

T.C.
İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

SİYASETİN BÜROKRASİYİ KONTROL MEKANİZMASI
OLARAK ALTERNATİF BÜROKRASİ:
CUMHURBAŞKANLIĞI POLİTİKA KURULLARI

Doktora Tezi

DİDEM GEYLANİ

HAZİRAN 2022

T.C.
İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

SİYASETİN BÜROKRASİYİ KONTROL MEKANİZMASI
OLARAK ALTERNATİF BÜROKRASİ:
CUMHURBAŞKANLIĞI POLİTİKA KURULLARI

Doktora Tezi

DİDEM GEYLANİ

DANIŞMAN

PROF. DR. AHMET NOHUTÇU

HAZİRAN 2022

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu, akademik ve etik kuralları gözeterek çalıştığımı ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt ederim.

Didem GEYLANİ

Danışmanlığını yaptığım işbu tezin tamamen öğrencinin çalışması olduğunu, akademik ve etik kuralları gözeterek çalıştığını taahhüt ederim.

Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU

İMZA SAYFASI

Didem GEYLANİ tarafından hazırlanan “Siyasetin Bürokrasiyi Kontrol Mekanizması Olarak Alternatif Bürokrasi: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları” başlıklı bu doktora tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında hazırlanmış ve jürimiz tarafından kabul edilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

Tez Danışmanı:

Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU

.....

İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Üyeler:

Prof. Dr. Alim YILMAZ

.....

İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Prof.Dr. Ramazan ŞENGÜL

.....

Kocaeli Üniversitesi

Prof. Dr. Tarkan OKTAY

.....

İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Dr. Öğretim Üyesi Muhammet Erdal OKUTAN

.....

Marmara Üniversitesi

Tez Savunma Tarihi:

ÖNSÖZ

Akademik hayatın önemli süreçlerinden olan doktora eğitiminde karmaşık duygularla bitirdiğim doktora tez çalışmam, sadece bilimsel yeterliği olan vasatı bulan temel bir çalışmadan ötesini ifade etmektedir. Bu süreci bir bütün olarak değerlendirdiğimde, yaşayarak öğrendiğim ve hayata dair mesleki yeterlik sunan olabildiğince zor ve bir o kadar sancılı ve keyifli zamanların şahitliğinde geçti. Eksik olmayan en önemli duygu heyecanım olmuştur.

İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi'nde başladığım yoğun eğitim macerasında bana sürekli destek olan, tezimin daha nitelikli bir esere dönüşmesini sağlayan Prof. Dr. Ahmet Nohutçu hocama minnet borçluyum. Keza tez izleme jürimde yer alan Prof. Dr. Ramazan Şengül hocamın yorum ve önerileri hep yolumu açtı. Aynı şekilde tez çalışmamı sürekli soyut boyutlara taşımaya çalışan Prof. Dr. Alim Yılmaz hocamın yorum ve eleştirileri önemli katkılar sağladı. Tez çalışmamda beni daima cesaretlendiren Prof. Dr. Tarkan Oktay ve Dr. Öğretim Üyesi Muhammet Erdal Okutan hocalarama da teşekkürü borç bilirim. Bunun dışında özellikle vurgulamam gereken husus ise merhum Prof. Dr. Bilal Eryılmaz hocamın gerek ders süreçlerinde gerekse çalışma konumu oluşturmamda yaptığı katkıyı unutmam mümkün değil.

Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi'nde Araştırma Görevlisi olarak yazdığım bu çalışmada desteklerini esirgemeyen hocalarıma da teşekkür borçluyum. Ayrıca alan çalışmasında mülakat yaptığım Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul Üyeleri'ne anlayışlarından dolayı teşekkür borçluyum.

Tüm hayatım boyunca bana destek olan, her durumda ilerlemem için büyük fedakârlıklarda bulunan annem Sevgül Geylani ve babam Asım Geylani'ye çok şey borçluyum. Ayrıca yeğenlerim Zeynep, Abdülkadir ve Emir en bunaldığım anlarda varlıklarıyla dünyama renk kattılar. Tüm bu duygu ve düşüncelerle yetişmemde emeği olan herkesi şükranlarımı sunuyorum.

ÖZET

SİYASETİN BÜROKRASİYİ KONTROL MEKANİZMASI OLARAK ALTERNATİF BÜROKRASI: CUMHURBAŞKANLIĞI POLİTİKA KURULLARI

Geylani, Didem

Doktora Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Ahmet Nohutçu

Haziran, 2022, 263 Sayfa.

Modern devlet yönetiminin en önemli iki aktörünü oluşturan siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkinin nasıl olması gerektiği yönünde literatürde çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır. Hâkim yaklaşım, siyasetin karar verme yani politika oluşturma; bürokrasinin ise bu kararları uygulama rolüne sahip olması gerektiğini iddia etmektedir. Ancak uygulamada siyaset ve bürokrasinin rollerindeki ayrım kadar net olmadığı için, siyaset ve bürokrasi arasında çeşitli güç mücadelelerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Siyaset bürokrasiyi kontrol altına alarak kararlarını uygulatacağı bir mekanizmaya dönüştürme mücadelesinde çeşitli güç kaynaklarını kullanmaktadır. “Alternatif bürokrasi” bu güç kaynaklarından biridir. Siyaset bürokrasinin en önemli gücünü oluşturan “bilgi ve uzman tekeli” kontrol altına alabilmek amacıyla, resmi bürokrasi dışında kendisine bağlı bilgi ve uzman kaynağı oluşturmaktadır. Böylece siyaset alternatif bürokrasi ile resmi bürokrasi üzerinde kontrol sağlayabilmektedir. Çalışmanın konusunu oluşturan alternatif bürokrasi olgusu, Türkiye’de 2018 yılında yapılan hükümet değişikliği sonucunda oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları bağlamında ele alınmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanına bağlı ve Cumhurbaşkanına politika ve strateji önerilerinde bulunulması için oluşturulmuştur. Bu noktada Politika Kurulları Cumhurbaşkanını bilgi ve uzmanlık noktasında destekleyen istişari bir oluşumdur. Çalışmada Politika Kurulları’nın bilgi ve uzmanlık noktasında resmi bürokrasinin alternatifi olduğu iddia edilmiştir. Resmi bürokrasi dışında ve bürokrasinin uzman ve bilgi

noktasındaki gücünün alternatifini oluşturan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, çalışmada öncelikle mevzuat ve literatürde yer alan çalışmalar bağlamında ele alınmıştır. Literatür taraması, görüşme türlerinden yarı yapılandırılmış mülakat, gözlem ve doküman analizi yöntemleri çalışmada kullanılarak veriler toplanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'nın alternatif bürokrasi türü bir yapı olduğu iddiasını gerekçelendirmek için 14 Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyesi ile yarı yapılandırılmış mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Toplanan verilerin analizde araştırmanın amacına uygun olarak, nitel araştırma desenlerinden gömülü teori (kuram oluşturma) bağlamında içerik ve söylem analizi kullanılmıştır.

Çalışmada, mülakatlarda elde edilen bulguların analizinde model olarak Strauss ve Corbin'in "Sistemik Yaklaşımı" esas alınmıştır. Yarı yapılandırılmış mülakat sonucunda elde edilen veriler kodlanmış, kodlamalar dört ayrı grupta kategorize edilmiş ve son olarak tema oluşturulmuştur. Çalışmada oluşturulan kategoriler "Politika Kurullarının Etkinliği", "Politika Kurullarının Rol ve Fonksiyonları", "Politika Kurullarının Etkinliğini Sağlayan Unsurlar", ve "Politika Kurul Üyelerinin Alternatif Personel Olma Nitelikleri"dir. Çalışmanın temasını ise "Politika Kurullarının Alternatif Bürokrasi Olma Niteliği" teması oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Siyaset, Devlet, Alternatif Bürokrasi, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

ABSTRACT

ALTERNATIVE BUREAUCRACY AS A POLITICAL BUREAUCRATIC CONTROL MECHANISM: PRESIDENTIAL POLICY COMMITTEES

Geylani, Didem

PhD Thesis, Department of Political Science and Public Administration

Supervisor: Prof. Dr. Ahmet Nohutcu

June, 2022, 263 Page.

In the literature, there are numerous perspectives on how the two most significant actors in modern state administration, politics and bureaucracy, should interact. The prevailing method is the decision-making of politics, or policy-making; the bureaucracy should be in charge of putting these decisions into action. However, because the separation between the duties of politics and bureaucracy is not as apparent in practice, it leads to numerous power struggles between the two. Politics employs a variety of tools in its attempt to dominate the bureaucracy and make it into a mechanism for enforcing its choices. One of these sources of influence is "alternative bureaucracy." It provides a source of information and experts apart from the official bureaucracy in order to control the "monopoly of knowledge and expertise," which is the political bureaucracy's most crucial power. As a result, politics can exert power over both the alternative and official bureaucracies. The study's subject, the alternative bureaucracy phenomenon, has been examined in the context of the Presidential Policy Committees, which were constituted as a result of Turkey's government change in 2018.

Presidential Policy Committees are appointed by the President and are responsible for making policy and strategic recommendations to him. Policy Committees are currently a consultative group that provides knowledge and expertise to the President. In this sense, Policy Committees are said to be a better option to official bureaucracy in terms of knowledge and expertise in the

research. Presidential Policy Committees are primarily considered in the context of legislation and research in the literature, as an alternative to the power of bureaucracy in terms of expertise and knowledge, apart from the official bureaucracy. Literature review, semi-structured interview, observation, and document analysis were used to gather data. To support the allegation that the Presidential Policy Committees are an alternative bureaucracy structure, semi-structured interviews with 14 members of the Presidential Policy Committee were performed. Content and discourse analysis were employed in the analysis of the obtained data in the framework of embedded theory (theory building), one of the qualitative research designs, in accordance with the research's goal.

The "Systematic Approach" of Strauss and Corbin was used as a paradigm in the examination of the outcomes from the interviews. The semi-structured interview data was coded, the codes were classified into four categories, and then a theme was produced. "Effectiveness of Policy Committees," "Roles and Functions of Policy Committees," "Elements of Policy Committee Effectiveness," and "Alternative Personnel Qualifications of Policy Committee Members" are the categories created in the study. The study's theme is "Policy Committees Quality as an Alternative Bureaucracy."

Key Words: Bureaucracy, Policy, State, Alternative Bureaucracy, Presidential Policy Committees.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	v
ÖZET.....	vi
ABSTRACT	viii
TABLolar LİSTESİ.....	xiv
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xv
GİRİŞ	18
BİRİNCİ BÖLÜM: TARİHSEL ÇERÇEVE VE BÜROKRASİ TEORİLERİ .26	
1.1. DEVLETİN GELİŞİMİ VE BÜROKRASİ	26
1.1.1. Devlet Kavramının Etimolojisi	27
1.1.2. Modern Devletin Ortaya Çıkması ve Gelişimi	30
1.1.3. Weberci Modern Devlet Anlayışı	33
1.2. BÜROKRASİ TEORİLERİ VE TARİHSEL ÇERÇEVE.....	34
1.2.1.Bürokrasi Teorileri	38
1.2.1.1. Hegel’de bürokrasi ve Marksist teoriler	39
1.2.1.2. Gaetano Mosca, Max Weber ve Woodrow Wilson’a göre bürokrasi	42
1.2.1.3. Çağdaş yaklaşımlar ve liberal teori	49
1.3.BÜROKRASİNİN ANLAMLARI.....	51
1.4. BÜROKRASİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ	54
1.4.1. Kalıcılık	54
1.4.2. Hiyerarşik Olması	54
1.4.3. Partizan Olmayan Karakter.....	55
1.4.4. Profesyonel, Eğitimli ve Uzman Sınıf Olması.....	55
1.4.5. Kurallar ve Yönetmeliklerle Bağlı Olması	56
1.5.BÜROKRASİNİN ROLÜ VE İŞLEVLERİ	57
1.6. BÜROKRASİ, SİYASİ KURUMLAR VE DEMOKRASİ.....	59
1.7. SİYASET VE BÜROKRASİNİN GÜÇ KAYNAKLARI	65
1.7.1. Siyasetin Güç Kaynakları	67

1.7.2.Bürokrasinin Güç Kaynakları	72
İKİNCİ BÖLÜM: SİYASETİN BÜROKRASI ÜZERİNDE KONTROL MEKANİZMASI: ALTERNATİF BÜROKRASI VE ÜLKE İNCELEMELERİ	77
2.1. SİYASETİN BÜROKRASI ÜZERİNDE KONTROL MEKANİZMASI: ALTERNATİF BÜROKRASI.....	77
2.1.1 Alternatif Bürokrasi.....	78
2.1.2. Başkanın Danışman ve Bakan ile İlişkisi	83
2.2. ALTERNATİF BÜROKRASI BAĞLAMINDA ÜLKE İNCELEMELERİ...	87
2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanın Yürütme Ofisi	88
2.2.2. Şili Cumhuriyeti’nde Başkanın Danışma Konseyleri	96
2.2.3.1. Güney Kore Cumhuriyeti’nde Danışma Konseyleri	102
2.2.3.2. Güney Kore Cumhuriyeti’nde Danışma Kurulları	106
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE SİYASET-BÜROKRASI İLİŞKİSİ	113
3.1. OSMANLI’DA SİYASET VE BÜROKRASI İLİŞKİSİ	113
3.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE SİYASET VE BÜROKRASI İLİŞKİSİ....	122
3.2.1. Tek Parti Döneminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi	124
3.2.2. 1950-1960 Demokrat Parti Döneminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi	129
3.2.3. 1960-1980 Arası Dönemde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi.....	132
3.2.4. 1980-2002 Arası Dönemde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi.....	136
3.2.5. 2002-2021 AK Parti Döneminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi	143
3.2.5.1. AK Parti döneminde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının siyaset-bürokrasi ilişkisine etkisi	146
3.2.5.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişin ve düzenlemelerin siyaset ve bürokrasi ilişkisine etkisi	153
3.2.5.2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinin gerekçeleri.....	155
3.2.5.2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte yürütmede gerçekleştirilen düzenlemeler	159

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: CUMHURBAŞKANLIĞI POLİTİKA KURULLARI ÜZERİNE NİTEL BİR ARAŞTIRMA	164
4.1. POLİTİKA KURULLARI	164
4.1.1. Politika Kurullarının Görev ve Yetkileri	169
4.1.2. Türkiye’de Mevcut Olan Politika Kurulları.....	171
4.1.2.1. Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu	172
4.1.2.2.Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu	173
4.1.2.3.Ekonomi Politikaları Kurulu	173
4.1.2.4.Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu.....	174
4.1.2.5.Hukuk Politikaları Kurulu	174
4.1.2.6.Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu	175
4.1.2.7.Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu	175
4.1.2.8.Sosyal Politikalar Kurulu	175
4.1.2.9. Yerel Yönetim Politikaları Kurulu	176
4.2. KAMU POLİTİKA AKTÖRÜ OLARAK POLİTİKA KURULLARI	177
4.3. ALTERNATİF BÜROKRASİ ÖRNEĞİ OLARAK CUMHURBAŞKANLIĞI POLİTİKA KURULLARI	179
4.3.1.Araştırmanın Metodolojisi	180
4.3.1.1. Söylem analizi	181
4.3.1.2. Gömülü teori ve içerik analizi.....	182
4.3.2. Verilerin Toplanması.....	187
4.3.3. Bulgular ve Analizler	193
4.3.3.1. Politika Kurullarının etkinliği	194
4.3.3.2.Politika Kurullarının rol ve fonksiyonları.....	198
4.3.3.3.Politika Kurullarının etkinliğini sağlayan unsurlar	207
4.3.3.4. Politika Kurul üyelerinin alternatif personel olma nitelikleri	213
4.3.3.5. Politika Kurullarının alternatif bürokrasi olma niteliği	217

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	223
KAYNAKÇA.....	235
EK-1. MÜLAKAT SORULARI	261



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Siyaset ve Bürokrasinin Güç Kaynakları	66
Tablo 2. Başkanın Liderlik Tarzına Göre Bakan ve Danışmanlar Arasındaki İlişki/Gerilim Düzeyi	85
Tablo 3. Bakanlar ve Danışmanlar Arasındaki Etkileşimler	87
Tablo 4. Mülakat Sürelerinin Katılımcılara Göre Dağılımı	191
Tablo 5. Mülakat Yapılan Kişilerin Üyesi Olduğu Kurul ve Sayı Bakımından Dağılımı.....	192
Tablo 6. Politika Kurullarının Etkinliği	195
Tablo 7. Politika Kurullarının Rol ve Fonksiyonları	199
Tablo 8. Politika Kurullarının Etkinliğini Sağlayan Unsurlar	208
Tablo 9. Politika Kurul Üyelerinin Alternatif Personel Olma Nitelikleri	215
Tablo 10. Politika Kurullarının Alternatif Bürokrasi Olma Niteliği	219

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. ABD Yürütme Organizasyonu.....	93
Şekil 2. Şili Yürütme Organizasyonu	99
Şekil 3. Güney Kore Yürütme Organizasyonu	103
Şekil 4. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı	166
Şekil 5. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulu Teşkilat Yapısı	168
Şekil 6. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Görev ve Yetkileri.....	170
Şekil 7. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Ofis, Politika Kurulları ve Bakanlıkların Kamu Politikası Sürecinde Rolü	178
Şekil 8. Gömülü Kuram Oluşturma Süreci	185
Şekil 9. Araştırmada Kullanılan Veri Toplama Teknikleri	189
Şekil 10. Nitel Araştırmada Kodlama	193

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AK Parti: Adalet ve Kalkınma Partisi

ANAP: Anavatan Partisi

APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation- Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği

BİO: Bağımsız İdari Otoriteler

CBK: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

CHP: Cumhuriyet Halk Partisi

Çev.: Çeviren

DB: Dünya Bankası

DP: Demokrat Parti

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

DSÖ: Dünya Sağlık Örgütü

EOP: Executive Office of the President- Başkanın Yürütme Ofisi

IMF: International Monetary Fund- Uluslararası Para Fonu

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü

Md.: Madde

MGK: Milli Güvenlik Kurulu

MÖ: Milattan Önce

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development- Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

PMO: Office for Government Policy Coordination- Hükümet Politikaları Koordinasyonu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

Vb. : Ve benzeri

Vd.: Ve diğerleri

Vs.: Vesaire



GİRİŞ

Seçilmiş siyasiler ve atanmış bürokratlar modern devlet yönetiminin en önemli aktörleridir. Modern devlet yönetiminin ana aktörleri olan siyasetçilerle bürokratlar arasındaki ilişkiyi açıklayan üç farklı yaklaşım bulunmaktadır. Bu yaklaşımlardan ilki bürokrasinin siyasetin kontrolü altında olması gerektiğini savunmaktadır. Buna göre siyaset ve bürokrasi birbirinden tamamen ayrıdır. Siyasiler karar alır, bürokratlar da bu kararları uygular (Farazmand, 1997). İkinci yaklaşım siyaset ve bürokrasi arasında işbirliği olması nedeniyle bu ayrımı reddeder ve siyaset ile bürokrasiyi bütünüyle ayırmanın mümkün olmadığını savunur. Üçüncü yaklaşım ise siyasiler karşısında üst düzey bürokratlara belli özerkliklerin tanınması gerektiğini öne sürmektedir (Öztürk, 2017: 122).

Siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkiyi açıklayan yaklaşımlardan bürokrasinin siyasetin kontrolü altında ve siyasilerin kararlarını uygulayan bir araç olması düşüncesi zemininde bu çalışma gerçekleştirilmiştir. Nitekim siyasiler siyasi değer ve çıkarları temsil eden meşru egemen güç iken; bürokratlar uzman ve bilgi gücünü kullanan ve yönetimde verimliliği hedefleyen ikincil politika uygulayıcılarıdır. Siyasiler politikayı oluşturmakta ve bürokratlar ise siyasilerin karar verdiği politikaları uygulamakla sorumludur. Bürokratlar siyasilerin istek ve kararlarını yerine getiren araç konumundadır (West, 1995). Ancak pratikte siyasiler ve bürokratlar arasında iddia edildiği gibi net bir görev ayrımı yapılamadığı için çeşitli güç mücadeleleri ortaya çıkmaktadır.

Siyaset ve bürokrasi arasında yaşanan güç mücadelelerinde her aktör kendi güç kaynaklarını kullanarak diğeri üzerinde hâkimiyet, kontrol kurmaya çalışmaktadır. Siyaset bürokrasi üzerinde kontrolü sağlayabilmek amacıyla “meşruiyet”, “bütçe yapma yetkisi”, “halk desteği”, “alternatif bürokrasi oluşturma”, “bürokrasiyi siyasallaştırma” gibi temel güç kaynaklarını

kullanabilirken; bürokrasi siyaset üzerinde kontrolü sağlayabilmek için “bilgi ve uzmanlık”, “karar verme iktidarı”, “devamlı statü”, “özerk yapı”, “örgüt ideolojisi”, “bütçeleme ve planlama” güç kaynaklarını kullanmaktadır. Diğer güç kaynakları da önemli olmakla birlikte bürokrasinin siyaset karşısında en önemli ve etkili güç kaynağını bilgi ve uzmanlık tekeli oluşturmaktadır.

Siyasetçiler karar verebilmek ve faaliyetlerini yürütmek için bürokrasinin bilgi ve uzmanlığına ihtiyaç duymaktadır. Bu durumda bürokrasi sahip olduğu bilgiyi ve belgeyi sunarken seçici davranarak istediği yönde karar alınması konusunda siyasileri etkileyebildiği gibi yanlış, eksik ya da aşırı bilgi vererek siyasi kurumları sabote edebilir. Böylece siyasileri iş yapamaz hale gelebilir. Bürokratik sabotaj olarak adlandırılan bu durum bürokratlara siyasiler karşısında politika oluştururken güç verir. Bürokrasi sahip olduğu anılan güç kaynaklarını kullanarak politika oluşturma veya uygulama süreçlerini tıkayabilmektedir. Tekrar seçilme kaygısı olan siyasilerin bürokrasiye iş yaptıramaması, seçilmiş oldukları halk karşısında zayıf duruma düşürmektedir.

Bürokrasinin siyaset karşısında sahip olduğu bilgi ve uzmanlık konusundaki güç tekeli siyasileri bu anlamda alternatif arayışlara itmiştir. ABD başta olmak üzere Şili Cumhuriyeti ve Güney Kore Cumhuriyeti’nde de bürokrasinin neden olduğu idari ve siyasal sorunlara çözüm bulmak amacıyla alternatif bürokrasi, alternatif personel oluşturma yoluna gitmiştir. Alternatif bürokrasi kavramı ile ele alacağımız bu oluşum bürokrasinin sahip olduğu bilgi ve uzmanlık tekeliyi yıkmayı amaçlamaktadır.

Bu bağlamda, bu tezin temel amacı siyasetin bürokrasi üzerindeki kontrolünü sağlayacak bir yapı olarak alternatif bürokrasi olgusunu Türkiye’deki Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları örneğinde incelemektir. Bu doğrultuda, alternatif bürokrasi kavramı, alternatif bürokrasi olarak adlandırılan yapıların neden ve nasıl ortaya çıktığı, bu yapıların işleyişi ve etkinliği araştırılmış, analiz edilmiş ve tartışılmıştır. Mezkûr yapıların bürokrasinin bilgi ve uzmanlık konusunda güç tekeli kırma ne derece başarılı olacağı analiz edilirken alternatif bürokrasi ile bürokrasinin siyaset üzerinde oluşturduğu vesayete ve siyasetin demokratik meşruiyet alanına etkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Alternatif bürokrasi ile bir bakıma devlet-sivil toplum ilişkisinde sivil toplum lehine bir gelişme sağlanabilir. Bu bağlamda başta alternatif bürokrasinin en yoğun uygulandığı Amerika Birleşik Devletleri (ABD) örneği, Şili Cumhuriyeti ve Güney Kore Cumhuriyeti'ndeki ülke uygulamaları incelenmiştir. Anılan ülke örnekleri, literatür çalışması ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyeleriyle yapılan mülakatlarla ulaşılan veri ve bilgiler doğrultusunda, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları alternatif bürokrasi kavramı çerçevesinde ele alınmış ve analiz edilmiştir. Ayrıca, anılan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının siyasetin alanına ve demokratik meşruiyetine etkisi analiz edilmiştir.

Tezin yukarıda belirtilen amacına ulaşmak için “Alternatif bürokrasi, bürokrasinin siyaset karşısında sahip olduğu bilgi ve uzmanlık konusundaki güç tekeli ortadan kaldırmayı sağlayabilecek mi? Alternatif bürokrasi bu çerçevede, siyasetin alanını genişletip demokratik meşruiyeti güçlendirebilir mi? Türkiye'de bürokrasinin bilgi ve uzmanlık tekeli kırılmaya yönelik Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları alternatif bürokrasi kapsamında değerlendirilebilir mi?” sorularına cevap aranmıştır.

Cevap aranan soruları belirlenen amaç doğrultusunda yanıtlayabilmek için çalışma dört bölümden oluşturulmuştur. Çalışmanın ilk bölümünde tarihsel çerçeve ve bürokrasi teorileri başlığı altında devletin gelişimi, bürokrasi, modern devlet, bürokrasi teorileri, bürokrasinin anlamları, özellikleri, rol ve işlevleri, bürokrasi, siyasi kurumlar ve demokrasi ilişkisi, siyasetin ve bürokrasinin güç kaynaklarının neler olduğu anlatılmıştır. Bu bölümde siyasetin ve bürokrasinin güç kaynakları ortaya konulurken, çalışmanın da konusunu oluşturan bürokrasinin en önemli ve etkili güç kaynağı olan bilgi ve uzmanlıkla mücadelesinde kullandığı mekanizma ortaya konulmuştur. Siyaset, bürokrasiyi kontrol altına almak için resmi bürokrasiye “bilgi ve uzmanlık” noktasında alternatif oluşturacak bir yapı oluşturmaktadır. Bu yapı literatürde alternatif bürokrasi olarak tanımlanmaktadır. Zira alternatif bürokrasi, bürokrasinin bilgi ve uzman tekeli karşısında siyasetin önemli güç kaynağıdır. Siyasiler bürokratların bu noktada gücünü kırmak amacıyla alternatif bürokrasi ya da

alternatif personelden faydalanmaktadır. Alternatif bürokrasi olarak tanımlanan bu yapılarda alanında uzman ve başkana (siyasiye) bağlı güvenilir personel istihdam edilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünü oluşturan “Siyasetin Bürokrasi Üzerinde Kontrol Mekanizması: Alternatif Bürokrasi ve Ülke İncelemeleri” başlığı altında alternatif bürokrasinin tanımı, bu yapılara neden ihtiyaç duyulduğu, bu yapıların siyaseti bürokrasi karşısında nasıl güçlendirdiği ve bürokrasinin hangi noktalarda kontrol altına alındığından bahsedilmiştir. Alternatif bürokrasi ile ilgili literatürü beslemek amacıyla Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Şili Cumhuriyeti ve Güney Kore Cumhuriyeti’nde mevcut olan alternatif bürokrasi türü yapılar incelenmiştir. Ülke incelemelerinden elde edilen verilerle literatür çalışması desteklenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise “Türkiye’de Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi” ele alınmıştır. Siyasetin bürokrasiyi kontrol aracı olan alternatif bürokrasi türü yapılara neden ihtiyaç duyulduğunu anlayabilmek için, Türkiye’de siyaset ve bürokrasi ilişkisi incelenmiştir. Osmanlı İmparatorluğu’ndan Cumhuriyete bürokrasinin biçimsel yönü, yönetim gelenekleri, siyasal kültürü ve birçok kurumu miras kalmıştır. Bu nedenle Türkiye’de siyaset ve bürokrasi ilişkisini anlayabilmek için Osmanlı’yı incelemek gerekmektedir. Böylece bu bölümde Osmanlı’da mevcut olan siyaset ve bürokrasi ilişkisi incelenmiş ve Cumhuriyete geçişle birlikte Osmanlı’dan nelerin intikal ettiği ele alınmıştır. Tek parti döneminde mevcut olan siyaset ve bürokrasi ilişkisine etki eden unsurlar ortaya konulmuştur. Bu dönemde bürokrasinin partiyle özdeşleştirildiği ve siyasetin yerine geçerek karar veren bir mekanizma olarak hareket ettiği görülmektedir. Bürokrasinin reformların ve modernleşmenin uygulayıcısı olarak görülmesi onun gücünü, statüsünü ve yetkilerini artırmıştır. Bürokrasinin Türkiye’nin yönetsel ve siyasi tarihinde en güçlü olduğu dönem tek parti dönemidir. O nedenle bu yıllar “bürokrasinin altın yılları” (Heper, 1974: 89) olarak tanımlanmaktadır. Tek parti döneminde bürokrasinin siyasetin alanına girerek, siyasetin alanını ciddi anlamda daraltmış ve siyaset üzerindeki vesayetini güçlendirmiştir.

Ancak 1950 seçimleri sonrası gerçek anlamda çok partili hayata geçilmesiyle birlikte bürokrasinin partisi olarak da tanımlanan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)'nin seçimleri kaybetmesiyle tek parti dönemi sona ermiştir. Demokrat Parti (DP), bürokrasiye karşı tepkili olan halkın desteğini arkasına alarak 1950 yılında gerçekleşen seçimleri kazanmıştır. 1950 yılında DP'nin iktidara gelmesi siyaset ve bürokrasi güç mücadelesini etkilemesi nedeniyle Demokrat Parti Dönemi'nde siyaset ve bürokrasi ilişkisine çalışmada yer verilmiştir. Ardından 1960-1980 arası dönemde siyaset ve bürokrasi ilişkisine etki eden anayasa değişiklikleri, düzenlemeler analiz edilmiştir. 1980'li yıllardan Adalet ve Kalkınma Partisi' (AK Parti) nin iktidara geldiği yıl olan 2002'ye kadar siyaset ve bürokrasi ilişkisi ele alınmış ve bu ilişkiye etki eden unsurlara çalışmada değinilmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde son olarak AK Parti döneminde siyaset ve bürokrasi ilişkisi incelenmiştir. Bu dönemde gerçekleştirilen reformların siyaset ve bürokrasinin güçlerine olan etkileri ortaya konulmuştur. Bu amaçla öncelikle bu dönemde Avrupa Birliği (AB) tam üyelik sürecinin de itici gücüyle yönetimde yeniden yapılanma doğrultusunda gerçekleştirilen yapısal ve kurumsal kamu yönetimi reformlarına değinilmiştir. Sonrasında AK Parti döneminde siyaset ve bürokrasi ilişkisine önemli ölçüde etki eden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte gerçekleştirilen düzenlemeler incelenmiştir. Yeni hükümet sisteminin siyaseti ve bürokrasiyi nasıl etkilediği ortaya konulmuştur.

Çalışmanın son bölümünü oluşturan dördüncü kısımda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ele alınmıştır. Bu kısımda öncelikle Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ile ilgili 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi incelenmiştir. Yeni hükümet sistemiyle oluşturulan Politika Kurullarının kamu politikası aktörü olarak kamu politikası süreçlerindeki rolüne çalışmada yer verilmiştir. Yarı yapılandırılmış mülakatla elde edilen verilerin gömülü teori kullanılarak analizinin yapıldığı başlığı oluşturan “Alternatif Bürokrasi Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları” çalışmanın ve dördüncü bölümün son başlığını oluşturmaktadır. Bu başlık altında literatür taraması yöntemiyle toplanan bilgiler gerçekleştirilen mülakatlarla desteklenmiş ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'nın hangi

bakımlardan alternatif bürokrasi türü bir yapı olduğu ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

Tez çalışmasında literatür taraması, görüşme türlerinden yarı yapılandırılmış mülakat, gözlem ve doküman analizi yöntemleri kullanılarak veriler toplanmıştır. Toplanan verilerin analizde ise araştırmanın amacına uygun şekilde nitel araştırma desenlerinden gömülü teori (kuram oluşturma) bağlamında içerik ve söylem analizi kullanılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarını, yönetimdeki etkileri, rol ve fonksiyonları alternatif bürokrasi olgusu bağlamında araştırıldığı için, çalışma literatür taraması ve nitel alan araştırmasına dayanmaktadır. Çalışmada temel ve güncel kaynaklar kullanılarak literatür taranmıştır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, 2018 yılında gerçekleşen hükümet değişikliği ile sisteme dâhil edildiği için bu yapı hakkında literatürde konuya dair derinlemesine araştırmalar eksik olduğu gibi, bilimsel yayınlar da yeterli düzeyde değildir. Bu nedenle Politika Kurullarını farklı boyutlarıyla daha iyi anlayabilmek ve hangi açılardan alternatif bürokratik oluşum olduğunu ortaya koyabilmek için çalışmada konuyla ilgili gerekli literatür çalışmaları gerçekleştirildikten sonra kurul üyeleri ile yarı yapılandırılmış mülakat yapılması gerekmiştir. Nitekim 14 kurul üyesi ile yapılan yarı yapılandırılmış mülakatlardan kurullar hakkında uygulamaya yönelik detaylı bilgiler elde edilerek literatüre katkı sağlanması amaçlanmıştır.

Literatür taraması gerçekleştirildikten sonra elde edilen bilgiler doğrultusunda oluşturulan mülakat soruları Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyelerine sorularak yarı yapılandırılmış mülakat gerçekleştirilmiştir. Yarı yapılandırılmış mülakat sonucunda elde edilen veriler gömülü teori yöntemi kullanılarak analiz edilmiştir. Yarı yapılandırılmış mülakat soruları ile amaçlanan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'nın ne ölçüde alternatif bürokrasi türü bir yapı olduğunu ortaya koymaktır.

Yarı yapılandırılmış mülakat sonucunda elde edilen veriler gömülü teori yöntemi kullanılarak anlam üretme, saklı olan verileri ortaya çıkarma ve sonrasında yorumlama yöntemi çerçevesinde sonuçlandırılmaya çalışılmıştır. Bu amaca

ulaşmak için gömülü teorinin kullandığı analiz tekniğı olan içerik analizi ve söylem analizi ana metodolojik yaklaşımlar olarak çalışmada kullanılmıştır.

Çalışmada, mülakatlarda elde edilen bulguların analizinde model olarak Strauss ve Corbin'in "Sistematik Yaklaşımı" kullanılmıştır. Yarı yapılandırılmış mülakat sonucunda elde edilen veriler kodlanmış, kodlamalar dört ayrı grupta kategorize edilmiş ve son olarak tema oluşturulmuştur. Çalışmada oluşturulan kategoriler "Politika Kurullarının Etkinliğı", "Politika Kurullarının Rol ve Fonksiyonları", "Politika Kurullarının Etkinliğini Sağılayan Unsurlar", ve "Politika Kurul yelerinin Alternatif Personel Olma Nitelikleri"dir. Çalışmanın temasını ise "Politika Kurullarının Alternatif Bürokrasi Olma Niteliğı" teması oluşturmaktadır.

Siyasiler alternatif bürokrasi oluşturarak, bürokrasinin en önemli güç kaynağı olan bilgi ve uzmanlık tekeline kırmaktadır. ABD başta olmak üzere birçok ülke, bürokrasinin siyaset üzerindeki gücünü azaltmak için alternatif bürokrasiye başvurulmaktadır. Alternatif bürokrasinin ne olduğı ve başta ABD olmak üzere şili Cumhuriyeti ve Güney Kore Cumhuriyeti'nde ortaya çıkışı, işleyişi ve etkinliğı incelenerek, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'nın bir alternatif bürokrasi olup olmadığı analiz edilmiştir. Literatürde kurullar hakkında genel bilgiler mevcut olmakla birlikte detaylı çalışma bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı Politika Kurul yeleri ile yarı yapılandırılmış mülakat yapılarak kurullar hakkında detaylı bilgi elde edilmiştir. Ulaşılan bilgiler doğırtusunda bu kurulların alternatif bürokrasi türü bir yapı gibi işleyip işlemeyeceğı, ne derece etkin olduğı ve bu kurulların Türk siyaseti açısından önemi değıerlendirilecektir. Bunlar çalışmanın özgün yanını oluşturmaktadır.

