdare Hukuku, C. 1, Baskı 3, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, s. 1321.
- Gözler, K. ve Kaplan, G.** (2018). İdare Hukuku Dersleri, Baskı 20, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, s. 117.
- Gözler, K.,** (2001). *Anayasa Hukukuna Giriş*, Etkin yayınlar, Bursa, s. 83.
- Gözübüyük, A. Ş.** (1989). *Yönetim Hukuku*, 3. Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, s. 232.
- Gözübüyük, A. Ş.** (2000). *Anayasa Hukuku*, Güncelleştirilmiş 9. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, s. 35.
- Gözbüyük, A. Şeref** (2010). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 11. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, s.25
- Gül, C.** (2017). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme*, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 365.
- Günay, F.** (2006). Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesiyle İlgili Anayasa Maddesinin İlginç Serüveni, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 62.
- Günday, M.** (2013). İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara.
- Günel, N.** (1995). 2000'li Yılların Eşiğinde Yönetimsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış, *Türk İdare Dergisi*, S. 67, ss. 17-35.
- Gürbüz, H.** (2002). *Muhasebe Denetimi*, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, s. 17.
- Güzel, H. C.** (2013). "Türkiye'de Yarı Başkanlık Sistemi Uygulanabilir Mi?", *Yeni Türkiye Dergisi*, sayı:51, 2013.
- Güzelsarı, S.** (2004). Kamu yönetimi disiplininde yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımları. In K. Öktem & U. Ömürgönülşen (Eds.), *Kamu yönetimi: Gelişimi ve güncel sorunları*. İmaj Yayınevi, Ankara.
- Haque, S.** (2000). Significance of accountability under new approach to public governance. *International Review of Administrative Sciences*, 66(4).
- Haque, S.** (2007). Limits of public accountability under the reinvented state in developing nations. *Public Administration Quarterly*, Winter.
- Harlow, C.** (2002). *Accountability in the European Union*. Oxford University Press, New York, US.

- Hodge, A. G.** (2009). Accountability. In P. A. O'hara (Ed.), *International Encyclopedia Of Public Policy Volume 3—Public Policy And Political Economy*. Gperu Perth, Australia.
- Hood, C.** (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, Spring.
- İnaç, H.** ve Ünal, F. (2007). Türkiye'de Kamu Yönetimin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Kütahya, Sayı 18, s. 6.
- Jenkins, R.** (2007). The role of political institutions in promoting accountability. In A. Shah (Ed.), *Performance accountability and combating corruption*. The World Bank, Washington D.C.
- Kalkar, Ö.** ve Yemen Öcal, A. (2019). Bir İçerik Analizi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Balıkesir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (İİBF) Dergisi*, 1(2).
- Karakılıç, Y.** ve Küçük, Ü. (2021). Devlet Denetleme Kurulu ve Yerel Yönetimlere İlişkin Denetim Yetkileri: Yasal Düzenlemeler Üzerinden Bir Değerlendirme, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 31, s. 980.
- Karakoç, F.** (2019). *Siyasal İstikrar Bağlamında Türkiye'de başkanlık Sistemi Tartışmaları*. (Yüksek Lisans Tezi, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya).
- Karatepe, Ş.** 2017, *Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, (Ed. Musa Emin Esen), Memur-Sen Yayınları, Ankara, s. 49.
- Karayalçın, Y.** (1966). Yüksek Memurlar Meselesi ve Yürütmeyi Durdurma Kararları, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, s. 48.
- Karpat, K.** (2012). "Türk Tipi Esnek Başkanlık Olsun", Yeni Şafak Gazetesi, 29.11.2012.
- Karşı, M. R.** (2020). Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28(1), s. 200.
- Kaya, S. B.** (2021). *Hükümet Sistemi Sınıflandırmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi*. (Doktora Tezi, Trabzon Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Trabzon)
- Kepekçi, C.** (1998). *Bağımsız Denetim* (1.Baskı), Ankara: Siyasal Kitabevi, s. 4.
- Keskin, N.** (2006), Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplinin Köken Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı:2, TODAİE Yayınları, ss. 1–28.
- Kılıç, M.** (2016). AKP'nin Başkanlık Sistemi Tartışmaları ve Siyasi İktidarın Otoriterleşmesi. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 4(1), 59-78.
- Kılınç, Z. A.** (2016) Türk Tipi Başkanlık Sistemi Tartışmaları. Makale, *Pesa Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi Ekim, Cilt:2, Sayı 3*. p-ISSN: 2528-9950

