



Volume 8, Issue 12, December 2021, p.1-12

Article Information

Article Type: Research Article

This article was checked by iThenticate.

Doi Number: <http://dx.doi.org/10.17121/ressjournal.3107>

ArticleHistory:

Received

23/11/2020

Accept

29/12/2021

Available

online

31/12/2021

AN EVALUATION ON THE PLACE OF PRESIDENTIAL OFFICES IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

CUMHURBAŞKANLIĞI OFİSLERİNİN TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ YERİNE YÖNELİK BİR DEĞERLENDİRME

Ahmet TUNÇ¹
Etkin GÜNEŞ²

Abstract

With the 2017 constitutional amendment, the presidential government system model began to be implemented in Turkey in 2018. When the semi-presidential government model covering the years 2014-2018 is ignored, Turkey has been governed by a parliamentary government system for many years. Both systems have their own structures and institutions. With the transition to the presidential government system in Turkey in 2018, important changes were naturally made in the Turkish public administration structure, and new institutional structures were created. It is observed that the central focus of these new policy transfers is the US presidential system. However, the structure of the Turkish administrative organization and Turkish administrative law has been shaped by policy transfers from the French administrative model. Some conceptual and legal problems arise in terms of public administration when institutional structures from the US management model are tried to be mounted on a structure based on the French type management model.

In this study; "Presidential Offices", which are thought to be able to observe these contradictions clearly, and the place of these offices in Turkish public administration have been tried to be discussed. Although descriptive research method is used in general in the study, historical research method is also included from time to time. Concepts such as Anglo-Saxon legal system and Continental European legal system, state public legal entity and other public legal entity, central administration and local administration, hierarchical control and administrative tutelage control, public administration and public institution were compared. Finally, the American administrative organization was examined and the changes in the administrative organization in Turkey and the position of the offices in terms of legislation were discussed, especially through the Presidential Decree No.

Keywords: Presidential Government System, Presidential Offices, Public Administration.

¹ Doç. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, ahmet.tunc@comu.edu.tr, Orcid Id: 0000-0003-0106-2599

²Yüksek Lisans Öğrencisi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, etkingunes@gmail.com, Orcid Id: 0000-0001-9753-7442

Özet

2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte 2018 yılında Türkiye'de başkanlık hükümet sistemi modeli uygulanmaya başlanmıştır. 2014-2018 yılları arasında kapsayan yarı başkanlık hükümet sistemi modeli göz ardı edildiğinde, Türkiye uzun yıllar boyunca parlamenter hükümet sistemiyle idare edilmiştir. Her iki sistemin de kendisine özgü yapıları ve kurumları bulunmaktadır. 2018 yılında Türkiye'de başkanlık hükümet sistemine geçilmesiyle beraber doğal olarak Türk kamu yönetimi yapısında da önemli değişiklikler yapılmıştır, yeni kurumsal yapılar oluşturulmuştur. Bu yeni politika transferlerinin merkez odağının ABD başkanlık sistemi olduğu gözlemlenmektedir. Fakat Türk idari teşkilatının ve Türk idare hukukunun yapısı Fransız idari modelden yapılan politika transferleriyle şekillenmiştir. Temeli Fransız tipi yönetim modeline dayanan bir yapıya, ABD yönetim modelinden kurumsal yapılar monte edilmeye çalışıldığında kamu yönetimi açısından kavramsal ve hukuki birtakım sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada; bu çelişkilerin belirgin olarak gözlemlenebildiği düşünülen "Cumhurbaşkanlığı Ofisleri" ve bu ofislerin Türk kamu yönetimindeki yeri tartışılmaya çalışılmıştır. Çalışmada genel olarak betimsel araştırma yöntemi kullanılmakla beraber yer yer tarihsel araştırma yöntemine de yer verilmiştir. Anglo-Sakson hukuk sistemi ve Kıta Avrupası hukuk sistemi, devlet kamu tüzel kişiliği ve diğer kamu tüzel kişiliği, merkezden yönetim ve yerinden yönetim, hiyerarşik denetim ve idari vesayet denetimi, kamu idaresi ve kamu kurumu gibi kavramların karşılaştırılması yapılmıştır. Son olarak ise, Amerikan idari teşkilatı incelenmiş ve özellikle 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi üzerinden Türkiye'deki idari teşkilatlanmada yaşanan değişim ve ofislerin mevzuat açısından konumu ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, Kamu Yönetimi.

GİRİŞ

Türkiye 1924 Anayasasında meclis hükümeti sistemine benzeyen özellikler de taşımakla beraber, 1961 Anayasasında ve 1982 Anayasasının ilk biçiminde ise saf haliyle parlamenter hükümet sistemi modeli ile idare edilmiştir. 1982 Anayasasında yapılan 2007 değişiklikleri ile 2014 yılında fiili olarak yarı başkanlık hükümet sistemine geçilmiştir (Aydın ve Belli, 2015: 93-96). Son olarak da 2017 Anayasa değişikliği ile fiili olarak 2018 yılında başkanlık hükümet sistemine geçilmiştir ve bu yeni sistem "Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi" olarak adlandırmıştır (Gözler, 2020: 307).

Türkiye'nin kendisine özgü olarak geliştirdiği yeni sistem ile yürütme organı çift başlıktan tek başlı duruma gelmiş ve Cumhurbaşkanının yetkileri ile gücü önemli oranda arttırılmıştır. Yeni hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanına tanınan önemli yetkilerden birisi ise; yasama organı tarafından herhangi bir yetki kanunu çıkarılmadan doğrudan kendisinin kararname çıkartabilme yetkisidir. Bir diğer önemli yetki ise daha önceden sadece kanun ile kurulabilen kamu tüzel kişiliklerinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulabilir olmasıdır. Yine bakanlıkların kurulma ve kaldırılmasına, görevlerine ve yetkilerine, teşkilat yapılarına ilişkin düzenleme yapabilme yetkisi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi aracılığı ile Cumhurbaşkanına tanınmıştır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Türkiye'de idari teşkilat anlamında önemli değişiklikler yapılmıştır. Özellikle 1 ve 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CK) bu hususta değişimlerin yoğun bir şekilde görülebildiği önemli iki kararnamedir. 1 Sayılı CK'nın 525. maddesinden başlayan yedinci ve son kısmında yer alan Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ise, güncel literatürde tartışmaların en çok yürütüldüğü kurumsal yapının başında gelmektedir. Çünkü hem Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı yani bir bakıma devlet tüzel kişiliği içerisinde yer almaktadır hem de ilgili 525. maddede özel bütçeli, idari ve mali özerkliğe sahip, kendi kamu tüzel kişiliği olan bir kurum olarak ifade edilmektedir (1 Sayılı CK, 2018, 525 md.).