Tez çalışmasında siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişki g, yönetimde etkinlik, demokratik meşruiyet gibi temel hususlar bakımından araştırıldığından, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları anılan bağılam açısından ele alınmış ve tartışılmıştır. Dolayısıyla Türkiye'de son dönemde yaşanan hükümet sistem değıişikliğinin bir sonucu olarak oluşan Cumhurbaşkanlığı Politika

Kurulları temel vasıfları olan istişari, alternatif bilgi ve uzman kaynağı olma bakımından araştırılmış ve araştırma bu çerçevede sınırlandırılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'nın istişari olma niteliği Cumhurbaşkanlığı tarafından resmi bürokrasiye alternatif olarak kullanılmakta ve bu yönüyle hükümet sisteminde önemli bir değişim olarak yer almaktadır. Yaptığımız çalışmada siyaset ve bürokrasi arasında literatürde yer alan temel problemlerden ziyade, incelenen ülkelerde yapılan analizler çerçevesinde Türkiye'de resmi bürokrasinin bazı olumsuz özelliklerini ikame etmeye yönelik işlevleri bakımından Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'nın işleyişi, yapısı, rol ve fonksiyonları ve alternatif bilgi ve uzman kaynağı olma nitelikleri bakımından araştırılmıştır.

Tez çalışması yürütülürken literatür taraması yapılmıştır. Bürokrasi ve siyaset ilişkisi kadim bir tartışma olmakla beraber, Türkiye'de yeni oluşan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'na dair literatür oldukça sınırlıdır. Bu nedenle tezde sınırlı literatürün yanı sıra ilgili mevzuat, ülke örnekleri, uzman görüşleri ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyeleri ile yapılan mülakatlar ana kaynaklar olarak kullanılmıştır. Bu kaynaklar çerçevesinde analizler yapılmış ve sonuca ulaşılmıştır. Çalışmada Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'nın performansının ya da etkinliğinin ortaya konulması amaçlanmamıştır. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'nın alternatif bürokrasi olma nitelikleri açısından mülakatlardan elde edilen veriler söylem ve içerik analizi yöntemleri kullanılarak yorumlanmıştır. Mülakat yapılan kişiler elit olarak tanımlanan katılımcılar ya da gruplar olması nedeniyle Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyeleri ile görüşmede çeşitli zorluklar yaşanmıştır. Buna rağmen mülakatlar öngörülen zaman içinde başarıyla gerçekleştirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM: TARİHSEL ÇERÇEVE VE BÜROKRASI TEORİLERİ

1.1. DEVLETİN GELİŞİMİ VE BÜROKRASI

Devlet, belli bir toplumun siyasi organizasyonu ve yapısıdır. Modern devleti bürokrasi bağlamında, hükümet kurumlarının toplamı ya da bürokratik örgütlenmenin bütünü olarak ifade etmek mümkündür. Bu yönüyle devlet, sosyal düzen ve güvenliği sağlamak gibi temel amacı olan ve bu açıdan diğer sosyal gruplardan ayrılan bir insan birliği formuna işaret eder. Toplumsal meşruiyeti nedeniyle kanun yapan ve kanunları uygulayan devlet aygıtı, kendine ait toprak bütünlüğü ve sınırı olan; bu sınırlar üzerinde egemen güç olarak da tanımlanabilir. Devlet, en geniş anlamıyla, bireyler arasındaki sorun ve uzlaşmazlıkları mevcut veya mümkün kanunlarla çözme yetkisine sahip siyasal mutabakat ya da örgütün en genel ve en üst biçimidir (Heywood, 2004: 75-85; Barry, 1995: 61-86; URL 1).

Tarihsel olarak devletin ortaya çıkışına dair çeşitli yaklaşımlar mevcuttur. Devlet olgusunu yerleşik hayata geçişin gereği gibi gören yaklaşımlar, tarımın gelişimini esas almıştır. İklim değişimlerine bağlı olarak ortaya çıkan global hareketlenmelerin, devleti bir statü olarak oluşturduğu iddia edilmektedir (Wang, 2021). Ancak somut bir tarihsel olgu olarak devletin izini sürmek oldukça güçtür. Modern devletin ortaya çıkışı daha somut bir olgu olduğu için, çalışmanın odağında yer alan devlet ve bürokrasi ilişkisi, modern olgular olarak incelenecektir. Modern devlet yapısını yaratan ana öge, çok uluslu ve çok kültürlü imparatorlukların dağılmasıyla ortaya çıkan homojen millet ve kültür olgusudur. Bu bakımdan modern devlet kendi içinde görece yekpare özelliği

olan ulus fikri üzerinden inşa edilmiştir (Breuilly, 1993; Tilly, 1990; Abramson, 2017; Spruyt, 2002; Thomas ve Meyer, 1984).

1.1.1. Devlet Kavramının Etimolojisi

Modern siyaset teorisinde Türkçe’de kullandığımız devlet kavramı, Arapça kökenine rağmen, daha ziyade Batı dillerine kaynaklık yapmış olan Latince’den gelen *status* kelimesiyle ilişkilendirilmektedir. Modern devlet olgusuna denk düşen *status* öncelikli olarak bireyin toplumsal duruşunu veya statüsünü ifade etmektedir. İkincil olarak, *status* sosyal durum kavramına karşılık gelmektedir. Avrupa’da 14. yüzyılda yöneticinin konumunu belirleyen *status*, esas olarak monarkı ayrı ve toplumun geri kalanından üstün konuma yerleştirmiştir. Modern devlet anlayışının hemen öncesine karşılık gelen mezkûr kullanımda, devlet monarkın bedeninde somutlaşan varlıktır. Burada devlet (*state*) ve egemen (*sovereign*) aynı anlama gelmektedir (Shennan, 1974; Skinner, 1989). Modernite öncesi bu devlet anlayışı, takriben 16. yüzyıla dek devam etmiştir. Avrupa’da yaşanan gelişmelere paralel olarak devlet kavramı modern şeklini almaya başlamıştır. Devlet (*lo stato*) prensle özdeşleştirildiği gibi siyasal rejim, egemenlik sahası (toprak) ve hükümet organları (bürokratik yapı) gibi unsurlar gerek Prens’te (The Prince, 1532), gerekse ilgili literatürde ifade edilmeye başlanmıştır.

Modern devlet anlayışını oluşturan ikinci aşama, Rönesansla birlikte gelişen cumhuriyetçi siyasal yaklaşımdır. Sivil haklar ve özgürlüklerin ifadesi olarak ortaya çıkan bu yeni yaklaşım, öz-yönetim fikri bağlamında devlet olgusunu birey ve toplumu esas alan yönetimle ilişkilendirmektedir. Böylece özerk ve sivil siyasal otorite fikri yeşermiştir. Devlet artık meşru güç kullanma tekeline haiz ontolojik varlık statüsüne yükseltilmektedir. Daha önemlisi cumhuriyet fikrinin de yeşermesiyle ortaya çıkan yeni sivil ve özerk devletin meşruiyeti, yöneticilerin ya da monarkın kendinde değil, bizzatıhi halkta oluşmaktadır. Böylece siyasal sistemin yetkinliği, güç kullanımı ve meşruluğu devlet elitinin kendine referansı ile değil, kapsayıcı varlığı olan halk kavramıyla ilişkilendirilmiştir (Viroli, 1992).

17. yüzyıl Avrupası'nda devlete dair yeni ve sarsıcı anlayış ortaya çıkmıştır. Mutlakiyetçi devlet, yeniden yorumlandığı bu dönemde, özellikle Bodin ve Hobbes'un yazılarıyla teorik zemin bulmuştur. Skinner'ın (1989: 90) da ifade ettiği gibi bu bağlamda devlet, yönetici ve halk arasında kurulan bir güç ilişkisinin somut sonucu olmaktan çıkmıştır. Modern devleti ifade eden bu yaklaşımın üç temel vurgusu bulunmaktadır. (1) toplumda yaşayan her birey vatandaş olarak hak ve sorumluluklara sahip olarak yöneticiye değil, devlete bağlıdır. (2) devlet otoritesi biricik (tekil) ve mutlaktır. (3) devlet sivil yönetimin en yüksek otoritesidir.

Devletin ne olduğuna dair mülahazalar oldukça çeşitlidir ve bu bağlamda farklı ve karşıt değerlendirmeler bulunmaktadır. Zira devlet, siyaset biliminin ana kavramı olmakla beraber, açık ya da şeffaf bir maddi varlığa işaret etmez. Bu durumda devletin ne olduğuna dair kapsamlı değerlendirmeler siyaset biliminin temel yaklaşımlarını dikkate almayı gerektirmektedir. Nitekim bu konularda yazan önemli siyaset bilimciler bu zorluğun altını çizmektedir (Easton, 1965; Allen, 1990). Devlet bir soyutlamadır. Devlet teorisyenlerinin yaklaşımları arasında bu bağlamda sadece "aile benzerliği" bulunmaktadır. Bu nedenle devlet, özü itibarıyla değil sahip olduğu organizasyon biçimi ve yerine getirdiği fonksiyonlar açısından ifade edilmeye çalışılmıştır (Dunleavy ve O'leary; 1987: 1-6).

Yukarıda zikredilen yetersizliğe rağmen çalışmada devlet kavramı iki temel olgusal düzeyde açıklanmıştır. Birincisi devletin kurumsal niteliği, diğeri ise devletin tarihsel çerçevesidir. Kurumsal ve tarihsel niteliklerin ortak yanı, devleti siyasal eylemle ilişkilendirmesidir. Birincisinde siyasal aktörler daha belirgin, ikincisinde siyasal dinamikler bütün olarak önem kazanmaktadır.

Devletin kurumsal özellikleri dikkate alınarak yapılan analizler yapısal çerçeveye göre ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşımda devlet, belli fonksiyonları icra etmek üzere örgütlenmiş kurumlar bütünü olarak değerlendirilmektedir. Adli, askeri, inzibati ya da iktisadi gibi faaliyetleri yürüten yapı ve kurumların tutarlı bütünü olan devlet, siyasal bütünleşmenin de görünür halidir. Bu kurumların kendileri birer aktör olarak belli stratejiler dahilinde faaliyetlerini sürdürürler. Kurumların işleminde inisiyatif alan siyasal aktörlerin

niyetlendikleri eylemlerin sınırları kurumsal yapı tarafından oluşturulmaktadır. Siyasal eylemlerin sonuçları bu bakımdan siyasal, iktisadi ve sosyal değişimin temelini oluşturur. Siyasal eylemlerin failleri sadece politikacılar değil aynı zamanda kurumların işleyişine farklı boyutlarda yön veren uzmanlar yani bürokratlardır. Böyle bakıldığında kurumların kendi içlerinde ve aralarındaki ilişki bağlamında bürokratik yapı oluşturdukları ve bu açıdan soyut olan devlet olgusunun somut biçimine dönüştükleri görülmektedir.

Tarihsel yaklaşım tezi, süreç içinde ortaya çıkan özgün olgu ve dinamiklerin sonucu olarak devleti konumlandırmaktadır. Esasında devleti tarihsel bir ürün olarak gören bu ikinci teorik çerçeve yapısalcılık olarak da adlandırılan ve yukarıda zikredilen kurumsalcı tezle birçok noktada kesişmektedir. Devlet organları ya da kurumlarında yer alan aktörlerin niyetlenmiş eylemlerinin dayandığı tarihsel bir çerçeve daima olmuştur. Dolayısıyla mevcut her yapı ya da kurumun varlığı ve buna dair nitelikleri tarihsel süreç içinde ortaya çıkan ve devlet yönetiminde yer alan hükümetlerin fiillerini aşan ve mezceden gerçeklik olarak anlaşılmaktadır. Nitekim hükümetlerin zamanla değişmesine rağmen varlığını sürdüren devlet, kurumsal yapısıyla kalıcılığın ifadesidir.

Devletin bulunduğu zaman diliminde sahip olduğu yapısal özelliklerinin, geçmişten beri süregelen bilinçli ya da bilinçsiz tüm eylem ve tercihlerin sonucu olduğu iddia edilebilir. Siyasal iktidarlarla devlet arasında bu açıdan karşılıklı iletişim ve etkileşim bulunmaktadır. Belli dönemlerde iktidar yetkisini kullanan hükümetler, mevcut kurumların içinde kalarak icraatlarını sürdürürken, eş zamanlı olarak bu kurumlara etkide bulunarak kurumların değişimlerine de yol açar. Dolayısıyla her hükümet ya da siyasal iktidar miras aldığı bürokratik veya örgütsel yapının içinde bulunarak, kendisine özerk alan yaratmaya çalışır. Böylece sonradan gelecek olan iktidarlara da yeni yapısal özellikleri haiz devlet örgütleri bırakır. Bu dinamik süreç hükümet ve devlet olgusu etkileşiminde oluşur (Jessop, 1990; Hay, 2002: 127-31).

Mezkûr kurumsalcı ve tarihselci yaklaşımların dışında, devletin ne olduğuna dair neo-Weberci yaklaşımlara karşı yeni teoriler ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımlar içinde en dikkate değer olanları ve günümüzde halen etkili olanları feminist teori ile Foucaultcu söylem ve iktidar kavramını vurgulamak gerekir. Feminist devlet

teorisi ve post-yapısalcı devlet teorisi arasında bu bağlamda destekleyici özellikler mevcuttur. Her türlü otoriteyi genel anlamda ret eden ve siyasal otoritenin en katı biçimi olarak değerlendirilen devlete yönelik feministlerin tutarlı bir teori ortaya koymaları oldukça güçtür. Buna mukabil post-yapısalcılıkla birlikte yeşeren Foucaultcu iktidar ve devlet tezi daha bütünlükçüdür. Geleneksel devlet yaklaşımını yadsıyan bu görüş devlet ve iktidarı insan öznesinin yaratıcı düşüncesinin ürünü olarak değerlendirmekte ve bu bakımdan birey ve iktidar arasında özdeşlik kurmaktadır. Buna göre devlet ya da iktidar temel özne olan insanın dışında konumlandırılmaz. Zira devlet bireysel yaratımın toplumsal formudur (Abrams, 1988).

1.1.2. Modern Devletin Ortaya Çıkması ve Gelişimi

Siyaset bilimi, teorisi ve felsefesi kadar yönetim bilimleri için de devlet kavramı merkezi önemini muhafaza etmekte ve teori ve olgu olarak devlete dair değerlendirmeler, benzer ve karşıt görüşleri bünyesinde barındırmaya devam etmektedir. Kolayca telaffuz edilen bir kelime ya da kavram olmasına rağmen, devletin tanımına dair müphemlik doğal olarak belli zorluklar barındırır. Mezkûr terim, yaygın olarak kullanılmaya başlandığı 17. yüzyılda tartışma konusu olmuştur (Skinner, 1989; Viroli, 1992). Bu tartışma günümüzde de varlığını sürdürmektedir. Bu nedenle devletin ne olduğu, bürokrasi ve devlet arasında var olan yapısal ilişkinin niteliğini anlaşılır kılmak için, belli görüşler çerçevesinde modern devlete dair yaklaşımlar ele alınıp analiz edilmiştir. Devlet siyaset, bürokrasi, egemenlik ve otorite gibi kavramların iç içe geçtiği gerçeğinden hareketle, devlet ve toplum arasındaki münasebet siyasal, sosyolojik, yönetsel ve iktisadi değerlendirmeleri gerektirir. Nitekim siyasal olguyu merkeze alan Weberci devlet yaklaşımının, daha çok iktisadi olguları merkeze alan Marxist yaklaşımlardan ayrıştığı ortadadır. Devleti açıklamaya çalışan her teorik yaklaşım süreç içinde yetersiz kalmaktadır. Bu bağlamda daha çağdaş yönetim ve yönetim modelleri, devletin ne olduğuna dair felsefi mülahazalara başvurmadan yeni yaklaşımlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Kamu yönetimine dair organizasyon teorileri resmi ve özel kurumları da içine alarak daha bütüncül yaklaşımları olgusal olarak ortaya koymaya çalışmıştır.

Tüm bu hususlar değerlendirilmiş olmakla beraber, çalışmanın odağında yer alan bürokrasi, alternatif bürokrasi ve bürokrasinin devletle olan bağlantısının sarıh olarak anlaşılması, devlet olgusunun kavramsal olarak açıklanmasını ve bu üst entiteye yönelik teorik yaklaşımların sistematik değerlendirmesini zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda öncelikle devletin ne olduğu, tarihsel gelişimi ve modern devletin ortaya çıkması sırasıyla bağlantılı olarak değerlendirilmiş ve sonrasında bürokrasi ve devlet ilişkisi bürokrasinin tanım ve sınıflandırılması çerçevesinde tartışılmıştır. Siyasetin toplumsal meşruiyeti anlamına gelen demokrasi ve bürokrasi rekabeti, bürokrasinin gerekliliği ve kontrol edilme arzusu yine bu bağlamda analiz edilmiştir.

Devletin ne olduğuna dair çok sayıda tanım olmasına rağmen bu tanımlar, yukarıda da değinildiği gibi, olgunun doğasındaki belirsizlik ve karmaşıklıktan dolayı yetersiz kalmaktadır. Devlet bir yönüyle maddi bir nesne gibi algılanmasına rağmen daha ziyade, kavramsal bir soyutlama olarak analiz edilmesi gereken temel politik bir fenomendir (Dunleavy ve O'Leary, 1987: 1). Devletin ne olduğuna dair zengin literatüre referansla yapılacak açıklamalar bilimsel olmanın gereğidir. Bu bakımdan devletin modern tanımını en etkili şekilde yapan Weber, başlangıç noktası olarak alınabilir ve diğer yaklaşımlar bu çerçevede değerlendirilebilir. Ancak bu hususa geçmeden önce, modern devletin gelişimine dair belli tespitlerde bulunmak önemlidir. Bir anlamda devlet, modern toplumun örgütlenmiş siyasal kurumudur (Gill, 2003). Devletin anlaşılması için, devletle ilişkili ya da devleti oluşturan kurumlara ve kurumsal yapılara dair analizleri anlamak gerekir. Zira genel olarak devlet kurumları bürokratik yapının modern biçimleridir.

Devletin ortaya çıkış serüveni tarihsel olarak belirsiz olmasına rağmen, MÖ 3000 gibi erken bir tarihte Mezopotamya'da ortaya çıkan siyasal yönetim sistemi ile ilişkilendirilmektedir. Ancak esas olarak devlet olgusu kavramsal olarak 17. yüzyılda ortaya çıkan modern bir olgudur. Genel kanı devlet olgusunun önemli tarihsel değişimlerden olan göçebe yaşam biçiminin tarımsal üretimle yerleşik yaşam şekline dönüşmesi sonucunda ortaya çıktığına dairdir (Hall, 1986; Mann, 1988; Sahlin, 1974). Tarımsal üretimin gerektirdiği yerleşik hayat, durağan ama kültür yaratmayı zorunlu kılan toplumsal yapıların ortaya çıkmasına sebep olmuş

ve bu yeni yapının yönetilmesi zorunlu olarak siyasal otoriteyi gerektirmiştir. Bu yaklaşıma göre, bölgesel olarak yapılan üretim faaliyetleri süreç içinde kurumsal yapıları da ortaya çıkarmıştır. Bu çerçevede tarihsel olarak dönüşen yaşam biçimi ilk devlet örneklerini Mezopotamya, Meso-Amerika Indus Vadisi, Çin ve Peru gibi dünyanın farklı bölgelerinde yaratmıştır (Hall ve Ikenberry, 1989: 18).

Bu şekilde ortaya çıkan devlet despotik ve baskıcı özellikler arz etmiştir. Bu dönemde gelişen sosyal yapı ve siyasal örgütlenme, meşruiyetini büyük oranda, bir tür hukuki norm teşkil eden dinsel öğelerden almıştır. Avcı-toplayıcı toplumlar kan bağına göre tribal özellikler gösterirken, tarım toplumlarının sosyal örgütlenmesi değişmeye başlamıştır. Kan bağına dayalı sosyal ilişkilerin değişmesi, üretim süreçlerinin yarattığı sosyal değişimler siyasal otoritenin baskıcı ve zorlayıcı karakterini zorunlu kılmış ve zaman içinde uhrevi değer yargılarıyla birleşerek katı yapı ve kurumların gelişmesine yol açmıştır (Crone, 1989). Böylece belli bir bölgede kontrol sağlayan ve insan hareketliliğini düzenleyen askeri yapılar diğer kurumlarla birlikte gelişmiştir. Devlet ve askeri güç arasında ortaya çıkan mezkûr bağ, günümüze dek sürmüştür.

Mezopotamya’da ilk biçimi görülen devlet olgusu, modern biçimini Batı Avrupa’da almıştır. Modern devlete has olan temel özellikler yönetimden sorumlu kamusal güç olarak kendisini konumlandırması ve yönetilen zümreden somut olarak kendisini ayırmış olmasıdır. Bu durumda modern devlet, sınırları belli toprak parçası olan ve burada yaşayan insanları yönetme iddiasına ve hakkına sahip, kurumsal (bürokratik) olarak örgütlenmiş; egemen ve üstün siyasal otorite olarak tanımlanabilir (Hay, Lister ve Marsh, 2006: 6). Batı Avrupa’da ortaya çıkan modern devlet olgusunun özel olarak dinsel bir kurum olan Hristiyanlığın doğuşu ve zamanla içinde yer aldığı Roma İmparatorluğu’na meydan okuması ve süreç içinde imparatorluğun siyasal düzenini olduğu kadar sosyal yapısını değiştirmesiyle bağlantılıdır. Roma İmparatorluğu’nun dağılmasıyla birlikte, gücünü tahkim eden kilise kurumu siyasal gücün merkezinde yer almıştır. Bu olguya paralel olarak gelişen mutlakiyetçi devlet yapılanmaları 16. ve 17. yüzyıllarda Fransa, İspanya ve İngiltere’de bariz olarak görülmektedir. Bu yeni devlet yapılanması, merkezi bürokratik yapısı, vergi

alma kapasitesi, kalıcı askeri gücü ve belirledikleri coğrafi sınırları dikkate alarak geliştirdikleri diplomatik ilişkileriyle modern görünüm arz etmektedir.

1.1.3. Weberci Modern Devlet Anlayışı

Çağdaş devlet teorisini büyük oranda belirleyen Weberci yaklaşımın Hobbescu izler taşıdığı açıktır. Zira Weber devleti yüklendiği fonksiyon bakımından değil örgütlenme biçimi (*modus operandi*), icbar ve fiziksel güç kullanma yetisi açısından tanımlamaktadır. “...sürekli fiilleri olan zorunlu siyasal bir örgütün devlet olarak sayılabilmesi için yöneticilerin sosyal düzeni sağlamak için fiziksel güç tekelini başarılı olarak kullanmaları gerekmektedir” (Weber, 1968: 54). Bu yaklaşıma göre devlet kurumlar bütünüdür ve ilgili kurumlar belirlenmiş uzman personel tarafından idare edilir. Weberci bu yaklaşım sonradan yeni Webercilik olarak kurumsal devletçi eğilim olarak ortaya çıkacaktır. Yeni Webercilik devlet olgusunu sivil toplumdan farklı olarak değerlendirmekte ve devlet yöneticilerini sosyal olguların dışında öncelikleri, tercihleri ve ilgileri bakımından tanımlamaktadır.

Devlet olgusunu merkeze alan mezkûr yaklaşım, devlet yöneticilerini ve devleti, devlet dışında yer alan her yapı üzerinde kontrolü olan, düzenleyici ve gözetici varlık olarak tasnif etmektedir. Bu yönüyle yeni Weberci devlet anlayışı neo-marksizm ve kamu tercihi yaklaşımını da etkilemiştir (Block, 1987). Weberci devlet yaklaşımının ikinci özelliği belli sınırlar dâhilinde siyasal otoritenin kural koyma tekeline sahip olmasıdır. Fiziksel güç kullanma tekeli de ifade eden bu yaklaşım kurumsalcı ve yeni devletçiliğin de temelini oluşturmaktadır. Burada meşruiyetin toplumsal temellerine ve rıza ile icbar arasındaki dengeye gönderme yapılmaktadır. Devletin temel özelliğini güç kullanma yeteneği ve meşruiyetine bağlayan bu bakış açısı, devletin modern oluşumunu savaş kavramıyla da ilişkilendirmektedir. Nitekim “savaşlar devletleri yaratır ve devletler de savaşları” ibaresi tam da bu noktada ortaya çıkar (Tilly, 1975).

Anılan bu yaklaşım devletin iç mantığını açıklamak konusunda önemli doneler sağlamakla beraber, kendi içinde yetersizlikler de içermektedir. Devlet olgusunu devlet dışında yer alan toplumsal gerçeklikten soyutlayan bu teori, sosyal

grupları, baskı gruplarını ve sosyal hareketliliği ihmal etmiştir. Ayrıca toplum merkezli açıklamanın yerini alan devlet merkezli mezkûr iddia, modern devletin temel özelliğine vurguda bulunmakla beraber, meşruiyetin bireysel ve toplumsal taleplerden oluştuğuna dair olguyu da göz ardı etmiştir.

1.2. BÜROKRASI TEORİLERİ VE TARİHSEL ÇERÇEVE

Kamu hizmeti aracı olan bürokrasi, yürütme erkini elinde bulunduran hükümetin kalıcı ve profesyonel kısmını oluşturur. Yukarıda da değinildiği gibi, politik olmayan veya siyasi olarak tarafsız, kalıcı ve uzmanlaşmış kamu hizmetinin çerçevesi bürokrasi kavramına göndermeyle tarif edilmektedir. Bürokrasi ayrıca devlet yönetimini hükümetin ortaya koyduğu politikaya uygun olarak ve daha çok cari hukuk sistemini dikkate alarak gerçekleştirir. Buna göre hükümetlerin yönetimdeki başarısını sağlayan birçok faktörün yanında bürokratik yapı ve bürokrasinin nitelikleri en önemli etkenlerden biri olarak değerlendirilmektedir. Tarihsel tecrübeler içinde ortaya çıkan farklı bürokrasi gelenekleri ile devletlerin niteliği arasında doğrudan bağlantı olduğu kadar, durağan ve özçikar kurma kapasitesine sahip bürokrasi ile sivil yönetimin ifadesi olan ve yürütme erkini oluşturan hükümet olgusu arasında da huzursuz ama zorunlu ilişki daima var olmuştur.

Bürokrat yönetim bilimi ve siyaset bilimi literatüründe oldukça farklı kavramlarla ifade edilmektedir. Türkçe’de daha ziyade memur ya da Cumhuriyet Türkiye’si öncesinde kul olarak anılan bürokrat; İngilizce literatürde kamu hizmeti (*civil service*), kamu görevlileri (*public servants*), sivil memurlar (*civil servants*), daimi yönetici (*permanent executive*) ve siyasi olmayan yönetici (*non-political executive*) olarak tanımlamaktadır. Bu çerçevede, “bürokrasi” ve “kamu hizmeti” terimleri yaygın bir şekilde eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Bürokrasi teriminin dar ve geniş kullanımları mevcuttur. Dar anlamda bürokrasi terimi, önemli ve üst düzey mevkilerde bulunan kamu görevlileri olarak tanımlanır. Geniş anlamda ise devlet yönetimi içinde yer alan tüm daimi çalışanlarını ifade eder (Beetham, 1996).

Bürokrasi buna göre, kamu hizmeti yürütmek üzere profesyonel olarak eğitilmiş, kalıcı memurlar ve idari görevliler anlamına gelir. Terfi düzeni, görev süresi ve kısmen kıdeme göre, kısmen liyakat esaslarına göre oluşturulmuştur. Daha geniş anlamıyla bürokrasi ya da kamu hizmeti terimi belli bir personel sistemini ifade eder. Bu sistem dahilinde çalışanlar (memurlar) hiyerarşik olarak tasnif edilmiş, belli bölüm ve dairelerden oluşan bir yönetim sistemine tekabül eder (Heper, 1983). Ayrıca Finer'e göre (1946) kamu hizmeti ya da bürokrasi belli yetenekleri olan ücretli ve kalıcı profesyonel memurların oluşturduğu sistemdir.

Kamusal işlerin ya da devlet faaliyetlerinin yürütüldüğü birimler, ofisler ya da odalar *bureau* olarak nitelendirilmiş ve Grekçe *kratos* ibaresi eklenerek büro yönetimi anlamına kavuşmuştur. Bu anlamda bürokrasi devlet dairelerinin yönetsel güç ve yetkisini ifade etmektedir. Tarihsel olarak 18. yüzyılın ortalarında Fransız Vincent de Gournay tarafından siyasal karar alma süreçlerinde etkin rolleri olan üst düzey memur ve yöneticileri ifade etmek için bürokrasi kavramı kullanılmıştır. Anılan bu esas anlam değişmemekle beraber, günümüzde bürokrasi üç temel anlamda kullanılmaktadır. İlki devlet sisteminde yer alan memur ve devlet kurumlarını ifade etmektedir. İkinci olarak, devlet yönetiminde etkin tarzı anlatmak üzere kullanılan bürokratik yönetim, uzman ve elit bir grubun hâkimiyetine işaret eder. Üçüncü olarak bürokrasi yarattığı sorunlar, işleri yavaşlatması ve memurun çıkarını esas alan anlamıyla kırtasiyecilik olarak isimlendirilmektedir (Albrow, 1970: 33-50; Heper, 1983: 290).

Bürokrasi, tarihsel olarak görülen en eski yönetim kurumudur. Zira bürokrasi ve yönetim, insan uygarlığıyla ilişkilidir ve bu yönüyle uygarlıkla yönetim ve bürokrasi arasında güçlü bağlar mevcuttur. Antik dünyanın yarattığı çarpıcı insanlık uygarlığı, siyasal sistemleri de kendi formunda oluşturarak bürokrasiyi yönetimin temel fonksiyonu olarak icra etmiştir. Antik Yunan, Pers ve Çin uygarlıklarının yarattığı büyük imparatorluklar, kendi yönetim gelenekleri bağlamında güçlü ve detaylı bürokratik yapılar oluşturmuş ve bu yapılar bazı özellikleriyle günümüze dek etkisini sürdürmüştür. Bu açıdan bakıldığında, siyasal sistemlerin içinde yer alan bürokratik yönetim mekanizması tarih içinde

önemli değişimler yaşamasına rağmen, kendisini ikame edecek başka bir yönetim olgusuna yaşama hakkı tanımamıştır.

Açıkçası bürokrasinin yerini alabilecek, ona alternatif oluşturabilecek farklı yapılar ortaya çıkmadığı için, bürokrasi üzerine yapılan bilimsel çalışmalar güncelliğini ve önemini korumaktadır. Ancak çalışmanın odak noktasını oluşturan “alternatif bürokrasi” olgusu bu bağlama oturmaktadır ve “alternatif bürokrasi” olgusu asıl olarak değişen bürokratik yapının yeni biçimine işaret etmektedir. Temel iddia, bu bağlamda, bürokratik yönetim aygıtının aşıldığı değil, değişerek varlığını koruduğuna yöneliktir. Bu nedenle siyaset ve bürokrasi arasındaki çok boyutlu ilişki, “alternatif bürokrasi” mantığı ve olgusu çerçevesinde analiz edilmiştir.

Nitekim 20. yüzyılda bürokratikleşmenin artması ile birlikte muazzam bir büyüme ve gelişme yaşanmıştır. Ulus devletlerin oluşmasıyla birlikte sömürgeciliğin resmi olarak gerilemesi ve yine bu dönemde iki başat ideoloji olan kapitalizm ve sosyalizmin karşıt sistemler olarak dünya çapında rekabet içinde yayılması, yönetimlerde uzmanlık esasına dayalı bürokratik yönetimi daha etkili ve görünür kılmıştır. Kapitalist sistemin öngördüğü refah devletin ve sosyalist düzenlerin eşitlikçi yaklaşımı, bürokratik yönetimin işlevlerini genişleterek öngördükleri sınırların da ötesine taşımış ve temel bir aygıt olarak bürokrasiyi ideolojik hedefler çerçevesinde yeniden şekillendirmiştir. Anılan bu bürokratik etki, süreç içinde aksini yaratmıştır. Bürokrasinin yarattığı klasik sorunlara tepki duymaya başlayan halk kitleleri, siyasetçiler, iş adamları ve akademisyenler, eleştirel tonda itirazlarını yükseltmeye başlamış ve bürokrasi demokratik taleplere kayıtsız kalmak ve somut sorunlara çözüm üretmekten yoksun olmak bakımından farklı toplumsal kesimler arasında sorgulanmaya başlanmıştır.

1960’larda bürokrasiye karşı duyulan şüphelerin yarattığı tepkiler ve liberal eğilimli devlet adamlarının seçilmesiyle birlikte, örneğin ABD’de Ronald Reagan (1981-1989) ve İngiltere’de Margaret Thatcher (1979-1990), global dönüşüm yaratarak daha çok piyasayı esas alan ve serbest piyasa ekonomisinin taleplerine uygun bürokrat ve bürokratik yapı dönüşümüne yol açmıştır.

Bürokrasinin ekonomik karar ve uygulamalarda gücünü sınırlayan bu yeni yaklaşım, devletlerin talep ettiği mal ve hizmetleri üretme ve dağıtma arzularına ket vurmuş ve verimliliği esas alan ulusal ve uluslararası özel şirketlerin güç kazanmasını sağlamıştır. Özellikle 1980’lerden itibaren başlayan ve bu yönüyle Türkiye’de de önemli etkiler yaratan “özelleştirme” hareketi, kamu sektörü yerine özel sektörün ön plana çıkmasını sağlayarak bürokrasinin etki alanını daraltmıştır (Farazmand, 1999a; 1999b).

21. yüzyılda gelişen ve özellikle devletçi-sosyalist ekonomilerin çöküşünü ifade eden Sovyetler Birliği’nin dağılması, siyasal alanda olduğu kadar kurumsal ve ekonomik alanlarda da değişime neden olmuş ve oldukça köklü ve eski olan bürokrasinin derin krizler yaşamasına yol açmıştır. Ancak buradan yola çıkarak bürokrasinin ortadan kalktığını iddia etmek mümkün değildir. “Tarih boyunca siyasal sistemlerin yönetim organı olarak işlev gören bürokrasi olgusunu kalıcı yapan nedir?” Sorulması gereken temel sorudur. İkinci soru “Bürokrasinin değişen çehresi ve çağdaş demokratik yönetim sistemlerinde bürokrasinin üstlendiği işlev nedir?” olmalıdır.

Bu nedenle bu bölümde modern dünyanın siyasal ve sosyal fenomeni olan bürokrasi tarih, siyaset, yönetim ve demokrasi bağlamında açıklanmaya çalışılmıştır. Mezkûr amaç doğrultusunda bürokrasi kavramını tarihsel ve teorik olarak açıklamak hedeflenmiştir. Bürokrasi, siyaset, iktisadi kalkınma gibi meseleler arasında yer alan ilişkiler; bürokrasinin yarattığı olumlu olguların yanında neden olduğu bozukluklar; bürokrasi ve değişim; küreselleşmeyle birlikte başlayan bürokrasi, yönetim ve hükümet ilişkileri bu bağlamda analiz edilmelidir.

Batı dünyasında gelişen modern bürokrasi, daha sofistike olarak ilerlemiş ve 21. yüzyılda gücünü sahip olduğu uzmanlıktan alıp, devlet örgütlenmesi içinde kurumsal kapasiteyi geliştirerek konumunu tahkim etmiştir. Küresel çapta 21. yüzyıl boyunca bürokrasi sosyal, siyasal ve iktisadi gelişmede önemli rol oynamıştır. Kamu yönetimi ve işletme yönetimi gibi büyük ölçekli kurumsal organizasyonlar ve çok uluslu şirketler bürokratik gelişmenin sağladığı imkânlardan yararlanma yoluna gitmiştir.