- Kiremitçi, M.** (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Konya, s. 162.
- Koçak, H., Durna, F. Z., Gencer, M.** (2021). Hükümet Sistemleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *International Smart Journal*, 7(54), s. 3612.
- Köse, H. Ö.** (2007). *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, 2. Basım., Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı 145. Yıl Yayınları, s. 12.
- Köse, H. Ö.** (2007). Yüksek denetimde çağdaş gelişmeler ve Sayıştay’ın konumu. *Sayıştay Dergisi*, 65.
- Köse, H. Ö.** (2019). Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlamentonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi, *Sayıştay Dergisi*, 114, 7-31.
- Kuluçlu, E.** (2006). Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine, *Sayıştay Dergisi*, S. 63, ss. 3-37.
- Kurban, S.** (2014). Başkanlık Sisteminden Beklentiler ve Türkiye (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.
- Kutlu, M.** (2001). Kuvvetler Ayrılığı Temelleri-Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri. Ankara: Seçkin.
- Kuzu, B.** (2012). *Her Yönüyle Başkanlık Sistemi*, 2. Baskı, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul, s. 86, 95-96.
- Küçük, A.** 2017, Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar ve Beklentiler, *Liberal Düşünce Dergisi*, Yıl 22, S. 85, s. 157, 166.
- Lijhpart, A.** (1995). “Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations”, *The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective*, C. 1, Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela (Ed.), Baltimore ve London: The Johns Hopkins University Press, 1994, s. 92. Ayrıca bkz. Arend Lijhpart, *Çağdaş Demokrasiler*, (Çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), Ankara: Yetkin Yayınevi, 1995, Tablo 5.1, s. 64; Arend Lijhpart, *Patterns of Democracy*, 2. Baskı, London: Yale University Press, 2012, s. 106-107.
- Lijhpart, A.** (1997). *Çağdaş Demokrasiler*, (çev. E. Özbudun – E. Onulduran), Ankara, s. 63.
- Linz, J. J.** (1993). Başkanlık sistemiyle parlamenter sistem arasındaki tercihin siyasal ve sosyal sonuçları. Ankara: Yetkin basımevi.
- Linz, J.J.** (1994). *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? The Failure of Presidential Democracy*, (Ed. Juan J. Linz, Juan Arturo Valenzuela), The Hopkins University Press, Baltimore and London, p. 74.
- Maliye Bakanlığı.** (2004). *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında*. BÜMKO Genel Müdürlüğü, Ankara.

- Manning, M. M.** (2008). How to discuss accountability with educators or the external stakeholders. *Guide to the Accountability Galaxy on the Horizon*, 16(2), 97-106.
- Meriç, O.** (1974). Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 3-4, s. 77.
- Montesquieu,** (2017) *Yasaların Ruhu Üzerine*, Günen, Berna (Çev.), 2. Bası, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları.
- Moon, M. J.** (2003). Juggling and serving accountably: Panorama and normative synthesis on public service. *Public Administration Review*, 63(6), 734-737.
- Mulgan, R.** (2000). Accountability: An ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Oksay, S.** (2007). *Avrupa Birliği ve Türk Sigorta Sektöründe Denetim*, İstanbul: Sigorta Araştırma ve İnceleme Yayınları, s. 25.
- Okutan, Ç.** (2012) “Başkanlık Sistemi”, Siyaset Bilimi, Orion Kitapevi, Ankara.
- Ortaç, B.** (2024) *Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsmanlık Sistemi ve Afganistan Yönetim Sistemi* (Doktora Tezi) Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi.
- Özbudun, E.** (2015), “Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, *Liberal Perspektif*, Sayı 1, ss. 1-14.
- Özbudun, E.** (2015). Başkanlık Sistemi ve Türkiye, *Liberal Perspektif Analiz*, S. 1, Mayıs, s. 3.
- Özbudun, E.** (2013), “Hükümet Sistemleri”, *Yeni Türkiye Dergisi*, s.9(51), ss.205-213.
- Özer, A.** (2009). *Anayasa Hukuku Genel İlkeler*, Geliştirilmiş 3. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 167-179.
- Özer, M. A.** (2006). Yönetişim üzerine notlar. *Sayıştay Dergisi*, 63.
- Özer, M, A.** Özer, Mehmet Akif, (1998). Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler, *Sayıştay Dergisi*, S. 28, ss. 92-113.
- Özeren, B.,** ve Ekinci, M., (2013). *İngiltere Kamu Sektöründe İç Denetim Standartları*.
- Özkul, F.,** (2023) Teorik Çerçeve de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Araştırma Makalesi *Kırklareli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. C.1 S. 1 Haziran.
- Page, S.** (2004). Measuring accountability for results in interagency collaboratives. *Public Administration Review*, 64(5), 591-606.
- Parker, L., & Gould, G.** (1999). Changing public sector accountability: Critiquing new directions. *Accounting Forum*, 23(2), 109-135.
- Parsak, M.** (2012), “Parlamenter/ Başkanlık/ Yarı Başkanlık Hükümet Sistemlerine Genel Bir Bakış ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Hükümet Sistemi”, *Sosyal ve Kültürel Araştırmalar Merkezi, Makale No:1*, Kasım.