Islahat Döneminden itibaren Osmanlı'da ve 2017 Anayasa değişikliğine kadar Türkiye'de yönetsel anlamda politika transferleri genel olarak Fransa'dan ya da Fransız devlet yönetim ekolünden öykünerek yapılmıştır. Devletin tüzel kişiliğinin olması, idare

hukukunun uygulanması, yoğun bir bürokratik geleneğin görülmesi gibi yansımaların görülmesi bu durumun sonucudur (Gözler, 2019a: 66; Karahanoğulları ve Yeşilyurt, 2020: 47, 49). 2017 Anayasa değişikliği sonrası yapılan dönüşümlere bakıldığı zaman, genel olarak Amerikan devlet yönetim sisteminden yani Anglo-Sakson gelenekten yapılan politika transferlerinin yoğunluğu görülmektedir (Sobacı, v.d, 2018:1-6). Ofis tipi kurumsal yapıların oluşturulması da buna bir örnek teşkil etmektedir. Burada genel sorun iskeleti, yani çekirdek yapısı başka bir sistem üzerine kurulan bir teşkilat yapısının içerisine bu sisteme aykırı bir sistemden kurumların monte edilmeye çalışılmasıdır. Bu durum da tartışmaları beraberinde getirmektedir. Kıta Avrupası devlet yönetim geleneğindeki kurumsal yapılar ile Anglo-Sakson yapıdaki kurumsal yapılar farklı nitelikler göstermektedir. Bu çalışmada tartışmaların genel kaynağın sebebinin tam olarak bu durum olduğu düşünülmektedir. Bu hususta çalışmada kavramsal, tarihsel ve hukuksal boyutta bir analiz yapılarak Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Türk Kamu Yönetimi idari teşkilatı açısından yerine ilişkin bir tartışma yapılmaya çalışılmıştır.

Kavramsal Çerçeveden Karşılaştırmalı Bir Bakış

Cumhurbaşkanlığı ofislerinin Türk kamu yönetimindeki yerinin saptanabilmesi için bazı idare hukuku terimlerinin karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır.

Bu hususta ilk olarak ele alınması gereken karşılaştırma; Kıta (Kara) Avrupası hukuk sistemi ve Anglo-Sakson hukuk sistemi üzerinedir. Detaylı bir inceleme yapıldığında her iki sisteminde kendi içerisinde alt kategorilere ayrıldığı görülmektedir. Fakat çalışma açısından genel hatları üzerinden bir karşılaştırma yapmanın yeterli olduğu düşünülmektedir. Mutlaka bir detay değerlendirilmesi yapılması gerekiyorsa da konumuz açısından Kıta Avrupası gelenekte Fransız model ve Anglo-Sakson gelenekte Amerikan modelin ele alınması daha faydalıdır. Çünkü Türkiye'deki politika transferlerinin belirleyici unsurları bu iki model üzerinden şekillenmiştir.

Bu iki sistemi ana hatları ile karşılaştırılmaya çalışıldığında: idari rejim olarak da anılan Kıta Avrupası gelenekte idareye uygulanan hukuk ile özel kişilere uygulanan hukukta bir ayrışmanın olduğu, yani idare hukukunun olduğu, idarenin kamu gücü gibi ayrıcalıklarının olduğu ve devlete ayrı bir tüzel kişilik tanındığı görülmektedir. Anglo-Sakson gelenekte ise; idarenin kamu gücü gibi ayrıcalıklarının olmadığı, yargıda kamu hukuku ve özel hukuk ayrışmasının olmadığı, devlete ayrı bir tüzel kişilik yüklenilmediği gözlemlenmektedir (Gözler ve Kaplan, 2020: 28-29). Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan günümüze kadar ilk geleneğe göre idare edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte hukuki gelenek bakımından yine Kıta Avrupası geleneğini sürdürmektedir. Bu anlamda henüz herhangi bir hukuk reformu yapılmamıştır.

Bu ayırmadan sonra Türkiye'de devlete tüzel kişilik tanıyan bir sistemden söz ediliyorsa ikinci bir ayrıma da kavramsal olarak bakmak gerekir. Devlet kamu tüzel kişiliği ile diğer kamu tüzel kişiliği ayrımı bu açıdan önemlidir. Devlete tüzel kişilik tanıyan sistemler devlete, devleti meydana getiren ve devleti yöneten kişiler dışında başka bir kişilik tanımaktadır (İsbir, 2017: 216-228). Bunun altında bazı nedenler vardır. Örneğin iktidarın kişiselleştirilmesi engellenmek istenmiştir, devletin sadece yönetenlerden ibaret olmadığı daha büyük bir iradenin ürünü olduğunun gösterilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca hizmetlerin devamlılığı açısından devlete ayrı bir tüzel kişilik tanımlanması önemlidir. Yöneticilerden bağımsız olarak kendi varlığını devam ettirebilmektedir. Devlet tüzel kişiliğinin tanınması açısından bir diğer önemli nokta ise, devlete tüzel kişilik tanınması ile devletin kendisi hukuki işlem yapabilmekte, haklardan yararlanabilmekte, borç altına girebilmekte, mahkemelerde taraf olabilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2020: 93). Yani hizmetlerin devamlılığı ve hizmetlerin kolaylaştırılması adına devlete ayrı bir tüzel kişilik tanınmıştır. Devlet tüzel kişiliği bir bakıma merkezden yönetim (merkezi yönetim ya da genel yönetim) kavramına denk düşmektedir (Kuntoğlu, 2011: 81-83).

Merkezi yönetim hizmetlerin yürütülmesi ve görülmesi bakımından tek başına yeterli değildir. Bu bağlamda devletin hizmetlerin daha kolay ve daha iyi yürütülmesi adına özellikle yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda da teşkilatlanma yapması gerekmektedir. Yine yukarıda sayılan ilkeler doğrultusunda yerinden yönetim kuruluşlarının da hizmet

görmelerini kolaylaştırmak adına bu kuruluşlara da kamu tüzel kişiliği tanınmıştır. Böylelikle bu tüzel kişiliklerin kendine has özel bütçeleri, kendi personel yapısı, kendi mal varlığı ile bürokratik sürece takılmadan yerinden daha hızlı hizmet üretimi amaçlanmıştır (İsbir, 2017: 230-234). Devlet kamu tüzel kişiliği ile diğer kamu tüzel kişiliklerinin oluşması hukuki açıdan bazı sonuçlar doğurmaktadır. Örneğin diğer kamu tüzel kişiliklerinin olması kuruluşların devlet tüzel kişiliğinden bağımsız ve özerk hareket etmesi demektir. Her bir tüzel kişilik kendi düzenlemelerini kendi çatısı altında yapmaktadır. Birbirlerine müdahale edememektedir. Aralarında bir hiyerarşi söz konusu değildir, ikisi de kamu gücünden yararlandığı kendi özel bütçeleri ve özerk yapıları olduğu için hukuki açıdan eşit statülerdedir fakat vesayet ilişkisiyle beraber bu eşit statü devlet tüzel kişiliği lehine güçlendirilmiştir (Gözler ve Kaplan, 2020: 95).