1.2.1.Bürokrasi Teorileri

Bürokrasi yeni bir olgu olmadığı gibi, modern dünyada her yerde bulunmaktadır. Çin, Mezopotamya, Mısır ve Grek gibi antik medeniyetlerde olduğu kadar, Orta çağ ve Yeni çağda yer alan imparatorlukların siyasal sistemlerinin dayandığı bürokratik yapılanmalar bulunmaktaydı. Bununla birlikte İngiltere, Kanada, Amerika Birleşik Devletleri gibi Anglo-sakson geleneği içinde yer alan modern dünyanın bürokratik örgütlenmesi, Çin mandarin bürokrasi geleneğinden liyakat esası (*meritocracy*) bağlamında etkilenmiştir. Bu nedenle tarihsel bir olgu olan bürokrasi imparatorluklar, kolonyal sistemler ve nihayetinde ulus devletlerin temel idari mekanizması olarak işlev görmektedir. Avrupa’da ortaya çıkan modern devlet örgütlenmesinde bürokrasi istenen ve olumlu değerlendirilen temel yapıdır. Bu bağlamda tarihsel olarak gerçekleşen değişim, tanrısal-dinsel meşruiyete dayanan ve hanedan mensubiyetine göre teşekkül eden yönetici zümresinin yerini iyi eğitim görmüş, uzman ve halk arasından çıkan yani seküler olan personele bırakmış olmasıdır. Bu çerçevede Batı’da ortaya çıkan modern bürokratik yapılanma, iyi eğitim görmüş bürokrata duyulan ihtiyaç çerçevesinde eğitim sistemini yeniden oluşturduğu gibi, demokratik devlet yönetimine de kapı aralamıştır (Wittfogel, 1957).

Bürokrasi ve kamu yönetimi arasında özdeşlik kuran yaklaşım genel kabul görmektedir. Ancak bürokratik-rasyonel yönetim biçimlerinin görece olmadığı veya daha zayıf olduğu geleneksel ya da karizmatik yönetim biçimleri de mevcuttur (Weber, 1968). Burada bürokratik yönetimin güncel anlamıyla modern rasyonel devlet yönetimine işaret ettiğini belirtmek gerekmektedir. Rasyonel yönetim ve bürokrasi özdeşliğine yönelik farklı eleştiriler ve öneriler de bulunmaktadır. Örneğin verimliliği ve mesleki özelliği ön plana çıkaran kamu tercihi teorisi ile ilişkilendirilen ve Waldo (1968) ve Ostrom (1973) tarafından geliştirilen bürokrasi tezi önem arz etmektedir. Benzer olarak LaPorte (1971), Caiden (1971) ve Golembiewski (1977) tarafından ortaya atılan eleştiriler dikkate değerdir. Bürokrasi kavramına ve bürokratik oluşumun tarihine teorik olarak açıklık getiren çok sayıda düşünür bulunmaktadır. Aristoteles, Kant,

Hobbes, Locke, Hegel, Smith gibi büyük düşünürlerin yanında Comte, Marx, Weber, Michels gibi sosyal ve siyasal teorisyenlerin yaklaşımları bürokrasinin anlamını ve kapsamını oluşturmaktadır.

Bilimsel yönetim olarak ortaya konan bürokrasi kavramı büyük oranda Woodrow Wilson (1887) tarafından geliştirilen siyaset-yönetim ikilemine dayanmaktadır. Daha sonra zaman ve eylem çalışmalarını etkileyen Taylor'ın (1911) mekanik modeli rasyonel karar alma süreçlerini ortaya koymaktadır (Meyer, 1972). Siyaset ve bürokrasi ilişkisini eleştirel tarzda ele alan yaklaşımlar eğitim, sağlık ve diğer hizmetler gibi çeşitli sorunlara göndermede bulunarak ortaya çıkmıştır. Zira bürokratik örgütler bir tür mikro siyaset kurumları gibi işlemektedir. Örneğin bürokrasi ve demokrasi arasındaki sorunlu ve zor ilişkileri inceleyen Eva Etzioni Halevy (1983), siyasa süreçlerini etkileyen önemli bir güç olarak bürokrasiyi tarif eden Richardson (2003) gibi akademisyenler mezkûr kavramın teorik ve pratik boyutlarını tartışmışlardır.

Ayrıca Strauss (1961) ve Peters (2010a) tarafından, bürokratik elitin siyaset sahnesinde oynadığı etkili rolü kritik eden önemli çalışmalar da ortaya konmuştur. İktisadi gelişimi esas alan Yeni Kamu Yönetimi (*New Public Administration*) yaklaşımı, neo liberal perspektifi yansıtmak bakımından kamu yönetiminde etkili değişimler yaratmıştır. Buna bağlı olarak ortaya çıkan kamu tercihi teorisi, ekonomik kurumsalcı teori, bilimsel yönetim gibi yaklaşımlar kamu yönetimine özel işletmelerin mantığını taşımayı amaçlamaktadır (Savoie, 1994; Gewirtz vd., 1995).

Bu değerlendirmeler ışığında bürokrasiye yönelik yaklaşımları Marksist, Klasik, Liberal ve Çağdaş yaklaşımlar olarak tasnif etmek ve mezkûr teorik çerçevelerin genel içeriğini ortaya koymak çalışmanın amacı bakımından önem arz etmektedir.

1.2.1.1. Hegel'de bürokrasi ve Marksist teoriler

Marksist bürokrasi teorileri büyük oranda Hegel ve sonrasında gelen Marx gibi filozoflardan etkilenmiştir. Hegel tarafından ortaya atılan tarih ve devlet tezi büyük oranda modern bürokrasi anlayışına kaynaklık etmiş ve bu yönüyle

sadece Marx ve Marksizmi değil; Weber, Wilson, Waldo gibi klasik bürokrasi teori kapsamında yer alan düşünürlere de esin kaynağı olmuştur. Bu nedenle burada Hegel'in bürokrasi yaklaşımını ortaya koymak önemlidir. Hegel'in devlete dair idealist tezleri, devlet yönetiminin çekirdeğini oluşturan bürokrasiye dair yaklaşımları yönlendirme gücü göstermiştir. Bu önemli belirlenime rağmen Hegel aslında bürokrasi kavramı üzerine yazmamış, devlete dair tezlerinde bürokrasiye dair anlayışı ortaya çıkmıştır. Sonrasında gelecek olan Marx gibi Hegel de daha çok devletin doğası üzerine tezler ortaya koymuştur. Nitekim Hegel'e göre devlet aile ve sivil toplum gibi rasyonel sosyal kurumların en üst ve nihai biçimidir. Devletin ortaya çıkmasıyla beraber bilinç dışında olan yapı ve eylemler bilinç düzeyine yükselerek rasyonel yönetimin temellerini oluşturmuştur.

Haklar Felsefesi (*Grundlinien der Philosophie des Rechts*) (1921) adlı eserinde Hegel; hükümdar, bürokrat ve diğer devlet görevlilerini temel siyasal aktörler olarak kabul eder. Burada daha sonra Weber'de de görüleceği üzere Hegel, bürokrasiyi bireysel ilgi ve anlayışların üzerinde soyut bir olgu olarak konumlandırır. Bu yaklaşıma göre bürokrasi devlet iktidarını temsil eden örgüt ve sivil toplumun devlet biçimi (formalism) olmaktadır (Knowles, 2002: 7-20).

Hegel'in siyaset teorisinde hükümetlerin zor ve önemli görevleri bulunmaktadır. Zor ve önemli olarak kabul edilen hükümet görevleri, bürokrasi aracılığı ile yürütülür. Bu noktada Hegel'in bürokrasiye yüklediği temel görevler, Weber tarafından yedi temel bürokratik fonksiyon olarak değerlendirilmiştir. Hegel'i bu noktada Weber'den farklı kılan özellik, onun bürokrasi kurumuna ve bürokrata ahlaki sorumluluklar yüklemiş olmasıdır. Hegel'e göre bürokrasi hükümetin etkili ve verimli çalışması ve kamunun faydasını gözeterek işlemesi gereken temel politik yapıdır. Hegel devleti bir organizma olarak görmek bakımından Wilson'ı da etkilemiştir. Hegel'e göre devlet sosyal ve siyasal parçaları birleştiren organik bir bütündür. Bu bakımdan Hegel ve Wilson Weber'den ayrılır (Gessmann, 1999: 127-128).

Hegel'e göre tarih tesadüfen ortaya çıkan olaylar dizisi değil, insanın düşünsel eylemleri sonucunda ortaya çıkan ve daha iyi yaşam formuna ulaşmaya çalışan

rasyonel etkinliğin sahasıdır (Knowles, 2002: 18). Tarih diyalektik bir süreç içinde özgürlük idealinin gerçekleştiği ve dünya ruhu (*Weltgeist*) olarak tanımladığı mutlak öz bilgiye ulaşma çabasıdır. Bu bakımdan her tarihsel dönem bir öncesini düzelten ve onu aşan nitelikler gösterir. Bu açıdan Hegelci sosyal tarih, ulus bilincinin (*Volksgeist*) mükemmelliğe doğru diyalektik olarak ilerlemesidir. Bu mantığa uygun olarak formel bürokratik yapıya sahip rasyonel devlet, sübjektif ve informel olan feodal yapının yerini almıştır. Rasyonel devlette birey dünya ruhunun (*Weltgeist*) bir parçası olduğunu fark ederek tamamlanmış özgür toplumun üyesi olma imkânı yakalar (Shaw, 1992: 382).

Tarih ve devlet konusunda büyük oranda Hegel'den etkilenen Marx asıl olarak politik ekonomiyle ilgilendiği ve bu konularda yazmayı tercih ettiği için, bürokrasi ve devlet üzerine sistematik eserler ortaya koymamıştır. Buna mukabil Marx doktora tezinde Hegel'in hukuk felsefesine yönelik yaptığı değerlendirmelerde devlet kavramını geniş bir şekilde ele almıştır. Bu eserde bürokrasiye dair kısa yorumlar yer almaktadır. Marx bürokrasiyi kapitalist devlet olgusu bağlamında ele alarak, kapitalist devlet sisteminin yönetsel aracı olarak değerlendirmektedir. Bürokrasi, Marx'a göre devlet ve farklı sosyal gruplar arasındaki iktidar mücadelesinde ortaya çıkan bir yapıdır. Marx'a göre bürokrasi sosyal güç ilişkilerini yansıtan bir mekanizma olmaktan ziyade, bu yapılarla tahakküm eden ve bu yapıları bozan niteliktedir (Marx, 1843).

Hegelci devlet tezinde yer alan ve bürokrasi yaklaşımını esas alan Marx, bürokrasinin kamusal çıkarı değil, egemen sınıfın çıkarlarını temsil ettiğini ve koruduğunu iddia eder (Ayberk, 2008: 54). Marx'a göre bürokrasi üretim süreçlerinin doğal yapısal parçası değildir. Bürokrasi negatif işlevler üstlenerek egemen sınıfın çıkarlarını kollamaktadır. Zira tarihsel süreç içinde toplumsal hayatta yer alan sınıflar arasında sürekli bir gerilim mevcuttur. Siyasal sistemi elinde bulunduran burjuva sınıfı, emekçi sınıfı baskılamak, kontrol altına almak ve siyasal sistemde etkinliğini azaltmak için katı kontrolleri bürokrasi aracılığı ile gerçekleştirir (Bottomore, 1991).

Marx'a göre bürokrasi hiyerarşik düzen için mahremiyeti kendi dışında kalan toplumdan koruyarak, sınıf çatışmasını öz çıkarları çerçevesinde sürdürür.

Nitekim anılan bu özellik bürokratin çalışan olarak yabancılaşmasını sağlar. Bürokraside yaşanan yabancılaşma genel yabancılaşmanın özel biçimidir. Bürokrat kendisine, toplumsal bütüne yabancılaşarak, dış gerçeklik olan sosyal yapıdan koparak daha çok baskı uygulama eğilimine girmektedir. Asıl görevi sosyal düzeni oluşturmak, korumak ve sürdürmek olan bürokrasi böylece kendi varlığını kutsayarak, otonom yapıya dönüşür (Mouzelis, 2003: 11; Eryılmaz, 2010: 24; Bottomore 1991: 101). Marx'a göre, anılan bu menfi yapılanma sınıfsız ve devletsiz toplum olarak tarif edilen sosyal ve tarihsel nihai aşamada son bulacaktır.

1.2.1.2. Gaetano Mosca, Max Weber ve Woodrow Wilson'a göre bürokrasi

19. yüzyılın önemli düşünürleri devlet yönetimi, siyaset, demokrasi ve özgürlükler konusunda önemli çalışmalar yapmıştır. Gerek Kıta Avrupası geleneğinde gerekse Anglo-sakson düşünce geleneğinde siyasal kavramlar detaylı olarak incelenmesine rağmen John Stuart Mill gibi birkaç düşünür dışında devletin idari sisteminde yer alan bürokratik mekanizmayı kapsamlı olarak ele alıp teori geliştiren yazar olmamıştır. Bu dönemde bürokrasiyi bağımsız bir olgu ve idari yapıya dair bir kavram olarak ele alan üç önemli düşünür bulunmaktadır: Gaetano Mosca, Robert Michels ve Max Weber. Anılan bu üç düşünür bürokrasi teorisini dönüştürerek günümüze dek etkisini sürdüren derinlik katmışlardır. Özellikle ücretli ve kalıcı memurların idari sistemde oynadıkları role vurgu yapmaları sonraki çalışmalara ilham kaynağı olmuştur (Albrow, 1970: 33-45).

Mosca tarafından yazılan Yönetici Sınıf (*Elementi di Scienza Politica*) (1895) adlı eser, 19. yüzyıla ait olmasına rağmen sonraki yüzyıldaki çalışmalara öncülük etmiştir. Burada Mosca geleneksel hükümet biçimleri tasnifini eleştirmektedir. Özellikle Spencer ve Comte gibi sosyologlardan etkilenen Mosca, bu dönemde bürokrasi üzerine yazmış olan Mill ve Fishel gibi düşünürlerin çalışmalarını dikkatlice incelemiştir. Mosca bu çerçevede yaptığı çalışmalarında Aristoteles'e kadar giden klasik devlet sınıflandırmaları olan demokratik, aristokratik ya da monarşi gibi sınıflandırmaların devlet yönetiminin

özüne ilişkin değerlendirme olmaktan uzak olduğunu iddia eder ve bunun yerine iktidar (güç) kavramını koyar.

Mosca'ya göre geleneksel yaklaşımın farkında olmadığı olgu hükümet biçimine bağlı olmaksızın devlet iktidarını elinde tutan küçük elit bir grubun kaçınılmaz iktidarı olgusudur. Buna göre bütün hükümetler iki biçimde tasnif edilebilir: feodal ve bürokratik. Feodal hükümet biçimleri basit yapılardır. Burada yönetici sınıftan herhangi biri yönetilen sınıf üzerinde otorite kurabilir ve idari, yargısal, iktisadi ve askeri konularda kararlar alıp uygulamalar gerçekleştirebilir. Bürokratik olarak örgütlenmiş devletlerde anılan bu fonksiyonlar keskin olarak ayrılmıştır ve yönetici sınıf arasında dağıtılmıştır. Her fonksiyonu icra eden memurlara ücret ödenir ve böylece bürokratik sınıf doğar (Mosca, 1939; Albrow, 1970: 33-37).

Mosca bu görüşüyle bürokratik sınıfın doğasını açıklamaya çalışmış ve devlet yönetiminde azınlık bir sınıfın yönetici olmasının kaçınılmazlığına işaret etmiştir. Ancak Mosca bürokrat grubunun hareketsiz olmadığını, değiştiğini ve Marksist manada belli bir sınıfın çıkarlarını temsil etmediğini iddia eder. Bürokrasinin serveti ve askeri gücü kontrol etmesi durumunda bürokratik mülkiyetçiliğin oluşacağını da belirtir. Bürokrasi temsil makamları tarafından sınırlandırılabilir. Seçim yoluyla yönetici sınıfa dâhil olacak temsilciler bütünüyle bürokrasiyi kontrol edemeyeceğini de düşünerek İngiltere sistemine vurguda bulunur. Bu durumda seçkin sosyal tabakada yer alan insanların siyasal sisteme seçim yoluyla dâhil olmasının bürokrasiyi dengeleyebileceğini iddia etmektedir. Bürokratik yönetim kavramıyla Mosca merkezileşmiş devlet yönetimini ve yönetimi yürüten uzman ve ücretli daimi memurun varlığını da vurgulamıştır. Mosca bürokrasi kavramına böylece yeni boyut kazandırmış, bürokrasiyi siyasal bir kavram olmaktan sosyolojik ve reel bir olguya dönüştürmeye çalışmıştır (Mosca, 1939).

Mosca'nın bürokrasiye dair bu belirlenimini ileri götüren isim ise Robert Michels'dir. Michels, Siyasal Partiler (*Political Parties*) (1911) adlı kitabında Mosca'nın bürokratik yönetim kavramını esas alarak değerlendirmeler yapmıştır. Michels de Mosca gibi bürokrasinin modern devlet için bir zorunluluk

olduğunu belirtir. Böylece siyasal elitler konumlarını muhafaza ederken, yönetilen sınıflar da güvenli yaşam ihtiyacını tatmin etmiş olur. Michels'e göre örgütle bürokrasi aynı şeydir, zira siyasal partilerin tarihsel olarak yürüttükleri siyaset incelendiğinde, birer örgüt olarak siyasal partiler yöneticilerine büyük yetkiler verir. Bu çerçevede sadece siyasal partiler değil, sendikalar, dernekler ve benzeri örgütler bürokratik olarak örgütlenmiş hiyerarşik yapıda rasyonel olma iddiasında sistemler geliştirmektedir. Zira yönetim ihtiyacı zorunlu olarak bürokrasiyi yaratır. Bürokrasi bu açıdan örgüt ilkesinin çıktısı olarak değerlendirilmelidir. Bu sonucu sağlayan temel faktör parti, dernek ya da sendika gibi örgütlerde liderlerin, diğer üyeleri kontrol etmelerini sağlayan sahip oldukları kaynaklardır.

Liderlerin bu açıdan ellerinde tuttuğu avantajlar şunlardır (Lipset, 1961); Michels, 1962): (a) Bilgi liderlerin sahip oldukları temel güçtür. Bilgi aracılığıyla liderler üyelerin örgüte bağlı ve bağımlı kalmasını sağlamaktadırlar. (b) Örgüt liderleri üyeler üzerinde denetim sağlayabilecek ve onlarla iletişim kurabilecek araçlara sahiptir. Yayın, propaganda, seyahat ve maddi kaynakların lider tarafından kontrol edilmesi kaçınılmaz olarak tahakküm ilişkisine dönüşmektedir. (c) Liderin sahip olduğu iletişim becerileri de kitleyle ya da örgütün üyeleriyle kendi lehine olacak şekilde iletişim kurmasını sağlamaktadır. Etkileyici konuşma, ikna ve yönlendirme yeteneğine sahip lider, kitle üzerinde ciddi kontrol imkânları oluşturmaktadır.

Böylece Mosca ve Michels yaptıkları sosyolojik analizlerle iktidarın ya da gücün tüm örgütlerde nasıl oluştuğu ile ücretli ve uzman bürokratin kaçınılmaz olarak yarattıkları tekeli bir tür sosyal norm olarak belirlemiş olmaktadır. Mosca ve Michels tarafından geliştirilen sosyolojik tahliller daha sonra özellikle Weber tarafından geniş çerçevede ele alınıp geliştirilmiştir. Weber'le çağdaş bu iki düşünürün etkisini Wilson'un tezlerinde izlemek de mümkündür. Bu çerçevede Weber ve Wilson daha detaylı analiz edilmelidir.

Max Weber (1864–1920) ve Woodrow Wilson (1856–1924) kamu yönetimi üzerine kapsamlı değerlendirmeler yapmış ve modern bürokrasi ve siyaset kavramlarının içeriğine önemli katkılarda bulunmuş iki önemli düşünürdür (Fry

ve Nigro, 1996: 39-40; Jackson, 1986: 149). Wilson tarafından kaleme alınan Yönetim Üzerine İnceleme (*The Study of Administration*) (1887) başlıklı makale ve Weber'in 1921 yılında yayınlanan İktisat ve Toplum (*Economy and Society*) adlı eserinde ortaya koyduğu ideal bürokrasi tanımı çağdaş kamu yönetimi ve bürokrasi teorilerinin esin kaynağı olmaya devam etmektedir. Bu bağlamda Weber tarafından kaleme alınan sosyoloji yazılarının Amerikan akademik çevrelerinde yer almasıyla beraber Wilson gibi yazarlar tarafından ortaya konan klasik yönetim ilkelerini yeniden gündeme taşımış ve günümüze dek tartışma konusu olmaya devam ettirmiştir (Cuff, 1978: 240). Wilson ve Weber arasında önemli fikir ayrılıkları olmasına rağmen, Weber'in sosyoloji yazıları klasik yönetim ve bürokrasi teorilerinin dayanağı olmuştur.

Weber, Alman idealizminin yarattığı bir sosyolog olarak ideal bürokrasi tipini oluştururken, Wilson Amerika kıtasının düşünce geleneğine bağlı kalarak daha gerçekçi ve karamsar bir yaklaşım ortaya koymuştur. Wilson çağdaş yönetim sistemini değiştirmek için makul somut ve deneysel gerekçeler ortaya koymaya çalışmıştır. Bu amaçla Alman siyaset felsefesi üzerine okumalar yapmış ve bu süreçte Weber'i de etkileyen Hegel üzerine çalışmıştır (Miewald, 1984: 1994). Modern bürokrasi anlayışını şekillendiren Weber ve Wilson gibi önemli iki yazarı genel hatlarıyla ele alıp karşılaştırma yapmak, çalışmanın bürokrasiye dair analizleri için genel bir çerçeve oluşturacaktır. Bu amaçla önce Weber sonrasında Wilson tarafından geliştirilen görüşler değerlendirilmiştir.

Hegel ve Marx tarafından ortaya atılan bürokrasi teorisini çarpıcı olarak geliştiren ve sonrasında günümüze kadar bu konuda derin izler bırakan Alman sosyolog ve teorisyen Weber olmuştur. Bir yönetim aracı olan bürokrasiyi büyük bir gelişme olarak değerlendiren Weber, bürokrasinin doğasıyla ilgili kapsamlı değerlendirmeler yapmış ve bürokratik örgütlenme formlarını ortaya koymuştur. Ona göre bürokrasi siyasal otoriteyi örgütlemenin en verimli ve rasyonel biçimidir. Weber bürokrasiyi iktidar, otorite ve meşruiyet gibi temel politik kavramlar bağlamında ele almış ve analiz etmiştir. Weber iktidar ve otoriteyi meşruiyetle ilişkili olarak değerlendirmiştir. Bu bağlamda ona göre iktidarın cebrine rıza gösterilmesi durumunda meşruiyet ortaya çıkar ve böylece siyasal

otorite kurulur. Otorite yine meşruiyet bağlamında üç temel biçimde ortaya çıkar (Eryılmaz, 2010): Geleneksel, Karizmatik ve Yasal-Rasyonel Otorite

Geleneksel otorite biçimlerinde yönetimin meşruiyeti, yöneticilerin ve kurdukları düzenin kutsallığına atıfla ortaya çıkmaktadır. Bu tür siyasal sistemlerde kişisel ilişkiler, akrabalıklar ve sadakat gibi temel faktörler idarenin yapısını ve kararlarını belirlemektedir. Karizmatik otorite türünde yöneticinin (kral, devlet başkanı vs.) karizması ve ona atfedilen yüce nitelikler temelinde otoritenin kabulü söz konusudur. Zira karizma yaratıcı tarafından bahsedilmiş bir kudret olarak lidere nasıl davranması gerektiğini göstermektedir. Bu açıdan karizmatik otorite hem geleneksel hem rasyonel otoriteden ayrılmaktadır. Yasal-rasyonel sistemlerde otorite büyük oranda rasyonel, gayri şahsi kurallar tarafından oluşturulan otorite biçimini ifade eder. Yasal-rasyonel sistem Weber tarafından ideal bürokratik örgütlenmenin formu olarak değerlendirilmiştir. Weber için ideal bürokratik örgütlenme bazı temel yapısal ve davranışsal özellikler içerir. Bunlar rasyonalite, iş bölümü ve uzmanlık, hiyerarşik düzen, yükselme ve atamaların liyakate dayanması, işlemlerin yazılı olması ve resmiyet gibi birçok nitelikle açıklanmıştır (Weber, 1968).

İş bölümü ve uzmanlaşma bürokrasinin temel niteliklerinden biridir. Bunu sağlayabilmek için görev ve sorumlulukların kesin ve detaylı olarak belirlenmesi gerekir. Belirlenen görevleri yürüten ve sorumluluk yüklenen her birim yönetsel organa (idari birim) dönüşmektedir (Weber, 1947: 334). Bürokrasinin hiyerarşik olması temel niteliklerden biri olarak öne çıkar. Bu durumda modern bürokrasi feodal/patrimonyal siyasal sistemlerden farklılaşarak, rasyonel olarak oluşturulur. Zira feodal siyasal sistemlerde otorite meşruiyetini geleneksel kutsallık inancından almaktaydı. Diğer yandan gayri şahsi, rasyonel ve hiyerarşik olarak oluşturulan idari sistem modern devlet örgütlenmesinin esasını oluşturur (Mouzelis, 1967: 38-43). Bürokrasinin temel bir özelliği de halkoyu ile değil, atamayla oluşturulmasıdır. Bürokratlar gelirlerini ortaya koydukları iş performansından ziyade resmi konumlarına göre elde eder. Bürokratik karar ve uygulama süreçlerinde öznel yaklaşımlar yer almaz. Kişisel inanç, duygu ve değerlendirmeler tamamen dışarıda bırakılarak gerçekleştirilir (Weber, 1968: 216). Bu noktada Weber büyük eleştiriye maruz kalmıştır. Zira bürokratin da

birey olarak duygu, düşünce ve öznel eğilimlerinden tamamen sıyrılarak karar alamayacağı açıktır. Bu durumda Weber'e göre bürokrasi yukarıda anılan nitelikleri haiz yönetsel örgütlenmedir ve modern toplumların en rasyonel, verimli ve meşru otorite biçimidir.

Weberle ilgili bu değerlendirmelerden sonra, Wilson tarafından ortaya konan bürokrasiye dair yaklaşımı ele alınabilir. Wilson 19. yüzyılın sonlarında gelişen ilerlemeci reform hareketine itibar etmemiştir. Zira ilerlemecilik (progressivism) 19. yüzyılda benimsenen sınırlı devlet ve bireyci liberalizme karşıt olarak cemaatçiliği ve genel manada toplumun çıkarını esas alan bir yaklaşım olmuştur (Walker, 1989: 509–525). Bu noktada Wilson devletin neyi ne kadar verimli yapabileceğiyle ilgilenmiştir. Wilson, Amerika Birleşik Devletleri'nde kendi döneminde yaşanan yozlaşma ve kötü yönetimin nedenlerini araştırmıştır. Bu bağlamda Amerika'daki idari sorunları analiz etmeye çalışırken, Avrupa'daki örnekleri inceleme yoluna gitmiştir. Nitekim kendi yazılarında özellikle Almanya ve İngiltere'ye referanslar vererek öneriler geliştirmiştir (Wilson, 1887: 201; Raadschelders, 2000: 499–510).

Wilson'a göre özgür bir insanla bir kölenin bedenlerinin aynı parçalardan oluşması gibi, her devlet biçimi de, monarşi ya da demokrasi olsun, yönetsel anlamda benzer organlara sahiptir. Bu noktada Wilson tarihsel olarak ortaya çıkmış olan Almanya gibi devletlerdeki idari yapıyı değerlendirme yoluna gitmiştir. Dolayısıyla Wilson kendi toplumunu anlamaya çalışırken Avrupa'daki örneklerle karşılaştırmalar yapmaktadır (Lingelbach, 2002: 355). Alman felsefesinde devlet ve bürokrasiye dair yaklaşımlar bu açıdan Wilson'ın yaklaşımını etkilemiştir. Yönetimin bilimsel bir alan olduğu tezini buradan çıkaran Wilson'a göre, idare/yönetim Almanlar ve Fransızlar tarafından geliştirilen özerk bir bilimdir. Amerikalılar da bu bilimi kendi koşullarında hem dilsel hem de düşünsel boyutuyla çevirme ve uyarlama yoluna gitmelidir. Örneğin, Wilson “Yönetim Üzerine İncelemeler” adlı yazısında karşılaştırmalar yapmış ve Weber tarafından geliştirilen özgün metodolojiyi kullanmıştır. Wilson burada idarenin tarihsel olarak üç aşamada tedrici olarak değişip oluştuğunu iddia eder. Birinci aşamada Avrupa'da merkezi, örgütlü ve etkili mutlakiyetçi yönetimler ortaya çıkmıştır. İkinci aşamada mutlakiyetçi olan bu yönetimleri

kontrol edip sınırlandıracak demokratik anayasalar benimsenmiştir. Üçüncü aşamada ise egemenliğin dayandığı halk mutlak yönetimlerin yerini alarak, kabul edilen anayasa aracılığıyla modern idareyi oluşturmuştur (Wilson, 1887).

İdarenin mezkûr tarihsel gelişimine göre Amerika'da yukarıdan belirlenen mutlakiyetçi yönetimin mümkün olamayacağı sonucu çıkmaktadır. Dolayısıyla, Wilson'a göre, Amerika'da karmaşık, yozlaşmış ve parçalı bir yönetimin ortaya çıkması kaçınılmaz olmuştur. Burada Weber'de olduğu gibi Wilson'da da lineer bir yönetim anlayışı benimsenmektedir. Batı'da doğrusal olarak gelişen siyasal değişim anlayışı Wilson tarafından da benimsenmekle birlikte, ona göre bu değişim ani değil yavaş; devrimsel değil tedrici olmaktadır. Bu noktada Wilson devletin doğasını anlamaya çalışırken, toplumun önemine işaret eder. Zira toplum, ona göre, yapay bir varlık değil, insan gibi organik, yaşayan ve tecrübeler sonucunda değişen ve oluşan yapıdır (Diggins, 1985: 579).

Organik toplum ve devlet anlayışına bağlı kalan Wilson, klasik liberalizmin temel ilkelerinden biri olan sınırlı devlet mefhumuna bağlı kalmaktadır. Bu maksatla kamu yönetimini düzenlemek üzere sistematik ve detaylı bir kamu hukukuna ihtiyaç olduğunu ortaya koyar. Bu amaçla hiyerarşik bürokratik örgütlenme tarzını önermektedir. Ayrıca eğitimli ve uzman memurların istihdam edilmesi gerektiğini açıkça belirtmektedir. Böylece iyi eğitim almış ve işinde uzmanlaşmış bürokrat toplumun geneline hizmet sunabilir. Bu bağlamda Wilson açıkça bilimsel, uzman, liyakati esas alan, açık kurallarla işleyen ve güvenilir bir bürokrasi oluşturulmasını iyi ve doğru yönetimin temeli olarak değerlendirmektedir. Bu açıdan Weber ve Wilson benzer ilkelere bağlı etkili ve verimli bürokratik örgüt önermiş olmaktadır. Her ikisi de kamu yönetiminin tarihsel olarak ortaya çıkışı konusunda yukarıda anılan görüşler bağlamında benzer tutum sergilemektedirler. Formel, uzman, hiyerarşik, örgütlü ve liyakati esas alan bürokrasi, modern toplumda idarenin hususi özelliğini teşkil etmektedir. Buna rağmen Wilson organik gelişmeyi esas alması ve mekanik işleyen bir idari yapı öngörmemesi bakımından Weber'den ayrılmaktadır. Weber'de görülen mekanik işleyen idare anlayışıyla, Wilson'ın benimsediği organik örgütlenme arasında önemli farklar mevcuttur. Bu farklılık Wilson'ı siyaset-yönetim ayrımına götürmesine rağmen, Weber'in mekanik idare

yaklaşımında mezkûr ayrım ve dolayısıyla çatışma çok daha belirgindir (Diggins, 1985: 579).

1.2.1.3. Çağdaş yaklaşımlar ve liberal teori

Bürokrasiye yönelik teorik bakış açıları içinde çağdaş yaklaşımlardan liberal perspektifin de önemli yeri bulunmaktadır. Yukarıda zikredilen Mosca, Michels, Weber ve Wilson gibi düşünürlerin liberal bakışı etkilediği açıktır. Ancak çağdaş liberal teoride özellikle bürokrasi üzerine yazan John Stuart Mill ve Ludwig von Mises gibi isimlerin ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir. Mill (2012) toplumdaki bireylerin farklı alanlarda uzmanlaşmasının gelişmeyi sağladığını düşünmektedir. Ancak ona göre devlet sosyal, iktisadi ve siyasal hayatta etkin duruma geldiğinde doğal olarak yetenekli ve uzman bireyler devlet dairelerinde memurlaşarak yaratıcılık yerine tek tip düşünen ve üretemeyen yapıları oluşturmak durumunda kalır. Bu durumda farklı düşünen, yenilik peşinde koşan insan sayısı azalacak ve devlet aygıtı sosyal yapıyı tahrip edecektir. Yapılması gereken, devletin belli sınırlar içinde kalarak iktisadi hayattan ve üretim faaliyetlerinden olabildiğince uzak durmasıdır. Böylece birey ve sivil inisiyatif gelişecek, özgürlükler ve refah düzeyi yükselecektir. Mill'e göre bürokrasi temsili demokrasiden farklı bir hükümet biçimidir. Bürokrasi uzmanlaşmak bakımından yönetim konusunda bazı üstünlüklere sahiptir. Atamayla iş başına gelen bürokrasi, seçimlerle oluşan temsili demokrasilere göre daha durağan ve değişime kapalı yapıya dönüşerek, gelişimi engellemektedir (Mill, 2012).

Avusturya İktisat Okulu'nun kurucularından olan Ludwig von Mises çağdaş liberal düşünceyi birçok boyutuyla derinden etkilemiş önemli bir düşünürdür. Okulun benimsediği temel iktisadi ilkeler arasında bireysel davranışların önemine vurguda bulunan metodolojik bireycilik, insan davranışlarını etkileyen inanç ve değerleri ifade eden metodolojik öznelcilik ve azalan marjinal fayda gibi yaklaşımlar yer alır. Mises bürokrasiye dair görüşlerini bu bağlama oturtmaktadır (Akın, 2009: 114-118). Bireysel tercihlerin önemine yapılan vurgu nedeniyle, sosyal ve iktisadi hayatın bireysel özgürlükler bağlamında oluştuğu ve dışsal müdahalelerin olumsuz iktisadi ve politik sonuçlar doğurduğu görüşü

Mises kadar Hayek tarafından da benimsenen temel görüş olarak devletin gerekliliğine işaret etmekle beraber, devlet faaliyetlerinin sınırlarını çizen tezin temelini teşkil etmektedir. Bu bağlamda devletin ve bürokratik mekanizmanın asıl görevi hukuku uygulamak olmalıdır (Hayek, 2004). İnsan kendi ihtiyaçlarını karşılamaya çalışarak rasyonel kararlar verir ve bu bakımdan başkalarının çıkarlarını da kendi çıkarlarına uygun olarak gerçekleştirmiş olur. Nitekim devlet dâhil her türlü müdahale piyasayı uzun vadede bozacağı gibi sosyal hayatın kısırlaşmasına, üretimin düşmesine ve insan eyleminin sınırlanmasına neden olacaktır (Mises, 2000:1-10).

Mises Bürokrasi (*Bureaucracy*) adlı eserinde devletin iktisadi hayata müdahalesine karşı çıkar ve merkezileşmiş bürokratik yapıların belirleyici olması durumunda mal ve hizmetlere dair gerçek fiyatların belirlenemeyeceğini iddia eder. Bu nedenle bürokrasi sınırlı yetkilerle donatılmalıdır. Zira devletin temel görevi güvenliği sağlamak, can ve mal emniyeti çerçevesinde meri hukuku uygulamak olmalıdır. Böylece bireysel inisiyatiflere bağlı olarak oluşan piyasa süreçleri toplumsal refahın da temelini oluşturur. Mises bürokrasi kavramını bu bağlamda örgütsel değil toplumsal niteliğiyle ele alır. Bürokratik katı merkezi yapılanmalar insanın doğal ve rasyonel faaliyetlerini yanlış yorumladığı ve planlamaya çalıştığı için zaman içinde bozulmaya uğrar. Dolayısıyla bürokrasi yaratıcılığı, bireysel etkileşimden doğan çeşitliği engelleyerek, insan eylemleri kadar düşünme tarzını da bürokratikleştirir. Bu açıdan Mises bürokratik yönetim ile sosyalizm arasında bağ kurar. Bu noktada Weber tarafından geliştirilen ideal bürokrasi anlayışının sosyalist idealleri beslediği iddiası ortaya atılmaktadır (Hoppe, 1988; Carnis, 2005).

