

PAPER DETAILS

TITLE: TÜRKİYE'DE BÜROKRASININ HESAP VEREBİLİRLİK AÇIGI VE CUMHURBASKANLIGI
HÜKÜMET SISTEMINDE YÜRÜTMENIN HESAP VEREBİLİRLIGI

AUTHORS: Serdar GÜLENER,Hale BIRICIKOGLU

PAGES: 69-89

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/499853>

TÜRKİYE'DE BÜROKRASİNİN HESAP VEREBİLİRLİK AÇIĞI VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÜRÜTMENİN HESAP VEREBİLİRLİĞİ

The Accountability Gap Of Bureaucracy In Turkey And Accountability Of Executive Branch In Executive Presidency System

Doç. Dr. Serdar GÜLENER* - Yrd. Doç. Dr. Hale BİRİCİKOĞLU**

Geliş Tarihi: 07.07.2017 Yayına Kabul Tarihi: 15.07.2017

Öz

Bu çalışmada başkanlık sistemi ile hesap verebilirlik ilişkisi merkeze alınarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) siyasi ve bürokratik alana nasıl bir hesap verebilirlik çerçevesi sunabileceği ele alınmaktadır. Bu kapsamda öncelikle hesap verebilirlik kavramı değerlendirilmekte ardından Türkiye'de bürokrasinin sahip olduğu hesap verebilirlik açığının tarihsel kökenleri ve CHS'nin anayasal tasarımından yola çıkılarak Türkiye açısından CHS'nin doğurabileceği fırsat alanları analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, Kamu yönetiminde şeffaflık, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, bürokratik vesayet.

Abstract

In this study, by putting the relation of executive presidency system and accountability to center, how the system of Government of the executive presidency may present a frame of accountability to political and bureaucratic arena is discussed. Within this scope, first the notion of accountability is evaluated, then the historical roots of accountability gap that the bureaucracy in Turkey has and by deriving from constitutional design of executive presidency, the opportunity areas that executive presidency may lead are analyzed.

Keywords: Accountability in public administration, transparency in public administration, executive presidency system in Turkey, bureaucratic tutelage.

* Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

** Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

GİRİŞ

16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen halkoylaması sonucu halkın onayından geçen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi (CHS), Osmanlı-Türk anayasacılığının önemli dönüm noktası olarak tarihteki yerini aldığı ifade edilmelidir. Zira 1876 Kanun-i Esasi ile başlayan ancak üzerinden geçen 141 yıl içinde kriz üretmenin ötesine geçip demokratik hayatımıza ciddi katkılar sağlayamayan Türkiye tipi parlamenter sistemin sonunu ifade etmektedir.

Özünde Dünyadaki başarılı başkanlık sistemi uygulamaları olan CHS, anayasal şiddete dayanan vesayetçi parlamentarizmin kamu yönetimi üzerinde yarattığı ve uzun yıllardır devam eden bürokratik oligarşinin de bir panzehri olma imkanını doğurduğu söylenebilir. Devletin en üst kademesinden başlayarak doğrudan halka hesap verebilir bir iklimi yaratabilecek olan CHS, siyasetçilere olduğu kadar bürokrasiyi de öngörülebilir ve hesap verebilir bir davranış kalıbı içinde hareket etmeye zorlayacaktır.

Bu çalışmada başkanlık sistemi ile hesap verebilirlik ilişkisi merkeze alınarak CHS'nin siyasi ve bürokratik alana nasıl bir hesap verebilirlik çerçevesi sunabileceği ele alınmaktadır. Önce hesap verebilirlik kavramı değerlendirilecek, Türkiye'de bürokrasinin sahip olduğu hesap verebilirlik açığının tarihsel kökenlerine inilecek ardından CHS'nin anayasal tasarımıyla yola çıkılarak Türkiye açısından CHS'nin doğurabileceği fırsat alanları analiz edilecektir.

1. HESAP VEREBİLİRLİK KAVRAMI VE NİTELİĞİ

CHS'yi ortaya çıkaran şartları ve bundan sonra CHS tarafından oluşturulması olası bir zihinsel dönüşümü ortaya koyabilmek adına hesap verebilirlik kavramının tanımlanması ve hesap verebilir bir yönetimin temel unsurlarının belirlenmesi oldukça önemlidir.

Hesap verebilirlik kavramının, son yıllarda giderek daha yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. Ancak hesap verebilirliği, kavramsal olarak tanımlamak kolay olsa da, kavramın içeriğine ilişkin tanımlama yapmak kolay değildir. Çünkü günümüzde kavramın içeriğinin belirlenmesi noktasında çok farklı yaklaşımlar olup, bu yaklaşımlar arasında bir bütünlük bulunmamaktadır. Her bir yazar hesap verebilirliğe ilişkin kendi tanımını ortaya koyabilmektedir (Bovens ve

diğerleri, 2014: 1). Kavrama ilişkin bu kadar farklı yaklaşımların bulunmasının temel nedeni ise, kavramın içerdiği anlamın giderek genişlemesidir. Bu nedenle bazı yazarlar, kavramının günümüzde kullana kullana gerçek anlamı dışına çıkan bir kelime olduğunu ileri sürmekte (Bovens ve diğerleri, 2014: 1-2-); bazı yazarlar ise kavramın içerdiği anlamın değişkenliğinden dolayı onu bukalemuna dahi benzetmektedir (Sinclair, 1995: 219).

Kavramsal açıdan ele alındığında literatürde bir uzlaşma bulunmakta ve hesap verebilirlik, “birinin (başkaları adına) yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı, başka otoritelere açıklama yapması ya da cevap vermesi” olarak tanımlanmaktadır (Biricikoğlu, 2011: 8).