Bir diğer önemli karşılaştırma ise; merkezden yönetim ve yerinden yönetim olguları üzerinedir. Bu ayrım devletin hizmeti nasıl ulaştırdığına ilişkindir. Devlet hizmeti doğrudan doğruya kendisi yürütüyorsa merkezden yönetim ilkesi, bir kamu kuruluşu ya da idaresi aracılığı ile yürütüyorsa yerinden yönetim söz konusudur (Günday, 2011: 66, 70). Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır o da devlet kamu tüzel kişiliğidir, özellikle çatısı altında kurulan bakanlıklar ve bakanlıkların altındaki taşra teşkilatının ayrı tüzel kişilikleri yoktur doğrudan devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedir, gelir ve giderleri tek bir bütçede yani merkezi bütçede kontrol edilmektedir ve hiyerarşik denetime tabiidir (Eryılmaz, 2021: 101-103; Gözler ve Kaplan, 2020: 75-79).

Yerinden yönetim ise ayrı kamu tüzel kişiliği ve kendisine özel bütçeye sahip, özerk yapıda, vesayet denetimine tabii, kendi karar ve yönetim organları bulunan ve de kendi malvarlıkları bulunmaktadır (Bozkurt vd., 1998: 260; Eryılmaz, 2021: 112). Merkezden yönetim başkent teşkilatını ve taşra teşkilatını ifade etmektedir. Yerinden yönetim ise yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını ifade etmektedir (Gözler ve Kaplan, 2020: 107). Ayrıca federal devletlerde bir de siyasal yerinden yönetim kuruluşları bulunmaktadır (Eryılmaz, 2021: 110-112).

Genellikle ülkelerde her iki ilke (merkezden yönetim ve yerinden yönetim) de beraber uygulanmaktadır. Hükümetlerin politikalarına göre zaman zaman merkezden yönetim ilkesi ağır basarken bazen de yerinden yönetim ilkesi ağır basmaktadır. Kıta Avrupası geleneklerinin genellikle merkezden yönetim ilkesinin yerinden yönetime oranla daha güçlü kullanıldığı görülmektedir fakat özellikle 1980 sonrası neoliberal politikalarla birlikte bu ülkelerde de küreselleşme ve yerelleşme fikirlerinin ağır basmasıyla beraber yerinden yönetim ilkesinin merkezden yönetim ilkesine oranla daha çok yoğunlaştığı gözlemlenmektedir

Başka bir karşılaştırma yapılması gereken kavram demeti hiyerarşi ve idari vesayet denetimi üzerinedir. Hiyerarşik denetim aynı tüzel kişilik içerisinde büyükten küçüğe doğru üstün astı denetlemesi demektir. Hiyerarşik amir haricinde her görevli başka bir görevliye bağlı ve onun sorumluluğu altındadır. Hiyerarşi herhangi bir tüzel kişilik içerisinde o tüzel kişiliğin birliğinin ve bütünlüğünün sağlanması adına önemlidir. Hiyerarşi gereği üst asta emir verebilir, astın işlemini iptal edebilir, asta disiplin cezası verebilir, astın görevlerine ilişkin düzenlemelerde bulunabilir, astın atanmasına ve terfisine ilişkin işlemlerde bulunabilir. Hiyerarşi aynı zamanda genel bir yetkidir, herhangi bir kanuna dayanması gerekmez. Ayrıca hiyerarşi ilişkisi olan makamlarda ast makam üst makamın işlemlerine karşı yargı yoluna gidemez (burada makam kelimesine dikkat edilmelidir. Kişi olarak astın kendi statüsünü etkileyen üstün bir işlemine karşı dava hakkı bulunmaktadır fakat bu durumun da istisnaları bulunmakta) (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 97; Eryılmaz, 2021: 361; Gözler ve Kaplan, 2020: 113-119; Günday, 2011: 81-84).

İdari vesayet denetimi ise iki tüzel kişilik arasında kurulan bir denetim ilişkisidir. Devlet tüzel kişiliğini herhangi bir tüzel kişilik vesayet denetimi ile denetleyemez. Ancak devlet tüzel kişiliği başka bir kamu tüzel kişiliğini vesayet denetimi ile denetleyebilir ya da bir kamu tüzel kişisi bir diğer kamu tüzel kişisini vesayet denetimi ile denetleyebilir. İdari vesayet denetimi merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlamak adına tanınan bir yetkidir. İdari vesayet yetkisi istisnai bir yetkidir ve ancak kanunla tanınabilir. İdari vesayette emir ve talimat söz konusu değildir. Vesayet

makamı denetlenen makamın yerine geçerek işlem yapamaz, denetlenen makamın işlemini geri alamaz (mevzuatın izin verdiği hallerde iptal edebilir). Vesayet makamı işlemi onayabilir, onamayabilir, kısmen değiştirerek onayabilir, erteleyebilir, işleme karşı dava açabilir veya işleme izin verebilir. Ayrıca denetlenen makamlar da vesayet makamının işlemlerine karşı dava açabilir. Vesayet makamı denetlenen makamların görevlerine de son veremez ancak geçici süreyle görevlerinden uzaklaştırabilir (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998:106; Eryılmaz, 2021: 361; Gözler ve Kaplan, 2020: 120-122, Günday, 2011: 84-89).

Son olarak da kamu idaresi ve kamu kurumu ayrımı üzerinde durulmasında yarar bulunmaktadır. Bu ayrım aslında özel hukuktaki dernek-vakıf ayrımına benzemektedir. Yani biri kamu idareleri ifadesi kişi topluluklarını, kamu kurumları ifadesi ise mal topluluklarını temsil etmektedir. Aynı vakıf ve derneklerde olduğu gibi kamu idarelerinin ve kamu kurumlarının da birer tüzel kişiliği bulunmaktadır. Bu bağlamda devlet tüzel kişiliği ve yerel yönetimler kamu idarelerini ifade etmekteyken, diğer kamu tüzel kişilikleri yani genel olarak hizmet yerinden yönetim kuruluşları kamu kurumlarına denk düşmektedir (Gözler ve Kaplan, 2020:108).

Sayılan bu beş karşılaştırma Cumhurbaşkanlığı ofislerinin kavramsal açıdan Türk kamu yönetimi idari teşkilatındaki yerinin saptanması adına önemlidir. Ofisleri bir merkezden yönetim birimi olarak mı görmeliyiz, yoksa yerinden yönetim birimi olarak mı, hiyerarşik denetime mi tabiidir yoksa idari vesayet denetimine mi gibi soruları yanıtlamamız açısından bize yol göstermektedir.

Amerikan İdari Teşkilatına Kısa Bir Bakış

Özellikle neoliberalizm dalgasıyla beraber dünyada kamu yönetimi alanında etkin hale gelen yaklaşım yeni kamu işletmeciliği yaklaşımıdır. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile özellikle yönetişim kavramı üzerinde çokça durulan bir kavram olmuştur. Kısaca yönetişim devletin, özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin kurumları birlikte yönetmesini ifade etmektedir. Tanımdan da yola çıkıldığında özellikle kurul tipi örgütlenmenin olduğu yapılar yani bir diğer ismiyle ofis tipi yönetim anlayışının olduğu yapılar kamu yönetiminin merkezinde yer almaya başlamıştır. Kurul tipi yani ofis tipi yönetim anlayışının en belirgin olarak gözlemlenebildiği ülke ise hiç kuşkusuz yeni kamu işletmeciliği fikrinin doğduğu ülke olan Amerika Birleşik Devletleri'dir (Avaner ve Fedai, 2019; Sobacı vd, 2018:1-6). Hem bu açıdan hem de Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile uygulanan yeni teşkilat yapısının genel olarak Amerikan teşkilat yapısına benzemesi sebebiyle bu bölümde kısaca Amerikan idari teşkilatına bakılmıştır.