Bürokrasi konusunda piyasacı söylemi destekleyen kamu tercihi okulu yaklaşımı bürokrasinin iyi işlemediği konusunda Mises'le aynı fikri paylaşmakla beraber, örneğin Niskanen, bürokratik sistemin yetersizliği fikrine değil, bürokratin davranışına odaklanarak değerlendirmelerde bulunur. Bu bağlamda Mises bir pratik olarak nerdeyse bütün siyasal sistemlerde bürokrat sıfatının olumsuzluğa işaret ettiğini belirtmektedir. Zira ona göre bürokratik sistem doğası gereği özgürlüklere, bireysel tercihlere ve mülkiyete sınırlamalar getirme eğilimde olduğu için, zamanla sosyalist tahakküm olarak şekillenmektedir. Bürokrasi,

demokrasi ve liberalizm karştı politik bir güçtür. Ayrıca bürokrasinin karar ve eylemleri iktisadi yıkıma neden olmaktadır. Bu değerlendirmeler çerçevesinde Mises'in bürokrasi kavramıyla devlet müdahaleciliğini ifade ettiğı açıktır (Mises, 2000: 1-7).

Mises ve Weber arasında bürokrasiye dair değerlendirmeler açısından önemli farklılıklar olmakla beraber, bazı temel ortak görüşler de mevcuttur. Devlet, bürokrasi ve iktisat konusunda Mises ve Weber farklı düzeylerde piyasanın ve mülkiyet haklarının önemine vurguda bulunurlar. Bürokrasiyi modern bir olgu olarak değerlendirmek, kapitalist sisteme duyulan güven ve rasyonelliğe yapılan vurgu bakımından da iki düşünürün benzer yaklaşımlar sergilediğı söylenebilir. Ancak Mises bürokrasiyi devlet müdahaleciliğıyle özdeşleştirerek, daha çok sosyal bir sorun olarak görürken; Weber müstakil bir bürokrasi teorisi geliştirmiş, bürokratik örgütlenmenin kapitalizme koşut olarak ortaya çıktığını vurgulamıştır. Weber yaptığı sosyolojik çözümlemelerle bürokrasi gibi olguları açıklamayı sağılayan “ideal tipler” gibi modelleme yöntemi kullanırken, Mises yapısal faktörler olarak gördüğü toplum gibi içeriğı açık olmayan kavramlar yerine bireyi ön plana çıkaran ve bireysel çıkar bağlamında insan eylemine açıklık getiren bir yaklaşımı benimsemiştir (İmre, 2006; Aron, 2000: 434).

1.3.BÜROKRASİNİN ANLAMLARI

Bürokrasinin üç temel anlamı vardır: Weber tarafından tanımlandığı şekliyle modern toplumun organizasyonuna tekabül eden ve birkaç ideal niteliğı olan terim; işe alım, terfi, hiyerarşı, iş bölümü ve uzmanlaşma, kayıt tutma ve liyakat sistemi ve bu bağlamda sosyal-siyasal ilişkileri ve kurumsal işleyişı yöneten kurallar ve düzenlemeleri ifade etmektedir. Bu yaklaşım Weber'in politika geliştirme ve uygulama aracı olarak ideal tipte bir bürokrasi tahayyülüdür (Weber, 1947). Weber'e göre, modern toplumda bürokrasi kapitalizmle bağlantılıdır ve zorunlu bir örgütsel araç olarak kapitalizmle işbirliğı içindedir. Devlet, toplum ve kamu sektörlerinin büyümesiyle birlikte bürokrasi daha büyük roller üstlenir. Bu çerçevede bürokratikleşme, genişleyen ve her yere yayılan

kaçınılmaz bir süreçtir. Bürokrasinin toplumu “geliştirme” ve yönetme eğilimi askeri-güvenlik bürokrasileri altında ortaya çıkar. Weber'in ideal tip bürokrasi yaklaşımı, bir yönetim makinesi olarak hükümetlerin öngördüğü siyaseti uygulama aracıdır.

Genel olarak bürokrasiye ilişkin bakış açısının ilki olan bu yaklaşım, bürokrasiyi yönetim mekanizmasının işleyişi için gerekli ve olumlu olarak değerlendirir. Zira bu anlamıyla bürokrasi ulusal düzeyde olduğu kadar uluslararası düzeyde de hükümet işlerini organize eden ve yürüten temel sistemdir. Bu görüş, bürokrasiyi hükümet ve yönetim sisteminin ayrılmaz parçası, yapısal örgütlenme biçimi olarak görmektedir. Bütün eksikliklerine rağmen bürokrasi yönetimde etkinlik, sosyal düzen ve istikrar için en iyi yürütme organıdır. Yönetimsel kuralların ve hukuki normların uygulamasında tarafsız olduğu varsayılan bürokrasinin, liyakat esasına dayalı oluşan, uzmanlaşmış ve rasyonel karar alma ve uygulama kabiliyeti haiz mezkûr olgunun yerini ikame edebilecek alternatiflere sahip olmadığı iddiası, devlet olgusunun tarihsel gelişim süreciyle bağlantılı olarak ortaya atılmıştır (Weber, 1947; Parsons, 1951; Goodsell, 1985). Nitekim bu açıdan bakıldığında bürokratik sistem, ülke yönetiminde ve sosyal hayatta zaruri olan kamusal işleri yönetmek ve gerekli hizmetleri sağlamak için idari sistemin kalbinde yer alan siyasal bir örgüt olarak da değerlendirilebilir.

Bürokrasi ikinci anlamıyla, misyonu, işlevi ve ihtiva ettiği belli süreçleri kendi içinde ve dışında önemli etkisi olan büyük bir organizasyonu veya kurumu ifade eder. Bu anlamıyla bürokrasi sınırlayıcı niteliği ile daha ziyade kamusal veya özel, modern veya antik tüm büyük kuruluşları ifade eder. Waldo tarafından ifade edilen bu yaklaşım, sosyal bilimlerde zaten incelenmiş ve açıklanmış husustur (Waldo, 1992). Örneğin antik Pers bürokrasisi, Weberci ideal özelliklerin birçoğunu sunan kamu yönetiminin en verimli ve etkili organizasyonu olarak ifade edilmektedir (Farazmand, 1999b). Ancak, Weber'in ideal tipi esnek olmayan katı yapısı ve gerçekçi olmadığı nedeniyle sıkça eleştirilmiştir. İkinci anlamıyla bürokrasi herhangi bir normatif iddiada bulunmayan ve olgusal olarak yapılan bir değerlendirmedir.

Bürokrasiyi olumsuz olarak değerlendiren yaklaşım bürokratik yapının katı ve yavaş, patolojik ve işlevsiz, engelleyici ve boğucu, en nihayetinde insani ve toplumsal yaşamı nesnelleştiren vasfını vurgular. Bu görüş ayrıca bürokratik sistemi, demokratik olmadığı ve seçmene karşı sorumsuzluğu nedeniyle eleştirmektedir. Bürokrasiye yönelik eleştiriler geniş spektrumdan yapılmaktadır. Sosyolojiden siyaset bilimine, organizasyon teorisinden ekonomi ve kamu yönetimi disiplinine kadar süreç içinde yaşanan negatif gelişmelere paralel olarak bürokrasi eleştirilmiştir. Bu noktada önerilen çözüm sivil inisiyatife yol açmak, kamu kesimini özelleştirmeler yoluyla küçültmek ve piyasa mantığını devletçi yaklaşıma karşı geliştirmek olmuştur. Çağdaş bir yaklaşım olan bu bakış açısı kamu tercihi kuramı, neoklasik ve neoliberal iktisadi yaklaşım ve yeni kamu yönetimi hareketi gibi teorik değerlendirmelerden etkilenmektedir (Merton, 1940; Mosher, 1968; Hummel, 1976).

Bürokrasinin üçüncü anlamı, daha çok sosyolojik analizlerin ortaya koyduğu ve siyaset bilimi tarafından bu yönüyle kullanılan “dinamik” süreçleri ifade etmektedir. Bu süreçlerde kamu yönetimi yer aldığı kadar özel sektör de yer alır. Ayrıca, anılan dinamik süreç kamu ve özel sektördeki askeri ve güvenlik bürokrasisini; hükümet ve yönetim kurumlarını da kapsar. Bürokrasi bu yönüyle de sivil toplumun, hükümetin, iktisadi, kültür ve dini örgütlenme gibi sosyal sistemlerin kurucu unsurları olarak değerlendirilmektedir. Bu açıdan bürokrasi genişleyen toplumsal sistemlerin parçasıdır (Farazmand, 2007: 151-152).

Bürokrasiye yönelik değerlendirmeler yukarıda ortaya konan yaklaşımlardan ibaret değildir. Daha dengeli ve ihtiyatlı yaklaşımlar da mevcuttur. Bürokrasinin olumlu ve olumsuz özelliklerini bir arada ele alan bakış açısı daha gerçekçi bir şekilde bürokrasiyi inceler. Burada bürokrasi, yazı-tura gibi iki yüzü olan madeni para olarak olumlu ve olumsuz yönleriyle değerlendirilir. Waldo bürokrasinin bir yönetim ve kamu idaresi kurumu olarak sağladığı faydadan söz ederek, bu perspektife ilişkin güçlü argümanlar sağlamaktadır (Waldo, 1992; Peters, 2010). Buna göre bürokrasi yürütme işlevlerini yüklenen yönetsel bir aygıt olarak, kamu yararını dikkate alıp hizmetleri sunduğunda olumludur. Fakat

bu işlevlerini suiistimal etmesi, işleri yavaşlatması, öz çıkarlarını öncelemesi ve demokratik süreçleri yavaşlatması gibi hususlarda olumsuz olarak değerlendirilir.

1.4. BÜROKRASİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Tarihsel olarak gelişen ve değişen devlet yönetimlerinin en önemli aktörlerinden biri olan bürokratik kurumlar, günümüzde de bütün devlet biçimlerinde varlığını sürdürmektedir. Modern devlet yönetiminin zorunlu koşulu olarak da algılanan bürokrasi literatürde bazı temel nitelikleriyle tartışılmıştır. Bu bağlamda aşağıdaki özelliklere göre bürokrasi ifade edilmiştir (Heper, 1983; Carnis, 2005; Mouzelis, 2003; Eryılmaz, 2010).

1.4.1. Kalıcılık

Bürokratlar memur olarak devlet dairelerinde daimi görevlerde bulunur. Genellikle işe alınma süreçlerini takip eden gençlik yıllarından itibaren, belli özellikleri haiz bireyler kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere istihdam edilir. Çalışma süresi küçük istisnalar hariç olmak üzere emekli olacakları geç yaşlara kadar devam etmektedir. Bu yönüyle bürokratin sistem içinde kalıcı ve süreklilik arz eden yönetim mekanizmasında etkili olmasının yolu açılmış olur. Kalıcılığın sağladığı istikrar, uzmanlaşma, sorun ve çözümlere dair oluşan olumlu yaklaşım, zaman içinde aksi istikamete de evrilebilmektedir. Yasal ve meşru hükümetlerin yönetim hakkı bürokratik aygıt tarafından paylaşılmaktadır. Bürokrasi bazen etkili olabilmek, elde ettiği gücü sürdürebilmek için işleri yavaşlatma, engel çıkarma ya da yanıltma yollarına gidebilmektedir.

1.4.2. Hiyerarşik Olması

Bürokrasinin önemli bir özelliği ise farklı düzeylerde hiyerarşik olarak örgütlenmiş olmasıdır. Bürokrat hiyerarşik yapı içinde sahip olduğu ayrıcalıklardan ve yetkilerden yararlanır ve bunları eş düzey yetkililerle paylaşır. Bu yapı içinde üst düzey yetkililerin altında yer alan alt düzey yetkililerin

karşılıklı bağımlılığı ve amir konumundaki memur ya da bürokratin yönlendirmesiyle bürokratik iç işleyiş, oluşturulan sisteme uygun olarak çalışır. Şüphesiz bürokratik iç işleyiş belli yasalara göre dizayn edilmiştir. Ancak süreç içinde gelişen norm ve pratiklerin bürokratlar tarafından uygulanırken belli düzeyde yorumlanması gerekmektedir. Uygulamada ortaya çıkan yorum ihtiyacı sorunların çözümüne katkıda bulunduğu kadar, yeni sorunların ortaya çıkmasına ya da çözümlerin engellenmesine de yol açmaktadır.

1.4.3. Partizan Olmayan Karakter

Teorik olarak yasal statüleri bakımından memur yani kamu hizmetlisi olan bürokrasi üyeleri doğrudan siyasete karışmaz. Bu çerçevede siyasi partilere üye olamadıkları gibi açıkça parti faaliyetlerine ya da başka siyasal eylem ve oluşumlara katılamazlar. Zira teorik olarak bürokrat, kamu görevlisi olarak fiillerini kamu yararı ve yasal yapıyı gözeterek tarafsız ve bağımsız şekilde gerçekleştirmek zorundadır. Bu açıdan bürokratin sahip olduğu birçok özelliğin yanı sıra giyindiği yasal zırh nedeniyle de bürokratlar hükümet değişikliklerinden çok etkilenmez. Hangi siyasal parti iktidara gelirse gelsin memurlar bürokrat olarak çalışmalarını sürdürürler ancak tarihsel tecrübe içinde işbaşına gelen yeni hükümetler üst düzey olarak tanımlanan bürokratların atanması ve yer değiştirilmesi hususunda farklı tercihlerde bulunduklarından, hükümet değişiklikleriyle bürokratik yapı içinde yenilenmeler ve dolayısıyla kısmi etkilenmeler kaçınılmazdır.

1.4.4. Profesyonel, Eğitimli ve Uzman Sınıf Olması

Bürokrasi, profesyonel olarak eğitilmiş ve dolayısıyla yönetim süreçlerinde oldukça etkili olan bir sınıftır. Ana işlevleri siyasilerin direktiflerinin yasal çerçevede yerine getirilmesine yardımcı olmaktır. Bu amaçla kamu görevlerini yürütmek üzere sınavla işe alınırlar ve bu çerçevede yürütecekleri işe uygun eğitime sahip olmaları beklenir. Ayrıca işe başlamadan önce belli oryantasyon sürecinde hizmet içi eğitime tabi tutulur. Böylece hizmetlerin gerektirdiği eğitim, bilgi ve uzmanlığa sahip olmaları sağlanır. Bu tür hizmet içi eğitimler,

zaman içinde belli prosedürler tarafından yenilenir ve böylece bürokratlar dinamik ve sorunlara çözüm üreten, uygulamada karşılaşılabilecek yeni sorunlar karşısında yaratıcı olur. Ancak bu arzu her zaman gerçek karşılığını bulamasa da, özellikle görece daha nitelikli işlerin yürütülmesi konusunda yetkin ve inisiyatif sahibi bürokrata duyulan ihtiyaç kapsamında bürokratin sürekli eğitilmesi çağdaş yönetim açısından elzemdir.

Buna mukabil, kamu görevlileri sınıf bilincine sahip ve öznel kimlik oluşturan karmaşık bir topluluk olarak da değerlendirilebilir. Kamu görevlileri öz çıkarlarını korumak ve geliştirmek için özel çaba gösterir ve bu bağlamda yaptıkları işin önem ve önceliğini ifade etmek üzere kendilerini “beyaz yakalılar” olarak tanımlar. Bu bağlamda modern bürokrasi kendini kamu refahının geliştirilmesine adanmış memurlar olarak tanımlayarak, kamusal ihtiyaçların karşılanmasına adanmış bir sınıf iddiasıyla kamu hizmeti ruhuyla özdeşleşirler. Dolayısıyla devlet memuru olan bürokratik sınıf, belli davranış kalıpları geliştirerek, üyelerini disipline etme ve bu kurallara göre hareket etme sorumluluğu yüklemektedir.

1.4.5. Kurallar ve Yönetmeliklerle Bağlı Olması

Bürokrasinin, her zaman "kurallara ve düzenlemelere" uygun olarak çalışması beklenir. Kanun koyucu ve dolayısıyla toplumsal beklenti bu yöndedir. Kurallara itaat ve uygulamada kamu yararı gözetmek gibi temel ilkeler, bürokratların çalışmalarını düzenler ve yönlendirir. Her resmi görevli, yalnızca kendisi için öngörülen sınırlar dahilinde çalışma yükümlüğüne sahiptir. Esasında yasal ve rasyonel bürokrasinin temelini oluşturan ilke, bu bağlamda yukarıda değinilen hususları da içermek suretiyle bürokratik yapının iç mantığını ifade etmektedir. Bürokrasinin her üyesi yasal çerçevede sabit bir maaş alır. Bürokratlar belirli kurallara bağlı sabit bir zaman diliminde yapılacak ödemelere göre kazanç sağlar. Yaptığı işe ve yüklendiği sorumluluğa uygun olarak tüm memurlar idari hiyerarşide açık bir ödeme ölçeğine yerleştirilir.

1.5.BÜROKRASİNİN ROLÜ VE İŞLEVLERİ

Kamu yönetiminin yürütülmesinde kilit rol oynayan bürokrasinin önemli işlevleri bulunmaktadır. Bürokrasinin rol ve işlevleri şunlardır (Heper, 1983; Carnis, 2005; Mouzelis, 2003):

- Hükümet Politikalarının ve Yasalarının Uygulanması: Seçim ya da başka prosedürlerle işbaşına gelen ve bulunduğu konumda meşruluğu olan siyasal iktidar ya da hükümetlerin öngördüğü politikaların yürütülmesi ve uygulanması bürokrasinin sorumluluğundadır. Nitekim, iyi politikalar ve yasalar ancak bu amaca hizmet edebilecek memurlar olan adanmış bürokratlar tarafından gerçekleştirilebilir.
- Siyasa Oluşturmada Rolü: Siyasa (policy) oluşturma, yürütmenin görevidir. Ancak bürokrasi bu süreçte aktif bir rol oynar. Devlet memurları yürütmenin ihtiyaç duyduğu bilgi ve verileri sağlama ve uygulanacak politikaları formüle etme yetki ve gücüne sahiptir. Bu bağlamda hükümetlerin hedeflerine uygun olan alternatif politikaları avantaj ve dezavantajlarını dikkate alarak hükümete sunarlar. Siyasal iktidar bürokratin sunduğu seçenekleri dikkate alarak faaliyetlerini yürütmek durumunda olduğundan, bürokrasinin nitelikli iş üretmesi siyasal iktidarın yararına olduğu kadar ülkelerin geleceği bakımından da hayati öneme sahiptir.
- Yönetimin Çalıştırılması: Hükümet politikalarını yasalara, mevzuata ve genel olarak kurallara uygun olarak yürütmek, hükümetin yapacağı düzenlemelerin ve alacağı kararların devletin temel sorumluluğu olarak yürütülmesi bürokrasinin eliyle olmaktadır.
- Danışma Fonksiyonu: Bürokrasinin önemli işlevlerinden biri, siyasal otoriteye yapacağı uygulamalar konusunda tavsiyelerde bulunmaktır. Bürokratik sistemin işleyişi konusunda genellikle yürütme ya da yürütmeyi temsilen icra ve gözetim yetkisi haiz bakanların bilgileri sınırlıdır. Bu çerçevede siyasal erki elinde bulunduran siyasal iktidar ve iktidarın içinde yer alan bakan ya da benzeri statüde bulunan yöneticilerin bürokratların bilgisine, önerisine ve değerlendirmelerine ihtiyaç duyması kaçınılmaz olmaktadır. Dolayısıyla devlet

dairelerinde çalışan deneyimli ve uzman memurlar, bakanlara uzman ve profesyonel tavsiye ve bilgi sağlar.

- **Yasama Çalışmalarındaki Rolü:** Kamu görevlileri kanun yapmada dolaylı ama önemli rol oynar. Bakanlıkların ya da genel olarak siyasal iktidarın yasa yapmak için meclise sunduğu yasa tasarıları uzmanlaşmış kamu bürokrasisinin tasarı taslağı çalışmalarını zorunlu kılmaktadır. Zira kanun çalışmaları yasama meclislerinde oylanmadan önce, hükümet şekli ne olursa olsun belli bir uzmanlık birikimi gerektirmektedir. Bakanlar, yasama organı tarafından istenen tüm bilgileri, memurların yardımıyla elde eder ve meclise sunar. Buna benzer şekilde bürokrasi ihtiyaç durumunda yarı adli bir rol de üstlenmektedir. İdari adalet sisteminin altında belli dava ve ihtilafların yürütme tarafından karara bağlanması gerekmektedir. Bürokrasinin artan yarı yargısal işlevinin altında anılan bu husus yatmaktadır. Örneğin, idare tarafından karara bağlanması gereken bazı anlaşmazlıklar, faaliyet izinleri, lisanslama, vergi uygulamalarında ortaya çıkan sorunların karara bağlanması gibi konular bir tür yargılama işlemi oluşturduğundan uzman bürokrasi tarafından yerine getirilmesi gereken yarı yargılama fonksiyonu olarak ifade edilmektedir.

- **Vergilerin Toplanması ve Mali Haklardan Yararlanma:** Memurlar, mali yönetimde son derecede önemli rol oynar. Memurlar bütçe yapımı gibi mali planlama, vergi idaresi ve vergi toplanmasına dair hususlarda siyasi yöneticiye tavsiyelerde bulunma ve taslak oluşturma gibi çalışmalar yapar. Bu ve benzeri konularda yönetsel konuların bütünü hakkında kayıt sistemi oluşturup, kayıt tutma devlet olmanın gereği için son derece önemlidir. Kayıt tutma işlevi bütünüyle bürokrasiye dairdir ve bu tür işlemler belli kurallar ve teknikler uygulanarak gerçekleştirilir. Kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması için ihtiyaç duyulan veriler kayıt tutma sistemi aracılığıyla toplanır, sınıflandırılır ve analiz edilir.

- **Halkla İlişkilerdeki Rolü:** Modern devlet demokratik siyaset anlayışı gereğince yönetim ve toplum arasında yakın iletişim kurma ihtiyacı yaratmıştır. Hükümetler halkla ya da farklı toplumsal gruplarla sürekli diyalog kurmak ister. Memurlar iletişim konusunda da aktif rol oynamaktadır. Bu açıdan birey ve toplumla hükümet ve devlet adına çoğu zaman doğrudan iletişim kuran yapı

bürokrasidir. Bürokratlar iletişim fonksiyonunu iki yönlü olarak icra eder. Bir yandan hükümetle iletişim halinde olan bürokratlar, hükümete ait karar ve uygulamaları halka yansıtmak gibi zorunlu görev üstlenir. Diğer yandan bürokratlar halkın ihtiyaçlarını, ilgi alanlarını ve görüşlerini siyasal yönetime taşır. Bu açıdan bürokrasi hükümetin genel olarak işleyişi ve toplumla sağlıklı bağ kurması konusunda önemli sorumluluklar üstlenmektedir.

1.6. BÜROKRASİ, SİYASİ KURUMLAR VE DEMOKRASİ

Toplumsal siyasal örgüt olarak da tasnif edilen devletin idaresi, bürokratların oluşturduğu bürokratik yapı ve halkoyu ile seçilmiş siyasetçilerin oluşturduğu organlar olan parlamento ve hükümet gibi aktörler tarafından yürütülmektedir. Meşru egemenlik fikri gereği seçilmiş siyasetçiler ve dolayısıyla siyaset kurumu hiyerarşik ve felsefi düzeyde bürokrasinin üstünde yer alır. Dolayısıyla temel bir ilke olarak bürokratik yapı, siyasal yapının yönlendirmesine ve direktiflerine uygun hareket etmelidir. Bu çerçevede bürokrat da siyasal karar alıcı olan yöneticiye bağlı kalarak, emirlerine yasal çerçevede uymak ve yine yasanın üstünlüğü ilkesi gereğince kendisine tevdi edilen görevleri icra etmekle yükümlüdür.

Buna rağmen yönetim pratiklerinde bürokrasinin bu anılan çerçevenin dışına çıktığı, karar alma ve kararları uygulama süreçlerinde siyasetçilerin rollerini üstlendiği, tarihsel bir olgu olarak müşahade edilmiştir. *De facto* gerçekleşen bürokratik ön alma ve inisiyatif kullanma, özellikle modern devlet tecrübesinde oluşan temel gerçeklerden biridir. Bürokrasinin anılan bu niteliği, bürokratik olgunun yasama, yürütme ve yargı gibi erklerden sonra dördüncü bir erk olarak görülmesini sağlamıştır (Maris ve Jacobs, 2011: 6). Bu konuda Wilson “siyaset devletin yüksek ve evrensel eylemidir. Diğer yandan yönetim tikel ve sıradan işlerle ilgilidir. Bundan dolayı siyaset devlet adamının özerk alanıdır ve yönetim teknik işlerle ilgilidir. Siyasa (policy), yönetim olmadan hiçbir şey yapamaz fakat yönetim bundan dolayı siyaset değildir” (Wilson, 1887: 209-210) iddiası, siyasetçi ve bürokrat arasındaki farkı ortaya koymaktadır.

Seçilmiş siyasetçiler ve atanmış bürokratlar modern devlet yönetiminin en önemli aktörleridir. Siyasetçiler siyasal değerlerin egemen temsilcileri konumuna sahipken, bürokratlar bu etkinliğin alt kademesinde yer alır ve siyaset tarafından belirlenen görevleri verimli bir şekilde yerine getirmekle sorumludur. Yönetim ve siyaset ayrımı bu kadar net ve keskin olmamakla beraber, Max Weber de tarafsız ve rasyonel bürokrat niteliğini vurgulayarak siyaset ve yönetim arasında ayrım yapmıştır (Weber, 1947). Wilson tarafından yeniden yorumlanan Weberci mezkûr görüşler daha sonra siyaset ve bürokrasi ilişkisinde “tamamlayıcı” model olarak ifade edilmiştir (Svara, 2001). Bu görüş bürokrasiyi tamamlayıcı öge görmekle temsili demokratik siyasetin gereği olarak siyaseti, bürokrasinin üzerine çıkarmaktadır. Siyasetçi siyasa geliştirmekle sorumludur; bürokrat ise geliştirilen bu siyasayı uygulamakla mükelleftir. Bu belirlenime rağmen siyaset ve yönetim arasında açık ayrım yapmak pratikte çok zordur. Zira iktidara gelen siyasetçi, iktidarını sürdürmek için bürokrasiye ve bürokrata ihtiyaç duyar (Farazmand, 1997; Svara, 2001).

Siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkiyi açıklayan en önemli yaklaşımlardan biri vekalet teorisidir. Bir işi başkası aracılığıyla yaptıran kişi ya da kurumun yapılan işin gerçek sahibi olduğu ve tüm sorumlulukları taşıdığı anlamında kullanılan vekâlet teorisine göre siyasetçi bürokratik mekanizma aracılığıyla işleri yürütmekle birlikte asıl sorumlu konumundadır. Buna göre seçilmiş siyasetçi ile atanmış bürokrat arasında katı bir hiyerarşi vardır. Bürokrat yasalarla belirlenmiş demokratik ilkelere göre davranmak zorundadır. Fakat süreç içinde siyasetçilerin ve bürokratların çıkarları ayrıışmaktadır. Süreç içinde ortaya çıkan siyasal talepler farklı nedenlerle bürokratlar tarafından karşılanmama eğilimi taşır. Burada vekâlet yaklaşımı bürokrasinin siyaset tarafından kontrol edilme ihtimaline vurguda bulunmaktadır. Zira bürokratik yapı ve kurumlar seçilmiş siyasal organlar olan meclis, hükümet ve bunlara bağlı inisiyatifler tarafından belirlenmekte, değiştirilmekte ve kontrol edilmektedir (Wood and Waterman, 1993).

Özellikle 19. yüzyıldan itibaren bireysel özgürlükler yasal düzenlemelerin güvencesine kavuşturulmak istenmiş ve devlet ile birey arasında hak ve sorumlulukları belirleyen hukuk kuralları rasyonel olarak belirlenme eğilimi

göstermiştir. Bu yeni yaklaşım daha ziyade Avrupa’da 20. yüzyıldan itibaren refah devleti tezinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Refah devlet talebi siyasal aktörlerin toplumsal hayata görece müdahale etme sonucunu doğurmuştur. Modern devlet olgusunun yarattığı bu yeni sürecin sonucunda yasama, yürütme ve yargı gibi erklerin yanında “bürokrasi,” dördüncü etkili kuvvet olarak belirmeye başlamıştır. Zira modern devletin işleri yürütmek için ihtiyaç duyduğu uzman, rasyonel hareket kabiliyeti olan ve daimi statüde çalışacak personelin istihdamı süreç içinde etkili bir yapı olan modern bürokrasiyi yaratmıştır. Bu gelişmeler kaçınılmaz olarak sadece gündelik devlet işlerinin yürütülmesiyle sınırlı kalmamış, “ideolojik-ahlaki iyi”nin ne olduğuna karar veren ve dolayısıyla ”doğru” yaşama tarzını vaaz eden siyasal sistemlerin totaliter formda doğmasına yol açmıştır. Mezkûr müdahale özgürlük talebi bağlamında karşıt yaklaşımını yaratarak, özellikle olgusal hukuk nosyonunu, “hukuk” ve “ahlak” arasında kesin ayırım yapılması teori ve pratiğine yol açmıştır (Gay, 2002).

Demokratik meşruiyetin gereklerini yapmaya çalışan seçilmiş siyasetçiler ve onların oluşturduğu hükümetler, sürekli karmaşık sorunlarla karşılaşır. Sosyal, siyasal ve iktisadi sorunları çözebilmek için doğru kaynaklara ulaşmak, elde edilen kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak bürokratik kurumları delege etmeyi zorunlu kılmaktadır. Bu noktada siyasetin bürokrasiye duyduğu ihtiyaç sonucunda, siyasetçinin bürokrati kontrol etmesi zorlaşmaktadır. Ancak burada çok aktörlü ilişki yumağının varlığına da işaret edilmelidir. Parlamenterler, yargıçlar, başkan ya da başbakan ve hükümet, bakanlar ve çıkar grupları farklı boyutları ile anılan siyaset ve idare karşıtlığına dâhil olmaktadır (Huber ve Shipan, 2011).

Bürokrasi kurumu ve demokrasi idealleri arasındaki sorunlu ilişkiye dair çalışmalar sosyal bilimlerin temel çalışma alanlarından birini oluşturmaktadır. Demokrasinin yaşaması için bürokrasinin sınırlarının belirlenmesi ve belirlenen sınırlar dâhilinde çalışmasını sağlamak için siyasetin kontrolüne ihtiyaç duyduğu tezi siyaset literatüründe genel yaklaşım olarak benimsenmiştir. Fakat bu tür değerlendirmeler yapılırken bürokratik değişken ve değerlerin yeterince dikkate alınmadığına dair görüşler de mevcuttur (Meier ve O’toole, 2006: 21-22).

Bürokrasi ve demokrasi dolayısıyla kamusal kontrol arasında ciddi çelişkiler ve çatışmaların olduğu iddiası da belli koşullarda önem arz etmektedir.

Siyaset bilimi kapsamında yapılan çalışmalar demokratik sistemlerde bürokrasinin demokratik süreçlerin etkisi altında yukarıdan şekillendiğini öne sürer. Fakat bürokrasi ve demokrasi ilişkileri tarihsel olarak incelendiğinde pratikte bu iddianın her zaman geçerli olmadığı anlaşılmaktadır. Buna rağmen kamu yönetimi alanında bürokrasinin kontrolü hususunda yapılan araştırmaların siyaset bilimi literatürünü yeterince incelemedikleri ya da dikkate almadıkları iddia edilmektedir. Nitekim modern yönetimlerin temel sorunlarından biri demokratik taleplerle bürokratik işleyiş arasında nasıl bir uzlaşmanın sağlanacağına yöneliktir (Meier, 1997).

Bürokratik yapılar karmaşık sosyal görevleri yerine getiren hiyerarşik kurumlardır ve bu yönleriyle demokratik olmamak gibi eleştirilere uğramaktadır. Demokrasiler ise doğrudan ya da dolaylı olarak halka dayanan hükümet sistemleridir. Pratikte demokrasi çoğunluk oyuna dayanır ve içerik açısından kanunun üstünlüğü ilkesine uygun olarak işler. Buna mukabil demokratik yönetimlerin karar ve uygulamalarında etkili, verimli ve uzmanlığa dayalı süreçleri gerçekleştirmek için sadece halkoyu yeterli olmamaktadır. Bu nedenle bürokratik mekanizmaya ihtiyaç duyulur (Dahl, 1998). Bu noktada bürokrasi etkili ve verimli sonuçlar alabilmek için hükümetler tarafından kullanılan araç olarak değerlendirilmektedir. Fakat bürokrasi ve demokrasinin karşılıklı bağımlılığı bu açıdan işbirliği gerektirdiği kadar, çatışmaları da körüklemektedir (Meier, 1997).

Weber ve Mosca'nın yukarıda anılan tespitlerinden de anlaşıldığı gibi, bürokrasi hizmet ettiği sahibinin otoriter ya da demokratik niteliğini dikkate almaz. Oligarşik sistemlerde olduğu kadar demokratik sistemlerde de bürokratik mekanizmalar bulunur ve her iki durumda da bürokrasi benzer mantıkla hizmetini sürdürür. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı'nda da demokrasi vurgusu yetersizdir ve hedeflenen daha etkili idarenin nasıl tesis edileceğidir. Nitekim global düzeyde halkoyu esasına göre şekillenen demokrasi taraftarları bürokrasinin demokratik talepleri engellediği ya da sınırlandırdığını iddia eder.

Bu nedenle bürokrasiye koşulsuz güven duyulması ve bürokrasinin siyaset kurumu tarafından kontrol edilmemesi durumunda demokratik sistemlerde meşruiyet sorunu oluşacaktır (Nye vd., 1997).

Bu manada demokratik hükümetlerin temel özelliği siyasal gücü elinde bulunduran bireylerin halk tarafından kontrol edilmesidir. Halka hesap veren yöneticilerin bulunduğu siyasal sistemler demokratiktir. Diğer bir husus ise gerektiğinde yöneticilerin halk tarafından değiştirilmesi imkânıdır. Demokratik olmayan sistemlerde ne siyaset ne de bürokrasi halkın etkisiyle oluşturulmadığı için, halk tarafından değiştirilmesi de mümkün değildir. Bürokrasinin popüler ilgilerin konusu olması yeni bir olgudur. Ancak demokrasiden farklı olarak büro yönetimi olarak algılanan bürokrasi, keyfi, yavaş hareket eden ve mevzuat bağımlı yönetim anlamlarına gelmektedir.

Etkili bürokratik kurumların demokratik süreçleri tıkayan ve demokratik kurumları tahrip eden farklı yöntemleri bulunmaktadır. Bunlardan en önemli iki yol seçim sonuçlarına farklı yöntem ve araçlarla müdahale etmek ve işleri yavaşlatmak, iş süreçlerini çarpıtarak yolu ile demokrasiye halk tarafından duyulan güveni sarsmaktır. Böylece siyaset üzerinde bürokratik tahakküm kurulmuş olmaktadır. Gelişmiş Batı ülkeleri dâhil olmak üzere batı dünyası dışında bulunan ve belli düzeylerde demokratik sayılabilecek demokrasiler anılan çerçevede müdahaleye uğramaktadır. Müdahaleyi gerçekleştiren güçlü askeri, sivil ve yargısal bürokratik kurumlar bulunmaktadır (Hyneman, 1945: 311-317).

Bu bağlamda bürokrasi siyasal karar alma süreçleri içinde doğrudan yer alan bir aktör değildir. Ancak siyaset kurumunun öngördüğü politikaları uygulamakla görevlidir. Modern devlet sistemlerinde belli nitelikleri haiz, eğitilmiş ve uzmanlaşmış personelin memur olarak devlet işlerini yürütmesi esas olduğu için bürokrasi kurum olarak vazgeçilmezdir. Ulus devletlerin dayandığı temel örgüt modeli bürokrasidir. Demokratik ulus devletler rasyonel yönetim biçimi olduğu ve daha etkin ve verimli olduğu iddiasıyla bürokratik mekanizmayı sürekli geliştirmeye çalışmaktadır. Ayrıca bürokrasi esas olarak hukukun üstünlüğü

ilkesine göre faaliyetlerini yürütür ve bu bakımdan demokrasi ile uyumlu olması beklenir (Dreyfus, 2007: 18).