Tarihsel olarak ele alındığında, kavramın başlangıçta muhasebe ve finans alanında kullanıldığı görülmektedir (Bovens, 2007: 44). Bu açıdan hesap verebilirlik kavramı, bir takım şeylerin kaydını tutma ve hesaplama yapma anlamında kullanılmaktadır. Ancak 20. yy’ın sonlarından itibaren kamu yönetiminde, kayıt tutma ve muhasebe yapma anlamlarının ötesinde, çok daha geniş bir anlamda kullanılmaya başlanmıştır. İngiltere ve ABD’de yeni kamu işletmeciliği reformlarıyla birlikte kavramın içeriği açısından, kamu yönetiminde finansal hesap verebilirlikten kamusal hesap verebilirliğe doğru bir değişim yaşandığı söylenebilir (Bovens, 2007: 449). Kamusal hesap verebilirlik kavramında “kamu” nitelendirmesi farklı açılardan değerlendirilebilme imkânına sahiptir. “Kamu” kimi zaman, kapalı kapılar ardında karar almamak, açıklık ve şeffaflık anlamında kullanılırken, kimi zaman halka ait olan konularda açıklama yapmak, kimi zaman da kamu yararı için sorumluluğun sağlanması anlamında kullanılmaktadır (Bovens ve diğerleri, 2014: 7).

Günümüzde hesap verebilirlik kavramı, iyi yönetişimin temel unsurlarından birini oluşturmakta hatta iyi yönetişimin sağlanabilmesinin konusunda da bir “simge” olarak da görülmektedir. (Bovens, 2007: 449).

Hesap verebilirliğin içerdiği anlamı belirlemeye ilişkin literatürde yapılan farklı tanımlamalar bulunduğunu belirtmiştik. Bu tanımlamalar esas itibarıyla iki gruba ayrılabilir. Birinci grupta yer alanlar hesap verebilirliği normatif açıdan ele almakta ve örgütler için bir takım standartların belirlenmesi ve örgütlerin bu standartlara ne derecede

uygun hareket ettikleri noktasında açıklama yapmaları olarak tanımlamaktadır. Görüldüğü gibi bu yaklaşım, hesap verebilirlik ilişkisinde hesap veren yani açıklama yapan tarafın (tek taraf) sorumlulukları üzerinde odaklanmaktadır. İkinci grupta yer alan tanımlamalar ise kavramı daha geniş bir açıdan değerlendirerek hesap verebilirliği, hesap veren ile hesap soran arasında karşılıklı bir ilişki olarak tanımlamaktadır. Bu yaklaşıma göre, tek taraflı olarak bilgi vermek ya da açıklama yapmak hesap verebilirlik ilişkisi için yeterli değildir. Hesap verebilirlik için aynı zamanda hesap sorulabilme imkânlarının da bulunması gerekmektedir (Biricikoğlu, 2011: 8-10). Bu çalışmada hesap verebilirlik, ikinci grupta yer alan yaklaşım açısından tanımlanacaktır.

Hesap verebilirlik, hesap soranın hakları ile hesap verenin zorunlulukları arasındaki ilişkidir. Hesap verenler için açıklama yapmak ve bilgi vermek bir görev ve zorunluluk iken, hesap soranlarca hesap verenlerin yerine getirdikleri faaliyetler için araştırma yapmak ve onlardan açıklama beklemek hak olarak düzenlenmelidir. Görüldüğü gibi, sadece bir tarafın açıklama yapması ve bilgi vermesi hesap verebilirlik için yeterli değildir. Aynı zamanda hesap sorunların bir takım haklarının bulunması gerekmektedir. Hesap verenler için de açıklama yapmak bir zorunluluğu içermelidir. Herhangi bir tarafın gönüllü olarak yaptığı açıklamalar onun hesap verebilir olduğunu anlamına gelmemektedir (Mulgan, 2003: 10-11) .

Bovens, hesap verenleri “aktör”, hesap soranları ise “forum” olarak kavramsallaştırmaktadır. Aktör, kamu görevlisi gibi gerçek bir kişi olabileceği gibi, kamu kurumu gibi tüzel kişi de olabilmektedir. Forum ise, üst otorite, bakan ya da gazeteci gibi gerçek bir kişi ya da parlamento, mahkeme ve denetim kurumları gibi tüzel bir kişi de olabilmektedir. Bu ilişkide aktör, yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı açıklama yapmak zorundadır. Forum ise aktöre soru sorabilmeli ve aldığı cevaplar karşısında yargıda bulunabilmeli ve bu ilişkinin sonucunda aktör yerine getirdiği faaliyetleri sonuçlarıyla yüz yüze kalabilmelidir (Bovens, 2010: 951).

Bu tanımlamalardan hareketle hesap verebilirlik ilişkisinin üç özelliğinin bulunduğu söylenebilir. Birinci olarak hesap verebilirlik dışsalıdır. Yani hesap veren kişi kendisi dışında bir otoriteye açıklama yapar. İkinci olarak hesap verebilirlik ilişkisi karşılıklılık içermektedir.

Üçüncüsü ise hesap verebilirlik ilişkisinde hesap soranın hesap veren üzerinde bir takım hakları bulunmalıdır (Mulgan, 2000: 555).

Hesap veren ile hesap soran ya da aktör ve forum arasındaki ilişkinin temelini ise asıl-vekil (principal-agent) teorisi oluşturmaktadır. Asıl (principal) kendilerine ait olan yetkileri belirli bir sözleşmeye dayalı olarak vekile (agent) devretmektedir. Demokrasilerin de temelini oluşturan bu ilişkide, vekillerin asıllar adına, onların çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri beklenmektedir.

Asıl-vekil teorisi açısından, hesap verebilirlik ilişkisinin ortaya çıkabilmesi için iki şartın bulunması gerekmektedir. Birinci olarak A (agent), B (principle) adına karar alıp faaliyetlerini yerine getirmeli, ikinci olarak ise B, A'nın yerine getirdiği faaliyetler üzerinde formel ya da informel yaptırımlarda bulunabilme yetkisine sahip olmalıdır (Feynman, 1999: 55).

2. KAMU YÖNETİMİNDE HESAP VEREBİLİRLİĞİN SAĞLANMASI

Hesap verebilirlik ile demokrasi arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Demokrasi, halkın iradesinin yönetime yansımaya dayanan bir yönetim şeklidir ki demokrasinin olmazsa olmazlarından olan hesap verebilirlik, tümünden bir devlet mekanizmasının halk nezdindeki güvenilirliğini de belirleyen en temel kriterlerden biridir.