Amerika Birleşik Devletleri'nin Anayasası 7 (yedi) maddeden oluşmaktadır. Ayrıca Anayasa'da yapılan değişiklikler Anayasanın sonuna "1. Değişiklik (1. Amendment)", "2. Değişiklik (2. Amendment)" vb. şekilde eklenmiştir ve bu değişikliklerin sayısı 27'dir. Konumuz açısından Anayasa'da bizi ilgilendiren madde 2. maddedir ve ayrıca birkaç tane değişiklik de ilgilendirmektedir. 2. madde "Yürütme Organı" başlığı ile düzenlenmiştir ve 4 (dört) bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde yürütme yetki ABD Başkanına 4 (dört) yıllığına tanınmıştır. Ayrıca bu bölümde Başkanın ve Başkan Yardımcısının seçimine ilişkin kurallar belirlenmiştir. 2. bölümde Başkanın Başkomutan olarak yetkileri, uluslararası antlaşma yapma yetkisi, üst düzey yöneticileri, diplomat ve Yüksek Mahkeme yargıçlarını atama yetkisi gibi alanlarda uyulması gereken usuller belirlenmiştir. 3. bölümde Başkanın yasama organı ile olan ilişkisi üzerinde durulmuş, olağanüstü hallerde izleyeceği yöntemler belirlenmiştir. 4. bölümde ise Başkan ve Başkan Yardımcılarının ağır suç gerektiren durumlarda mahkûm olması durumunda görevlerinden alınacağı kuralı getirilmiştir (Eroğul, 2014b: 82-86).

Değişikliklere bakıldığında; ilki 12. Değişikliklerdir. Bu değişiklikte Başkan ve Başkan Yardımcısının seçilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmış, fakat bu değişiklik 20. Değişiklik ile tekrar değiştirilmiş ve son haline gelmiştir. 20. Değişiklik "Başkan ve Kongre'nin Görev Süreleri" başlığını taşımaktadır. Bir diğer yürütme alanında önemli değişiklik ise 22. Değişikliklerdir. Bu değişikliğe göre ise Başkanın görev süresi iki dönem ile sınırlandırılmaktadır. 24. Değişiklik ile de Başkan ve Başkan yardımcısı seçimlerinde vatandaşın oy kullanma hakkının vergilerle sınırlandırılmayacağı kuralı getirilmiştir. 25. Değişiklikte Başkanın yetersizliği (ölümü, istifası, görevden alınması) durumunda

izlenecek usul belirlenmiş ve bu durumda Başkan Yardımcısı'nın Başkan olarak devam edeceği ve yerine yeni bir Başkan Yardımcısı atayacağına ilişkin hüküm getirilmiştir (ABD Ankara Büyükelçiliği, 2004: 38-44).

Bilindiği üzere Amerika Birleşik Devletleri federatif devlet modeliyle yönetilmektedir. Bu bağlamda hem federal yönetimden hem de federe devletlerin yönetiminden yani eyaletlerin yönetiminden oluşmaktadır. Çalışma açısından federal yönetim kısmına bakılmıştır. Fakat çok kısaca federe devletlerin yani eyaletlerin yönetiminden de bahsetmekte yarar bulunmaktadır. Her federe devletin kendisine ait bir Anayasası bulunmaktadır. Günümüzde 50 (elli) adet olan eyaletlerin Anayasalarına bakıldığı zaman genel olarak yönetim örgütlenmesi boyutunda federal devlete benzemektedir. Eyaletlerde Başkan yerine Vali bulunmaktadır. Bir diğer önemli farklılık ise eyaletlerde yargıçlar Vali tarafından atanmamakta, seçim ile göreve gelmektedir (Eroğul, 2014a: 57). Federe devletlerin bir önemli özelliği ise yerel yönetimler alanındadır. Çünkü yerel yönetim Federal Anayasa'da düzenlenmemiştir. Yerel yönetimleri kurma yetkisi federe devletlere tanınmıştır. Federal Anayasa'da sadece eyalet yönetimlerinin haklarına ve güvencelerine ilişkin kurallar belirlenmiştir. Yerel yönetimlerin devlet ile olan ilişkisi 1868 tarihinde görülen bir davada Dillon Kuralı olarak ifade edilen öğretisi ile çizilmiştir. Amerika'da dört çeşit yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlar il (county), belediye (municipality), kasaba (township) ve özel amaçlı yerel yönetimler (special district) şeklindedir. Özel amaçlı yerel yönetimler de okul yönetimi (school district) ve özel amaçlı yönetim (independent special district) olmak üzere ikiye ayrılır (Ömürgönülşen ve Zengin; 2020: 390).

Federal yönetimde yürütme organı, uygulamayla görevli organdır. Başkan, Başkan Yardımcısı, Kabine, bakanlıklar, bağımsız ajanslar diğer kurul, komisyon ve komitelerden oluşmaktadır (ABD, 2021). Başkan, devletin başıdır. Federal hükümetin lideridir ve silahlı kuvvetlerin Başkomutanı'dır. Dört yıllığına görev yapmaktadır ve en fazla iki dönem seçilebilmektedir. Başkan Yardımcısı, Başkan'ın direktifleri ile Başkan'a yardımcı olan bir konumdadır (Zengin, 2020: 90). Normal şartlarda etkili bir gücü bulunmamakta, fakat Başkan'ın görevinden ayrılması durumunda Başkan'ın yerine geçecek kişi Başkan Yardımcısı'dır (Tunç, 2019: 66). Kabine Başkan'a danışman mercii olarak hizmet etmektedir. Kabine üyeleri Başkan tarafından aday gösterilir ve Senato'nun basit çoğunluğu ile onaylanmaktadır (Zengin, 2020: 91).

ABD federal yönetiminin idari teşkilatı bazı kaynaklarda dört başlıktan oluşmaktadır. Bunlar Başkanlık Ofisi (Executive Office of the President), bakanlıklar (Executive departments), bakanlık statüsünde olmayan kamu kuruluşları (non-departmental agencies) ve federal yönetimin taşra örgütü olarak belirtilmiştir. Başkanlık Ofisinin; beyaz saray dairesi (white house office), başkan yardımcısı dairesi (office of vice president), bakanlar kurulu (cabinet), uzman daireler (specialist offices) ve danışma kurulları ve komitelerinden (advisory boards, councils and committees) oluştuğu; bakanlık statüsünde olmayan kamu kuruluşlarının ise bağımsız kuruluşlar (independent executive branch agencies), bağımsız düzenleyici kurullar ve kurumlar (independent regulatory boards and agencies), kamu ortaklıkları (government corporations) ve diğer kurullar, komisyonlar ve komitelerden (boards, commissions and committees) oluştuğu belirtilmektedir (Ömürgönülşen ve Zengin; 2020: 363).