- Peters, B. G.** (2007). Performance-based accountability. In A. Shah (Ed.), *Performance Accountability And Combating Corruption*. The World Bank, Washington D.C.
- Quirk, B.** (1997). Accountable to everyone: Postmodern pressures on public managers. *Public Management*, 75.
- Roberts, N. C.** (2002). Keeping public officials accountable through dialogue: Resolving the accountability paradox. *Public Administration Review*, 62(6), 659.
- Romzek, B. S.** (2000). Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 21-44.
- Rosenbloom, D. H.** (1998). *Public Administration*. New York: McGraw-Hill.
- Sanal, R.** (2010). *Türkiye’de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, s. 17.
- Sartori, G.** (1997). *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, (çev. Ergün Özbudun), Ankara s. 114.
- Sayarı, S.** ve Bilgin, H.S. (2015). Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar, *İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları*, İstanbul.
- Sezer, A.** (2019). Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, (Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı), *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), s. 377.
- Sobacı, M. Z.** ve Köseoğlu, Ö. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler, *Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayınları 111, 1. Baskı*, İstanbul, s. 34.
- Sözen, S.** (2005). *Teori ve uygulamada yeni kamu yönetimi*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Şaylan, G.** (2003). *Değişim, küreselleşme ve devletin yeni işlevi*. İmge Yayınları, Ankara.
- Tataroğlu, M.** (2017). *Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Denetimi*, s. 51.
- Teziç, E.** (2004). *Anayasa Hukuku*, 9. Baskı, Beta Basım Yayım, İstanbul, s. 389.
- Toprak K. Z.** (1995). Yerel Yönetimlerde Başkanın Politik Lider Rolü, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İÜHFİM), C: I: XIX, S. 1-2*, s. 43.
- Tortop, N., E. G. İspir, B. Aykaç, H. Yayman ve M. A. Özer** (2012). *Yönetim Bilimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tortop, N.** (1974). Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları, *Amme İdaresi Dergisi, Cilt 31, Sayı 2*, s. 268.
- Tunç, H., Bilir, F., Yavuz, B.** (2011). *Türk Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, Ankara, s. 30.
- Tunç, H., Yavuz, B.** (2009). Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 81*, s. 14.
- Turgay E.** (1983). Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu, *Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 2*, s. 24.
- Turhan, M.** (1989). *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Diyarbakır, s. 3.

- Turhan, M.** (1995). Parlamenter Sistem mi, Yoksa Başkanlık Sistemi mi? *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt 19, ss. 179–180.
- Tutum, C.** (2003). Kamu yönetiminde yeniden yapılanma. In B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman (Eds.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. Yargı Yayınları, Ankara.
- Uluşahin, N.** (1999). *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara, s. 30, 105.
- Uslu, M. E.** (2023). Hesap Verebilirlik ve Örgütsel Adalet İlişkisi Üzerine Bir Araştırma: Tüvasaş Örneği. *Research Journal of Business and Trade (JOINBAT)*, 4(1), 11-29.
- Usta, S. & Kocaoğlu, M.** (2015). Kamu yönetiminde etik davranış ilkeleri: Kırşehir Belediyesi çalışanlarının etik algıları üzerine bir araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(3), 153-173.
- Uzun, A. ve Uzun, U.** (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İç Denetim: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Denetim*, S. 23, s. 29.
- Ülgen A. Ö.** (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2018/1, İstanbul, s. .:
- Weber, E. P.** (1999). The question of accountability in historical perspective. *Administration & Society*, 31(4), 451-494.
- Yazıcı, S.** (2017). *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 47.
- Yıldız, A.** (2015). *Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir İnceleme* (Yüksek Lisans Tezi. Niğde Üniversitesi) Sosyal Bilimler Enstitüsü, Niğde.
- Yıldız, E.** (2018). Başkanlık Sistemi Tartışmalarında Türkiye Örneği: İstikrar mı, Otoriterleşme mi? *Sosyal ve Beşerî Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 20(44), 116-136
- Yurtsever, G.,** (2003). Türk Bankacılığının Kontrol ve Denetim Yapısı İçinde İç Kontrol Merkezlerinin Yeri, *Active Bankacılık ve Finans Dergisi*, Sayı 33, s. 62-78.
- Yüzbaşıoğlu, C.** (2022), “2017 Anayasa Değişikliğinin Kamu Personel Hukukuna Bazı Yansımaları (Güncel Anayasa Mahkemesi İçtihadı Ve Uygulamadan Hareketle Bir İnceleme)”, İ. Şahbaz, G. Kuru, & M. Yetimoğlu (Dü) içinde, *Anayasa Hukukundaki Gelişmelerin Işığında Kamu Hukuku Sepozyumu* (s. 188-224). *İstanbul: Maltepe Üniversitesi Yayınları*
- Zengin, O.** (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi, *Emek Araştırmaları Dergisi*, 15(10), s. 19.