Temsili liberal demokrasilerde halk (principal) egemenliklerini seçimler aracılığıyla temsilcilerine (agent) aktarmaktadırlar. Ayrıca yasa ve politikaları uygulama yetkisine sahip olan hükümetler (agent) ise halktan almış oldukları yetkiye dayalı olarak hareket etmektedirler. Kamusal hizmetleri yerine getiren kamu görevlilerinin de yine halkın (principal) çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri gerekmektedir. Yetkinin farklı şekillerde delege edilmesiyle birlikte gerek seçimle göreve gelenlerin, gerekse de atama ile göreve gelen bürokrasinin kendilerine verilen yetkinin nasıl kullanıldığını tespit etmek adına gerekli hesap verebilirlik mekanizmalarının kurulması gerekmektedir.

Kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin sağlanması açısından farklı hesap verebilirlik türleri bulunmaktadır. Literatürde hesap verebilirlik türlerine ilişkin olarak yapılan sınıflandırma da tıpkı hesap

verebilirlik kavramının içeriğine ilişkin yapılan tanımlarda olduğu gibi çeşitlilik arz etmektedir.

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ilişkisi oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir ve bu ilişkinin sınırlarının belirlenmesi için aslında cevaplanması gereken üç temel soru bulunmaktadır. Bunlar hesap veren (aktör) kim olacak? Hesap soran –forum- kim olacak? Ve hangi konularda hesap verilecek? Bu sorulara verilen cevaplar aslında kamu yönetimi açısından farklı hesap verebilirlik türlerini ortaya çıkarmaktadır.

Kamu yönetiminde kim hesap verecek sorusuna verilebilecek cevaplar çerçevesinde hesap verebilirliği, örgütün bir bütün olarak hesap vermesi anlamına gelen örgütsel hesap verebilirlik, astın üstlerine hesap vermesi olarak tanımlayabileceğimiz *hiyerarşik hesap verebilirlik* ve örgüt içinde yer alan her bir aktörün kendi adına hesap vermesi anlamına gelen *bireysel hesap verebilirlik* olarak 3 gruba ayrılabilir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 25).

Hesap soran kim olacak sorusuna verilen cevaplar çerçevesinde, siyasi hesap verebilirlik, idari hesap verebilirlik, yargıya karşı hesap verebilirlik, profesyonel hesap verebilirlik ve toplumsal hesap verebilirlik olmak üzere 5 farklı düzeyde hesap verebilirlik ilişkisinin ortaya çıktığını söyleyebiliriz. (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 26).

Hükümetlerin seçimler aracılığıyla doğrudan halka hesap vermesi, yine hükümetlerin halkın temsilcilerinden oluşan yasama organına hesap vermesi ve kamu bürokrasisinin hükümetlere hesap vermesi *siyasi hesap verebilirlik* kapsamında değerlendirilebilir. Bu hesap verebilirlik türü hükümet sistemleri ile yakından ilgili olup, parlamenter sistemlerde ve başkanlık sistemlerinde farklı nitelikler göstermektedir. İdari hesap verebilirlik ise, bir idari makamın başka bir idari makama hesap vermesi olarak tanımlanabilir. Yani bu hesap verebilirlik ilişkisi, kamu bürokrasisinin kendi içinde ortaya çıkmaktadır. *Yargıya karşı hesap verebilirlik*, hukuk devletinin en temel ilkelerinden biri olup, yargı organlarının, hükümetler ve idari birimler tarafından alınan bir kararı iptal edebilmesinden dolayı, sonuçlar açısından daha etkin bir hesap verebilirlik türü olduğu söylenebilir. *Profesyonel hesap verebilirlik* ise, özellikle bir takım teknik uzmanlık gerektiren alanlarda, bu konularda uzman olan kişi ya da makamlara hesap vermek olarak tanımlanabilir.

Son olarak toplumsal hesap verebilirlik özellikle 1980’li yıllardan sonra önem kazanmış olup hükümetlerin ve kamu bürokrasisinin vatandaşlara karşı doğrudan hesap vermesini sağlayacak mekanizmaları içermektedir.

Son olarak hangi konular için hesap verilecek sorusuna verilecek cevaplar çerçevesinde de hesap verebilirlik, önceden belirlenen hukuki normlara uygunluk açısından hesap vermek anlamına gelen *hukuki hesap verebilirlik*, *mali hesap verebilirlik*, kaynakların ne ölçüde etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığını tespit etme amacını taşıyan *performans için hesap verebilirlik* ve alınan kararların etik ilke ve değerler açısından ele sorgulayan *etik için hesap verebilirlik* olmak üzere dört şekilde karşımıza çıkmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 26).

Bu çalışmada, ülkemizdeki cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, yürütmenin hesap verebilirliğine olan etkisi açısından inceleneceğinden dolayı çalışmanın diğer bölümlerinde yukarıda belirtilen hesap verebilirlik türlerinden siyasi hesap verebilirliğin farklı boyutları üzerinde durulacaktır.

3. BÜROKRASİ-SİYASET İLİŞKİSİ VE HESAP VEREBİLİRLİK

Bürokrasinin demokratik kontrolünün nasıl sağlanacağı, siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkilerde en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Bu kontrol de demokrasi ve bürokrasi arasındaki ilişkilerin dizaynıyla ilgilidir. Bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkilerin nasıl olması gerektiği konusundaki tartışmaların üç farklı yaklaşım şeklinde ortaya çıktığı görülmektedir (Eryılmaz, 2004: 94; Durgun, 2003: 204-205).

Birinci yaklaşım, Woodrow Wilson’un ortaya koyduğu siyaset ve idare arasındaki kesin ayırma dayanmaktadır. Wilson’a göre, “idare disiplini bir işletme disiplini. Siyasetin telaş ve çekişmelerinden uzaklaştırılmıştır, pek çok konuda tartışmalı anayasal çalışmalardan da ayrı durmaktadır... Siyaset devlet adamının, idare teknik görevlinin hususi alanıdır” (Wilson, 2016: 13). Bu yaklaşımda, siyasetin temel fonksiyonu politika belirlemek, bürokrasinin temel fonksiyonu ise siyasetler tarafından belirlenen bu politikaları uygulamaktır. Söz konusu yaklaşımda, bürokratların “anonim” şekilde hareket ettikleri, iktidara hangi siyasi parti gelirse gelsin siyasetler tarafından alınan kararları

sorgulamadan uygulayacağı varsayılmaktadır. Böyle bir ilişkide ise bürokrasinin sorumluluğu öncelikli olarak siyasilere karşı olacak ve bürokratlar siyasiler aracılığıyla denetim altına alınmış olacaktır.