ABD'ye ait resmi internet sitesinin organlar bölümünde ise; yürütme kısmı 6 (altı) gruba ayrılmıştır. Bunlar; Başkanlık Ofisi (Executive Office of the President), bakanlıklar (Executive departments), bakanlık taşra teşkilatı (Executive department sub-agencies and bureaus), bağımsız ajanslar (independent agencies), diğer kurullar, komisyonlar ve komitelerden (boards, commissions and committees), yarı resmi ajanslar (quasi-official agencies) şeklinde belirtilmiştir (ABD, 2021).

Başkanlık Ofisi haricindeki diğer 5 (beş) kısmı kısaca bakıldığında; 15 bakanlık, 263 bakanlık taşra teşkilatı, 66 bağımsız ajans, 43 diğer kurullar, komisyonlar ve komiteler ve son olarak da 11 yarı resmi ajansın oluşmaktadır. 11 yarı resmi ajansın resmi olarak yürütme organının bir parçası olmasalar da federal yasa tarafından programları ve faaliyetleri hakkında belirli bilgilerinin hükümet faaliyetlerinin günlük dergisi olan Federal Register'da yayınlamak zorundadır (ABD, 2021).

Başkanlık Ofisi ya da Başkanın Yürütme Ofisi olarak ifade edilen birim Başkanın mesajını iletmekle ve federal bütçe, güvenlik ve diğer yüksek öncelikli meselelerle ilgilenmekle görevli yapıdır. Başkanlık ofisi, "Beyaz Saray" gözetimi altında çalışmaktadır ve "Başkanın Ofisi" (Office of the President), "Başkan Yardımcısının Ofisi" (Office of the Vice President), "Beyaz Saray Genel Sekreteri" (White House Chief of Staff) ve "İletişim ve Basın Ofisleri"nden (Communication and Press Offices) oluşmaktadır (Zengin, 2018; Zengin, 2020: 92).

İletişim ve Basın Ofisleri 12 adettir, bunlar; Ekonomik Danışmanlar Konseyi (Council of Economic Advisers), Çevre Kalitesi Konseyi (Council on Environmental Quality), İç Politika Konseyi (Domestic Policy Council), Cinsiyet Politikası Konseyi (Gender Policy Council), Ulusal Ekonomik Konsey (National Economic Council), Ulusal Güvenlik Konseyi (National Security Council), Hükümetlerarası İlişkiler Ofisi (Office of Intergovernmental Affairs), Yönetim ve Bütçe Ofisi (Office of Management and Budget), Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikası Ofisi (Office of National Drug Control Policy), Halkla İlişkiler Ofisi (Office of Public Engagement), Bilim ve Teknoloji Politikası Ofisi (Office of Science and Technology Policy), Amerika Birleşik Devletleri Ticaret Temsilciliği Ofisi (Office of the United States Trade Representative) şeklindedir (ABD Beyaz Saray, 2021).

Ofislerde çalışan her bir personelin ataması Başkan tarafından yapılmakta fakat bu atamalar Senato tarafından onaylanmaktadır. Bu ofislerde çalışan yaklaşık 1.800 personel bulunmaktadır (Zengin, 2020: 93).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Değişikliği Öncesi ve Sonrası Türk Kamu Yönetiminde İdari Teşkilatlanma

Gerek Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi değişikliği öncesi gerekse de sonrası Türk kamu yönetimindeki idari teşkilatlanmanın temel iskeleti aynı gövdeye oturmaktadır. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak iki esasa dayanmaktadır. (1982 Anayasası: md. 123).

Merkezden yönetim; başkent teşkilatı ve taşra teşkilatından oluşmaktadır (Gözübüyük, 2016: 74). Türk kamu yönetiminde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte asıl önemli değişiklikler başkent teşkilatı üzerinde yapılmıştır. Merkezden yönetimin taşra teşkilatlanması ise, değişiklik öncesi ve sonrası benzer özellikler göstermektedir.

Değişiklik öncesi yapıda yürütme organı çift başlı bir yapıda bulunmaktaydı ve Cumhurbaşkanı ile bakanlar kurulu bu iki başı oluşturmaktaydı (Ergun, 2004: 154). Cumhurbaşkanının yetkileri 2007 Anayasa değişikliği ile arttırılsa da Cumhurbaşkanı yürütme içerisinde daha sembolik bir görevde bulunmaktaydı (Gözler, 2020: 312) ve teşkilatı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Devlet Denetleme Kurulu şeklinde örgütlenmişti (Gözübüyük, 2016: 78-79).

Başkent teşkilatı içerisinde asıl teşkilatlanma ise bakanlar kurulu içerisinde başbakanlık teşkilatı ve bakanlıklar olarak örgütlenmekteydi. 3046 ve 3056 sayılı kanunlar bu örgütlenmenin temelini oluşturmaktaydı. 3056 sayılı kanuna göre Başbakanlık teşkilatı merkez teşkilat ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan oluşmakta; merkez teşkilat ise ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden oluşmaktaydı (3056 Sayılı Kanun, 1984: md. 3). 3046 sayılı kanuna göre ise bakanlıklar, bakanlık merkez teşkilatı, bakanlık taşra teşkilatı, bakanlık yurtdışı teşkilatı, bakanlık bağlı kuruluşları ve bakanlık ilgili kuruluşlarından oluşmaktaydı. Ayrıca bakanlık merkez teşkilatı da ana hizmet birimleri, danışma ve denetleme birimleri ve de yardımcı birimlerden oluşmaktaydı (3046 Sayılı Kanun, 1984: md. 6).

Hükümet sistemi değişikliği sonrası ise, Cumhurbaşkanı tek başına yürütmenin başı oldu. 1 sayılı CK ile de başkent teşkilatının yeni yapısı oluşturulmuştur. Bu doğrultuda başkent teşkilatı, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, bakanlıklar ve yardımcı kuruluşlardan oluşmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2020: 136). Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ise Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına bağlı genel müdürlükler, Cumhurbaşkanlığı politika kurulları, Cumhurbaşkanlığı ofisleri (1 sayılı CK'da başkent teşkilatı içerisinde yer almaktadır), Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu ve

Cumhurbaşkanlığının bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarından oluşmaktadır (1 Sayılı CK, 2018; Gözler ve Kaplan, 2020: 144-150).