Bürokrasi hukuk ilkelerine ve toplumsal faydayı gözetleme ilkelerine uygun çalışması oranında demokratik hükümetlere uyum gösterir. Aksi durumda siyaset kurumu ve bürokrasi arasında sürekli çatışmalar yaşanabilmektedir. Nitekim siyasetçiler bürokratların güçleriyle kamu politikalarını diledikleri gibi dizayn etmesinden ve bu bakımdan halk egemenliği ilkesini aşındırmak gibi eğilimlerden korku duyarlar (Krane, 2007: 36-38).

Bürokrasi ve demokrasi arasında ne tür ilişki olmalıdır sorununa verilen cevapları iki ana ve karşıt kategoride değerlendirmek mümkündür. Bürokrasinin siyasete ve dolayısıyla demokrasiye müdahale etmesini yanlış ve tehlikeli bulan Wilson, bürokratların genel olarak teknik işlerle meşgul olmasını ve iktidarda hangi siyasal partinin olduğuna bakmaksızın işlerini tam tarafsızlık içinde yürütmeleri gerektiğini ileri sürmüştür. Ancak bu görüşü benimsemeyen Waldo ve Dahl gibi teorisyenler, tam tarafsızlığın mümkün olmadığını ve dolayısıyla bürokrasinin toplumsal sorunlara karşı duyarlı olması gerektiğini iddia etmektedir (Farazmand, 2010: 251-54).

Demokrasiler yukarıda da belirtildiği gibi egemenliğin kaynağı olarak halkı esas aldığı ve dolayısıyla halk kontrolü prensibinden meşruiyetini aldığı için, halkın çıkarlarını esas alarak yönetim süreçlerini oluşturur. Ancak halkın kontrolü esas olmakla beraber, pratikte istenen yönetimde etkinlik ve verimlilik, demokratik yönetimlerin önceliği değildir (Dahl, 1998). Bundan dolayı Suleiman'ın (2003) ifade ettiği gibi modern demokrasiler etkin bürokrasiler yaratma yoluna gitmiştir. Ancak zamanla demokratik süreçleri esas alan toplumlar bürokrasinin demokratik teamüller dışına çıkarak, halka karşı sorumluluk taşımayan yönetimleri yaratmaktadırlar. Ayrıca gerek bilgi yetersizliğinden gerekse işlerin daha hızlı yürütülmesini sağlamak gibi saiklerle siyasetçiler önemli yetkilerini bürokrasiye devreder.

Halkın verdiği yönetim yetkisini alan siyasetçinin bürokrasiye yetki devretmesi ve işlemleri bürokrasi aracılığıyla yürütmesi, halkoyuyla iş başına gelmeyen ve halka karşı sorumluluğu olmayan güçlü bürokratik mekanizmanın kontrolünü

zorlaştırmaktadır. Bu durum özel işletmelerin kâr dürtüsüne benzer olarak kamu kurumlarında yer alan bürokratların daha fazla güç elde etmesi olarak değerlendirilmektedir (Gruber, 1987: 3-7).

Belirtilen durumlar nedeniyle siyaset kurumu ve idarenin özünü teşkil eden bürokrasi arasında otorite ve nüfuz mücadelesi kaçınılmaz olmaktadır. Bu mücadelede siyaset ve bürokrasinin sahip olduğu önemli araç ve güç kaynakları bulunmaktadır. Mezkûr kaynakların uyumu süreç içinde etkili, verimli ve demokratik meşruiyeti yüksek siyasal otoritelerin oluşmasını sağlarken, çatışmaların yüksek olduğu devlet örgütlenmelerinde ciddi sosyal, yasal, iktisadi ve demokratik sorunları ortaya çıkarmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde bürokrasinin ve siyasetin güç kaynakları açıklanmıştır. Sonrasında ise demokrasi teorisi bakımından bürokrasinin gerekliliği kadar, nasıl dizayn edileceği ve meşru çerçevede hangi yöntemlerle oluşturulacağı tartışılmıştır. Bu bağlamda siyasetin bürokrasiyi dengelemek, verimli çalışmasını sağlamak ve sınırlarını tayin etmek için başvurduğu temel oluşumlardan biri olan “alternatif bürokrasi” kavramı irdelenmiştir.

1.7. SİYASET VE BÜROKRASİNİN GÜÇ KAYNAKLARI

Seçilmiş siyasiler ve atanmış bürokratlar modern devletin en önemli aktörleridir. Siyasiler siyasi değer ve çıkarları temsil eden meşru egemen güçtür. Bürokratlar ise siyasilerin karar ve politikalarını uygulayan uzman ve bilgiye sahip olan güçtür (West, 1995). Siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkinin şekillenmesinde ülkenin siyasal rejimi, siyasal ve yönetsel alandaki deneyimleri, toplumsal yapısı belirleyici olmaktadır. Bazı sistemler siyaset ve bürokrasi arasında etkileşimin oluşmasına izin verirken; bazıları modern devletin temel aktörü olan siyaset ve bürokrasi arasında tarafsızlığı esas alan mesafeli ilişkiyi esas alır. Bürokrasinin tarafsız olması gerektiği genel kabul görse de siyasetin bürokrasiye müdahalesini ve kontrol etmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturulmaktadır (Şengül, 2009: 195).

Tablo 1. Siyaset ve Bürokrasinin Güç Kaynakları

Siyasetin Güç Kaynakları	Bürokrasinin Güç Kaynakları
Meşruiyet	Bilgi ve Uzmanlık
Bütçe Yapma Yetkisi	Karar Verme İktidarı
Halk Desteği	Devamlı Statü
Alternatif Bürokrasi Oluşturma	Özerk Yapı
Bürokrasiyi Siyasallaştırma	Örgüt İdeolojisi
	Bütçeleme ve Planlama

Geleneksel ve hâkim anlayışa göre bürokratlar siyasilerin kararlarını uygulayan ve siyasetin kontrolü altında olması gereken ikincil konuma sahip aktörlerdir. Siyasetin işlevi çatışmayı çözmek amacıyla politika oluşturmak, karar vermek iken; bürokrasinin işlevi ise siyasetin oluşturduğu politikayı uygulamak olduğu söylenebilir. Ancak uygulamada siyasiler ve bürokratlar arasında belirtildiği şekilde net bir görev ayrımı yapılamamaktadır. Bu nedenle siyasetçiler ve bürokratlar arasında güç mücadeleleri yaşanmaktadır. Siyaset ve bürokrasi arasında yaşanan güç mücadelelerinde her aktör kendi güç kaynaklarını kullanarak diğeri üzerinde hâkimiyet, kontrol kurmaya çalışmaktadır. Siyaset bürokrasi üzerinde kontrolü sağlayabilmek amacıyla “meşruiyet”, “bütçe yapma yetkisi”, “halk desteği”, “alternatif bürokrasi oluşturma”, “bürokrasiyi siyasallaştırma” güç kaynaklarını kullanabilirken; bürokrasi siyaset üzerinde kontrolü sağlayabilmek için “bilgi ve uzmanlık”, “karar verme iktidarı”, “devamlı statü”, “özerk yapı”, “örgüt ideolojisi”, “bütçeleme ve planlama” güç kaynaklarını kullanabilmektedir. Diğer güç kaynakları da önemli olmakla birlikte bürokrasinin siyaset karşısında en önemli ve etkili güç kaynağını bilgi ve uzmanlık tekeli oluşturmaktadır.

1.7.1. Siyasetin Güç Kaynakları

Siyasal kurumlar esas itibariyle genel toplumsal uzlaşmanın ve siyasi elitlerin kararları sonucunda oluşan yapı ve failleri ifade eder. Siyaset kurumunun tüm ögeleriyle üstlendiği yetki ve sorumluluk temel güç kaynağı olma vasfına sahiptir. Ancak genel çerçevede siyasetin en temel gücü “meşruiyet”, “bütçe yapma yetkisi”, “halk desteği”, “alternatif bürokrasi oluşturma”, “bürokrasiyi siyasallaştırma” gibi kavramlar çerçevesinde incelenebilir. Siyasetin güç kaynakları şu şekildedir (Peters, 2010: 247; Berry, 2005: 339–355; Eryılmaz, 2018: 289-290):

Siyasetin bu durumda ilk ve temel dayanağı gücün meşruiyeti olmaktadır (Berry, 2005). Zira siyasal ve yasal meşruiyet siyasal sistemlerde yasama, yürütme, yargı ve yönetim organları olan bürokratik örgütlerin karar ve eylemlerinde dayandığı temel ilkedir. Burada özellikle seçilmiş meclis ve hükümetlerin oluşturduğu siyasal iktidarlar büyük oranda demokratik sistemlerde gücünü toplumsal rızadan alır. Hükümetlerin yürütme araçları gibi oluşturulan kurumları da bu anlamda siyasal meşruiyete sahip olan yürütmenin altında yer alır. Bu nedenle bürokratik yapıyı yönetme, çalıştırma, yönlendirme ve nihayetinde denetleme, siyasal kurumların yetkisi kapsamındadır. Zira ifade edildiği gibi, siyasal kurumlar yetkilerini, demokratik ilkelerden, anayasal ve yasal meşruiyetten alırlar. Bu çerçevede bürokratik yapı her türlü eylem ve işlemlerinde siyaset kurumuna karşı sorumludur.

Siyaset kurumu bütçe yapma yetkisine sahip olmak bakımından önemli yetkiyi elinde bulundurmaktadır. Bu bakımdan siyasetin bürokrasi üzerinde kontrolünü sağlayan elindeki ikinci güç kaynağını oluşturan para harcama veya bütçe yapma hakkına sahip olmasıdır. Esasında bütün demokratik siyasal sistemlerde bütçe yapma, vergi toplama ve öngörülen siyasalar çerçevesinde harcama yapma yetkisi siyasi kurumlara aittir. Nitekim bürokrasi kurumsal varlığını sürdürebilmek için paraya ihtiyaç duyar. Bürokratik kurumlar olan örgütler hükümetlerin yani siyasal iktidarın kendilerine para tahsisi için gerekçe sunmak ve iktidarı ikna etmek gibi zorluğa sahiptir. Siyasi kurumlar ise mali fonları

kontrol etmek ve bu fonların nasıl harcanacağı noktasında sorumluluklarını yerine getirir. Böylece süreçte bürokrasinin denetlenmesi mümkün hale gelir.

Siyasetin diğer ve en önemli güç kaynaklarından bir diğeri ise halka dayanmaları ve halkı temsil ediyor olmalarıdır. Zira siyasi kurumlar yasama ya da yürütme yetkisini milletten alarak meşru temsil, karar ve uygulama imkânına kavuşmaktadır. Toplumla kurulan bu ilişki biçimi siyaseti meşruiyet zeminine oturtturarak, seçmen, siyasal parti ve baskı grupları gibi sosyal temsiller aracılığıyla gücünü pekiştirmiş olmaktadır. Toplumsal katılım, halka dayanma ve demokratik meşruiyetin alanının genişlemesi, siyaset kurumunu destekleyerek bürokratik vesayete karşı önemli bir güç olarak konumlandırmaktadır.

Siyaset kurumu yukarıda zikredilen meşruiyet, halk desteği ve bütçe yapma gibi belirleyici güç ve yetkilere sahip olmakla birlikte, işlerin yürütülmesi için daima uzman personele ihtiyaç duymaktadır. Bu bağlamda bir yandan resmi yapı içinde yer alan memurları kullanırken, aynı zamanda anılan bürokrasinin gücünü kontrol etmek için kendine bağlı uzman personeli istihdam edip bilgi kaynaklarını geliştirmeye çalışır. Böylece resmi bürokrasinin tekeli kırarak alternatif bürokrasi oluşturma eğilimi ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın temel kavramlarından olan alternatif bürokrasi yaklaşımı gelişen bu yapının analizi için açıklayıcı kavramsal çerçeve sunmaktadır. Zira alternatif ya da karşı bürokratik oluşumla resmi bürokrasinin sadece bilgi ve uzmanlık tekeli engellenebilir. Bu bağlamda Türkiye dâhil olmak üzere farklı ülkelerde, siyasal sistemin özelliklerine uygun olmak üzere başkanlık ofislerinde, başbakanlıklarda ve bakanlıklarda danışman, müşavir, uzman gibi ünvanlarla resmi görevliler dışında personel istihdam edilerek politika ofislerinde alternatif bürokrasiler oluşturulmaktadır. Bu eğilime bağlı olarak bürokrasiyi kontrol edebilmek amacıyla bürokrasinin siyasallaştırıldığı da gözlenmektedir. Hükümetler kendi siyasal çerçevelerine uygun üst düzey personel çalıştırarak mezkur amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

Modern refah devletinin ortaya çıkması ve işlevlerinin artması bürokrasinin etkinliğini ve gücünü artıran temel olgu olarak değerlendirilebilir (Pierson, 2004: 16, 178). Bu nedenle bürokrasi üzerinde kontrol uygulama ihtiyacı doğmuştur.

İyi işleyen siyasal sistem için bürokrasinin oynadığı hayati rol nedeniyle, bürokrasiyi daha iyi çalıştırmak ve süreç içinde muhtemel yetki gaspı ve suiistimalleri önlemek için şeffaf bir kamu denetimine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu amaçla her devlet bürokrasiyi denetleyebilmek için bir iç ve dış kontrol sistemi oluşturmuştur.

İç kontrol, organizasyon içinde idari kurum tarafından uygulanan kontrol anlamına gelir. Hiyerarşik olan idari sistem, belli bölümler, branşlar ve alt yapılardan oluşmaktadır. Bu noktada kontrol araçları bütçeleme, muhasebe, denetim, raporlar, teftişler, verimlilik anketleri, personel kontrolü, davranış, disiplin ve liderlik kontrolü gibi temel hususları ihtiva etmektedir. Özellikle, düzenli iç denetimler, hesapların denetimi ve her memurun performans ölçümü iç kontrolün ana aracı olarak bürokrasiyi verimli kılmak için gereklidir. Dış kontrol ise yine iç kontrol tarafından hedeflenen hususlarda olmak üzere öncelikle halk, medya ve daha çok yasal süreçlerin gerektirdiği yasama, yürütme ve yargı gibi dış kurumlar tarafından gerçekleştirilen teftiş süreçlerini ifade eder.

Modern siyasal sistemlerde siyaset ve bürokrasinin karşılıklı bağımlılığı, bir bütün olarak devlet aygıtını işler kılarken, yukarıda değinilen temel noktalarda örtük veya açık güç mücadelelerinin yaşanmasına neden olmaktadır. Bu husus çalışmada siyaset ve bürokrasinin ellerinde bulunan güç kaynakları üzerinden analiz edilmeye çalışıldı. Ancak Peters tarafından da belirtildiği gibi mezkur güç kaynaklarının kullanımında siyaset ve bürokrasinin kullandığı daha dinamik araçlar bulunmaktadır (Waldo, 1992; Peters, 2010).

Bu bağlamda bürokrasi planlama, bütçe yapma, depolama (*storting*), danışma organı olma gibi dinamik araçlara sahipken; siyaset kurumu özel bütçe kurumları (*special budgetary institutions*), örgütsel farklılaşma, alternatif (karşı) bürokrasi, (*managerialism*), vatandaş odaklı hükümet, memurun kontrol edilmesi, siyasal parti ve askeriye gibi dinamik araçları etkin olarak kullanabilmektedir. Bürokrasinin kullandığı dinamik araçlar yukarıda açıklandığı için, burada siyasetin bürokrasiyi kontrol etmek için sahip olduğu güç kaynakları bağlamında kullandığı dinamik araçları açıklanmıştır.

Yukarıda anılan siyasete ait güç kaynaklarının tahkimi ve farklı araçların kullanılması isteği siyasetin bürokrasiyi kamu politikaları ve bütçe kullanımı gibi hususlarda daha çok kontrol etme ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede siyaset kurumu öncelikle kamu bütçesini daha etkili kontrol etme araçlarını geliştirme çabasına girmektedir. Bu amaçla farklı özel bütçe kurumları oluşturulmaktadır. Burada amaç doğrudan hükümete karşı sorumlu olan ve bütçe konusunda uzman kurumlar yaratmaktır. Zira bütçe yapma süreçleri iyi yetişmiş uzman personelin istihdamını gerekli kıldığı için hazine ve maliye gibi birimlerde çalışan ve doğrudan siyasete karşı sorumluluk hissetmeyen, yapıya alternatif olarak istihdam edilen uzman personelin bulunması siyasete önemli kontrol imkânı sağlamaktadır. Peters (2010: 244-45)'a göre Amerika'da Yönetim ve Bütçe Ofisi (OMB), İngiltere'de Hazine ve İsveç'te Maliye Bakanlığı bu tarzda örgütlenmiş bütçe kurumlarıdır.

Örgütsel yapıda yapılan farklılaştırmalar, kamu harcamaları ve politikalarını kontrol altına almak için geliştirilen bir yöntemdir. Bürokrasinin sahip olduğu uzmanlık gücünü kontrol edebilmek için yürütme ve yasama teşkilatlanmada benzer farklılaştırma yöntemleri kullanılmaktadır. Kurumları geliştirme ve farklılaştırma arayışı tek partili siyasal sistemlerin başvurduğu bir yöntemdir. Zira bürokraside oluşan yavaşlamayı ve isteksizliği aşabilmek için siyasal liderler yeni örgütsel yapılar oluşturarak hedefledikleri programları gerçekleştirme yoluna gider. Ancak yeni örgütler kurmak kolay değildir ve yasal sınırlamalara takılmaktadır. Ayrıca zaman içinde katılaşmış bürokratik yapılar karşısında oluşturulan yeni örgütlerin işler hale gelmesi de oldukça zor olmaktadır.

Alternatif bürokrasi arayışının başka boyutunda alternatif personel (*counterstaffs*) olgusu yer almaktadır. Siyaset kurumu ve siyasal liderler resmi bürokrasinin bilgi tekeline kırmak ve öngördükleri işleri daha etkili yapabilmek için kendilerine bağlı uzman personel çalıştırma yoluna gitmektedir. Böylece siyasiler istedikleri bilgiye daha doğrudan ulaşma imkânı elde etmiş olur. Peters'a göre alternatif ya da karşı personel kullanma pratiğinin en iyi örnekleri Amerika'daki Başkanın Yürütme Ofisleri (Executive Office of the President-EOP) ve Almanya'daki Başbakanlık ofisleridir (Office of the Chancellor-

Bundeskanzlersamt). Her iki örnekte de gerek Başkan gerekse Başbakan bürokrasinin mutlak bilgi tekeli kırma için alternatif personel istihdamına yönelmektedir (Heywood, 2004: 351-378).

Alternatif personelin istihdamı ve kullanılması biçimi siyasal sistemlerin yapısına bağlı olarak değişmektedir. Alternatif personelin işlevsel hale gelmesi için alternatif bilgi kaynaklarına ihtiyaç vardır. Özellikle güvenlik, enerji, savunma sanayi gibi konularda alternatif bilgi kanallarının oluşturulması oldukça zordur. Batılı olmayan ve görece gelişme düzeyi düşük ülkelerin bilgi kaynakları az olduğu için, alternatif kaynaklar oluşturmak daha da güç olmaktadır. Alternatif personel kullanma ihtiyacının başka bir nedeni toplumsal ayrışma ve ideolojik farklılaşmanın derin olmasından kaynaklanmaktadır. Farklı siyasal, dini ya da etnik gruplara mensup siyasetçi ve bürokrat arasında güvensizlik yaşanabilmektedir. Demokratik ve gelişmiş olarak tasnif edilen Batılı ülkelerde de önceki dönemin hükümetiyle çalışmış olan personele karşı güvensizlik duyulabilmektedir. Örneğin siyasetin sol yelpazesinde yer alan siyasal bir partinin iktidara gelmesi durumunda, önceki sağ eğilimli siyasetçilerle çalışmış olan bürokratlara karşı güvensizlik yaşanabilmektedir (Karpas, 2012: 236-243).

Ayrıca Türkiye ve Fransa gibi uzun bir bürokratik geçmişi olan ülkelerde bürokratik tahakküm ya da bürokratik vesayet süreci içinde oldukça güçlü olarak kurulmuş olmaktadır. Bu nedenle bu tür ülkelerde Başbakan, başkan ya da genel olarak siyaset kurumu bürokratik engelleri aşabilmek, bürokrasinin oluşturduğu bilgi tekeli aşabilmek için kendilerine bağlı personel çalıştırma yoluna gidebilmektedir. İngiltere gibi siyasal bütünleşmenin daha az olduğu siyasal sistemlerde alternatif personel istihdam etme eğilimi az olmakla beraber, Thatcher döneminde olduğu gibi radikal reformlar yapılmak istendiğinde yine alternatif personelden yararlanma yoluna gidilmiştir (Eryılmaz, 2018; Heper, 1983).

Fransa'da siyaset kurumunun bürokratik engelleri aşmak amacıyla hiyerarşik idari yapı dışında oluşturduğu ve bakanın kendi adamlarını atadığı yapı Bakanlık Kabinesi'dir. Bakanlık Kabinesi'nin resmi bir yapı olarak ortaya çıkmasında yeni rejim ve hükümetlerin bir önceki iktidarın bürokratları ile çalışmak zorunda

kalması nedeniyle hiyerarşik idari yapı dışında bir oluşuma ihtiyaç duyması etkili olmuştur. İktidara gelen siyasilerin önceki iktidarın personel kontrol etme isteği ve siyasi anlamda önemli ve teknik kimi konuların bakanın yakın çevresinin sorumluluğunda olması bu yapının oluşturulma gerekçeleridir. Bakanın yakın çevresi, bakanın istediği, güvendiği ve programını benimseyen kişiler arasından kabine personeli belirlenmekteydi. Nitekim bakan, önceki iktidarla çalışmış olan personeli etkisi altına almak hatta bunlardan siyasi anlamda duyarlı ve teknik bazı konularla doğrudan bakanın belirlediği ve bakana yakın olan kişilerin ilgilenmesi amaçlanmaktadır. Kabine personeli bakanı bilgilendirmekte, bakanlığın yönetiminde bakana yardımcı olmaktadır. Ayrıca kabinenin bakanlık düzeyinde koordinasyonu sağlama rolü de mevcuttur. (Şengül, 2009).

Alternatif personelin çalıştırılması, bürokratin yönetici olarak konumlandırılarak performansa dayalı değerlendirme sisteminin geliştirilmesi gibi çabalar bürokrasiyi kontrol altında tutmanın yolu olarak 1980'lerden bu yana kullanılmaktadır. AB ülkelerinde olduğu kadar Türkiye'de de bu tür uygulamalar anılan tarihler itibarıyla sürekli gündemde olmuş ve alternatif personel örneği olarak "Özal'ın Prensleri" Türkiye bürokrasisinde önemli görevler üstlenmiştir (Karpas, 2012: 218-228). Devletin katı yüzünü temsil eden bürokratik mekanizma bu yolla yumuşatılmaya ve işler hale getirilmeye çalışılmıştır. Bürokrasinin siyaset kurumu tarafından kontrol edilme çabaları sorunları çözmek ve alternatif çözümler üretmek gibi çabaların yansıması olarak değerlendirilebilir. Buna mukabil bürokrasi siyaset ilişkilerinde yaşanan gerilimler ve sivil/askeri bürokrasinin yarattığı vesayet mekanizmasını çözmeye çabalarının demokrasi ve demokratikleşmeyle de ilgili boyutları bulunmaktadır. Bu nedenle bürokrasi ve demokrasi ilişkisi bu bölümün son tartışmasını oluşturmaktadır.

1.7.2.Bürokrasinin Güç Kaynakları

Her siyasal sistemde yer alan bürokratik yapının sahip olduğu nitelikler gereği elinde tuttuğu güç kaynakları "bilgi ve uzmanlık", "karar verme iktidarı",

“devamlı statü”, “özerk yapı”, “örgüt ideolojisi”, “bütçeleme ve planlama” gibi temel fonksiyonlar bakımından açıklanabilir. Bürokrasinin güç kaynakları şu şekildedir (Eryılmaz, 2018: 288-290; Peters, 2010: 234-238; Öztürk, 2017: 131-154):

Bürokrasinin elinde bulunan en önemli güç kaynağının bilgi ve uzmanlık olduğu söylenebilir. Nitekim siyaset kurumunun ve siyasetçinin faaliyetlerini sürdürmek için ihtiyaç duyduğu bilgi ve bu bilginin yorumlanması ve uygulanması için gerekli uzmanlık, bürokrasinin ve dolayısıyla bürokratin elinde bulunmaktadır. Bilgi ve uzmanlığın dışında belli konularda karar verme ve uygulama iktidarı, bürokrasinin sahip olduğu ikinci önemli güçtür. Zira örneğin yasama ya da yargı organlarına göre bürokrasi daha hızlı karar verme ve uygulama kabiliyetine sahiptir. Şüphesiz bu güç işlerin yavaşlatılması amacıyla da olumsuz olarak kullanılabilir. Yasama tarafından idareye verilen ikinci dereceden düzenleme yapma gibi yetkiler tarihsel olarak bürokrasinin ulusal meclislere nazaran daha hızlı ve etkili kararlar verdiğini göstermektedir. Diğer önemli husus ise bürokrasinin sahip olduğu devamlı statüdür. Devamlı ve istikrarlı statü bürokrasinin üçüncü temel güç kaynağını oluşturur. Siyaset kurumunda yer alan siyasetçiler görece üstün olmalarına rağmen, özellikle demokratik rejimlerde iki seçim arasında daha kısa süreler içinde iktidarda kalırlar. Fakat öte yandan bürokratik mekanizmanın çalışanları olan bürokratlar yasal dokunulmazlıklarını kullanarak kalıcı görevler yürütür. Bürokratin partizan olmayan bu yönü, politik olarak tarafsız olduğu inancıyla birleşince kalıcı olma vasfını sağlamaktadır. Bürokrasinin dördüncü güç kaynağı, siyasal bir kurum olan bakanlık gibi örgütlenmelerin altında olmakla beraber daha özerk olmasıdır. Özerkliği olan bürokratik yapılar, siyasal kurumlar olan hükûmetlerden ve politikalarından daha az etkilenmekte ve yukarıda sayılan diğer güçlerini de kullanarak yetki alanlarını geliştirebilmektedirler. Üst kurullar gibi bağımsız idari otoriteler, kamu sermayeli şirketler ve üniversiteler bu kurumlara örnek olarak gösterilebilir. Birer örgüt olan bürokratik yapılar bünyelerinde kendi kimliklerini ifade eden “örgüt ideolojisi” olarak tanımlanan bir niteliği haizdir. Beşinci güç kaynağı olarak tasnif edilen bu özellik siyaset kurumunu, bakanlıkları ve hükûmetleri etkisi altına alıp yönlendirme kabiliyeti göstermektedir. Bu manada bürokrasinin

sahip olduğu örgüt ideolojisi belli düşünceleri, politika ve programları içerir. Açıkça görünmeyen ve ifade edilmeyen mezkûr özellik daha çok uygulamada ortaya çıkar ve siyasal eylemleri derinden etkiler.

Devlet yönetiminde seçilmiş yöneticiler ile atanmış bürokratlar arasında sürekli bir çekişme olduğu idarenin tarihsel tecrübesinde yer alan önemli hususlardan biridir. Bu çekişmede siyasetin elinde önemli üstünlük sağlayan araçlar olduğu gibi, bürokrasi de etkili silahlara sahiptir. Anılan konuya dair literatürde yer alan değerlendirmeleri burada ortaya koymak, siyaset bürokrasi ilişkisinin anlaşılması açısından son derece önemlidir.

Bürokrasinin elinde bulunan bilgi ve uzmanlık tekeli, önemli bir avantaj olarak kullanılmaktadır. Hükümetler her konuda belli düzeyde bilgiye sahiptir ve edindikleri bilgileri sorunların çözümünde kullanmak konusunda isteklidir. Ancak bilginin işlenmesi ve uygulanması süreçlerinde bürokratik örgütler etkin görev alırlar. Zira bilginin anlaşılması, yorumlanması ve uygulanması süreçleri teknik beceri olan uzmanlaşmayı gerektirir ki bürokrasi nerdeyse bu konuda tekel durumdadır. Nitekim bürokrasi elinde bulundurduğu uzmanlık gücünü, konumunu tahkim etmek için farklı yöntemlerle kullanır. İş yapma süreçlerinde hem hükümetten hem de yargıdan daha çok deneyime sahip olan bürokratik kurumlar, kamu politikalarını belirleme ve kontrol etme eğilimini açıkça ortaya koyar. Bürokrasi bilgiyi seçerek sunma veya istediği şekilde yorumlama imkanına sahip olduğu için, siyasal süreçlerin içinde görünmez güç olarak daima bulunur (Peters, 2010).

Karar verme gücüne sahip olmak, bürokrasiyi siyaset karşısında oldukça öne çıkarmaktadır. Bürokrasinin hantal, yavaş ve iş görmez olduğuuna dair toplumsal önyargılar belli düzeyde gerçeği yansıtmamasına rağmen, siyaset kurumu ve özellikle yasama ve yargısal süreçlerle kıyaslandığında oldukça hızlı hareket ettiği, karar verme ve uygulama hususlarında daha belirgin süreçler işlettikleri de gözlemlenmiştir. Örneğin belli konularda yasamanın karar süreçleri uzamakta ve ciddi sorunlar doğmaktadır. Ancak toplumsal sorunlar konusunda yargının veremediği ya da geciktirdiği çoğu işlem, bürokratik mekanizma tarafından daha kısa sürede sonuçlandırılabilir. İdari karar ve uygulamaların yargısal

denetime tabi olması, bürokrasiyi olduğu kadar siyasal kararları da etkilemektedir. Bu noktada yargının ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeler yine bürokrasi tarafından sağlanmakta ve bu bürokrasinin siyasal sistemde etkinliğini sağlayan temel güçlerden birine dönüşmektedir (Bryner, 1987).

Diğer bir husus ise bürokrasinin dayandığı güçlü politik destektir. Zira siyasetin destekçileri olduğu gibi bürokratik mekanizmaların da ciddi destek noktaları mevcuttur. Örneğin toplumda doğal olarak yer alan çıkar grupları ile bürokrasi arasında güçlü ilişkiler kurulmaktadır. Bürokrasi ihtiyaç duyduğunda finansal konularda özerk hareket edebilmek için çıkar gruplarını devreye sokabilmektedir. Kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması aşamalarında gerekli olan yasal düzenlemeler, parlamentoların parçalı yapıları ve süreçleri yavaşlatan nitelikleri nedeniyle, bürokrasi oluşan boşluktan yararlanarak daha etkin hale gelmektedir (Wilson, 1989).

Bürokrasi iki tarafı keskin bıçak gibidir. Bir yandan politikleşerek hükümetlerin fonksiyonlarını üstlenmek noktasında önemli güç kaynakları oluştururken, diğer yandan özgün apolitik karakterini ön plana çıkarıp yansız ve tutarlı uygulamaların kurumsal kaynağı olarak kendisini konumlandırmaktadır. Apolitik olma durum ve iddiası bürokratik mekanizmanın daha az sorumluluk yüklenerek daha çok inisiyatif kullanmasının da yolunu açmaktadır. Partizan siyasetin tarafı olmadığı ya da olmaması gerektiği inancı bürokrasiye toplumsal destek de sağlamaktadır. Nitekim apolitik olmak ve aynı zamanda uzmanlık vasfı bürokratların karar ve uygulamalarını, siyaset kurumu karşısında üstün konuma taşımaktadır.

Kurum kimliği veya ideolojisi, bürokrasiyi kendi içinde tutarlı ve etkili örgüte dönüştürmektedir. Askeri bürokrasinin savaş konusundaki teknik bilgisinin yanı sıra, bir bütün olarak askeri kurumlar güvenlik konularında alınan kararlarda oldukça etkindir. Bu etkinliklerini sağlayan en önem hususlardan biri de zaman içinde oluşturdukları kurum ideolojisidir. Kurumsal kimlik veya ideoloji sadece askeri kurumlarla ilişkili değildir. Örneğin sanayileşmiş kapitalist ülkelerde merkez bankalarının böyle bir niteliği olduğu gibi, uluslararası kurumlar olan Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund-

IMF) ya da Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) de çalışma alanlarıyla ilgili tekel oluşturup, benimsedikleri kurumsal ideolojiyi de kullanarak oldukça etkili olabilmektedir. Siyasal kurumlardan olan hükümet üyeleri bürokratik kurumların üstünde yer almakla beraber, örneğin yeni atanmış ve muhtemelen çok uzun süre görevde kalamayacak olan bir bakanın, uzun geçmişi ve kurumsal kimliği oluşmuş kurumlar üzerinde ciddi etki yapması oldukça zordur (Wilensky, 1967). Bürokratların ve bürokratik kurumların kalıcı olma ve istikrarlı varlığı, siyaset kurumu karşısında temel güçlerinden birini oluşturmaktadır. Bakanlar sürekli değişirken, bürokratlar çoğu zaman emekli olana dek aynı ya da benzer kurumlarda görevlerini sürdürür.



İKİNCİ BÖLÜM: SİYASETİN BÜROKRASI ÜZERİNDE KONTROL MEKANİZMASI: ALTERNATİF BÜROKRASI VE ÜLKE İNCELEMELERİ

2.1. SİYASETİN BÜROKRASI ÜZERİNDE KONTROL MEKANİZMASI: ALTERNATİF BÜROKRASI

Siyaset ve bürokrasi arasındaki iktidarı paylaşma ve kullanma konusunda tarihsel olarak yaşanan işbirliği ve gerilim, yönetim sürecinin temel meselelerinden biridir. Siyasetin aldığı kararları uygulayan bir aracı olarak görülen bürokrasi, bu işlevinden farklı hareket etmemesi için siyaset tarafından kontrol altına alınmaya çalışılmaktadır. Siyasetin bürokrasi üzerindeki başlıca kontrol biçimleri siyasi hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşturulması, kamu hizmetinin siyasallaşması ve alternatif bürokrasilerin oluşturulmasıdır (Heywood, 2013: 371). Çalışma kapsamında siyasetin bürokrasiyi kontrol mekanizması olarak alternatif bürokrasi incelenmiştir.

Siyaset ve bürokrasinin birbirlerine karşı kullandıkları çeşitli güç kaynakları bulunmaktadır. Bilgiyi ele geçirme ve gizleme eğilimi, bürokrasinin siyaset karşısında sahip olduğu ve kendi gücünü tahkim etmek üzere kullandığı en önemli araçtır. Bu hususu tespit eden ve sosyal bilimlerin birçok alanını belirlemede etkin olmuş isimlerden biri olan Max Weber, bürokrasinin, sahip olduğu uzmanlık bilgisini gizleyip öz çıkarlarını gerçekleştirmek amacıyla statülerini kullanarak üstünlüklerini korumaya ve arttırmaya çalıştığını söyler. Zira siyasetçiler sosyal, siyasal ve iktisadi gibi çeşitli alanlarda karar verebilmek ve faaliyetlerini yürütebilmek için bürokrasinin sahip olduğu bilgi ve uzmanlığına ihtiyaç duymaktadır.

Nitekim belli durumlarda bürokrasi, sahip olduğu bilgi ve belgeyi sunarken seçici davranarak, istediği yönde karar alınması konusunda siyasileri etkileyebildiği gibi yanlış, eksik ya da aşırı bilgi vererek siyaset kurumunu işlemez hale getirebilmektedir. Siyasetçi bu tür uygulamalara maruz kaldığında iş yapamaz hale gelebilmektedir. Bürokratik sabotaj olarak adlandırılan bu tür siyasal ve yönetsel tutum ve davranışlar, bürokrasiye siyaset kurumu karşısında politika oluştururken güç verir. Bürokrasi sahip olduğu bilgi ve güç kaynaklarını kullanarak, politika veya uygulama süreçlerini tıkayabilmektedir. Tekrar seçilme kaygısı olan siyasetçilerin bürokrasiye iş yaptıramaması, arzu ettikleri sosyal ve ekonomik hedeflere ulaşmalarını zorlaştırarak, seçilmiş oldukları halk karşısında zor duruma düşürmektedir. Siyasal otoriteyi bilgi ve uzmanlık konusunda alternatif arayışlara yönlendiren temel faktör anılan bu tür karmaşık güç ilişkileridir (Öztürk, 2017: 148).