Hesap verebilirlik açısından ele alındığında Hughes'e göre, bu yaklaşım birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Öncelikli olarak böyle bir yapıda bürokratlar “anonim” olduklarının arkasına sığınarak hesap vermekten kaçınabilmektedirler. Kararları siyasiler aldıklarından dolayı, eğer bir takım yanlışlar ortaya çıkarsa bu siyasilerin sorumluluğundadır (Hughes, 201: 349-350). Dolayısıyla bürokratların, kendileri için belirlenmiş alanın dışına çıkmadıkları varsayıldığı için onların sorumluluğundan bahsetmek de mümkün gözükmemektedir (Balcı, 2005: 317).

İkinci yaklaşım, bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkilerin kesin çizgilerle birbirinden ayıramayacağını ileri sürmektedir. Bu yaklaşım, bürokrasiyi siyaset oluşturma sürecinin bir unsuru olarak görmektedir. Özellikle devletlerin yerine getirmesi gereken faaliyetlerin sayısal olarak artmasıyla birlikte, bürokrasinin uzmanlığına daha fazla ihtiyaç duyulacak bu da bürokrasinin kural oluşturma işlevini beraberinde getirecektir (Durgun, 2003: 205).

Üçüncü yaklaşım ise, siyasetçilerin yetkilerini partizanca kullanmalarını önlemek, yönetimde etkinlik ve verimliliği sağlamak için, üst düzey bürokratlara siyasetçiler karşısında bir takım özerk yetkiler verilmesini savunmaktadır (Eryılmaz, 2004: 96). Özellikle 1980'li yıllardan sonra önemi giderek artan “üst kurullar bürokrasisi” bu yaklaşım çerçevesinde değerlendirilebilir. Ancak bu yaklaşım, üst düzey bürokrasi tarafından verilen kararların demokratik meşruiyetinin nasıl sağlanacağı ve bu kararlar için siyasi sorumluluğun kim tarafından üstleneceği sorularına cevap verebilme noktasında eleştirilebilir.

Bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkiler, demokrasi ile bürokrasi tartışmalarını da ön plana çıkarmaktadır. Bürokrasinin demokrasi için bir tehdit oluşturduğu, bürokrasi ile demokrasi arasında paradoksal bir ilişki bulunduğu ve teori ve pratikte çatışma alanlarının var olduğu ileri sürülmektedir¹. Bürokrasi ve demokrasinin uzlaştırılması

¹ Bürokrasi ve demokrasi arasındaki ilişkileri ortaya koyan yaklaşımlar konusunda ayrıntılı bilgi için bknz: (Balcı, 2005; Demir, 2011).

noktasında da kamu örgütlerinde hesap verebilirlik anlayışının hayata geçirilmesi çözüm olarak görülmektedir (Balcı, 2005: 331).

4. TÜRKİYE’DE BÜROKRATİK YÖNETİM GELENEĞİ VE HESAP VEREBİLİRLİK AÇIĞI

Bugünkü kamu yönetimi yapısının genel çizgileri itibariyle Osmanlı dönemindeki yapının bir devamı niteliğinde olduğu söylenebilir. Osmanlı’dan Cumhuriyet’e yönetsel kurumların yanında yönetim anlayışı, kültürü ve gelenekleri de intikal etmiştir (Eryılmaz, 2013: 134). Heper, Osmanlı-Türk devletinin “tarihi bürokratik imparatorluk” geleneğine sahip olduğunu ileri sürmektedir. Bu kategoride yer alan siyasal sistemlerde, bürokrasinin iki özelliği bulunmaktadır. Birinci olarak söz konusu sistemlerde bürokrasi siyasal sistem içinde bir otonomi kazanmıştır, ikinci olarak da bürokrasinin üst kademeleri, ülkenin kaderini belirleyecek olan siyasal mücadelenin odak noktasını oluşturmuşlardır (Heper, 1973: 32).

Türk kamu yönetimi sistemimizin ana çizgileri itibariyle 19. Yüzyıl Osmanlı yönetim sisteminin bir devamı niteliğindedir (Yalçındağ, 1970: 20). III. Selim’in tahta çıkışından I. Meşrutiyete kadar geçen dönem Osmanlı’da bürokratik yönetim geleneğinin ortaya çıkışı ve gelişimi açısından önemli bir dönemi kapsamaktadır. 16.yy’ın sonundan itibaren başlayan çözülme sürecini önlemeye yönelik çabalar, özellikle 19. yy’da Osmanlı bürokratik yönetim geleneğinin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Heper, 1985: 245).

Tanzimat ile birlikte Kalemîye’ye mensup, Avrupa’yı görmüş ve kısmen de yabancı dil bilen bürokratlar siyaset sahnesinde hakim bir unsur olarak ortaya çıkmaya başlamışlardır. Egemen otorite Saray’da Bab-ı Aliye intikal ederek, geleneksel ulumanın rolü de ikinci plana itilmiş, kalemlerden ya da mekteplerden yetişen yeni bir yönetici kadronun yükselmeye başladığı görülmüştür (Eryılmaz, 2004: 134). Bu dönemde hızla sivrilen sivil bürokrasi ya da bürokratik elit yeni seküler siyasi normların savunucusu olmuştur. Ancak batılı kurumlara ve normlara karşı koyulmasından dolayı yeni kurumların toplumda yerleşmesi için devamlı mücadele verilmesini gerektirmiş, bu mücadele de bürokratik eliti siyasal çatışmanın tam ortasına itmiştir (Heper, 1973: 37).

Tanzimat döneminde ortaya çıkan bu yapı, II. Abdülhamit döneminde tersi bir hal almıştır. Saray, siyasi ve idari otoriteye tekrar ele geçirerek kendisine bağlı bir bürokrat kadrosu oluşturmuştur –Eryılmaz, 2004: 135-. 1876 Kanun-i Esasi de idarenin temelini padişahın yetkilerinin oluşturduğu, bu yetkilerin ya bizzat padişahın kendisi tarafından ya da kendisinin atadığı memurlar aracılığıyla hiçbir merciye karşı sorumlu olmaksızın kullanılacağı benimsenmiştir. II. Meşrutiyetle padişahın yetkilerinin sınırsız olduğu ve denetim altına alınamayacağı anlayışı terk edilmiştir (Tortop ve diğerleri, 2007: 382).