Bakanlıklar ise, bakanlık merkezi teşkilatı, bakanlık taşra teşkilatı, bakanlık yurt dışı teşkilatı ve de bakanlıkların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlarından meydana gelmektedir. Bakanlık merkez teşkilatı bakan, bakan yardımcıları, genel müdürlükler, kurul başkanlıkları ve daire başkanlıklarından oluşurken, bakanlık taşra teşkilatı il kuruluşları, ilçe kuruluşları ve bölge kuruluşlarından oluşmaktadır. İl kuruluşları ise vali, il müdürlükleri, şube müdürlükleri ve şeflikler olarak yer alırken, ilçe kuruluşları kaymakam, ilçe müdürlükleri, şube müdürlükleri, şeflikler şeklinde; bölge kuruluşları ise bölge müdürlükleri, şube müdürlükleri veya başmühendislikler ve şeflik veya mühendislik şeklinde yer almaktadır (Gözler ve Kaplan, 2020: 160). Bağlı kuruluşların bir kısmının tüzel kişiliği bulunurken bir kısmının tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Tüzel kişiliği olan kuruluşlar idari vesayet denetimine tabii iken tüzel kişiliği olmayan bağlı kuruluşlar hiyerarşik denetime tabiidir. İlgili ve ilişkili tüm kuruluşların kendi tüzel kişilikleri bulunmaktadır, bu bakımdan hepsi idari vesayet denetimine tabiidir. Son olarak da başkent teşkilatı yardımcı kuruluşları gününüzde dört adettir. Bunlar Danıştay, Sayıştay, Milli Güvenlik Kurulu ve Yüksek Askeri Şura'dır (Gözler ve Kaplan, 2020: 159-160).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra; Cumhurbaşkanı tek başına yürütmenin başı olmuştur. Türk siyasal hayatında daha önce bulunmayan bir makam olan cumhurbaşkanı yardımcılığı getirilmiştir (Belli ve Tunç, 2018: 228, 234). Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı atamaktadır, artık bakanlar parlamentoya karşı siyaseten sorumlu değildir. Bir kişi hem bakan hem de milletvekili olamamaktadır. Bakan olarak atanan milletvekilinin, milletvekilliği sona ermektedir (Gözler, 2020: 308).

Cumhurbaşkanı partili olduğu için artık tarafsız olma özelliği sona ermiştir. Cumhurbaşkanı ve bakanlar kanun teklifinde bulunamamaktadır. Cumhurbaşkanı, meclisten alacağı herhangi bir yetki kanununa gereksinim duymadan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Bakanlıkların kurulma, kaldırılma, görev ve yetki, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarına ilişkin düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yapılır hale gelmiştir (Zengin, 2020: 96).

Kamu tüzel kişilikleri de kanunla beraber Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile de kurulabilmektedir. Devlet Denetleme Kurulunun da denetim yaptığı alan genişletilmiştir. Tüzük, müsteşarlık, gensoru, başbakanlık gibi kurum ve uygulamalara son verilmiştir (Zengin, 2018). Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı, Cumhurbaşkanlığı ofisleri, Cumhurbaşkanlığı politika kurulları, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı gibi yeni kurumlar oluşturulmuştur. Bakanlıkların sayısı azaltılarak bakanlıklarda merkez teşkilatta tanımlı ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ve de yardımcı birimler ifadelerine son verilmiştir (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018; Zengin, 2018). Politika kurullarının oluşturulması ile beraber kamu politikası oluşturma gücü yasama erkinden yürütme erkine doğru kaymıştır (Akıncı, 2018: 2037-2038). Ayrıca yerel yönetimler açısından da bir önemli değişiklik yapılmıştır. İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Müdürlüğü kapatılmış yerine ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Yani bir başka ifade ile yerel yönetimler açısından vesayet makamı İçişleri Bakanlığı bünyesinden Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine geçmiştir (Tunç, 2019: 233-236). Üst kademe yöneticilerin atanması Cumhurbaşkanının yetkisine geçmiştir. Müsteşarların görevleri bakan yardımcılara devredilmiştir. Müsteşarlık makamının doğrudan bakan yardımcılığı makamına dönüştüğü söylenemese de yetkinin idari zeminden daha çok siyasi zemine kaydığı gözlemlenebilir (Aydın ve Akıncı, 2018: 1030).

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Cumhurbaşkanlığı ofislerinin kuruluş ve görevlerinin bulunduğu mevzuat 1 sayılı CK'dır. Bu kararnamenin yedinci ve son kısmı Cumhurbaşkanlığı ofislerine ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Ayrıca 48, 59 ve 70 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile birlikte 1 sayılı CK'nın Cumhurbaşkanlığı ofisleri kısmına birtakım ilaveler yapılmıştır. Bunların en

önemlisi 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesidir. Çünkü her bir ofisin görev ve yetkileri ayrı ayrı sıralanmıştır. 1 sayılı CK'nın 525. maddesinde Cumhurbaşkanlığı ofisleri Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliği bulunan ve idari-mali özerkliğe sahip kurumlar olarak tanımlanmıştır. Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi olmak üzere dört adet ofisin olduğu belirtilmiştir. Ayrıca ofislerin merkezlerinin Ankara'da olduğu ve gerekli görülmesi halinde ofislerin ister yurtiçi ister yurtdışında bürolar açabileceği öngörülmektedir (1 Sayılı CK, 2018; 48 Sayılı CK, 2019; 59 Sayılı CK, 2020; 70 Sayılı CK, 2021).

1 sayılı CK'nın 527, 527/A ve 527/B maddeleri Dijital Dönüşüm Ofislerine ilişkin hükümleri içermektedir. 527. maddede ofisin görevleri 13 maddede sıralanmıştır. Özet bir ifade ile kamu kurum, kamu idareleri ve kamu kuruluşlarındaki dijital dönüşüm sürecini hızlandırmak koordine etmek, bilgi ve siber güvenliğini, yerli ve milli teknolojinin kamuda kullanımını artırma gibi projeleri yürütme, görev alanına giren alanlarda proje ve strateji üretme ve cumhurbaşkanının verdiği işleri yerine getirme bu ofisin görevleri alanındadır (1 Sayılı CK, 2018: md 527; Tunç, 2019: 160). Kamu dijital dönüşüm lideri olarak Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanı tanımlanmıştır (1 Sayılı CK, 2018: md. 527/A). Ofisin hizmet birimleri; Dijital Dönüşüm Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Dijital Teknolojiler, Tedarik ve Kaynak Yönetimi Dairesi Başkanlığı, Dijital Uzmanlık, İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Siber Güvenlik Dairesi Başkanlığı, Büyük Veri ve Yapay Zekâ Uygulamaları Dairesi Başkanlığı, Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği'nden oluşmaktadır ve bu hizmet birimlerinin görevleri ilgili maddede sıralanmıştır(1 Sayılı CK, 2018: md. 527/B).

1 sayılı CK'nın 527/C ve 527/Ç maddelerinde ise Finans Ofisi'nin görevleri ve hizmet birimlerine ilişkin hükümler yer almaktadır. Ofisin görevleri beş maddede sayılmıştır. Ulusal ve uluslararası bankacılık ve finans sektörünü izleme ve analiz yapma, Türkiye'nin finans piyasasındaki konumunu saptama, finansal kaynakların çeşitlendirilmesini ve uluslararası fonların ülkemize gelmesini sağlama, İstanbul Finans Merkezi projesini yürütme ve de Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirme ofisin görevleridir (1 Sayılı CK, 2018: md. 527/C; Tunç, 2019: 161). Ofisin birimleri Finansal Stratejiler ve Analiz Dairesi Başkanlığı, Katılım Finans Dairesi Başkanlığı, İstanbul Finans Merkezi Dairesi Başkanlığı, Yurtdışı Faaliyetler Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği'nden oluşmaktadır (1 Sayılı CK, 2018: md. 527/Ç).