İnternet Kaynaklar

- Açıkgöz, Ü.** (2021). *2017 Anayasa Değişiklikleri Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi* Sosyal Bilimler Enstitüsü. Alındığı Tarihi: 15.03.2024. <http://openaccess.hacettepe.edu.tr:8080/xmlui/handle/11655/23309>
- Başkanlık Sistemi Nedir? Hangi Ülkelerde Vardır?** (2016). Erişim Tarihi: 05.01.2024. <http://www.akyazihavadis.com/baskanlik-sistemi-nedir-hangi-ulkelerde-var-dir-38012.html>.
- Bozok Üniversitesi,** (2020). *T.C. Anayasaları 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarının Karşılaştırılması*, Yozgat. Erişim Tarihi: 31.12.2023. https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:W61AKCaKeJEJ:https://pbs.bozok.edu.tr/indir.php%3Ffile_id%3D250+%&cd=3&hl=tr&ct=clnk&gl=tr.
- Cumhurbaşkanlığı Şeması** (2018) Erişim Tarihi: 07.01.2024. <https://www.gazeteduvar.com.tr/politika/2018/06/21/iste-erdoganin-cumhurbaskanligi-semasi>.
- Çetin, Z. ve Akdemir, A.** (2023) Siyasal Bileşenlerin Siyasal Başarıya Etkisinde Liderlik Görevlerinin Rolünün İncelenmesi ve Bir Araştırma. İstanbul Arel Üniversitesi. *Disiplinlerarası Yen Araş Der*, 3(2), 84-98, 2023 Erişim Tarihi 29.07.2024 <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/3044714>
- Doğan, Z.** (2022). Meclis Hükümeti Sistemi-Kabine Sistemi. Erişim Tarihi: 05.01.2024. <https://www.sosyalciniz.net/meclis-hukumeti-sistemi-kabine-sistemi/>.
- Dubnick, M. J.** (2002). Seeking salvation for accountability. *Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston*. Erişim Tarihi: 15.01.2024. <http://mjdubnick.dubnick.net/papers/2002/salv2002.pdf>
- Gerçik, İ. Z.** (2014). *Bir Yönetim Modeli Mimar Sinan (İnsan Kaynakları ve Proje Yönetimi)*. İstanbul: Küre Yayınları.
- Günel, C. N.** (2017). *Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*, s. 11. Erişim Tarihi: 11.01.2024. <https://slideplayer.biz.tr/slide/10436279/>
- Erciyes Üniversitesi,** (2020). *Anayasa Nedir?* s. 4, Kayseri. Erişim Tarihi: 31.12.2023. https://personeldb.erciyes.edu.tr/form_mevzuat/anayasa.pdf.
- European Commission.** (2003). *Report from the Commission on European Governance*. Erişim Tarihi: 25/02/2024. <http://ec.europa.eu/governance/docs/commirapportien.pdf>
- Hürriyet,** (2021). *Monarşi Nedir ve Çeşitleri Nelerdir? Monarşi Yönetimi ve Çeşitleri Hakkında Bilgi*. Erişim Tarihi: 21.12.2023. <https://www.hurriyet.com.tr/egitim/monarsi-nedir-ve-cesitleri-nelerdir-monarsi-yonetimi-ve-ozellikleri-hakkinda-bilgi-41803187>.
- Kotan, M. L.** (2013). *Türkiye'de Sistem Tartışmaları Çerçevesinde Siyasal Sistemlerin Analizi ve Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Kafkas Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s. 107, Erişim Tarihi: 21.12.2023. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/TezGoster?key=>