19.yy'ın sonunda İttihat ve Terakki ile ordu siyasetin etkili bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde bürokrasinin, İttihat ve Terakkinin ortaya çıkması ve güçlenmesi ile birlikte siyasallaşarak teknik uzmanlık yerine siyasi yakınlık faktörü olarak önem çıktığı gözükmemektedir (Eryılmaz, 2004: 135-136).

Osmanlı İmparatorluğu'nda gelişmiş olan “bürokratik yönetim geleneği” büyük ölçüde cumhuriyet yönetimi tarafından da benimsenmiştir (Heper, 1974: 76). Osmanlı-Türk bürokratlarının ortak özelliği, ister asker ister sivil kökenli olsun, toplum üzerinde siyasal, ekonomik ve sosyal denetimi amaçlayan ve aydınlardan oluşan bir siyasal sınıf olmalarıdır (Turan, 2003: 125). Bürokrasinin toplum üzerindeki bu egemenliği, üstün “merkez” uyan “kenar” geleneğinin devam etmesi sonucunu doğurmuştur (Heper, 1977: 72).

Bürokrasinin altın yılları ile nitelendirilen tek parti döneminde bürokrasinin, reformları geliştirerek devam ettirmek ve ekonomik kalkınmayı sağlamak olmak üzere iki temel misyonu bulunmaktaydı. Bu konuda da asker sivil bürokrasinin hâkimiyetinde olan Cumhuriyet Halk Fırkasından yararlanıldı (Eryılmaz, 2004: 137). 1935 yılında devlet-parti özdeşliği resmen kabul edildi. İçişleri Bakanı, Cumhuriyet Halk Partisinin genel sekreteri, valiler de partinin il başkanı oldular.

Söz konusu dönemde, parti-hükümet-bürokrasi aynı kavramlar olarak algılanmıştır. Sonuç olarak tek parti döneminin “bürokrasinin iktidar olduğu bir dönem” olduğu söylenebilir (Tortop ve diğerleri, 2004: 387).

Çok partili hayata geçilip Demokratik Partinin iktidara geldiği yıllar, hükümetle devlet memurları arasında çok sert tartışmaların olduğu bir dönem olarak değerlendirilmektedir. Demokrat Partinin seçimi

kazanmasıyla bürokrasi, karşıt bir seçkinler grubunun siyasi liderliği altına girmişlerdir. Parlamentoda bürokratik geçmişten gelen milletvekillerinin sayısında azalma ortaya çıkmıştır (Turan, 2003: 136). Bu dönemde önceki konumunu terk etmek istemeyen bürokrasi ile siyasi iktidar arasında bir mücadele ortaya çıkmıştır. Bürokrasi, siyasi iktidarın piyasa temelli politikaları ve Atatürk devrimleri konusundaki esnek tutumuna tepki göstermiştir (Eryılmaz, 2004:146). Tek parti döneminde altın yıllarını yaşayan bürokrasi 1950-1960 döneminde bir gerileme sürecine girmiş, itibar ve güç kaybetmiştir. Ancak bütün bunlara rağmen bürokrasi sadece siyasal kararları uygulayan bir kurum haline getirilememiştir (Durgun, 2003: 212).

27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra hazırlanan 1961 Anayasası bürokrasi-siyaset ilişkilerindeki dengeyi bürokrasi lehine değiştirmiştir. Parti merkezli gücü frenlemek amacıyla bürokrasiye siyasi iktidar karşısında belirli bir özerklik verilmiştir. 1961 Anayasası Millet Meclisini egemenliği kullanan tek organ olmaktan çıkararak “egemenliğin yetkili organlarca” kullanılacağını belirtmiştir. Bu organlar arasında Anayasa Mahkemesi, Milli Güvenlik Kurulu ve sivil bürokrasi de bulunmaktadır. Milli Güvenlik Kurulunun kurulmasının yanında Genel Kurmay Başkanlığının Milli Savunma Bakanlığına bağlı olmaktan çıkarılmasıyla da askeri bürokrasi etkili bir konuma çıkarılmıştır. 12 Mart 1971 muhtırası ve sonrasında Anayasa yapılan değişikliklerle, sivil toplum karşısında devlet dolayısıyla bürokrasinin güçlendirilmiş, bazı kurumların özerkliğine son verilmiş, basın özgürlüğü ve Anayasa Mahkemesinin yetkileri sınırlandırılmıştır (Eryılmaz, 2004: 147, 148, 151).

12 Eylül 1980 darbesinden sonra hazırlanan 1982 Anayasası devletin üstün ve aşkın niteliğine vurgu yaparak kamu bürokrasinin merkeze bağımlılığını arttırmış ve sivil toplum üzerindeki rolünü güçlendirmiştir. Anayasa yürütme organının cumhurbaşkanı kanadının görev yetkileri ile Milli Güvenlik Kurulunun siyasal sistem üzerindeki gücünü arttırmıştır (Eryılmaz, 2004: 152). Milli Güvenlik Kurulunun aldığı kararların bakanlar kurulunca öncelikli olarak dikkate alınması gerektiği düzenlemesi getirilerek Kurulun sistem içindeki konumu güçlendirilmiştir.

Tek Parti döneminde, kendini devletin koruyucu gücü olarak gören seçkin bürokratik sınıf yerini askeri bürokrasiye bırakmıştır. Askeri

bürokratik sınıfın güçlenmesi, 1961 darbesiyle başlayarak 1971 muhtırası ile devam etmiş ve 1980 yılında ise doruk noktasına ulaşmıştır. Askeri bürokrasi kendine yönetim alanında meydana gelen aksaklığa müdahale etmek gibi bir misyon yüklenmiştir (İzci ve Bozdoğan, 2016: 41).

Türkiye’de bürokrasi-siyaset ilişkileri açısından ortaya çıkan bir diğer gelişme de, 1990lı yılların sonu ile 2000 yılların başında gelişen üst kurullar bürokrasisidir. Bu yapılanma ile bir takım alanlarda karar alma yetkisi, “kurul” şeklinde örgütlenmiş özerk birimlere verilmiştir. Üst kurullara dayalı bir yapının oluşturulması, bu alanların politize olmasını engellemeyi ve daha rasyonel kararlar alınmasını amaçlamaktadır.