1 sayılı CK'nın 527/D ve 527/E maddelerinde İnsan Kaynakları Ofisi'nin görev ve hizmet birimlerine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Ofisin görevleri sekiz başlıkta tanımlanmıştır. İnsan kaynakları envanterini çıkarma, insan kaynağını geliştirmeye yönelik proje hazırlama, özel yeteneklerin keşfedilmesini sağlama, küresel düzeyde insan kaynağı tespiti yaparak milli projelere dahil etme, kariyer yönetimi, performans yönetimi, diğer modern insan kaynağı gibi modellerin kamuda uygulamaya geçirilmesini sağlama, liyakat ve yetkinliği arttıracak projeleri geliştirme, verimliliği arttıracak planlar hazırlama ve Cumhurbaşkanının vereceği diğer görevleri yerine getirme ofisin görevleri arasındadır (1 Sayılı CK, 2018: md. 527/D; Tunç, 2019: 161). Ofisin hizmet birimleri İnsan Kaynağı ve Kariyer Planlama Dairesi Başkanlığı, Yetenek Kazanımı ve Organizasyon Dairesi Başkanlığı, Ölçme ve Değerleme Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynağı Eğitim ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Projeler ve Bilişim Teknolojileri Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği'nden oluşmaktadır (1 Sayılı CK, 2018: md. 527/E).

1 sayılı CK'nın 527/F ve 527/G maddelerinde ise Yatırım Ofisi'nin görev ve hizmet birimlerine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Ofisin görevleri on başlıkta sayılmıştır. Özetle görevleri, Türkiye'de yatırım yapmasının özendirilmesine ilişkin düzenlemeler yapmak, yatırım ortamı tanıtım faaliyetleri kapsamında kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyon sağlamak, yatırımcıların karşılaşılabilecekleri sorunları tespit etmek ve gidermek, yatırımları arttırıcı bilgi ve verileri oluşturmak, yatırım ortamının iyileştirilmesi adına reform sürecine katkı sağlamak, yatırımcılar tarafından yapılan başvuruları alıp ilgili kurum ve kuruluşlara iletmek, yatırım alanına giren konularda seminer, konferans

ve benzeri toplantılar düzenlemek, düzenlenen toplantıları desteklemek, ulusal yatırım destek ve tanıtım stratejisini belirlemek, yatırıma ilişkin izin ve onay sürecini takip etmek, Cumhurbaşkanlığı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmek şeklindedir (1 Sayılı CK, 2018: md. 527/F; Tunç, 2019: 161). Ofisin hizmet birimleri; İletişim Dairesi Başkanlığı, Kamu-Özel Sektör İşbirliği Dairesi Başkanlığı, Strateji Dairesi Başkanlığı, Yatırımcı Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Yurtdışı Faaliyetler Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği şeklinde sayılmıştır (1 Sayılı CK, 2018: md. 527/G).

Mevzuatın geri kalan kısmı ortak hükümler olarak sıralanmıştır. 528. maddesi "Sorumluluk ve koordinasyon", 529. maddesi "Personel istihdamı, çalıştırılması ve görevlendirme", 529/A. maddesi "Eğitim ve mecburi hizmet", 530. maddesi "Bütçe ve denetim", 531. maddesi "Bilgi isteme ve gizliliğe uyma", 532. maddesi "Kadrolar", 533. maddesi "Yöneticilerin sorumluluğu", 533/A. maddesi "Yetki devri", 534. maddesi "Düzenleme görev ve yetkisi", 535. maddesi "Yurtdışı teşkilatı" ve 536. maddesi "Atıflar" başlığını taşımaktadır (1 Sayılı CK, 2018).

Çalışma açısından özellikle 1 sayılı CK'nın 528. maddenin 1. fıkrası, 529. maddenin 1. fıkrası, 530. maddenin 2. fıkrası ve 533. madde önemli hükümlerdir. Çünkü 525. maddede Cumhurbaşkanlığı ofisleri Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliği bulunan ve idari-mali özerkliğe sahip kurumlar olarak tanımlanmıştır. Bu bağlamda bir hizmet yönünden yerinden yönetim birimi yani kamu kurumu olması gerekmektedir ve merkezden yönetime yani Cumhurbaşkanına hiyerarşik olarak değil, idari vesayet denetimi ile bağlı olması gerekmektedir. Fakat 528. maddenin 1. fıkrası doğrudan ofis başkanlarının Cumhurbaşkanına karşı doğrudan sorumluluğundan bahsetmektedir. Yine 533. madde yöneticilerin ve her kademedeki görevlilerin Cumhurbaşkanlığı tarafından verilecek emir ve direktiflere karşı sorumluluğundan bahsetmektedir. Bu iki madde de açıkça hiyerarşinin unsurlarını taşımaktadır. Halbuki yerinden yönetim ilkesi gereği devlet tüzel kişiliğinin başı olan Cumhurbaşkanı'nın kamu tüzel kişiliği olan bir başka kuruma emir verememesi gerekmektedir. 529. maddede ofislerde sözleşme ile çalıştırılacakların usul ve esaslarının Cumhurbaşkanınca belirleneceği, 530. maddenin 2. fıkrasında ise ofislerin gelir, gider, muhasebe ve denetimine ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmektedir (1 Sayılı CK, 2018). Bu ifadeler de idari ve mali özerklik ifadesine ters düşen ifadelerdir. Eğer bir kurum idari ve mali özerkliğe sahipse kendi personel yapısını ve bütçesini belirlemesi gerekmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Ofis tipi modelin açıkça Amerikan idari teşkilatına benzer bir şekilde transfer edildiği görülmektedir. Zengin'e göre Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı yardımcılarının özel kalem müdürlükleri, danışmanlar, Cumhurbaşkanlığı Sözcüsü, Amerika'daki Beyaz Saray İdaresi ile, Türkiye'deki İdari İşler Başkanlığı, ofisler, bağlı kuruluşlar ve politika kurulları, Amerika'daki Başkanın Yürütme Ofisi ile, Türkiye'deki İdari İşler Başkanı, Amerika'daki Beyaz Saray Genel Sekreteri ile Türkiye'deki Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Amerika'daki Yönetim ve Bütçe Ofisi ile benzer yapıda kurgulanmıştır (Zengin, 2020: 117). Bu çalışma açısından bu birebir transfer yapılırken iki yönetim disiplini arasındaki farkların unutulduğu düşünülmektedir. Amerika'da devlet tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Dolayısıyla da aslında bir idari vesayet ilişkisi söz konusu olmadığı düşünülebilir. Ayrıca hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları kavramının da Amerikan teşkilatında net bir biçimde olup olmadığı düşünülmeli gereken bir husustur. Bu bağlamda birebir politika transferi yerine mekansal geleneğe ve özelliğe uygun bir dönüşümle transferin düşünülmeli daha iyi sonuçlar yaratacaktır. Cumhurbaşkanlığı ofisleri üzerinden yürütülen güncel tartışmaların temelini de bu oluşturmaktadır. Sisteme uymayan bir kurum sisteme uyarlanmayarak doğrudan doğruya birebir transfer edilmiştir.