2.1.1 Alternatif Bürokrasi

Bürokrasinin sahip olduğu bilgi ve uzmanlık konusundaki gücün yarattığı ya da yaratacağı muhtemel olumsuz etkileri önlemek üzere, siyaset tarafından bürokratik işleyişi kontrol etmek ve siyasal gücün tekelleşmesini engellemek amacıyla yeni ve karşı tedbirler alınmaktadır. Siyaset bu amaçla, bürokrasi dışında kendi uzman personel kadrolarını ve bilgi kaynaklarını geliştirmeye yönelmektedir. Siyasiler geliştirdikleri uzman personel kadroları ve bilgi kaynakları ile bürokrasinin bu alanda sahip olduğu tekeli kırarak (Eryılmaz, 2018: 290) bürokrasinin bilgi üzerindeki kontrol ve manipölasyonunun önüne geçebilmektedir (Peters, 2010: 223; Öztürk, 2017: 148).

Farklı ülkelerin hükümet sistemlerine göre başkanlık ofislerinde, başbakanlıkta, bakanlıklarda; danışman, müşavir, uzman gibi isimler altında istihdam edilen ve resmi bürokrasiden ayrı bilgi, uzmanlık veya politika ofislerinde çalışanlar bir tür alternatif personel (*counter staff*) olarak görev yapmaktadırlar. Bu tür yapılara literatürde alternatif bürokrasi (*counter bureaucracy*) denilmektedir (Eryılmaz, 2018: 290). Alternatif bürokratik yapılar, çoğu durumda, çeşitli alanlarda bilgi, deneyim ve uzmanlığa sahip yüksek nitelikli personelden oluşur

(Mavanyisi, 2002: 214). Bunun yanında resmi bürokrasinin işlevleriyle kapsamlı olarak örtüşen alternatif bürokrasi, siyasetçilere telafi edici ya da alternatif uzmanlık, bağımsız bilgi kaynağı olarak fazladan yetki akış kanalı sağlama yeteneğine sahiptir. Mezkûr yapı içinde yer alan personel genellikle liderin tercihine göre göreve getirilir ve görevden alınırlar. Alternatif ya da karşı personel olarak adlandırılan bu yeni bürokrat doğrudan liderleri için çalıştığından, kişisel olarak daha duyarlı ve çok daha güvenilirliğe sahiptir (Wei Li, 1994).

Alternatif danışmanlık hizmetleri oluşturmak ve hem parlamentonun hem de bakanların kamu görevlileri üzerinde denetim uygulama becerilerini geliştirmek için alternatif bürokrasi oluşturulmuştur. Siyasi danışmanlar, bürokratik iktidara karşı koymak için kullanılabilecek kontrol mekanizmalarından biridir. Danışmanlar ve bürokrasi dışı diğer insan kaynakları, sürekli istihdam edilen kamu görevlilerine karşı bir denge unsuru olarak istihdam edilmektedir (Mavanyisi, 2002: 214).

Nitekim bürokrasi üzerinde siyasi kontrolün başkana kişisel danışmanlık yapacak personel sağlanarak oluşturulacağı varsayılmaktadır. Bu danışmanlar, resmi bürokrasiye alternatif bilgi ve rehberlik kaynağı olarak hizmet eder. Başkana çoğu durumda daimi olmayan, ancak sorumlulukları somut bilgi ve uygulama alternatifleri sağlamak olan, çeşitli alanlarda uzmanlığı olan danışmanlardan oluşan bir ekip sağlanmaktadır. Bu kişiler tabir yerindeyse başkanın gözü ve kulağı gibi hareket ederler (Mavanyisi, 2002: 119-211). Hague ve diğerlerine (1998: 227) göre, siyasi danışmanlar başkana en çok destek olan kişilerdir, çünkü bunlar ilgili çalışma ofislerinde daimi kamu görevlilerine meydan okuyabilecek ve bürokratik gücü kısıtlamaya yardımcı olabilecek alternatif bürokrasiyi oluştururlar.

Ayrıca, politika oluşturma açısından alternatif bürokrasiler, sıradan hükümet departmanlarından çok daha yararlı olabilmektedir. Açıkçası, bu tür alternatif bürokratik kuruluşların amacı; amatör, geçici ve sayıca az olan siyasetçiler ile onların uzman, daimi ve profesyonel görevlilerinin ilişkilerindeki dengesizliği telafi etmektir (Heywood, 2013: 376). Bu yapılar düşük vasıflı kamu görevlileri

ile belirli görevleri zamanında yerine getirmeyen yüksek vasıflı kamu görevlileri arasındaki dengesizliği de giderebilme yeteneğine sahiptir (Heywood, 1997: 256).

Başkanın danışmanları, Başkanının yürütmede karar alma sürecini desteklemek ve bu bağlamda alınacak karar ve uygulamaların önceliğini gözetmek, merkezileştirmesini sağlamak ve başkanlık programının gidişatını kendi lehine çevirmek için bakanlardan, bürokratlardan ve yasa koyuculardan gelen baskıları yönetmesine yardımcı olurlar. Dolayısıyla danışmanlar, Başkanın liderliğini en üst düzeye çıkarmak için oluşan baskıları göğüsleyerek süreçleri dengelemektedir. Danışmanlarla yönetim süreçlerinde ortaya çıkan etkileşim; bilgi akışını, verilmesi gereken mesajların içeriğini, ülkedeki en güçlü politikacı olan Başkana iletilme sürecini etkiler. Bu durumda güvenilir karar verme süreçlerinde ihtiyaç duyulan bilginin ilgi düzeyi ve güvenilirliği kimin söylediğine, yani kaynağına göre önem kazanır. Bu nedenle alaka düzeyi nettir ve Başkanın yakın çevresi, bakanlara paralel görev yapan bir grup kişisel danışmanlardan oluşmaktadır (Arana, 2012: 41).

Danışmanlar başkanın etkin liderliğini en üst düzeye çıkarmayı hedeflemek durumundadırlar. Danışmanların rollerinin nihai amacı ise Başkanın gücünün etkinliğini artırmak ve kamu politika hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktır. Danışmanlar başkanın belirlediği hedeflere mümkün olan en az taviz ve maliyetle ulaşması noktasında başkana yardımcı olur. Arana (2012), bu hedefi gerçekleştirmek için danışmanların genel olarak üstlendiği dört temel rolün bulunduğunu söyler. Danışmanların ilk görevi, ihtiyaç duyulan tarafsız ve doğru bilgileri toplamak, işlemek ve başkana sunmaktır. Bunun için araştırdıkları konuları sürekli olarak izlemeleri ve Başkanla etkili ve doğrudan iletişim kurmaları gerekir. Başkanlar, bürokratlardan ve bakanlardan istedikleri bilgileri, öncelediği çıkarlarına göre kullanır. Sunulan bilgi ve öneriler Başkanın savunduğu çıkarlarla uyumlu değilse değerlendirme dışı kalabilmektedir¹. Bu durumda Başkanlar, doğru bilgiyi verebilecek kişiler olduklarını varsaydığı bir

¹ Üst düzey bürokratların çıkarları, başkanın siyasi vizyonu ile çelişen teknik kriterlere, çıkar grupları veya yasa koyuculara yanıt verilerse, başkanın çıkarlarıyla uyumlu değildir. Aynı şekilde, bakanların kendi siyasi gündemlerini takip etmeleri veya ait oldukları siyasi partinin belirli çıkarlarını temsil etmeleri halinde, bu çıkarlar cumhurbaşkanının çıkarlarını temsil etmez.

grup danışmanla çalışmayı tercih eder. Danışmanların ikinci görevi, Başkana siyasi danışmanlar olarak alternatif görüşleri dengelemesine yardımcı olmaktır. Danışmanlar bu rolde nesnel bilgilere güveniyor olsalar da, Başkana başkanlık kararlarının getireceği sonuçlara dair bir dizi seçenek sunarak kişisel katma değer sağlarlar. Başkan bu tür bilgileri talep ettiğinde, bunun nedeni danışmanların deneyimine, istihbaratına ve bilgisine değer vermesidir. Danışmanların üçüncü bir işlevi, Başkan için ilgili faaliyetlerin koordinatörleri olarak hareket etmektir. Danışmanların dördüncü işlevi, zaman zaman başkanlık gündemini yönetmek ve bir ülkenin dış politikasıyla ilgili konularda yönetimi koordine etmektir.

Yukarıda ifade edilen ve daha ziyade Başkanlık sistemlerinin asli bir niteliği olarak ortaya çıkan alternatif bürokrasi fikri, en ayrıntılı biçimde, Başkanın Yürütme Ofisi (EOP-Executive Office of the President) tarzında, ABD’de gelişmiştir. Bu ofis, Başkanın kişisel bürokrasisidir ve Brownlow Komitesi'nin "Başkanın yardıma ihtiyacı var" açıklamasını takiben Başkan Roosevelt tarafından 1939’da kurulmuştur. Başkanın Yürütme Ofisi giderek artan sayıda konsey ve ofisten oluşmaya başlayarak, günümüzde yaklaşık 1.400 personeli istihdam etmektedir (Heywood, 2007: 529; Eryılmaz, 2018: 153; Heywood, 2013: 375).

Bu süreçte ortaya çıkan Başkanın Yürütme Ofisi’nin görevi, herhangi bir karara varmadan önce gerekli bilgileri toplamak ve alınan kararların uygulanmasını denetlemektir. Bu ofis, başkanın siyasal anlamda güç kazanması için alternatif bir bürokrasi oluşumuna yönelik ilk girişim olarak değerlendirilebilir (Öztürk, 2017: 155). Bu türden alternatif bürokrasiler sadece başkanlık sistemine sahip ABD’de değil diğer hükümet sistemine sahip ülkelerde de görülmektedir. Örneğin, Almanya’da başbakanı bağlı Başbakanlık Ofisi (*Office of Chancellor-Bundeskanzlersamt*) (Peters, 2010: 223), Birleşik Krallık Başbakanlık Ofisi (Heywood, 2013: 375), Çin Halk Cumhuriyeti’nde *Mishu* (Wei Li, 1994), Güney Kore Danışma Kurulları ve Şili’de Danışma Konseyleri, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları (Eryılmaz, 2018: 153) bu türden bağımsız bilgi kaynaklarına ulaşmanın kurumsal örnekleri olarak görülebilir.

Peters, özellikle az gelişmiş ülkelerde alternatif personel kullanmanın birincil nedeni olarak toplumsal bölünmeleri ve politizasyonu göstermektedir. Bu tür ayrışmaların yaşandığı toplumlarda politikacının ait olduğu sosyal veya etnik grupla bürokrasinin hizmet ettiği etnik ve sosyal grup arasında bir çatışma veya güvensizlik vardır. Bu yaklaşıma göre politika, toplumdaki bu ayrışmanın daha da derinleşmesine neden olur. Bu ülkelerdeki siyasetçiler hiçbir şekilde bu grupları temsil eden memurlara güvenmezler zira bu memurlar ya başka bir ülkeden gelmiştir veya kolonyal rejim tarafından eğitilmişlerdir. Öte yandan gelişmiş siyasi sistemlerde bile işbaşına gelen siyasetçiler, kendilerinden önceki hükümetle çalışan bürokratların tavsiyelerine pek güvenmezler. Bu hususun sol siyasal partiler açısından daha geçerli olduğu iddia edilmektedir. Sol yelpazede yer alan bakanlar, muhafazakâr kurum olarak gördükleri bürokrasiye daha şüpheci yaklaşırlar. Bunun temel nedeni bürokrasinin kendilerini engellemesi veya programlarını sabote etmesinden ziyade, uygulama ve tavsiyelerde bulunma açısından duyulan karşılıklı güvensizlik ve birlikte çalışma konusunda yaşanan isteksizliktir (Peters, 2010: 223).

Çalışmada alternatif bürokrasi türü yapıların yarattığı ve özel olarak ifade edilen olumlu etkilerin yanında bazı okumsuzluklara ya da dezavantajlara da neden olduğu tespit edilmiştir. Buna göre;

- Alternatif bürokrasi türü yapılarda kamu kurumlarının tekrarlanması ihtimali öne çıkan dezavantajlar arasında yer almaktadır. Bu ihtimalin gerçekleşmesi durumunda resmi bürokrasi ile alternatif bürokrasi arasında çeşitli çatışmalar ortaya çıkabilmektedir. ABD’de Milli Güvenlik Konseyi ile Dışişleri Bakanlığı arasındaki sorunlu ilişki bu duruma örnek oluşturmaktadır (Heywood, 2013: 376).
- Başkanın danışmanları yani alternatif personelin başkan ile ilişkisi resmi bürokrasiden farklı olarak daha ideolojik ve siyasi yönelimli olabilmektedir. Alternatif personel başkana kişisel olarak bağlı olduğu için başkanın beklentisine uygun hareket etmektedir. Bu durum alternatif personeli gerekli durumlarda eleştiride bulunmaktan veya doğruyu söylemekten alıkoyabilmektedir. Bunun yanında danışmanın Başkana kategorik bağlılığı, danışmanın objektif değerlendirmesini olumsuz

etkileyerek gerçekleri görmesini engelleyebilmektedir (Mavanyisi, 2002: 192-193).

- Başkanın kendisini alternatif bürokratlarla çevrelemelerine izin vermesi, Başkanı siyasi gerçeklikten koparabildiği gibi alternatif bürokratlar başkana sadece duymak istediklerini sunma tehlikesine ortam sağlamaktadır. Bu sorun, ABD'de Nixon ve Reagan resmi bürokrasiye güvenemeyecekleri ve kontrol edemeyecekleri nedeniyle alternatif bürokrasi türü bir yapı olan Başkanın Yürütme Ofislerine aşırı bağımlı hale gelmiştir. Bu durum Watergate ve İran-Kontra meselelerinde yanlış değerlendirmelere neden olarak görülmektedir (Heywood, 2013: 376).
- ABD başta olmak üzere Başkanlık sistemine sahip Latin Amerika ülkelerinde politik mekanizmanın kontrol edilmesi konusunda gerilim ortaya çıkmaktadır. ABD'de Başkanın Yürütme Ofisi ile Kongre arasında politika yapımını ele geçirme hususunda kavgaların yaşandığı ve bu iki kurum arasında gittikçe artan partizanlık sonucunda kavgaların arttığı ve olumsuz sonuçlar doğurduğu görülmüştür. Benzer kurumlar arasında çekişme, Latin Amerika ülkelerinde ise her bir kurumun kendi siyasal gücünü artırma çabasına girmesiyle ortaya çıkmaktadır (Peters, 2010: 223).

2.1.2. Başkanın Danışman ve Bakan ile İlişkisi

Başkanlık sistemlerinde başkan, bakan ve danışman ilişkileri oldukça karmaşıktır. İktidarı büyük oranda kontrol etme gücüne sahip olan başkanın siyasal sistemde gözetmesi gereken temel dengeler mevcuttur. Parlamento, siyasal partiler, kamuoyu ve diğer iktidar seçkinlerini uyumlulaştırmak oldukça zordur ve karmaşık süreçleri ifade etmektedir. Nitekim alternatif yapılanmalar bürokratik sistemde olduğu kadar diğer yönetsel ve siyasal süreçlerde de ihtiyaç haline gelebilmektedir.

Bu bağlamda, örneğin, Başkanlara görevlerini yerine getirirken destek olan bakanlar her zaman başkan için ideal adaylar olmayabilmektedir. Bakan olarak atanan kişiler bazı durumlarda iktidar partisi ile başkan arasında gerçekleştirilen

müzakere sonucunda göreve gelebilmektedir. Bu bakanlar hem atanmalarını sağlayan partilerine hem de onları atayan Başkana karşı sorumluluk hissetmektedir. Bu yolla atanan bakanlara literatürde “dayatılan bakanlar” da denilmektedir (Arana, 2012).

Yukarıda da değinildiği gibi Başkanın çevresinde bakanların dışında bakanlara paralel görevler yapan kişisel danışmanlar da yer alır. Başkan tarafından atanan ve görevden alınan danışmanlar başkanın gücünü artırmak ve politika hedeflerinin gerçekleştirilmesi için başkanın alternatif bilgi ve uzmanlık kaynağını oluşturur. Bu kişiler sürekli istihdam edilen kamu görevlilerine karşı bir denge unsuru olarak da işlev görür. Daimi personel olmayan danışmanlar başkanın gözü ve kulağıdır. Bu kişiler genellikle çeşitli alanlarda bilgi, deneyim ve uzmanlığa sahip olup başkanın güvendiği kişiler arasından seçilir. Ayrıca danışmanlar gayri resmi yapılar olup halka karşı bir sorumlulukları bulunmamaktadır. Sadece Başkana karşı sorumludurlar. Başkan gücünü artırma ve politika hedeflerini gerçekleştirmeyi amaçlarken; bakanların dikkate aldığı bilgi ve önem verdiği konular farklı olabilmektedir. Bunun temel nedeni bakanların danışmanlar gibi sadece başkana karşı sorumlu olmamalarıdır. Bakanlar başkana karşı sorumluyken aynı zamanda fonlarını oylayan kongreyi, çıkar gruplarını ve bürokrasiyi dikkate almak zorundadır (Türe, 2016: 59). ABD gibi ülkelerde durum böyle olmakla birlikte Türkiye’de bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır. Bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olup bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 106. Md). Bakanlıklar genel bütçeli kurumlar arasında yer alır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 10. Maddesinde yer aldığı üzere “Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.”

Bakanların kongre, çıkar grupları ve bürokrasiye karşı sorumluluğu 'demir üçgen' olarak tanımlanmaktadır (Bennett, 1996: 165). Bunun yanında bakanlar özel çıkarlara sahip uzman komitelerle işbirliği içine girebilir ve kongre üyeleri ile kişisel ilişkiler kurarak kongreye yasa önerisi getirebilirler (URL 2). Başkan

bu durumu dikkate almak zorundadır. Bundan dolayı Başkan bakanlara tam anlamıyla güvenmeyebilir. Güven sorunu danışmanları öne çıkarır ve Başkana bağlı kişisel danışmanlar bu noktada işlevsel hale gelirler. Nihayetinde, Başkan sadece kendine karşı sorumlu olan danışmanlara daha çok güvenip, onlarla çalışmayı tercih edebildiği için bakanların rolleri belli koşullarda zayıflayabilmektedir.

Tablo 2. Başkanın Liderlik Tarzına Göre Bakan ve Danışmanlar Arasındaki İlişki/Gerilim Düzeyi

	Rekabet Yanlısı Başkanın Danışmanları	Farklılaştırma Yanlısı (Rekabetçi Olmayan) Başkanın Danışmanları
Dayatılan bakan	Yüksek Çatışma	Orta Düzeyde Çatışma
Dayatılmayan bakan (özgürce atanan bakan)	Orta Düzeyde Çatışma	Düşük Çatışma

Kaynak: (Arana, 2012: 54).

Başkanın bakanlarla ya da danışmanlarla daha yoğun bir şekilde çalışması, kendi tercihiyle bağlıdır. Bakanlarla çalışmayı tercih eden bir Başkan olarak George H. W. Bush örnek gösterilebilir. Bush'un kabinesi önemli kararlarda büyük rol oynamıştır. Bush, bakanların daha çok etkin olmasını ve Başkanın Yürütme Ofisi personelinin sadece tanımlı görevlerini yerine getiren birer personel olarak hizmet etmesini istemiştir. Bush'un Başkanın Yürütme Ofisi personeli yerine bakanlarla çalışmak istemesinin en önemli nedeni, kabinesini uzun süredir tanıdığı ve çalıştığı kişilerden oluşturmasıdır (Bennett, 1996: 165). Ancak, Amerika Birleşik Devletleri'nde, Bush istisna olmakla birlikte, Harry S. Truman'dan bu yana Başkanlar, politika geliştirme, tavsiye alma ve yönetim konularında, Başkanın Yürütme Ofisi'ne daha fazla güvenmekte ve bunlarla çalışma eğilimi göstermektedir. Başkan genellikle seçimlerden önce de yakın ilişki içinde olduğu kişileri yürütme ofislerine atamakta ve onlara duyduğu güven nedeniyle çalışmalarını yürütme ofisi personeliyle gerçekleştirmeyi tercih

etmektedir. Bu kişiler genellikle Başkanın seçim kadrosundaki kişiler ya da Başkanın yardımcıları arasından seçilirken (Riddlesperger ve King, 1986: 693), bakan atamaları genellikle Parlamento-Parti ve Başkan arasında gelişen farklı ilişkiler sonucunda gerçekleştirilmektedir (Fenno, 1977).

Başkanın yürüttüğü siyasal, sosyal ve ekonomik programlara destek olmak üzere başta Başkanın inisiyatifiyle istihdam edilen iki temel görev alanı olan bakanlık ve danışmanlık arasındaki ilişkiler oldukça karmaşıktır. Bu ilişki biçimi Başkanın liderlik tarzına uygun olarak yukarıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2’de görüldüğü gibi Başkanlar liderlik tarzlarına göre bakan ve danışmanları rekabetçi ve rekabetçi olmayan olarak görevlendirmektedir. Rekabetçi tarzda Başkan, bakan ve danışmanların yetki alanlarının çakışmasına izin vererek rekabet alanı oluşturur. Bu durum Başkanın bakan ve danışmanların rollerini ve alanlarını tam olarak belirlememesinden kaynaklanmaktadır. Rekabetçi olmayan tarzda ise Başkan, bakanlar ve danışmanların rol ve alanları konusunda daha duyarlı davranmaktadır. Bakanların ve danışmanların yerine getirdiği işlevlerin ayrılmasını desteklemektedir. Bakan ve danışmanlar arasında en yoğun çatışma Başkanın rekabet yanlısı danışmanları ve dayatılan bakanlar arasındaki ilişkide ortaya çıkar. Başkanın özgürce atadığı bakanlar ile rekabet yanlısı olan Başkanın danışmanları arasındaki ilişki orta düzeyde bir çatışmayı ortaya çıkarır. Bakan ve danışmanlar arasında ortaya çıkan orta düzeydeki çatışma, görevlerin örtüşmesinden kaynaklanır. Bu ise bakanlar ve danışmanlar arasındaki rekabet tarafından üretilir. Başkanın, bakanların ve rekabetçi olmayan başkanın danışmanları ile dayatılan bakanlar arasında orta düzeyde bir çatışma vardır. Rekabetçi olmayan başkanın danışmanları ve özgürce atanan bakanlar arasında en düşük düzeyde çatışma bulunur.

Bakanlar ve danışmanlar arasındaki ilişkiye bakıldığında, Tablo 3’de de görüldüğü üzere dayatılan bakan ile rekabet yanlısı Başkanın danışmanları birbirinin yerine geçebilmektedir. Bu yaklaşım, bakan ve danışmanlar arasında rol ve yetkilerinin çakıştığını ve birbirlerini ikame edebildiğini göstermektedir. İşlevler örtüştüğü için danışmanların bakanların yerini alma eğilimi artmaktadır.

Bu durumda Başkan, mensubu bulundukları siyasal partilerine karşı sorumluluk hisseden bakanlar yerine, kendine bağlı danışmanlarla çalışmayı tercih edebilir

Tablo 3. Bakanlar ve Danışmanlar Arasındaki Etkileşimler

	Rekabet Yanlısı Başkanın Danışmanları	Farklılaştırma Yanlısı (Rekabetçi Olmayan) Başkanın Danışmanları
Dayatılan Bakan	İkame/Yerine Koyma	Tamamlayıcı
Dayatılmayan Bakan (Özgürce Atanan Bakan)	Rekabet	Anlaşma

Kaynak: (Arana, 2012: 54; Helmke ve Levitsky, 2006: 14).

Dayatılan bakan ve rekabetçi olmayan Başkanın danışmanları tamamlayıcı etkileşime sahiptir. Başkan bakanlar ve danışmanların rol ve alanları konusunda daha duyarlı davranmaktadır. Bu durumda başkan daha çok güvendiği danışmanın, bakanın çalışmalarını tamamlayıcı olarak hareket etmesini destekler. Bunun altında yatan neden ise Başkanın siyasi partilerle çatışmalardan kaçınmak istemesidir. Rekabet yanlısı Başkan danışmanları ve özgürce atanan bakanlar arasında rekabet bulunmaktadır. Başkan bu durumda her iki tarafa da güvenmekle birlikte karar vermesi gerektiğinde seçenekleri genişletmek amacıyla bakan ve danışmanların rekabet etmesini istemektedir. Rekabet yanlısı olmayan Başkan danışmanları ve özgürce atanan bakanlar arasında çatışma en az olduğu için anlaşmaya dayanan uyumlu bir etkileşim vardır (Arana, 2012).

2.2. ALTERNATİF BÜROKRASİ BAĞLAMINDA ÜLKE İNCELEMELERİ

İfade edildiği üzere, alternatif bürokrasi türü yapılar, siyasetçileri desteklemek ya da onlara yardım etmek amacıyla, resmi bürokrasiyi dengeleyici nitelikte görev yapmaktadır. Bu yapılarla amaçlanan, bürokrasinin bilgi ve uzmanlık konusundaki güç tekeli sınırlandırarak, Başkanın ve dolayısıyla siyaset

kurumunun gücünü artırmak ve politika hedeflerinin gerçekleşmesine destek olmaktır. Bu çerçevede, çeşitli ülkelerde alternatif bürokrasi misyonu yürüten ve farklı isimlerle çalışan yapı ve uzmanlar bulunmaktadır (Eryılmaz, 2018: 153). Bu tür yapıların en ayrıntılı biçimi ilk olarak 1939 yılında başkan Roosevelt tarafından “Başkanın Yürütme Ofisleri” adıyla ABD’de oluşturulmuştur. Alternatif bürokrasinin anlaşılması için ABD’deki Başkanın Yürütme Ofisleri’nin ele alınması, analiz edilmesi ve anlaşılması önemlidir.

Çalışmamızın odağında Türkiye’de alternatif bürokrasi ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları yer aldığı için, tarihsel olarak benzer yapıların özel örneğini teşkil eden ve global düzeyde önemli etkiler yaratan ABD, karşılaştırılmak ve dolayısıyla daha iyi analiz yapmak için ele alınmıştır. Ayrıca, yine bazı bakımlardan benzerlik ve farklılık arz eden, Güney Kore Cumhuriyeti ve Şili Cumhuriyeti’nin başkanlık sistemine sahip olması Türkiye’deki Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları’nın karşılıklı incelenmesi için önem arz etmektedir. Ayrıca ABD ve Güney Kore Cumhuriyeti federal devlet yapısına sahip olmakta birlikte Şili Cumhuriyeti’nin Türkiye gibi üniter yapıya sahip olması, Şili Cumhuriyeti’nin alternatif bürokrasi bağlamında incelenmesi noktasında belirleyici olmuştur.

2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanın Yürütme Ofisi

Amerika Birleşik Devletleri’nde başkan hem hükümetin hem de devletin başıdır. Anayasanın yürütme gücünü verdiği Başkan halk tarafından, ikinci seçmenler aracılığı ile dört yıllık süre için en fazla üst üste iki dönem seçilebilir. Üst üste iki dönemden sonra bir dönem ara verilmesi durumunda tekrar seçilebilir. Başkana görev ve sorumluluklarını yerine getirirken başkan yardımcısı, bakanlar (sekreterler) ve yürütme departmanları yardımcı olmaktadır (Killian vd., 2004: 498). ABD’de başkandan sonra en üst yetkili yürütme makamı başkan yardımcısına aittir. Başkan yardımcısı başkan ile birlikte seçilir ve görev süresi başkan ile aynıdır. Başkanın görevden uzaklaşması, ölümü, istifası veya görevinin yetki ve işlevlerini yerine getirmede yetersiz olduğu durumlarda, Başkanın yetki ve işlevleri başkan yardımcısına geçer (ABD Anayasası, Md.

2/1). Targonski (2002: 43), Amerika Birleşik Devletleri'nin Başkanlık makamını dünyadaki en güçlü siyasal makam olarak tanımlar. Başkanın yürütme organı içinde ulusal çalışmaları ve federal hükümetin çalışmalarını yönetmek konusunda geniş yetkileri bulunur. Başkan yürütmenin başı ve yasaların yürütülmesinden sorumlu kişi olarak yürütme emirlerini (executive order-başkanlık kararnamesi) çıkarma yetkisine sahiptir (Killian vd., 2004: 448).

Başkanın üyesi olduğu siyasi partinin lideri olması anayasada yer almamakla birlikte, Başkanın parti lideri olarak konumlandırılması olgusu *de facto* olarak uygulama ile ortaya çıkmıştır. Başkan siyasi partinin başkanlığını, seçildikten sonra da yapmaya devam eder ve partisinin siyasi hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla bulunduğu makamın itibarından yararlanarak halkı ve kongredeki parti üyelerini etkilemeye çalışır (Killian vd., 2004: 448; Arnold, 2004). Anayasada başkanın görev ve yetkilerine detaylı bir şekilde yer verilmekle birlikte başkan yardımcısı, kabine ve diğer görevliler için görev tanımları yer almamaktadır (Targonski, 2002: 40). Başkan ve başkan yardımcısının altında 15 bakanlık ve çok sayıda kurum bulunmaktadır. Bu kurum ve bakanlıklar bütün olarak Amerikan hükümetini oluşturur.

Mezkûr yapılar yasaları uygulamak, çeşitli hükümet hizmetlerini sunmakla sorumludur. Senato tarafından oluşturulan her bakanlığa, Senato'nun onayı alındıktan sonra Başkan tarafından bir bakan atanır. Bakanlıklar görevli oldukları alanla ilgili konularda Başkana tavsiyelerde bulunan bir grup insanın yer aldığı Başkanlık Kabinesi olarak bilinen bir danışma kurulu oluşturur. Bu yapıların dışında Amerika'da bağımsız yürütme organı kurum ve komisyonları bulunmaktadır. Bu kurumlar, Kongre tarafından ulusal ekonominin çeşitli alan ve aşamalarını düzenlemek, ekonomi ile ilgili belirli karışık teknik meseleleri çözmek için kurallar koymak ve bunları uygulamakla yetkilidir (Arnold, 2004).

Amerika Birleşik Devletleri'nde anayasal olarak ve uygulamada parlamenter hükümet sistemlerindeki gibi düzenlenmiş bir kabine yani kolektif bir yürütme organı bulunmamaktadır. Amerika'da başkan ve sekreterleri (bakan) toplanarak yürütme ile ilgili işleri görüşmektedir. Bu yapıya kabine ismi verilebilmektedir, ancak bu kabine parlamenter hükümet sistemlerinde görülen kabinelerden farklıdır. Burada kabine danışma niteliğinde olup karar alma, genel siyaseti

belirleme yetkisi yoktur. Zira karar alma yetkisi başkana aittir. Bakan olarak belirtilen kişiler, başkana yardım eden sekreter konumundadır. Başkan tarafından atanan ve görevden alınabilen bu kişiler, Başkana karşı sorumlu olup Başkanın emir ve talimatlarının dışına çıkamazlar (Gözler, 2010: 572).

Başkanın bir başka yetkisi ise üst düzey kamu görevlilerini ve elçileri Senato'nun onayını alarak, ikinci derecede memurları ise doğrudan atamaktır. Ayrıca, Başkan Senato'nun onayı gerekmeksizin her derecedeki memuru görevden alma yetkisine sahiptir (Başgil, 2008). ABD'de başkanlar doğal olarak geçici organların oluşturulması ve kaldırılması konusunda da geniş takdir yetkisine sahiptir (Sobacı vd., 2018).

Başkana yardımcı olan diğer kişi ve kuruluşlar arasında Beyaz Saray personeli ve Başkanın Yürütme Ofisleri yer alır. Bunlar ülkenin yönetiminde önemli rollere sahip olan Başkana danışmanlık yapan kişi ve kuruluşlardır. Başkanın sahip olduğu yetki ve sorumluluğun büyüklüğü nedeniyle kurulduğu yıldan itibaren sayıları artan bu yapılar kamu bürokrasisinin etkin ve uyumlu işleminde önemli role sahiptir. Başkan, bu ofisler ve kişilerle doğrudan ilişki kurmaktadır (Özer, 1998: 33).

Başkanın Yürütme Ofisi ve Beyaz Saray genellikle tek bir idari birim olarak ele alınır, ancak ikisi arasındaki ayrım rollerine ve kurumlarda hizmet etmek üzere seçilen kişilere göre yapılabilir. Başkanın Yürütme Ofisi, Beyaz Saray bünyesinde çalışan birkaç ofisten oluşmaktadır. Bunların başında, Başkanının en yakın yardımcıları ve en kıdemli danışmanlarının yanı sıra, basın sekreteri gibi kişilerin bulunduğu Beyaz Saray Personeli gelmektedir (Bennett, 1996: 162). Beyaz Saray Personeli, çok çeşitli konularda düzenli olarak Başkana tavsiye vermek üzere seçilen, Başkanın kişisel danışmanlardır. Öte yandan Başkanın Yürütme Ofisi üyeleri, kabine içi görevlilere çok benzer. Başkan, onları belirli politika alanlarıyla ilgili tavsiye almaya çağırır ve her biri, Başkanın politika direktiflerini uygulamaktan sorumlu nispeten büyük kadroya sahip bir idari birime başkanlık eder. Bu nedenle, Başkanın Yürütme Ofisi yetkililerinin daha fazla ulusal hükümet deneyimine sahip olması beklenir (Riddlesperger ve King, 1986: 693).

1936 yılında Franklin D. Roosevelt, yürütme organını yeniden düzenleme konusunda önerilerde bulunması amacıyla, *Brownlow* adında bir komite oluşturdu. Bu komitenin 1937’de hazırladığı raporun ana teması “yeniden yapılanma” olup rapor, ABD’de yürütmenin idari yönetim yapısında yapısal değişiklikler öngören öneriler içeriyordu. Raporda yer alan öneriler arasında yürütme organının kapsamlı bir şekilde düzenlenmesi ve Başkanın Yürütme Ofisi’nin oluşturulması yer almaktadır (Newbold ve Rosenbloom, 2007: 1006; PCAM, 1937). ABD’de Başkanın Yürütme Ofisi (*Executive Office of President-EOP*), Başkanın ülkeyi etkili bir şekilde yönetmesi için gerekli desteği sağlamak amacıyla, nihayetinde 1939 yılında dönemin Başkanı Franklin D. Roosevelt tarafından kurulmuştur. Başkanın Yürütme Ofisi başkanın mesajlarını halka iletmekten, ülkenin yurtdışındaki ticari çıkarlarını teşvik etmeye kadar uzanan çeşitli görevlerden sorumludur (URL 2).

Başkanın Yürütme Ofisi ilk kez 1939 yılında Franklin D. Roosevelt tarafından kurulmuş olmakla birlikte, Başkana danışmanlık hizmeti sunan yapıların önceki dönemde de mevcut olduğu bilinmektedir. Bu bağlamda başkana yardımcı olmak için benzeri oluşumlar aslında ilk kez 1916 yılında² Woodrow Wilson’ın başkanlığı sırasında gerçekleşmiştir. Başkanın Yürütme Ofisi kurulduktan sonra önceki dönemlere ait danışma konseylerinin bir kısmı kapatılırken diğer kısmı Başkanın Yürütme Ofisi’ne dâhil edilmiştir (Relyea, 2008).

Başkanın Yürütme Ofisi ilk kurulduğunda temelde birkaç danışman ve az sayıda ofisten oluşmaktaydı. Zaman içinde Başkanın Yürütme Ofisi’nin hem danışman sayısı hem de ofis sayısı artarak modern idari devletin sınır merkezi/en güçlü organlarından biri haline gelmiştir (Newbold ve Rosenbloom, 2007: 1006). Bu ofislerde yaklaşık 1.400’e yakın personel istihdam edilmektedir (Heywood, 2013: 376).