Bu kurullar sahip oldukları yetkilerden dolayı yeni bir iktidar odağı olmaktadır. Çünkü bu alanlarda seçilmişlerin etkinliğinden ziyade bürokratların hâkimiyeti esastır. Bürokratların sistem içerisinde güçlendirilmesi bu yeni iktidar odaklarının siyasetin denetimi dışına çıkabilmesi anlamına da gelmektedir (Durgun, 2003: 218).

Görüldüğü gibi Osmanlı İmparatorluğunda batılılaşma hareketlerinin başlamasıyla merkezin en önemli aktörü halini alan asker-sivil bürokrasi, Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte bu konumunu farklılaştırarak devam ettirmiştir. Bürokrasi üstlendiği kurucu misyonu kullanarak kendini sistemin vesayet aktörü olarak konumlandırmış, gerektiğinde askeri darbeler/müdahaleler aracılığıyla sistemi dizayn etmiştir. Bu süreçlerde zaman zaman asker-sivil ortaklığının ürünleri olarak ortaya çıkmıştır. Ardından çeşitli çıkış garantileri yoluyla herhangi bir hesap verme yükümlülüğü altına girmemiştir. Askeri darbe/müdahale dönemleri için geçerli olan söz konusu durum, olağan dönemlerde de bürokrasinin kullandığı yetki ve kaynaklardan ötürü hesap vermeyen bir davranış biçimini benimsemesinde etkili olmuştur. Bu durum özellikle koalisyon hükümetlerinden oluşan zayıf hükümet dönemlerinde daha da belirginleşmiştir.

Türkiye özellikle bürokrasinin hesap verebilirliği noktasında uzun yıllardır ciddi sorunlar yaşayan bir ülke olarak 2000’li yılların başından itibaren kamu yönetiminde hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlamaya yönelik çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemeler yapmış ancak bunlardan istenilen sonuçlar elde edilememiştir.

5. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE HESAP VEREBİLİRLİK²

Ülkemizde 16 Nisan 2017 anayasa değişikliği referandumunda halkın %51,41'inin onayıyla kabul edilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, siyasi hesap verebilirliğin sağlanması noktasında, parlamenter sistemden farklı olarak yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden belirgin çizgilerle ayrıldığı bir modeli benimsemekte ve bunu çeşitli hesap verebilirlik mekanizmalarıyla desteklemektedir.

CHS'nin hesap verebilirlik ile olan ilişkisinin ana düzleminin politik hesap verebilirlik olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla yukarıda hesap verebilirlik başlığı altında sayılan diğer mekanizmaların teknik anlamıyla CHS'nin yarattığı politik iklimin içinde değerlendirilmesi gerektiği şerhi düşülmelidir.

Hükümet sistemlerine “demokratik” karakterini veren başlıca husus egemenliği kullanan kuvvetlerin birbirlerinden ne ölçüde ayrı/bağımsız olduğu ile ilgili olduğu kabul edilmektedir. Yasama, yürütme ve yargının kendi fonksiyon alanları içinde kalarak diğer kuvvetleri dengeleyip denetlemek suretiyle gücün merkezileşmesini engellemeleri beklenir. Sistemin performansı bu kabiliyet üzerinden ölçülmektedir. Hesap verebilirliğin politik boyutunun demokratik sistemler açısından temsilciler ile halk (asıl-vekil) ilişkisinden kaynaklandığı söylenmelidir. Bir sonraki aşamada çeşitli mekanizmalar aracılığıyla kurumsallaşması söz konusu olmaktadır. Örneğin bizzat kuvvetler ayrılığının varlığı söz konusu kurumsallaşmanın bir yansıması olarak görülebilir. Anayasa, diğer hukuki düzenlemeler hatta milletvekillerinin yemin metinleri bile politik hesap verebilirliği kurumsallaştıran araçlardır (Schmitter, 2007: 5).

Bu perspektiften bakıldığında CHS'nin demokratik bir hükümet sistemi olarak sağladığı hesap verebilirlik imkânları dikkate değer gözükmemektedir. Kaldı ki tarihsel olarak Türk tipi parlamentarizmin ortaya çıkardığı hesap verebilirlik açığı dikkate alındığında yeni sistemin olanaklarının daha yakından incelenmesi önem kazanmaktadır.

² Çalışmanın bundan sonraki kısmı Serdar GüleNER'in, Kriter Dergisi'nin Mayıs 2017 sayısında yayınlanan “Daha Hesap Verebilir Bir Devlet Mekanizması”, adlı çalışmanın yeniden gözden geçirilmiş ve geliştirilmiş halidir.

Tablo 1. CHS'nin Hesap Verebilirlik Mekanizmaları

Hesap Verebilirlik Mekanizması	Hesap veren- kim hesap verecek-	Hesap soran- kime hesap verecek-	Hangi konularda hesap verecek
Seçim	Cumhurbaşkanı Milletvekilleri	Vatandaşlar (seçmenler)	Tüm konular için
Ceza Yargılaması	Cumhurbaşkanı	TBMM Anayasa Mahkemesi	Hukuka uygunluk için
Bütçe Görüşmeleri	Cumhurbaşkanı Bakanlar Üst düzey kamu görevlileri	TBMM	Hukuka uygunluk ve mali konular için
Yazılı Soru	Cumhurbaşkanı yardımcıları Bakanlar	TBMM	Tüm konular için
Meclis Araştırması	Yürütme	TBMM	Tüm konular için
Genel Görüşme	Yürütme	TBMM	Tüm konular için
Meclis Soruşturması	Cumhurbaşkanı yardımcıları Bakanlar	TBMM Anayasa Mahkemesi	Hukuka uygunluk için
Cumhurbaşkanı Kararnamesi	Cumhurbaşkanı	TBMM Anayasa Mahkemesine	Hukuka uygunluk için
Cumhurbaşkanının Yaptığı Atamalar	Cumhurbaşkanı yardımcısı Bakan Üst düzey kamu görevlileri	Cumhurbaşkanı	Tüm konular için