Şu anki bu teknik hataları ve çelişkileri barındıran mevzuatı hatasız olarak kabul ederek Cumhurbaşkanlığı ofislerinin Türk kamu yönetimindeki yeri değerlendirildiğinde 1 sayılı CK'nın 525. maddesinde Cumhurbaşkanlığı ofislerinin Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliği bulunan ve idari-mali özerkliğe sahip kurumlar olarak

tanımlanması sebebiyle yerinin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul etmek hukuki açıdan daha doğru bir konumdadır. Fakat teknik ve uygulama açısından ise Cumhurbaşkanlığı ofislerinin başkent teşkilatı içerisinde yer alması uygulanabilirlik açısından daha olası gözükmetedir.

Bu doğrultuda bu sorunun giderilmesi için yapılabilmesi muhtemel yöntemler bulunmaktadır. İlk yöntem olarak 1 sayılı CK'nın 525. maddesinden özel bütçe, idari-mali özerklik ve kamu tüzel kişiliğine haiz ifadeleri kaldırılabilir. İkinci yöntem olarak Kıta Avrupası hukuk sistemi tamamen terk edilip Anglo-Sakson hukuk sistemine geçilebilir. Fakat tarihsel olarak değerlendirdiğimizde Osmanlı'dan bu yana 150 yılı aşkın süre boyunca bu topraklarda uygulanan bir sistem birdenbire terk edilmemelidir. Türk toplumu devlete özel bir konum yükleyen, onu üstün gören bir anlayışa sahiptir. Bu sebeple devlete ve devlet idarelerine hukuki açıdan ayrı bir statü ve güç tanımlanması topluluk gelenekleri açısından da kolay terk edilebilir bir durum değildir. Bu açıdan gerek yönetsel geleneklerin ve alışkanlıkların devamlılığı açısından gerekse kurumsal alt yapı açısından ilk yöntem ikinci yöntemle oranla daha basit ve sorunsuz olacaktır.

KAYNAKÇA

- 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (10.07.2018 Tarih ve 30474 Sayılı Resmi Gazete).
- 48 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (24.10.2019 Tarih ve 30928 Sayılı Resmi Gazete).
- 59 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (14.04.2020 Tarih ve 31099 Sayılı Resmi Gazete).
- 70 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (06.02.2021 Tarih ve 31387 Sayılı Resmi Gazete).
- 3046 Sayılı Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun, (09.10.1984 Tarih ve 18540 Sayılı Resmi Gazete).
- 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (Mülga), (19.10.1984 Tarih ve 18550 Sayılı Resmi Gazete).
- ABD Ankara Büyükelçiliği. (2004). *Amerika Hakkında Amerika Birleşik Devletleri Anayasası Açıklamalı*. Erişim Adresi: <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf> (Erişim Tarihi: 07.12.2021).
- ABD Beyaz Saray, (2021). *Executive Office of the President*, Erişim Adresi: <https://www.whitehouse.gov/administration/executive-office-of-the-president/> (Erişim Tarihi: 07.12.2021).
- ABD, (2021), *Branches of the U.S. Government*, Erişim Adresi: <https://www.usa.gov/branches-of-government> (Erişim Tarihi: 07.12.2021).
- Akıncı, Berat (2018). "Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları", *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9(16), s.2128-2146
- Avaner, Tekin ve Fedai, Recep (2019). "Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine", *Amme İdaresi Dergisi*, 52(2), s.149-172.
- Aydın, Abdullah ve Akıncı, Berat (2018). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Kamu Personel Yönetim Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerin Atanması", *Route Educational and Social Science Journal*, 5(10), s.1024-1033.

- Aydın, Abdullah ve Belli, Aziz (2015). "Cumhurbaşkanlığı ve Meşruiyet Tartışmaları". Faruk Temel ve Onur Önürmen (ed.). İçinde *Cumhurbaşkanlığı Seçimi ve Medya İletişim ve Siyaset Odaklı İncelemeler*. (s.87-103). Nobel Yayınları: Ankara.
- Belli, Aziz ve Tunç, Ahmet (2018). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler". Işıl Arpacı ve Osman Ağır(ed.). İçinde *Türkiye'de Devlet Politikaları*. (s.225-255). Nobel Yayınları: Ankara.
- Bozkurt, Ömer; Ergun, Turgay ve Sezen, Seriyeye (Ed). (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. TODAİE Yayınları: Ankara.
- Ergun, Turgay (2004). *Kamu Yönetimi Kuram Siyasa Uygulama*. TODAİE Yayınları: Ankara.
- Eroğul, Cem (2014a). *Anatüzeeye Giriş*. İmaj Yayınevi: Ankara.
- Eroğul, Cem (2014b). *Çağdaş Devlet Düzenleri*. İmaj Yayınevi: Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2021). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*. Umuttepe Yayınları: Kocaeli.
- Gözler, Kemal ve Kaplan, Gürsel (2020). *İdare Hukuku Dersleri*. Ekin Kitabevi Yayınları: Bursa.
- Gözler, Kemal (2020). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Ekin Kitabevi Yayınları: Bursa.
- Gözübüyük, Şeref (2016). *Yönetim Hukuku*. Turhan Kitabevi: Ankara.
- Günday, Metin (2011). *İdare Hukuku*.İmaj Yayınevi: Ankara.
- İsbir, Kevser Begüm (2017). Kamu Tüzel Kişiliği. Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.
- Karahanogulları, Onur ve Yeşilyurt, Nazile İrem (2020). "Fransa'da Kamu Yönetimi". Koray Karasu (ed.). İçinde *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. (s.45-161). İmge Kitabevi: Ankara.
- Kuntoğlu, Ömer Faruk (2011). Kamu Tüzel Kişiliği. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.
- Ömürgönülşen, Uğur ve Zengin, Ozan (2020). "Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi". Koray Karasu (ed.). İçinde *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. (s.349-437). İmge Kitabevi: Ankara.
- Sobacı, Mehmet Zahid; Miş, Nebi ve Köseoğlu, Özer (2018). "Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı", *SETA Perspektif Dergisi*, (206), s.1-6.
- Tunç, Ahmet (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yeniden Yapılanan Türk Kamu Yönetimi*. Dora Yayınları: Bursa
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (09.11.1982 Tarih ve 17863 Sayılı Resmi Gazete).
- Zengin, Ozan (2018). "Kamu Yönetimi, Quo Vadimus?", *21. Yüzyıl İçin Planlama 2018 Güz Konferansları 8*, 8 Aralık 2018, 21. Yüzyıl İçin Planlama Grubu, Uğur Mumcu Araştırmacı Gazetecilik Vakfı Toplantı Salonu, Ankara, Erişim Adresi: <http://21inciuyuzylicinplanlama.org/8-aralik-2018-21-yuzyil-icin-planlama-2018-guz-konferanslari-8-kamu-yonetimi-quo-vadimus-dr-ogr-uy-ozan-zengin/> (Erişim Tarihi: 07.12.2021).
- Zengin, Ozan (2020). "Türkiye'de Başkanlık Sistemi: Siyasal Sistemin Niteliği ve Yönetimsel Yapıdaki Değişim". Can Umut Çiner (ed.). İçinde *Türkiye'de Kamu Politikaları: Güncel Konular ve Eğilimler*. (s.85-126). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: Ankara.