Başkanın Yürütme Ofisi, mevcut Başkan tarafından ihtiyaç duyulan alanlarda oluşturulabilmekte ve ihtiyacın ortadan kalkması durumunda konsey ya da ofis Başkan tarafından kaldırılabilir. Başkanın Yürütme Ofisi’nde yer alan konsey ve ofislerin karar verme yetkisi olmamakla birlikte, Başkana yönetim ile

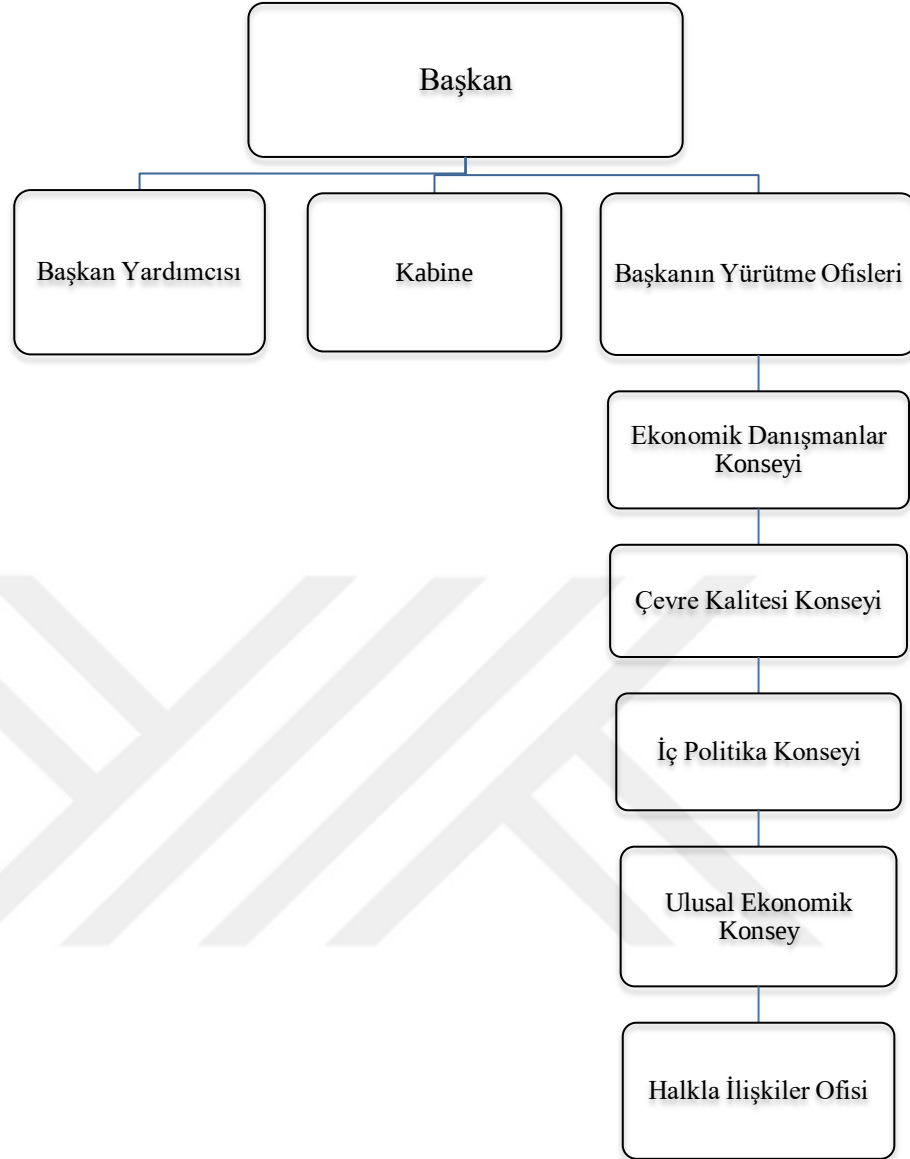
² Milli Savunma Konseyi, 1916’da Wilson’un da onayıyla Kongre tarafından kurulmuştur.

ilgili yardım ve destek sağlayan yapılardır. Bu ofis ve konseylerin görevi, ilgili alanda hükümetin idari işlerini etkileyen eylemler için gerekli tavsiyelerin Başkana sunulmasını sağlamaktır. Bunun yanında, Başkanın yürütme departmanlarının sahip olduğu tüm ilgili bilgileri hızlı ve gecikmeden elde etmesine yardımcı olmak gibi temel görevleri bulunmaktadır. Dolayısıyla Yürütme Ofisi'nde görev alan personel, Başkan tarafından atanan, yetkinliği olan ve başkanın kişisel olarak güven duyduğu uzman kişilerden oluşur (PCAM, 1937: 5). Yürütme ofisi personelinde aranan nitelikleri Relyea (2008); bağlılık, yeterlilik ve sır tutma yeteneğinin yanında yazışmalar ve kayıtların tutulması, zamanlama gibi giderek karmaşık hale gelen görevlerde acil destek sağlama yeteneğine sahip olmak olarak belirtmiştir.

Genel olarak anılan yapılar içinde yer alan konseyler değerlendirildiğinde;

- Ekonomik Danışmanlar Konseyi, Başkana hem iç hem de uluslararası ekonomi politikasının oluşturulması hakkında objektif ekonomik tavsiyeler sağlamakla görevlidir. Konsey tavsiyelerini ve analizlerini ekonomik araştırmalara, verilere ve ampirik kanıtlara dayandırır. Ekonomik Danışmanlar Konseyi'nin Senato'nun tavsiyesi ve rızasıyla Başkan tarafından atanan bir Başkan dâhil toplamda üç üyesi bulunmaktadır. Bu konseyin başkanı, kendisi tarafından yazılan ve ülkenin ekonomik ilerlemesine genel bir bakış sağlayan Ekonomi Raporu'nun hazırlanmasında Başkana yardımcı olmaktadır. Ayrıca konsey ekonomik gelişmeler ve trendlerle ilgili bilgileri analiz etmekte, federal hükümet politikalarını ve programlarını, sağlam ekonomik politikayı teşvik etmeye devam etmelerini sağlamak için gözden geçirmekte ve Amerikalı işçilere fayda sağlayacak ekonomik politikalar önermektedir (URL 3).

- Çevre Kalitesi Konseyi, Amerika'nın halk sağlığını ve çevresini iyileştirmeye ve korumaya yönelik federal çabaları koordine etmek amacıyla oluşturulmuştur. Çevre Kalitesi Konseyi, Başkana tavsiyelerde bulunur ve diğer alanların yanı sıra çevresel adalet, federal sürdürülebilirlik, kamu arazileri, okyanuslar ve vahşi yaşamın korunmasıyla ilgili politikalar geliştirir (URL 4).



Şekil 1. ABD Yürütme Organizasyonu

Kaynak: (URL 2)

- İç Politika Konseyi, Başkanın iç politika gündeminin Beyaz Saray'da ve federal hükümet genelinde geliştirilmesini ve uygulanmasını yönlendirerek, yerel politika karar ve programlarının Başkan'ın belirttiği hedeflerle tutarlı olmasını ve Amerika halkı için yürütülmesini sağlar. İç Politika Konseyi, eğitimden sağlık ve göçmenliğe kadar her konuda politika ile ilgili başkana tavsiyelerde bulunur (URL 5).
- Ulusal Ekonomik Konsey, Başkana ABD ve küresel ekonomi politikası hakkında tavsiyelerde bulunmak için kurulmuştur. Ulusal Ekonomik

Konseyi'nin dört temel işlevi vardır: (1) yerel ve uluslararası ekonomik konularda politika oluşturmayı koordine etmek; (2) Başkana ekonomi politikası tavsiyesi vermek; (3) politika kararlarının ve programlarının Başkan'ın ekonomik hedefleriyle tutarlı olmasını sağlamak ve (4) Başkanın ekonomi politikası gündeminin uygulanmasını izlemek. Konsey'in altyapı, üretim, araştırma ve geliştirme, küçük işletme, mali düzenleme, konut, teknoloji ve yenilik ve mali politika dâhil olmak üzere çeşitli alanlarda politika uzmanlarından oluşan bir kadrosu bulunmaktadır (URL 6).

- Halkla İlişkiler Ofisi, Başkan'ın kapsayıcı, şeffaf, hesap verebilir ve vatandaşlarına karşı sorumlu bir hükümet kurma hedefini destekler. Beyaz Saray'ı vatandaşlar için kapsayıcı ve erişilebilir hale getirmeye odaklanan Halkla İlişkiler Ofisi, mevcut hükümetin başında bulunan Biden-Harris yönetimi ile çeşitli Amerikan halkları arasında doğrudan diyalog oluşturmaktan ve koordine etmekten sorumludur. Halkla İlişkiler Ofisi, topluluk liderlerinin, farklı bakış açıları ve yeni seslerin, Başkanın çalışmalarında hesaba katılmasını sağlamak için yerel, eyalet ve ulusal düzeylerde çalışır. Ülke çapında yönetim ve topluluklar arasında iki yönlü bir diyalog oluşturmak ve sürdürmek, seslerin duyulmasını ve taleplerin idare genelinde eyleme dönüştürülebilmesini sağlar (URL 7).

Başkan, bakanlıklar (sekretaryalar) ve danışma kurulları arasında sürekli değişen ve gelişen karmaşık ilişkiler bulunmaktadır. Kamu politikası oluşturma sürecinde Başkana yardımcı olan yürütme yapılarından olan bakanlık ve başkanın yürütme ofisleri arasındaki ilişkilerin niteliği ile bunların başkanla olan münasebetleri çeşitli faktörlere göre oluşmaktadır. Bakanlar yürütücüsü oldukları bakanlıkların işlerini yapmak için özel yasalar tarafından yetkilendirilmişlerdir. Oysa yürütme ofisleri Başkan tarafından doğrudan inisiyatif kullanılarak oluşturulmasından dolayı, Başkanın yürütme ofisi personeline bakanlara göre daha yakın durduğu iddia edilmektedir.

Bennett (1996: 164-176), bu hususun altında yatan dört temel faktör bulunduğunu söyler. Bunlardan birincisi, Başkanın, yürütme ofisi kadrolarına uzun süre tanıdığı kişileri, arkadaşlarını ataması, bakan olarak atananların ise bunlara kıyasla daha yabancı olmasıdır. Bu durum dönemin başkanına bağlı bir

durum olmakla birlikte, Başkan George W. H. Bush'un kabinesi istisnai bir durumu oluşturmaktaydı. Her başkan kendine yakın olan insanları Beyaz Saray ve yürütme ofislerinde görevlendirir. Başkan ile ilişkiye etki eden bir diğer neden ise bağ ve güven sorunudur. Bakanlar (sekreterler) kendilerini atayan Başkana karşı sorumlu olmakla birlikte, eş zamanlı olarak finansal fonlarını oylayan kongreye, çıkar gruplarına ve bürokrasiye de (demir üçgene) hizmet etmeleri gerekmektedir. Bu nedenle kabine görevlileri sadece Başkana karşı sorumlu değiller ve sadece ona hizmet etmezler. İncil'de yer alan "Hiç kimse iki efendiye hizmet edemez" sözüne atıfla, bakanların yürütme ofisinde yer alan personel kadar başkana bağlı olmayacağı iddia edilmektedir. Bakanların aksine Beyaz Saray personeli ve yürütme ofisinin tek bir efendisi vardır ve onlar esas olarak Başkanın adamları olarak tanımlanırlar.

Ancak Newbold ve Rosenbloom, Başkanın yürütme ofisindeki personelin bazen şahsi amaçları için çalışabileceğini de belirtmektedir (2007: 1006). Başkan ile ilişkiye etki eden üçüncü neden, fiziksel yakınlıkla ilgilidir. Beyaz Saray personeli ve yürütme ofisi Başkana çok yakın ve başkanın çalışma ofisi olan Oval Ofis'ten birkaç metre uzakta yer alırken, bakanlar fiziksel olarak daha uzakta yer almaktadır. Fiziksel mesafenin yanında bakanlar çeşitli görev ve sorumlulukları nedeniyle daha yoğun ve her zaman ulaşılabilir değillerdir. Örneğin, "Başkanın dış politika tavsiyesine ihtiyacı varsa, başkan Dışişleri Bakanına ulaşabilir, ancak alternatif olarak daha kolay ve doğrudan telefonu kaldırıp eski arkadaşı Ulusal Güvenlik Danışmanını arayabilir ya da ofisten çıkıp birkaç adım yürüyerek Ulusal Güvenlik Danışmanına ulaşabilir. Bu ofislerin yakınlıklarına karşın bakanlıklar Washington'ın çevresine dağılmış durumdadır."

Başkanın kabineden ziyade kendi personeliyle yakın olma eğiliminin bir diğer nedeni, kabine memurlarının meşgul insanlar olmasıdır. Kabine memurlarının departmanlarında sorumlu oldukları yönetim işleri zahmetli görevlerdir. Bu departmanların büyümesi kabine memurlarının iş yükünü artırmış ve kabine memurları kendi departmanlarını yönetmeyle meşgul yöneticiler haline gelmiştir. Başkanın yürütme ofisi ve Beyaz Saray personeli ise 24 saat başkanın taleplerini yerine getirmek için hazırdır, çünkü başka görevleri yoktur. Ancak bir

kabine görevlisi başka bir toplantıda olabilir ya da bir konferansta konuşma yapıyor olabilir, hatta bu görevliler başkanın onlara ulaşmak istediği zamanda Amerika Birleşik Devletleri'nde dahi olmayabilir. Bu durum yürütme ofisleri ve Beyaz Saray personelinin kabine memurlarına göre çok daha ulaşılabilir olduğunu ve başkanın taleplerini yerine getirmek için hazır beklediğini göstermektedir.

2.2.2. Şili Cumhuriyeti'nde Başkanın Danışma Konseyleri

Şili Cumhuriyeti, başkanlık tipi demokrasi ile yönetilmektedir. Günümüzde hala 1980 Anayasası yürürlükte. Şili'de yürütme organı Başkan, 21 bakanlık ve Başkana bağlı bakanlık düzeyindeki devlet organlarından oluşur (Miş vd., 2016: 58). 1990 yılında Şili, serbest başkanlık seçim sistemine geçmiştir (DEİK, 2012). Devletin ve hükümetin başı olan Başkan dört yıl için doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Aynı kişi üst üste iki dönem seçilemez. Ancak bir dönem ara verildikten sonra seçilebilir. Şili'de başbakanlık ve başkan yardımcılığı makamı bulunmamaktadır. Başkan, Devletin idaresini bakanlıklar vasıtasıyla yürütür. Başkan bakanları ve üst düzey kamu görevlilerini Senato'nun onayı olmadan atama ve görevden alma yetkisine sahiptir (Şili Cumhuriyeti Anayasası, Md.32). Bakanlar başkanın danışmanı konumunda olup sadece başkana karşı sorumludur.

1980 Anayasası ile yürütme daha da güçlendirilmiştir. Başkanın açık bir şekilde yasa teklif etme yetkisi genişletilmiş, ekonomi ve sosyal politika alanları eklenmiştir (Şili Cumhuriyeti Anayasası, Md. 65). Bu yönüyle parlamenter anayasalar gibi Başkana yasa teklif etme yetkisi tanınmıştır. Şili'de partili başkanlık sistemi resmîyette bulunmamaktadır, ancak güçlü parti yapısı nedeniyle başkanın partisiyle ilişkisi seçildikten sonrada gayri-resmî bir şekilde devam etmektedir (Miş vd., 2016: 65)

Şili Cumhuriyeti'nde Başkanlık Danışma Komisyonları olarak da adlandırılan Başkanlık Danışma Konseyleri kamu politikalarının şekillenmesi için alternatif alanlar olarak öne çıkmaktadır. Bu yapılar iki farklı perspektiften kanun tasarılarının oluşturulmasında tarafsızlığı sağlamak amacıyla, Başkan tarafından

oluşturulur. Bu iki farklı perspektif uzmanlık ve paydaş katılımını içerir. Şili’de alanında uzman kişilerin ve vatandaş katılımının sağlanması için bir araç olarak görülen danışma konseyleri, kamu politikalarını oluşturmak için alternatif alanlar olarak ortaya çıkmaktadır. Şili’de iki tür danışma konseyi bulunmaktadır. Bunlardan ilki Başkana tavsiyede bulunurken, diğeri bakanlığa tavsiyede bulunan ve ilgili bakanlığın bünyesinde yer alan danışma konseyleridir (Aguilera, 2009). Çalışmanın konusu Başkanın danışma konseyleri olması nedeniyle bakanlığa tavsiyede bulunan danışma konseylerine yer verilmemiştir. Teknokrat ve vatandaşın bir arada konseyde üye olarak yer alması, verilen tavsiyelerin tarafsızlığını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu tavsiyeler, daha tarafsız karar almayı sağlamak için üyeler arasında yapılan müzakere ve fikir birliğinin ürünüdür. Ayrıca, vatandaş katılımını teşvik etmek amacıyla oluşturulan konseyler, çok sayıda aktör tarafından hazırlanan kamu politikaları üzerinde diyalog ve müzakere için alanlar açmayı amaçlamaktadır (Cisternas ve Vasquez, 2018: 2).

Kamu politikalarının nasıl oluşturulduğu noktasında danışma konseyleri bir yenilik oluşturmaktadır. Danışma konseyleri aracılığı ile iki farklı mantık/anlayış uzlaştırılmaya çalışılmaktadır. Bunlar, önceki *concertacion* hükümetleri³ tarafından yapılmış olan uygulamaların sürekliliğini sağlamak ve vatandaşın kamu politikası reformlarına katılımını içeren “Vatandaş Hükümeti” anlayışının sonucu olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla, “Vatandaş Hükümeti” tarzı sivil toplumun kamu politikası oluşumuna katılımını destekler. Bu hükümet tarzının katılımcı mekanizmalarından biri olarak danışma konseyleri kurulmuştur. Bu konseylerle amaçlanan, kısmen de olsa kamu politikası reform sürecine vatandaş katılımını sağlamaktır (Antognini, 2008: 53).

Danışma konseyleri, Başkana kamu politikaları konusunda tavsiyelerde bulunurlar. Danışma konseylerinin verdiği tavsiyelerin herhangi bir bağlayıcılığı yoktur, ancak bu tavsiyeler çoğu zaman kamu politikası oluşturulurken dikkate alınmakta ve bu politikaların uygulanması için idari ve yasal reformlara öncülük etmektedir (Antognini, 2008: 57-60; Garreton vd., 2009: 2).

³ Şili’de merkez sol siyasi partilerin koalisyonu.

Başkana politika oluşumunda ve bazı önemli reformların tasarımı konusunda tavsiyede bulunmak için oluşturulan danışma konseylerine üst düzey uzman, büyük sektörlerin temsilcileri ve sivil toplum temsilcileri arasından atama yapılmıştır (Antognini, 2008: 53). Bu yapılarda karar alınırken sivil toplumda önde gelen kişilere yer verilmesinin nedeni kamu politikası sürecinde katılımı genişletmektir (Cisternas ve Vasquez, 2018: 8).

Danışma konseyleri, ayrıca, devlet ile toplum arasındaki ilişkilerin kurumsallaşmasında önemli role sahiptirler. Bunlar (Garreton vd., 2009: 4):

- Kısa vadeli uyuşmazlıkları/çatışmaları kanalize etmek ve çözmek için bir modeldir.
- Geleneksel kamu politikası oluşturma ile uzman bilgisi arasında yeni bir ilişki biçimini yapılandırır.
- Toplumsal çıkarların ve siyasal katılımın yeni bir temsilinin örneği olarak kendilerini meşrulaştırmaya çalışırlar.

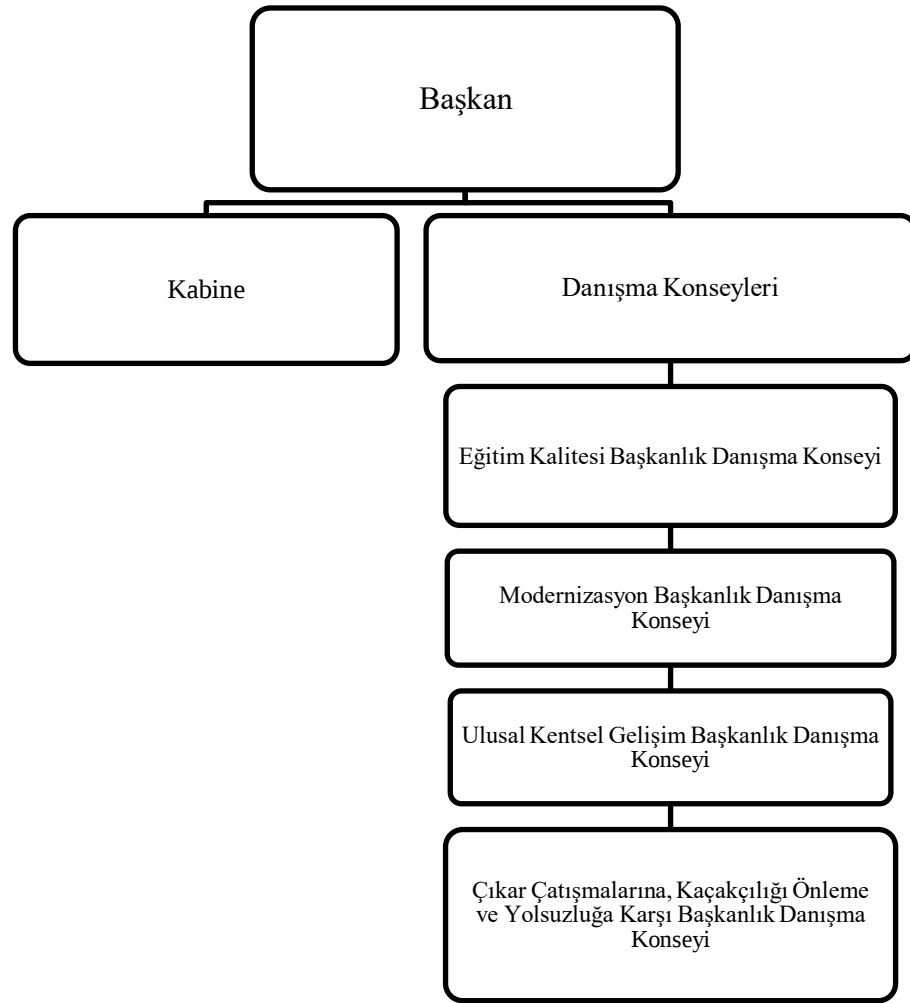
Danışma konseyleri belirli süreler için kurulur, çalışma alanlarını ise özel konular oluşturur. Konsey üyeleri ücret almadan çalışırlar, ayrıca bu yapılar Şili mevzuatında düzenlenen resmi kurumlar olmayıp oluşumları ve işleyişleri esnektir (Cisternas ve Vasquez, 2018: 15; Garreton vd., 2009).

Şili Cumhuriyeti'nde Başkanın Danışma Konseyleri'nin nasıl işlediğini anlamak amacıyla öne çıkan danışma konseylerinden Eğitim Kalitesi Başkanlık Danışma Konseyi, Modernizasyon Başkanlık Danışma Konseyi, Çıkar Çatışmalarına, Kaçakçılığı Önleme ve Yolsuzluğa Karşı Başkanlık Danışma Konseyi ve Ulusal Kentsel Gelişim Başkanlık Danışma Konseyi ele alınmıştır.

- Eğitim Kalitesi Başkanlık Danışma Konseyi, Şili'de sunulan eğitimin kalitesini iyileştirmeyi ve sosyal, ekonomik ve kültürel kökenlerine bakılmaksızın, tüm öğrencilere hizmetin sunulmasında adil olunması yönünde Başkana tavsiyelerde bulunur. Konseyin üyeleri diğer bütün danışma konseyi üyeleri gibi Başkan tarafından atanmakta ve üyeler arasında parlamenterler, eğitim uzmanları, akademisyenler, farklı din gruplarının temsilcileri, farklı etnik grupların temsilcileri ve ülkenin eğitim alanında farklı aktörleri (ebeveynler,

öğrenciler, öğretmenler, rektörler, belediyeler) bulunmaktadır (CAP para la Calidad de la Educacion, 2006: 6).

- Modernizasyon Başkanlık Danışma Konseyi, devletin modernizasyonu için Başkana danışma organı olarak hareket etmektedir. Konsey, uzun vadeli bir vizyon ve algı oluşturarak Başkana reform konularında tavsiyelerde bulunur. Başkan Konsey'e 1'i Başkan olmak üzere toplamda 13 üye atamaktadır. Bunun yanında konseyin icra sekteri bulunmaktadır (URL 9).



Şekil 2. Şili Yürütme Organizasyonu

Kaynak: (URL 8)

- Çıkar Çatışmaları, Kaçakçılığı Önleme ve Yolsuzluğa Karşı Başkanlık Danışma Konseyi, nüfuz ticareti, yolsuzluk ve çatışmaların önlenmesi üzerinde etkili bir kontrol sağlamak için yasal ve idari yönden etik, dürüstlük ve şeffaflık

ilkelerinin etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayacak düzenleyici çerçeveyi önermektedir (URL 10).

- Ulusal Kentsel Gelişim Başkanlık Danışma Konseyi, daha adil, sosyal olarak daha entegre, daha demokratik, katılımcı ve kentlerin inşası için kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum arasında ortak vizyonların oluşturulması ihtiyacı sonucunda başkan tarafından kurulmuştur. Bunlarla asıl amaçlanan sürdürülebilir kentlerin oluşturulmasıdır. Konsey Başkana kentlerin ve bölgenin kalkınması üzerinde etkisi olan konularda kamu politikalarını inceleyerek tavsiyelerde bulunur. Bunun yanında konsey kentsel ve bölgesel kalkınma için mevcut olan ulusal mevzuatı inceleyerek, kurumsal, yasal ve işlevsel alanlarda ilgili reformları önermektedir. Konsey, düşünce çeşitliliğine ve çok disiplinli yaklaşıma değer vermekte ve bu nedenle çeşitli araştırma merkezleri ve akademik ajanslar ile kentsel konularda yerel, bölgesel ve ulusal tartışmalar ve gündemi derinleştirmek için işbirliği yapmaktadır. Konsey üyeleri multidisipliner ve profesyonel bir ekipten oluşmaktadır. Konsey başkana teknik destek sağlar, kentsel politikaların izlenmesi ve değerlendirilmesi için bilgi üretimini desteklemektedir (URL 11).

Şili’de Başkanın danışma konseyleri mevcut başkan döneminde siyasal konjonktürden kaynaklanan ve teknik bilgi gerektiren sosyal eşitsizlikle bağlantılı sorunları çözmek için oluşturulmuştur. Bu konseyler kamu politikası önerileri ile dayanışma, eğitim ya da sosyal uyum alanlarında yeni toplumsal sorunlar üzerinde anlaşmaya varılması amaçlanan yapılar olarak ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda Başkanın danışma konseyleri, kamu politikalarının oluşturulmasını sağlayan, kurumsallaştırmanın yeni bir yolu olarak uzmanların yanında toplumsal aktörlere de yer veren yapılar olarak görülmektedir (Garreton vd., 2009: 7).

Sonuç olarak Şili’de Başkanın danışma konseylerinin oluşturulmasındaki amaç genel olarak toplumdaki farklı aktörler arasında diyalog oluşturmayı sağlama; tartışma, katılım için vatandaşa bir alan oluşturmak ve kamu politikaları için öneriler sunmaktır. Bu konseyler, başkanın özel gücüdür. Bu konseyler başkanın çalışmalarını desteklemek amacıyla girdi olarak hizmet etmektedir. Ayrıca, Şili’de Başkanın kanun teklifinde bulunma ve çoğunlukla yürütmeden

kaynaklanan yasama çalışmalarını üreten geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu durum, belirli kamusal konularla ilgili politikaların tartışılması ve detaylandırılması ihtiyacını doğurmak ve alternatif bürokrasi türü yapılar olan konseylere ihtiyaç yarattığı gibi konseyleri işlevsel hale getirmektedir (Aguilera, 2009).

2.2.3. Güney Kore Cumhuriyeti'nde Danışma Konseyleri ve Danışma Kurulları

Güney Kore Cumhuriyeti, 1948 tarihli Anayasası ile ilk demokratik başkanlık sistemini kurmuştur. Ancak 1987 Anayasası'na kadar ülkede demokratik başkanlık sistemi yeterince yerleşmemiş olup, dönem dönem otoriter uygulamalar gerçekleşmiştir. Günümüzde hala yürürlükte olan ve 1987 yılında kabul edilmiş olan Altıncı Cumhuriyet Anayasası ile demokratik başkanlık sistemine geçilmiştir (Küçük, 2019: 1).

Güney Kore Cumhuriyeti'nde Başkan halk tarafından bir kereye mahsus olmak üzere beş yıl için seçilmektedir (Güney Kore Cumhuriyeti Anayasası, md. 70). Yaşanan siyasi tecrübeler sonucunda otoriter liderliği önlemek için aynı kişinin tekrar Başkan seçilmesini engelleyen bu sınırlama ile Başkan olarak seçilecek kişinin yürütme gücünü tek başına uzun süre elinde tutmasının önüne geçilmek istenmektedir (Aydoğdu, 2017: 710). Başkan hem devletin hem de yürütmenin başıdır. Başkan yürütme yetkisini başbakan ve bakanlar ile birlikte kullanır. Yani burada yürütme yetkisi ABD'de olduğu gibi başkanın şahsına verilmemiş, Başkan ile hükümet arasında paylaştırılmıştır. Bu noktada farklılık olmakla birlikte, Güney Kore'de başkanlık sistemi büyük ölçüde Amerikan modeli dikkate alınarak tasarlanmıştır (Gülener, 2016: 46).

Güney Kore'de uygulanan başkanlık sistemi iki başlılık özelliğine sahip değildir; ancak ikili bir yürütme yapısı bulunmaktadır. Başkan halk tarafından seçilen tek kişi olup kabineyi temsil eder (Güney Kore Cumhuriyeti Anayasası, Md.67/2), diğer kabine üyeleri ise Başkana görevlerini yerine getirmesinde yardımcı olurlar. Güney Kore'de kabine Devlet Konseyi olarak adlandırılır. Devlet

kabinesi başkan, başbakan, başbakan yardımcısı⁴ ve 17 bakanlıktan oluşur. Seçimle iş başına gelen ve kabinenin başı olan Başkan, diğer kabine üyelerini atar ve görevden alır. Kabine üyeleri sadece Başkana karşı sorumludurlar. Bu yapı içinde yürütmenin tüm sorumluluğu Başkana aittir. Başkan üst düzey kamu görevlilerini atama ve görevden alma yetkisine de sahiptir. Başkan resmi olarak partisiyle iltisaklı olmamakla beraber, güçlü parti yapılarının varlığı nedeniyle partisiyle ilişkisi gayri resmi şekillerde devam etmektedir (Miş vd., 2016: 48).

Başbakan, başkanın yardımcısı konumundadır. Başbakan, Başkan tarafından atanır, ancak bu atama kararını Millet Meclisi'nin onaylaması gerekmektedir (Güney Kore Cumhuriyeti Anayasası, Md.86/1). Başbakan ve bakanlar başkanın emir ve talimatlarına göre hareket ederler. Başbakan ve bakanlar doğrudan Başkana karşı sorumlu oldukları için, Başkanın iradesinden bağımsız hareket edemezler. Bu nedenle başbakan ve bakanlar görevlerini başkana bağlı bir şekilde ve yürütme faaliyetlerini Başkanın politikalarına ve kanunlara uygun olarak yerine getirmek zorundadırlar. Yaptıkları işlem ve eylemlerden de Başkana karşı siyasi olarak sorumludurlar. Bakanlar teknokrat özelliklere sahiptir (Küçük, 2019).

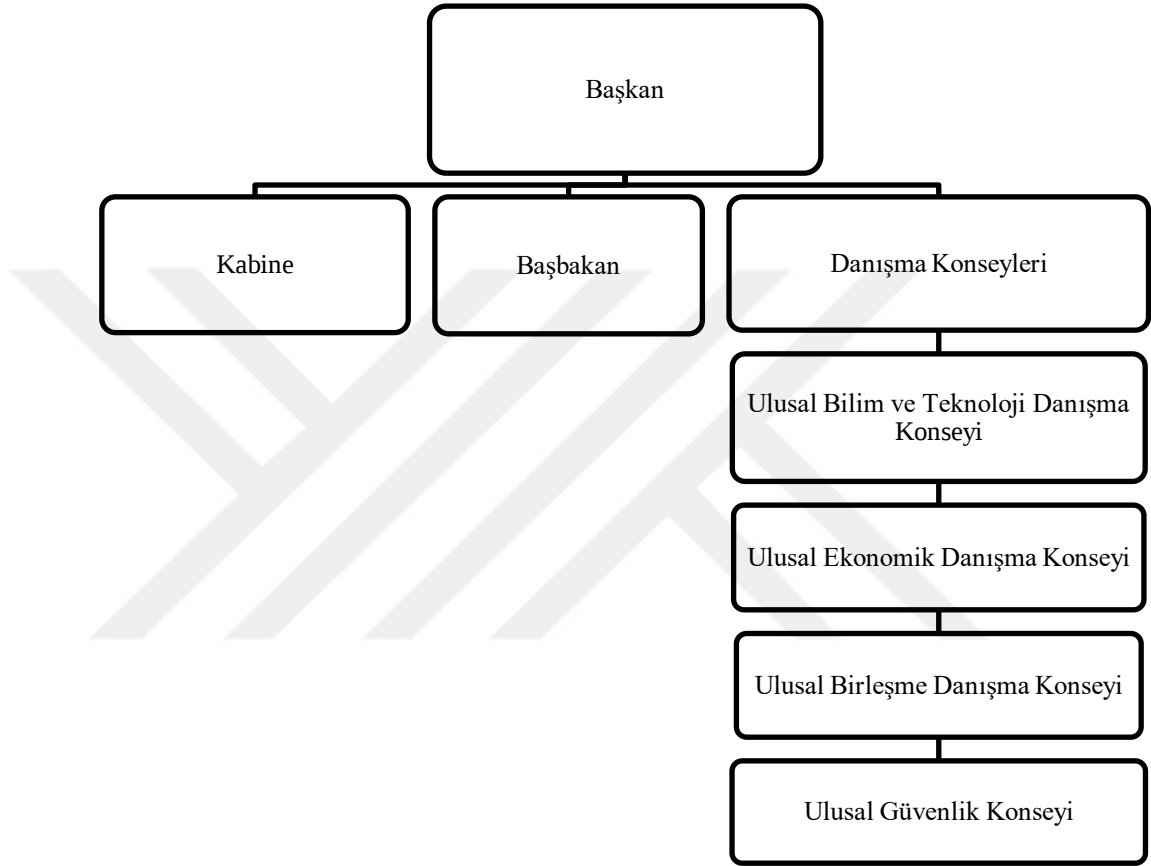
Güney Kore Cumhuriyeti'nde kamu politikası süreçlerinde başkana danışmanlık yapan iki farklı yapı bulunmaktadır. Danışma konseyleri başkan tarafından atanan alanında uzman olan kişilerden oluşmaktadır ve bu yapı başkanın bilgi ve uzman kaynağıdır. Hükümet Politikaları Koordinasyon Ofisi olarak bilinen danışma kurulları niteliğindeki yapı ise kamu politikalarının koordinasyonu noktasında öne çıkmaktadır.

2.2.3.1. Güney Kore Cumhuriyeti'nde Danışma Konseyleri

Güney Kore Cumhuriyeti'nde Başkana ilgili alanda kamu politika oluşturulmasında tavsiye ve önerilerde bulunan dört danışma konseyi bulunmaktadır. Ulusal Bilim ve Teknoloji Danışma Konseyi, Ulusal Ekonomik Danışma Konseyi, Ulusal Birleşme Danışma Konseyi ve Ulusal Güvenlik Konseyi anayasada düzenlenmiş başkana tavsiyede bulunan danışma

⁴ Strateji ve Finans Bakanı konumundadır.

konseyleridir. Konsey üyeliği, ulusal ve kamu yararı için gerçekleştirilen onursal bir görevdir. Konsey üyeleri yerel temsilcileri siyasi partiler, kuruluşlar, büyük sosyal gruplar ve denizaşırı Kore topluluklarının temsilcileri arasından başkan tarafından atanır. Başkan konseylerin başkanı olup, toplantılara da başkanlık etmektedir.



Şekil 3. Güney Kore Yürütme Organizasyonu

Kaynak: (URL 11)

Güney Kore Cumhuriyeti Anayasasının 127. maddesine göre devlet, bilim ve teknolojideki yenilikler ve bilgi ve insan gücünün geliştirilmesi yoluyla ulusal ekonominin gelişmesi için çabalar. Başkan bu amaca ulaşmak için gerekli bir danışma organı kurabilir. Ulusal Bilim ve Teknoloji Danışma Konseyi'nin kurulduğu 15339 sayılı Ulusal Bilim ve Teknoloji Danışma Konseyi Yasası'nın amacı, anayasada belirtildiği üzere bilim ve teknolojinin yenilenmesi için Ulusal Bilim ve Teknoloji Danışma Konseyini kurmak, konseyin teşkilatını ve işlevleri ile ilgili gerekli hususları belirlemektir. Ulusal Bilim ve Teknoloji Danışma

Konseyi, Anayasada belirtilen bilim ve teknoloji sektöründeki en yüksek başkanlık danışma organı olarak 1991 yılında kurulmuştur.