Tablo 1, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki hesap verebilirlik mekanizmalarını hesap veren, hesap soran ve hangi konular için hesap

verildiği açısından özetlemektedir. Yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi bu noktada özellikle devletin icra organlarının halka doğrudan demokratik olarak hesap vermelerini sağlayan en önemli düzenleme olduğu kabul edilebilir. Dolayısıyla yürütmenin siyasi anlamda hesap verebilirliğinin parlamenter sistemden farklı olarak vatandaşlara karşı doğrudan hesap vermesini sağlayacak bir karakter kazanmıştır. İki başlı bir yürütmeye sahip olan parlamenter sistemlerde yürütmenin sorumlu olan kanadını oluşturan hükümetin parlamento içinden çıkmasından dolayı siyasi sorumluluk parlamentoya karşı olmaktadır.³

Yeni sistemde Cumhurbaşkanının hesap verebilirliğinin bir başka boyutunu ceza yargılaması⁴ meydana getirmektedir. Parlamenter sistemde yalnızca vatana ihanetten soruşturmaya tabi tutulabilen Cumhurbaşkanı, görevinden kaynaklanan/kaynaklanmayan her türlü eylem ve işleminden dolayı TBMM tarafından soruşturmaya tabi tutulabilecek ve yeterli çoğunluğun sağlanması halinde Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesinde yargılanabilecektir. Söz konusu düzenlemeye göre, Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Eğer soruşturma açılmasına karar verilirse Mecliste oluşturulacak olan komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla rapor kabul edilirse Cumhurbaşkanı Yüce Divana sevk edilir. Eğer Cumhurbaşkanı Yüce Divanda, seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilirse görevi sona erer. Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için de görevi bittikten sonra da bu hükümler uygulanır. 1982 Anayasası'nın ortaya çıkarmış olduğu parlamenter sisteme ilişkin en temel eleştiri cumhurbaşkanının oldukça geniş yetkilerle donatılmış olmasına karşın, kullanmış olduğu bu yetkiler için hesap vermemesiydi. Bu mekanizma, seçimler ile

³ Bkz. Anayasa md. 8; md. 77; md. 101; md. 116.

⁴ Bkz. Anayasa md. 105.

halka hesap vererek siyasi sorumluluğu sağlanan cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun da sağlanması bakımından oldukça önemlidir.

Bütçe⁵ de Cumhurbaşkanını TBMM'ye karşı mali açıdan hesap vermesini sağlayacak bir diğer mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanan bütçenin yürürlüğe girebilmesi için TBMM onayına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu onaydan önce her kurumun bütçesi ayrı ayrı olarak bütçe komisyonunda incelenmektedir. Bütçenin TBMM'de onaylanma sürecinde Cumhurbaşkanı yanında bakanlar ve üst düzey bürokratlar da TBMM 'ye hesap vermektedir. Bütçe Komisyonun da kurumların bütçelerinin bütçe görüşmeleri sırasında hesap vermektedirler. Bütçe komisyonundaki görüşmelere bakanlar ve üst düzey bürokratlar da katılarak kendi kurumlarının bütçeleri ile ilgili açıklama yapmaktadırlar.

Meclisin bilgi edinme ve denetim⁶ yöntemlerinden olan yazılı soru, meclis araştırması ve genel görüşme hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmalardandır. Yazılı soruda milletvekilleri 15 gün içinde cevaplanmak üzere Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarıdır. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan inceleme, genel görüşme ise toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konunun TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir. Bu mekanizmalarda Meclis bilgi edinme yöntemlerini kullanarak ilgili tarafı açıklama yapmaya zorlamaktadır.

Yeni sistemde bakanların yanında cumhurbaşkanı yardımcılarının da meclis soruşturmasıyla Meclise karşı cezai sorumluluğu sağlanmaktadır.⁷ Buna göre cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleri ile ilgili işledikleri suçlar iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği bir önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis üye tam sayısının beşte üçü önergeyi kabul ederse soruşturma açılmasına karar verilir. Mecliste oluşturulacak olan Komisyon tarafından soruşturma yapılarak bir rapor hazırlanır ve bu rapor Meclis Başkanlığına sunularak Genel Kurulda görüşülür. Bu rapor, meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu tarafından kabul edilirse Yüce

⁵ Bkz. Anayasa md. 161.

⁶ Bkz. Anayasa md. 98.

⁷ Bkz. Anayasa md. 106.

Divana gönderilir. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erer.

Yeni hükümet sisteminde karşımıza çıkacak bir diğer hesap verebilirlik ilişkisi ise cumhurbaşkanı ile cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar ve üst düzey kamu görevlileri arasında ortaya çıkmaktadır.⁸ Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar ve üst düzey kamu görevlileri doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanacağından dolayı bunlar doğrudan Cumhurbaşkanı'na hesap vereceklerdir. Aynı zamanda Cumhurbaşkanı da yardımcısı, bakanlar ve üst düzey kamu görevlilerinin gerçekleştirdiği faaliyetler için Meclise karşı sorumluluğunu ortaya çıkaracaktır.

Cumhurbaşkanının TBMM'ye ve Anayasa Mahkemesine karşı hesap verebilirliğinin bir başka boyutunu Cumhurbaşkanlığı kararnameleri⁹ oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı, TBMM adına, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasa'da yer alan kişi hakları ve ödevleriyle, siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. Ayrıca Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Eğer Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunursa kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelmektedir. Bu çerçevede yasa ile bir kararname arasında ortaya çıkabilecek bir uyuşmazlığın çözüm yeri Anayasa'ya göre Anayasa Mahkemesi olacaktır. Bu bakımda Cumhurbaşkanı, kararnameler için hem Meclise hem de Anayasa mahkemesine hesap vermekle yükümlüdür.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Modern demokrasilerin işleyişini sağlayan temel değerlerden olan hesap verebilirlik, demokratik bir hükümet sisteminin performansını belirleyen başlıca ölçütlerden biri olarak değerlendirilmektedir. İdeal olarak Demokrasinin özünü meydana getiren asıl/vekil ilişkisinin hesap verebilir bir nitelik taşıması gerekirken, bir çok örnek üzerinden

⁸ Bkz. Anayasa md. 104.

⁹ Bkz. Anayasa md. 104.

tecrübe edilebileceği üzere bunu tam olarak sağlayabilen uygulamanın çok az olduğu görülmektedir.