[7d53ed97e31a8bd36e8b45451f23fae73446679c1826ff4fb6267c69860488f8a3e7c27e3ea82b5805895106efd62831.](https://www.verikaynagi.com/blog/2022-yilinda-monarsi-ile-yonetilen-ulkeler/)

- Monarşi** ile Yönetilen Ülkeler, (2022). Alındığı Tarihi: 05.01.2024. <https://www.verikaynagi.com/blog/2022-yilinda-monarsi-ile-yonetilen-ulkeler/>.
- Mungan, E.** (2017). *İdari Yargı Sistemi ve Denetiminin Kapsamı-Sınırları*, s. 2. Erişim Tarihi: 15.01.2023. <https://slideplayer.biz.tr/slide/10748643/>.
- Özbudun, E.** (2000). Demokrasiye Geçiş ve Demokrasinin Pekışmesi Sürecinde Anayasa Mahkemelerinin Rolü *Anayasa Yargısı*. s. 329. Erişim Tarihi:25/02/2024 https://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/OZBUDUN.pdf
- Öztürk, N.**, (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Dinamikleri, *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 6(15), s. 59. Erişim Tarihi: 25.12.2023. <https://dergipark.org.tr/pub/assam/issue/50607/603755>.
- Samsun, N.** (2003). "Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim". İyi Yönetişimin Temel Unsurları, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara: Ayrıntı Basımevi, ss.18-33.
- Sayıştay Başkanlığı (2020)** Radyo ve Televizyon Üst Kurulu 2020 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu Erişim Tarihi: 16.07.2024 <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/bmg05pOQOO-radyo-ve-televizyon-ust-kurulu>
- Sayıştay Başkanlığı**, (2023). Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI). Erişim Tarihi: 16.01.2024. https://www.sayistay.gov.tr/pages/21_3-uluslararasi-yuksek-denetim-kurumlari-tes.
- Şen, M.** (2013), "İdarenin Yargısal Denetiminin Sınırlarına İlişkin Modeller", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XVII, Sayı:1-2, s. 1623-1641.
- Takvim**, (2017). 10 Maddede Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Erişim Tarihi: 20.01.2024. <https://www.takvim.com.tr/Guncel/2017/03/08/10-maddede-cumhurbaskanligi-sistemi>.
- Tekinsoy, A.** (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi, Normal Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Sempozyumu. Erişim Tarihi: 20.01.2024. http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Ayhan_Tekinsoy.pdf.
- UNDP. (1997).** *Glossary of Key Terms*. Governance for Sustainable Human Development. Erişim Tarihi: 25.01.2024. <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/!UN9821.PDF/!Governance/GSHDENG.LIS/Glossary.pdf>

Kararlar

Danıştay, 8. D., E. 1995/860, K. 1996/3398, T. 25.11.1996

ÖZGEÇMİŞ

ÖĞRENİM DURUMU

Ön lisans:

- 2016, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Laborant ve Veteriner Sağlık Bölümü Ön Lisans Programı

Lisans:

- 2019, Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü
- 2023, Anadolu Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi Sağlık Yönetimi Bölümü

Yüksek Lisans:

- 2023, İstanbul Gedik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans

Sertifakalar:

- İstanbul Üniversitesi Çapa Tıp Fakültesi Anestezi ve Reanimasyon Hemşireliği
- İstanbul Üniversitesi Cerrahpaşa Tıp Fakültesi Anestezi ve Reanimasyon Hemşireliği
- Sağlık Bakanlığı Doku ve Organ Nakli Teknisyeni
- Sorumlu Emlak Danışmanı
- Gençlik ve Spor Bakanlığı Türkiye Cimlastik Federasyonu 2. Kademe Antrenör
- İstanbul Valiliği UMKE Gönüllüsü

MESLEKİ DENEYİMLER

- Hemşire (12/02/2001 - 18/02/2005) Sosyal Sigortlar Kurumu Başkanlığı İstanbul Eğitim Hastanesi

- Hemşire (19/02/2005 - 16/03/2006) T.C. Sağlık Bakanlığı İstanbul Eğitim ve Araştırma Hastanesi
- Hemşire (17/03/2006 - 16/05/2007) İstanbul Şişli 1 Nolu Acil Sağlık Hizmetleri İstasyonu
- Hemşire (01/11/2011 - Halen) T.C. Sağlık Bakanlığı Kartal Dr. Lütfi Kırdar Şehir Hastanesi