Bu çerçeveden bakıldığında Türkiye tarihsel olarak yöneten yönetilen ilişkisinin hesap verebilirlik boyutuyla oldukça problemli olan bir parlamenter sistem üzerinden uzunca yıllar yönetilmiştir. Türkiye tipi parlamenter sistem biçiminde adlandırılabilir bu model ortaya çıkardığı politik iklimden kaynaklanan bir hesap verebilirlik açığı yaratmıştır. Bu durum hem siyasi kurum ve aktörler hem de bürokrasi açısından geçerlidir. Bunun başlıca nedeni anayasal olarak sorumsuz ama yetkili Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu arasında dağıttığı yetki ve sorumluluk alanlarının muğlak niteliği ve bu durumu fırsata çevirerek güç devşirmeye çalışan bürokratik davranışın varlığıdır.

CHS, söz konusu açığı getirdiği çeşitli hesap verebilirlik mekanizmaları ile kapatma potansiyelini taşımaktadır. Bu mekanizmaların merkezinde Cumhurbaşkanı yer almaktadır. Sistemin hesap verebilirlik tasarımı Cumhurbaşkanının iki boyutlu bir işlevi söz konusudur. Bunlardan ilki bizzat kendisinin siyasi olarak vatandaşlara, cezai olarak ise Anayasa Mahkemesine olan sorumluluğudur. İkincisi ise en az bunlar kadar önemli olan tümünden bir sistemin hesap verebilir kılınmasını sağlama imkânını ortaya çıkaran taşıyıcı rolüdür. Cumhurbaşkanı, yardımcıları ve bakanları aracılığıyla bürokratik mekanizmanın çok önemli bir kısmının kendisi aracılığıyla demokratik açıdan (vatandaşlara ve TBMM'ye) hesap vermesini sağlayabilecektir.

CHS'nin yukarıda bahsi geçen mekanizmaları harekete geçirebilmesi büyük ölçüde politik hesap verebilirliğin etki gücü ile belirlenecektir. Zira bugüne kadar Türkiye'de çok çeşitli biçimlerde tecrübe edildiği üzere bürokrasinin sahip olduğu teknik bilginin politik aktör ve kurumlar üzerinde vesayet alanları yaratmasının önüne geçilebilmesi, vekilin yani temsilcinin asıla yani halka karşı üstleneceği güçlü bir hesap verebilirlik sorumluluğu oluşturacağı baskı ile mümkündür. CHS, bu imkânı fazlası ile tanımaktadır.

KAYNAKÇA

- BALCI, Asım (2005), “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Hesap Verebilirlik Yaklaşımı”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 1, s. 313-338.
- BİRİCİKOĞLU, Hale (2011), **Yerel Yönetimlerde Hesap Verebilirlik –Marmara Bölgesi Örneği-**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- BOVENS Mark (2007), “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, **European Law Journal**, Vol. 13, No 4, s. 447-468.
- BOVENS, Mark (2010), “Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism”, **West European Politics**, Vol. 33, No 5, p. 946-967.
- BOVENS Mark ve Diğerleri (2014), “Public Accountability”, **The Oxford Handbook of Public Accountability**, Ed: Mark BOVENS, Robert E. GOODIN ve Thomas SCHILLEMANS, Oxford University Press, pp. 1-20.
- DEMİR, Fatih (2011), “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu”, **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt 8, Sayı 2, s. 63-84.
- DURGUN, Şenol (2003), “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ed: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yaman, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 203-223.
- ERYILMAZ, Bilal (2004), **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal ve Hale BİRİCİKOĞLU (2011), “**Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik**”, **İş Ahlakı Dergisi**, Cilt 4, Sayı 7, s. 19-45.
- ERYILMAZ, Bilal (2013), **Kamu Yönetimi**, Umuttepe Yayınları, 6. Baskı, Kocaeli.
- FEARON, James D. (1999), “Electoral Accountability and The Control of Politicians: Selecting Good Types Versus Sanctioning Poor Performance”, **Democracy, Accountability and Representation**, Ed. Adam Przeworski, Susan C. Stokes and Bernard Manin, Cambridge University Press, USA, p. 55-97.

- GÜLENER, Serdar ve Nebi Miş (2017), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Anayasal Tasarımı”, **Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, Ed. Burhanettin Duran ve Nebi Miş, SETA Yayınları, Ankara, s. 51-82.
- HEPER, Metin (1973), “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, s. 29-40.
- HEPER, Metin (1974), “Değişen Türkiye’de Bazı Geleneksel Üst Kademe Yöneticiliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2, s.76-100.
- HEPER, Metin (1985), “19. Yy Osmanlı Bürokrasisi”, **Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, 1. Cilt, İletişim Yayınları, s.245-258.
- HEPER, Metin -1977-, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- HUGHES, Owen E. (2014), **Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi**, Çev: Buğra Kalkan, Bahadır Akın ve Şeyma Akın, BigBang Yayınları, Ankara.
- İZCİ, Ferit ve Selim BOZDOĞAN -2016-, “Türk Kamu Yönetiminde Bir Problem Alanı Olarak Bürokrasi-Siyaset İlişkisi”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl 4, Sayı 34, s.33-46.
- MULGAN, Richard-2000-, “Accountability: An-Ever-Expanding Concept”, **Public Administration**, Vol 78, No 3, s. 555-573.
- MULGAN, Richard (2003), **Holding Power to Account Accountability in Modern Democracies**, Palgrave Macmillan, New York.
- SCHMITTER, Philippe C. (2007), “Political Accountability in ‘Real-Existing’ Democracies: Meaning and Mechanisms”, <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/PCSPoliticalAccountability-Jan07.pdf> (Erişim Tarihi: 01.07.2017).
- SINCLAIR, Amanda (1995), “The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses”, **Accounting Organizations and Society**, Vol. 20, No. 2-3, s. 219-237.
- TORTOP, Nuri ve Diğerleri -2007-, **Yönetim Bilimi**, Nobel Yayınları, 7. Baskı, Ankara.

- TURAN, İlter-2003-, “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ed: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 121-144.
- WILSON, Woodrow (2016), “İdarenin İncelenmesi”, **Kamu Yönetimi Klasikleri**, Ed: Jay M. Schafritz ve Albert C. Hyde, Çev: Hüseyin Akdoğan ve Serkan Altuntop, Global Politika ve Strateji Yayınları, Ankara ,s. 1-24.
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1970), “Kamu Yönetim Sisteminin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, **Amme İdaresi Dergisi**,