Ulusal Bilim ve Teknoloji Danışma Konseyi Yasası'nın 2. maddesinde yer aldığı üzere konseyin görevleri şunlardır:

- Bilim ve teknolojinin gelişmesi için inovasyon yöntemleri için tavsiyelerde bulunmak,
- Toplumun ve ekonominin gelişmesinde önemli rol oynar,
- Tavsiyelerin uygulanabilir olması için politikalar üzerinde düşünmek ve
- Bunların doğru bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını incelemekle görevlidir.

Ulusal bilim ve teknolojinin yeniliği için bir Başkanlık danışma organı olan Ulusal Bilim ve Teknoloji Danışma Konseyi, insan odaklı bilim ve teknolojiyi geliştirmeyi hedeflemektedir. Konseyin başkanı ve başkan yardımcısı dâhil olmak üzere 30'dan az üyesi bulunmaktadır. Konseyin üyeleri sivil ve hükümet üyeleri olarak iki gruba ayrılmıştır. Sivil üyeler bilim ve teknoloji, siyaset, ekonomi, toplum, kültür konularında geniş tecrübe ve uzmanlığa sahip kişiler arasından bir yıllığına başkan tarafından atanmaktadır. Hükümet üyeleri ise Başkanlık Kararnamesi ile kararlaştırılan Merkezi İdari Ajans başkanı ve siyasi hizmetteki bilim ve teknoloji işlerinden sorumlu kamu görevlilerinden⁵ oluşmaktadır (URL 13).

Konsey, ulusal bilim ve teknoloji politikaları ile ilgili olarak karar vermenin etkinliğini artırarak ulusal bilim teknolojisindeki yenilikleri destekleme noktasında politika danışmanlığı faaliyetlerini üstlenmiştir. Bunların yanında vatandaşlarının refahını artırmak için afet ve güvenlik konularında tedbirler almak, dezavantajlı grupların korunması ve sosyal azınlıkların yaşam kalitesinin artırılması konusunda bilim ve teknolojileri politikaları ile ilgili tavsiyelerde bulunmak da konseyin görevleri arasında yer almaktadır.

Anayasanın 93. maddesi gereğince ulusal ekonominin gelişmesi için önemli politikaların oluşturulması konusunda Başkanın tavsiye ihtiyacına hizmet etmek

⁵ Strateji ve Maliye Bakanı, Eğitim Bakanı, Bilim ve BİT, Ticaret, Sanayi ve Enerji Bakanı, KOBİ ve Başlangıç Bakanı, Cumhurbaşkanlığı Sekreteri.

için bir Ulusal Ekonomik Danışma Konseyi kurulabilir. Bu doğrultuda 1999 yılında Ulusal Ekonomik Danışma Konseyi Yasası kabul edilerek konsey kurulmuştur.

Ulusal Ekonomik Danışma Konseyi'nin işlevleri şu şekildedir (Ulusal Ekonomik Danışma Yasası, Md. 2):

- Başkana politika önerilerinde bulunma
- Ulusal ekonominin gelişmesi için stratejiler ve ana politika yönleri belirleme
- Kamu refah sisteminin güçlendirilmesi ve dengeli gelişimi için politikalar oluşturma ve kurumları iyileştirme
- Ulusal ekonomiyi potansiyel olarak etkileyebilecek önemli yerel ve uluslararası konulara politika yanıtları oluşturma
- Ulusal ekonominin gelişmesiyle ilgili diğer konuları ele almak

Ulusal Ekonomik Danışma Konseyi, kamu sektörü, özel kuruluşlar, araştırma enstitüleri uzmanlarından oluşan ekiplerle⁶ çalışmaktadır. Konsey üyeleri, Güney Kore başbakanı, başkan yardımcısı, atanmış ve belirlenmiş (designated) üyelerden oluşmaktadır. Konseyin ilgili olduğu alanda önde gelen resmi görevlilerden beş ya da daha az sayıda üye re'sen (İstihdam ve Çalışma Bakanı, Başkanlık Politika Şefi, Başkanın Ekonomi Danışmanı vb.); başkan tarafından gerekli uzmanlık ve deneyime sahip nitelikli adaylar arasından 30 veya daha az üye; çeşitli gündemler için özel uzmanlık gerektiğinde devlet kurumlarında ve devletin desteklediği araştırma merkezlerindeki personel arasından üyeler atanır (URL 14).

Ulusal Birleşme Danışma Konseyi, mevcut Güney Kore Cumhuriyeti Anayasası'nın 92. maddesi uyarınca 1980 yılında kurulmuş bir anayasal kurumdur. Ulusal Birleşme Danışma Konseyi, iki taraflı ve pan-ulusal düzeyde demokratik ve barışçıl birleşme politikaları oluşturmak ve uygulamak için kurulmuş bir başkanlık danışma organıdır. Ulusal Birleşme Danışma Konseyi Yasası'nın 2. maddesi'ne göre konseyin görevleri şunlardır:

⁶ Planlama ve Yönetim Ekibi, Makroekonomik Ekip, Refah Ekonomisi Ekibi, Yenilikçi Ekonomi Ekibi, Uluslararası Ekonomi Ekibi

- Güney Kore'de ve yabancı ülkelerde birleşme ile ilgili kamuoyunun görüşünü toplamak,
- Birleşmeye ilişkin ulusal mutabakatı toplamak,
- Ulusun birleşme konusundaki niyet ve kapasitesini Başkan'ın barışçıl birleşme politikalarına odaklamak.
- Başkanın barışçıl birleşme politikaları hakkında ve gerekli diğer konularda tavsiye vermek.

Konsey bu görevleri yerine getirerek, anavatanın demokratik ve barışçıl birleşmesi için politikaların hazırlanması ve yürütülmesine ilişkin başkana talep üzerine önerilerde bulunur ve başkanın tavsiye talebini yerine getirir. Konsey, vatandaşların talep ve isteklerini dikkate alarak öneri ve istişareleri güçlendirir. Güney Kore hükümetinin birleşme ve ülke ile ilgili politikaları hakkında toplumun her kesiminden gelen farklı görüşlerinin hükümet politikalarına yansıtılmasında Konsey aracı işlev görmektedir (URL 15).

Mevcut Güney Kore Cumhuriyeti Anayasası'nın 91. maddesi uyarınca oluşturulan Ulusal Güvenlik Konseyi, ulusal güvenlikle ilgili dış, askeri ve iç politikaların devlet konseyinde görüşülmeden önce belirlenmesi konusunda başkana tavsiyelerde bulunmak üzere kurulmuştur. Ulusal Güvenlik Konseyi'nin toplantılarına başkan başkanlık eder. Konseyin teşkilat, görev ve gerekli diğer hususları Kanunla belirlenir. Ulusal Güvenlik Konseyi, Başkan, Başbakan, Dışişleri Bakanı, Birleşme Bakanı, Milli Savunma Bakanı, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı ve Başkanlık Kararnamesi ile belirlenen üyelerden oluşur. Konsey, Başkanın dış politika, askeri politika ve ulusal güvenliğe ilişkin ulusal politikalarının oluşturulmasına ilişkin tavsiye taleplerine yanıt vermekle görevlidir (Ulusal Güvenlik Konseyi Yasası, 3. Md.).

2.2.3.2. Güney Kore Cumhuriyeti'nde Danışma Kurulları

Danışma kurulları resmi olarak Hükümet Politikaları Koordinasyon Ofisi (Office for Government Policy Coordination-PMO)'dir. İlk kez 1973 yılında kurulan İdari Koordinasyon Ofisi'nin adı, 1998 yılında Hükümet Politikaları Koordinasyon Ofisi olarak değiştirilmiştir (Choi vd., 2014: 63, 67). 2013 yılında,

2008 yılında Başbakanlık Ofisi altında birleştirilmiş olan sekreterlik ve politika koordinasyon ofisi ayrılmıştır. Koordinasyon işlevini sekreterlik işlevinden ayırarak başbakana üstün ve pratik politika koordinasyon gücü vermek amacıyla, Başbakan Sekreterliği (PMS) ve Hükümet Politikaları Koordinasyon Ofisi (PMO) olarak yeniden düzenlenmiştir (Woo, 2018: 111).

Güney Kore’de bu ofis yapıları ilk kurulduğunda bakanlık yardımcısı düzeyindeydi. Hükümet Politikaları Koordinasyon Ofisi olarak yeniden düzenlendiğinde politika koordinasyon fonksiyonunun daha da güçlendirildiğini gösterecek şekilde, bakanlık yardımcılığı seviyesinden bakanlık seviyesine yükseltilmiştir. Edinmiş olduğu deneyimi ve yükselen statüsü ile Hükümet Politikaları Koordinasyon Ofisi’nin koordinasyon işlevi daha aktif bir duruma getirilmiştir (Choi vd., 2004). Başkan bakan olarak kabul edilen PMO, Başbakana çeşitli görevlerde yardımcı olmanın yanında merkezi idari makamları yönetmek, düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. Güney Kore Cumhuriyeti Anayasası’nın 20. maddesinde, Hükümet Politikaları Koordinasyon Ofisi’nin rol ve sorumluluklarına şu şekilde yer verilmiştir:

- Her bir merkezi idari kurumun idari yönetimi ve denetimi,
- Temel ulusal politikaların koordinasyonu,
- Sosyal riskler, çatışmalar ve bekleyen sorunlarla ilgili politikaları yönetmek, analiz etmek ve değerlendirmek,
- Düzenleyici reformun uygulanması konusunda Başkana yardımcı olması,
- Başbakan tarafından özel olarak yetkilendirilen diğer görevleri yapmak.

Detaylı bir şekilde bakılacak olursa, Başbakanlığa bağlı merkezi idari makamları yönetmek, ayarlamak ve denetlemekten sorumlu çeşitli görevler; kilit ulusal politikaların planlanması ve ayarlanması; sosyal riskler, çatışmalar ve bekleyen sorunlarla ilgili politikaları yönetmek, analiz etmek ve değerlendirmek; düzenleyici reformun uygulanması ve başbakan tarafından özel olarak verilen diğer görevleri yapmak amacıyla Hükümet Politikaları Koordinasyon Ofisi kurulmuştur (URL 16).

Politika koordinasyonu konusunda yasal yetkiye sahip olan Hükümet Politikaları Koordinasyon Ofisi’nden sorumlu iki bakan yardımcısı bulunmaktadır. Birinci

bakan yardımcısı; üç ofiste genel yönetim, performans değerlendirme ve düzenleyici reformdan sorumludur. Bu ofisler Planlama ve Koordinasyon Ofisi, Hükümet Performans Değerlendirme Ofisi, Düzenleyici Reform Ofisi'dir. İkinci bakan yardımcısı ekonomik ve sosyal politikaların koordinasyonundan sorumludur. Bu kapsamdaki ofisler, Ekonomi Politikaları Koordinasyon Ofisi ve Sosyal Politika Koordinasyon Ofisi'dir. Ofisteki her başkan, daha uyumlu işbirliği hedefiyle ilgili bakanlıkların politikaları ile bir bütün olarak ilgilenir. Örneğin, endüstri, bilim veya KOBİ'lerle ilgili politikalar birlikte gruplandırılır (Woo, 2018: 111-113).

Güney Kore Cumhuriyeti'nde Başkanın Danışma Konseyleri'nin nasıl işlediğini anlamak amacıyla Hükümet Politikaları Koordinasyon Ofislerinden Planlama ve Koordinasyon Ofisi, Hükümet Performans Değerlendirme Ofisi, Düzenleyici Reform Ofisi, Ekonomi Politikaları Koordinasyon Ofisi ve Sosyal Politika Koordinasyon Ofisi'ne çalışmada yer verilmiştir (URL 17).

- Planlama ve Koordinasyon Ofisi, başkanın temel politikalarını planlar, koordine eder ve destekler. Bu ofis, dış işleri ve ulusal güvenlik politikalarını, Resmi Kalkınma Yardım politikalarını destekler ve koordine eder.
- Hükümet Performans Değerlendirme Ofisi, merkezi bakanlıklar tarafından kendi kendine değerlendirilen politika ve program performansını yönetir, denetler ve belirli politika ve programları değerlendirir.
- Düzenleyici Reform Ofisi, düzenleyici reformun kurumsal gelişimini değerlendirir ve yürütür. Ofis düzenleyici reform için OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development-Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü), APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation-Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği) ve diğer yabancı kuruluşlarla işbirliği yapar.
- Ekonomi Politikaları Koordinasyon Ofisi; finans, bilgi iletişim teknolojileri, ticaret, endüstri, enerji, tarım, toprak, altyapı, ulaşım, okyanuslar ve balıkçılık vb. ile ilgili merkezi hükümet kurumlarının politikalarını denetler ve koordine eder. Ekonomik risk yönetimi ve uyuşmazlık çözümü yürütür ve ekonomik konular için planlar oluşturur. Ekonomi politikasıyla ilgili devlet kurumlarının dâhil olduğu orta ve uzun vadeli planları yönetir.

- Sosyal Politika Koordinasyon Ofisi; sosyal refah, sağlık, eğitim, kültür, cinsiyet eşitliği, kamu güvenliği, evre, istihdam, gıda ve ilaç vb. ile ilgili merkezi hükümet kurumlarının politikalarını denetler ve koordine eder. Sosyal risk yönetimi ve uyuşmazlık çözümü yürütür ve sosyal sorunlar için planlar oluşturur. Sosyal politikayla ilgili devlet kurumlarının dâhil olduğu orta ve uzun vadeli planları yönetir.

Hükümet Politikaları Koordinasyon Ofisi, merkezi bakanlıklar arasında koordinasyon kapasitesine ve ayırt edici bir role sahiptir (Kim ve Choi, 2016: 16). Hükümet Politikaları Koordinasyon Ofisi'nin politika koordinasyonuna ilişkin yetkisi anayasada açıkça belirtilmiştir.

Güney Kore hkmetinde politika koordinasyonu rolüne sahip mevcut en yüksek organizasyon birimi, Başkanın başkanlık ettiği Devlet Konseyi'dir. Ancak politika koordinasyonundan münhasıran sorumlu ve bunu yapmak için yasal yetkiye sahip olan organizasyon birimi başbakanlıktır (Kim ve Jeong, 2017: 15). Başbakan, hkmette politika tutarlılığı ve uyumluluğu için denetleme yapmaktan ve koordinasyondan sorumludur. Başbakan, ortak ve kapsamlı koordinasyona ihtiyaç duyulan alanları desteklemek için Hükümet Politika Koordinasyon Ofisi'nden yararlanır. Bu nedenle Hükümet Politika Koordinasyon Ofisi olarak bilinen Başbakanlık Ofisi (PMO), kabine bakanlarını denetleme ve görevlendirme yetkisine sahip olan Başbakan altında konumlandırılmış ve bu ofis bakanlıklar arasında politika koordinasyonu sağlamaktadır.

PMO, kapsamlı ve sistematik bir şekilde bakanlıklar üzerinde politika koordinasyonundan sorumludur. PMO'nun arzulanan kapasitesi, bakanlıklar arasındaki anlaşmazlıklar üzerindeki temel konuları ve tartışmaları hızlı bir şekilde kavramak ve rasyonellik ve uygulanabilirliğe dayalı alternatifler önermektir (Choi vd., 2014: 15). Bu bağlamda PMO, 30 yıldan fazla sürede edindiği deneyimi, icracı bakanlıkların istenen idari politika hedeflerine yönelik işbirliği ve verimli yönetim sağlamak için oluşturulan profesyonel bir yapıdır (Woo, 2018: 114). Buradan anlaşılacağı üzere, PMO'nun başbakana yardımcı

olacağı birçok konu mevcut olmakla birlikte, Güney Kore’de bu yapının en öne çıkan fonksiyonu politika koordinasyonudur.

Politika koordinasyonu, “bakanlıkların farklı görüşlerini rasyonel olarak koordine ederek ve politika zamanlamasının ince ayarını yaparak, politika hedefine ve kamu yararına başarılı bir şekilde ulaşmak için dengeyi koruma süreci” olarak tanımlanmaktadır (Woo, 2018: 116). Politika koordinasyonu, hükümetin ve toplumun ötesinde verimliliği artırmayı amaçlamaktadır. Ancak tutarsızlık bakanlar ile politikaların farklı amaç ve gereksinimlere sahip olduğu bir durumu ifade eder. Her bakanlığın kendi çıkarını maksimize etmek için düzenleyici reform araması durumunda bu bir toplu eylem sorununa dönüşebilir. Bunun yanında iki bakanlığın aynı görevi yerine getirmekten sorumlu olması da hiçbirinin görevi gerektiği gibi yerine getirememesine neden olabilir (Peters, 1998).

Güney Kore’de Hükümet Koordinasyon Ofisi’nin en önemli fonksiyonunu oluşturan koordinasyon sürecini Woo genel olarak şu şekilde ifade etmiştir (2018: 116):

1. adım (kendi paydaşları tarafından): bakanlık diğer bakanlıklardan görüş toplayacak ve anlaşmazlık olduğunda koordine etmeye çalışacaktır.
2. adım (ana politikaların bakan tarafından): paydaşlar tarafından koordinasyonun mümkün olmadığı durumlarda, bakanlık koordine edecektir (örneğin, ekonomi politikaları için koordinasyondan Maliye ve Ekonomi Bakanlığı sorumludur).
3. adım (Hükümet Koordinasyon Ofisi tarafından): bakanların koordinasyonu başarısız olduğunda veya çok çeşitli bakanlıklarla ilgili olduğunda, Hükümet Koordinasyon Ofisi bunu doğrudan ele alacaktır. Acil bir durumda, 3. adıma atlanabilmektedir.

Politika analizi ve değerlendirme işlevi aynı zamanda Hükümet Politikaları Koordinasyon Ofisi’nin farklı bakanlıkların kesişen politika konularını değerlendirmesine ve karşılaştırmasına olanak tanır. Politika sorunu, daha karmaşık ve çeşitli yönlerle dönüşürken, genişleyen halk katılımı yukarıdan

aşağıya karar vermeyi azaltarak, politika koordinasyonunun önemini artırmaktadır.

Bakanlıklar arasındaki farklı duruşları koordine etme görevi olan PMO, birden fazla bakanlığı içeren temel düzenlemeleri yapmakla sorumludur. PMO ve bakanlıklar, sonuçta ortaya çıkan etkilerine ve önemine göre sistematik görev tayini yoluyla düzenleyici reformu gerçekleştirme konusunda rekabet içindedirler (Kim ve Choi, 2016: 22). Bu nedenle PMO'nun organizasyon yapısı, tüm bakanlıklar arasında bağlantılara sahip olacak şekilde düzenlenmiştir. Bu şekilde, PMO her bakanlığın temel politikalarını izleyebilir ve objektif bir duruş sergileyerek çatışmalara aracılık edebilir. Bu düzenleme aynı zamanda ulusal işlerin tutarlılığını ve bütünlüğünü de korur. PMO'nun bakanlıklar arasındaki çatışmalarda tarafsız ve objektif bir duruş sergileyerek, arabuluculuk yapması beklenir. Bu beklenti, PMO'nun belirli bir politika alanıyla hiçbir bağı olmamasının yanı sıra, hükümet nezdinde sahip olduğu koordinasyon işlevinden kaynaklanmaktadır. Bu koşullar göz önüne alındığında, PMO personelinin geniş bakış açısına sahip olması, çabuk öğrenmesi ve stratejik düşünebilmesi gerekir. Bunların yanında PMO personeli, sorumlu bakanlıklara kıyasla düzenlemeleri ele alma konusunda tarafsız konumda bulunsa da, uzmanlıkları önemlidir. Bu nedenle Başkanın, PMO'ya reform geliştirme kapasitesine sahip kalifiye personel ve uzmanları ataması önemlidir (Choi vd., 2014: 70, 71, 130).

Park (2000) yaptığı çalışmada bakan ve bakan yardımcılar arasındaki uyuşmazlıkların nedenleri olarak, politika oryantasyonundaki tutarsızlık ve bakanlıklar arasındaki öncelikler; yinelenen işlevler ve belirsiz iş alanları; bakanlıklar arasındaki alternatifler hakkındaki farklı görüşler; iletişim engellerini saymıştır. Politika çatışmalarının çözümü olarak politika koordinasyonunun gerekli olduğunu öne sürmektedir. Peters (2013: 569), koordinasyon için daha iyi politika ve yönetim üretebilecek personelin varlığının hükümet için önemli olduğunu vurgulamaktadır. Böylece hiyerarşik otorite kullanmadan, hükümet sisteminde yer alan geleneksel hiyerarşik yapıya alternatif olarak oluşturulan kuruluşlar aracılığıyla politika koordinasyonunu yani politika tutarlılığı, entegrasyonu ve işbirliğini sağlamak önem kazanmaktadır.

Bazı durumlarda, bakanlıklar arasında ciddi anlaşmazlıklar ortaya çıktığında, Başbakan'ın müdahale etmesi istenebilir. İlgili bakanlık PMO'ya rapor verir ve ondan tavsiye isteyebilir.İlgili bakanlık, PMO'nun tavsiye ve görüşlerini diğer ilgili bakanlıklarla müzakere sürecine uygulayabilmek umuduyla kilit konuları PMO'ya önceden bildirir (Choi vd., 2014: 72).

Güney Kore'de, Hükümet Politika Koordinasyon Ofisi sivil uzmanlar tarafından yönetilmekle birlikte, Başkan veya Başbakan'ın idari yetkisini kullanabilmektedir. Bu, bakanlıkların ve yerleşik menfaatlerin direnişini aşmanın bir yoludur. Bu yöntem aynı zamanda en yüksek politika yapıcıyı, sivil uzmanlarla istişare veya görüşme yoluyla esnek ve gayri resmi bir şekilde fikir edinebilmesi için teşvik edici olmaktadır. Ayrıca PMO, bakanlıkları rasyonel tartışmalara ve argümanlara dayalı yatay ilişkiler şeklinde koordine edebilme avantajına sahiptir. Böylece bakanlıklar arasında işbirliğini teşvik eder. PMO'nun perspektifi, ilgili alanların kapsamı her bakanlıktan çok daha geniş ve geneldir. Personeli için bakanlıklar arasındaki sorunları ve tartışmaları hızlı bir şekilde anlamak ve mantıklı ve uygulanabilir uygun alternatifler önermek zorunludur. PMO personeli, bu tür kapasiteleri teşvik ederek politika koordinasyonu üzerinde çalışmalarını yürütmektedir (Choi vd., 2014).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE SİYASET-BÜROKRASİ İLİŞKİSİ

Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçişle birlikte imparatorluk bürokrasisinin biçimsel yönü, yönetim gelenekleri, birçok kurum ve siyasal kültür de Cumhuriyet’e intikal etmiştir. Osmanlı bürokrasisinin yapı ve işleyişle ilgili unsurları 1839 yılında ilan edilen Gülhane Hattı Hümayunu ile yeniden biçimlenmiştir. Özellikle II. Mahmut döneminin son yılları ve Tanzimat döneminde Osmanlı bürokrasisinin yeniden yapılanması gerçekleşmiştir (Eryılmaz, 2010: 133). Günümüzdeki bürokratik yapıları ve sorunları anlamak için Osmanlı’dan Cumhuriyet’e intikal eden bürokrasinin biçimsel yönünün ve yönetim kültürünün öncelikle ele alınması gerekmektedir. Bu nedenle çalışmada siyaset ve bürokrasi ilişkisi Osmanlı döneminden başlanarak günümüze kadar incelenmiştir.

3.1. OSMANLI’DA SİYASET VE BÜROKRASİ İLİŞKİSİ

Osmanlı devletinin temelinde, zengin dini gruplar mozağini, aşiret birliklerini, etnik unsurları ve şehirleri tek bir çatı altında teşkilatlandırmayı başaran bir merkez bulunmaktaydı. Bu, güçlü merkezi yönetim mekanizmasından kaynaklanmaktaydı. Osmanlı, idaresini bürokratik sistem sayesinde ayakta tutabilmiştir. Bu merkezi bürokrasinin temelleri, ulema sınıfının yetiştiği ve yönettiği dini eğitim sistemi ile Enderun’a alınan ve buradan da askeri ve idari görevlere gelmeyi sağlayan memurluk sistemine dayanmaktaydı (Eryılmaz,

2018: 301; Mardin, 2018: 109). Osmanlı bürokrasisinde görev yapan memurlar “İlmiye”, “Mülkiye”, “Seyfiye” ve “Kalemiye” olarak dört sınıfa ayrılmıştır⁷.

Özellikleri dikkate alındığında Osmanlı bürokrasisi üç dönem olarak ele alınabilir. İlk dönem henüz gelişmiş bir devlet teşkilat yapısının olmadığı Fatih Sultan Mehmet dönemine kadar olan süreyi kapsamaktadır. Gelişmiş bir devlet teşkilatının olmaması memur ve daire sayısının az olması durumuna neden olmuştur. Bu dönemde millet, ordu ve halk bir bütün olarak askerî bir yapıyı oluşturuyor ve devleti birlikte yönetiyordu. İkinci dönem Fatih Sultan Mehmet (1451-1481) ile başlayıp 16. yüzyılın ikinci yarısına kadar devam etmektedir. Bu dönemde merkezileşme ve kurumsallaşmanın oluşmaya başladığı görülmektedir. Fatih Sultan Mehmet devlet teşkilatını oluşturmak amacıyla kanunlar, nizamlar koymuştur. Bu dönemde merkezi birçok kurum ve daire oluşturulması nedeniyle memur sayısında da artış yaşanmıştır. 17. yüzyıla kadar sayı ve önem itibarıyla gelişme göstererek bürokraside ağırlığını artıran kalemiye sınıfı, askerî ve dini bürokrasinin yanında bu dönemde ortaya çıkmıştır. Devlet yönetiminde devşirmelerden yetişen büyük paşalar ve geniş personele sahip vezirler, aşiret önderleri ve beylerin yerini almıştır (Özdemir, 2001: 39-40). Üçüncü dönem ise, devletin kurumsallaşma yapısının 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren değişime uğradığı ve profesyonel bürokrasinin gelişmeye başladığı süreci kapsamaktadır (Heper, 2015: 62).

Osmanlı bürokrasisi genel hatlarıyla üç dönem olarak bu şekilde sınıflandırılmakla birlikte padişah memur ilişkisi altın çağda sadık kullar⁸ olarak tanımlanmakta ve Tanzimat dönemi ile birlikte memurlar padişahın kulu olmaktan çıkmıştır. Klasik Osmanlı yönetim biçimi için kullanılan “hane halkı” benzetmesi hane halkının (memurların) hane reisi (padişah) ile olan ilişkisini anlatmak için önemlidir. Memurların, kendilerini padişahın uzantısı olarak algılamakla birlikte onların kendilerini gözü kapalı padişahın emrettiği ve

⁷ “İlmiye; din, yargı, eğitim ve belediye hizmetlerinde çalışan memurlardan oluşmaktaydı. Kadılar, naipler, imamlar, müderrisler, müftüler ve kazaskerler ilmiye sınıfına mensuptu. Mülkiye sınıfı; Sadrazam, Vezir, Beylerbeyi ve Sancakbeyi gibi üst düzeydeki kamu yöneticilerini kapsamaktaydı. Bu sınıf mensupları, dünyanın en eski yönetici okullarından biri olan Enderun’da yetiştirilirdi. Seyfiye sınıfı; kumanda heyeti dışında kalan askerî personeli içermekteydi. Kalemiye ise; devletin kayıt ve yazışma işlerini yürüten katiplerden meydana gelmekteydi. Kalemiye mensupları saray hizmetinde bürokraside çalışmaktaydı.” (Eryılmaz, 2018: 301).

⁸Klasik dönemde resmi görevliler, yönetici olarak geniş iktidara sahip olmakla birlikte kul statüleri nedeniyle özel yönetim yasalarına bağlıydılar. Bu da onların Müslüman halkın medeni haklarından yoksun olması anlamına gelmekteydi (Mardin, 2017: 42).

düşündüğü her şeyi yerine getirmeye adanmıştı gerekmektedir. Bu dönemde liyakat, memurların gözü kapalı padişaha sadık olması anlamına gelmekteydi. Halkla olan ilişkilerinde memurlar padişahın eli ve ayağı olarak birer mini padişah görevi görürdü (Heper, 2015: 60-61). Mutlak iktidarını sürdürebilmek için padişahın emirlerinin dışına çıkmayacak memurlara ihtiyacı vardı. Padişahın iradesi ve onun tarafından görevlendirilmeleri memurların sahip olduğu yetkilerin tek kaynağıydı (İnalçık, 1954: 113). Bu dönemde kul sistemi içerisinde yönetici sınıfın yetiştirildiği Enderun mektebi, önemli bir kurumdu. Bu okul yönetim kademesine önemli kişiler yetiştirmiştir (Güler, 2015: 319).

Gerileme Dönemi'nde, Osmanlı bürokratları padişahın sadık kulu olmaktan çıkmış, dolayısıyla hane halkı sembolizması geçerliliğini yitirmiştir. Devletin artık padişahın kişiliğinde yapılanmaması nedeniyle padişahın şahsına değil, işgal ettiği mevkiye değer atfedildi (Berkes, 2020: 172-175). Nitekim bu dönemde devlet ve padişah özdeşliği bürokratik algılama bakımından sona ermiştir (Öztürk, 2017: 293). Bu dönemdeki bürokratlar kendilerini padişahın değil, devletin hizmetkârları olarak görmeye başlamıştır. Ayrıca, padişahlar artık devlet adına tahttan indirilebilmiştir. Devlet ise nizam sağlamakla görevli olmuştur (Heper, 2015: 70).

Klasik dönemi takip eden iki yüz yıllık süre bürokrasinin yolsuzluk ve rüşvet nedeniyle bozulma, gevşeme ve arayış dönemi olarak bilinir (Güler, 2015: 312). Gerilemeyle birlikte memurlar kendi toplumlarını talan eden bir kitleye dönüşmüştür (Mardin, 2017: 47). İnalçık (1972: 342), memurların bu durumunu, “bütün devlet pozisyonları, devlet tarafından verilen yetkiyi kullanan tüm kamu birimleri, kişisel kazanç için birer araç haline geldi.” şeklinde ifade etmiştir.

Osmanlı Devleti'nin gerilemesine neden olan yönetim sistemindeki bozulmanın çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bu sebepler Osmanlı'nın, dönemin iç ve dış ekonomik değişimlerini okuyamaması, sosyal tabakaların klasik düzendeki ahenginin bozulması, tımar sisteminden iltizam sistemine geçiş, askeri başarısızlıklar ve askeri harcamaların hazineye getirdiği yük ile yönetim yapı ve görevlerinde giderek artan gevşeme ve bozulmalar şeklinde somutlaşmaktadır (Güler, 2015: 319-320). 16. yüzyıldan itibaren başlayan gerilemeyi önlemek

amacıyla yapılan çalışmalar sonuç vermeyince 18. yüzyılda Avrupa'ya yönelme ihtiyacı oluştu. Böylece Osmanlı, Batı'dan önce askeri eğitim, teknik ve üniforma, daha sonra bir takım kurum ve yasalar almaya başladı (Eryılmaz, 2018: 302).

III. Selim (1761-1808), gerileme döneminde kamu yönetimi alanındaki aksaklıkları farketmiş ancak padişahın tek başına bu sorunların üstesinden gelmesi mümkün değildi. III. Selim zamanında yapılan ıslahatlar, başlangıç olması bakımından önemli olmakla birlikte istenilen sonucu vermedi. III. Selim'den sonra tahta çıkan II. Mahmut, III. Selim'in gerçekleştirmek isteyip gerçekleştiremediği reformları yapmaya başlamıştır (Eryılmaz, 2017). II. Mahmut döneminde (1808-1839) yönetim alanında önemli gelişmeler yaşandı. II. Mahmut, merkeziyetçi monarşiyi sağlamak için reformlar gerçekleştirerek modern Türkiye'deki kurumların temelini atmaktaydı (Ortaylı, 2017: 362). Bugünkü anlamda bakanlıkların kurulmaya başlaması, Yeniçerilerin ortadan kaldırılması, rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele, memurlara nakdi olarak maaş bağlanması, şeyhülislamın bakanlar kuruluna katılması ve dolayısıyla siyasi bir sorumluluk üstlenmesi, vakıfların devletin yakın denetimine alınması, II. Mahmut döneminde gerçekleştirilmiş reformlardır (Eryılmaz, 2010: 133).

Osmanlı devletinin gerileme dönemi boyunca, yükselme döneminde sahip olduğu kurumsallaşma biçimini yeniden oluşturmak amacıyla 18. yüzyılda Batı ile başlayan etkileşimler neticesinde 19.yüzyılın başında önce askeri sonrasında idari kurumlarda ıslahat yapılmaya başlanmıştır. Tanzimat Fermanı (1839) ve Islahat Fermanı⁹(1856) bu dönemin önemli reform belgeleridir (Heper, 1977: 64).

1839 Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile başlayıp 1876 Kanun-i Esasi ilanına kadar olan süreyi kapsayan Tanzimat Dönemi'nde (Nohutçu, 2018: 22), Osmanlı'nın temel hedefi Ahmet Cevdet Paşa'nın deyişiyle “devleti muntazama”nın (düzenli devlet) kurulmasıydı (Erdoğan, 2016: 19). Nitekim, Tanzimat, Türk siyasi, idari, iktisadi ve içtimai hayatında toptan bir değişmeyi ve yeniden

⁹ Islahat Fermanı bazı ilavelerle Tanzimat Fermanı'nın ikinci bir aşaması görünümündedir. Islahat Fermanı ile Müslim-gayr-i Müslim eşitliğini sağlamak amacıyla gayrimüslimlerin hakları genişletilmiştir (Nohutçu, 2019: 24). Islahat Fermanı, o zamana kadar “millet-i hakime” olan Müslümanlardan imtiyazlı durumu kaldırarak, din farkı olmaksızın bir “Osmanlı” vatandaşlığı kurmaya çalışıyordu (Mardin, 2018: 14).

yapılanmayı ifade etmektedir. Düzenleme anlamına gelen Tanzimat kelimesi ile kanun koyma yetkisinin Allah’a ait olduğunu düşünen ulemanın, yapılan ıslahat çalışmasını ifade etmesi uygun görülmüştür (Eryılmaz, 2017: 97-98). Ortaylı ise Tanzimat kavramına sözlüğe bakarak değil, o dönemin kullanımına bakarak anlam verilmesi gerektiğini vurgulamakla birlikte Tanzimatın sadece bir yeniden düzenleme olmayıp, bütün bir devrin ve hayatın yeniden düzenlenmesi olduğunu ve asıl önemlisi kanunlaştırma anlamına geldiğini söylemektedir. Tanzimat, kanun koyma, nizamname çıkarma dönemidir. Bu dönemin ruhunu Ortaylı, “idarenin bütün işlemlerinin yazılı ve belirli kanunlara, nizamnamelere göre yapılmasının sağlanması olarak” ifade etmektedir. İdareciler hazırlanan bu kanun ve nizamnamelere uygun olarak halkı yönetmek zorunda olup kanun dışında idarecinin yetkili olmaması bu dönemin belirgin özelliği olarak öne çıkmaktadır. Bu bağlamda Tanzimat döneminde devletin kanun devleti olduğu söylenir (Ortaylı, 2017: 473- 475).

3 Kasım 1839’da Gülhane Hatt-ı Hümayun¹⁰ (Tanzimat Fermanı)’un ilan edilmesi ile başlayan dönemin reformları, II. Mahmut’un reform programları ile aynı alanları kapsamaması nedeniyle bunların II. Mahmut politikalarının bir devamı niteliğinde olduğu söylenebilir. Bu alanlar, ordu, merkez, bürokrasi, taşra yönetimi, vergilendirme, eğitim ve haberleşmedir. Bu dönemde II. Mahmut döneminden farklı olarak adli reforma ve istişari usullere çok daha fazla ağırlık verilmekteydi. Tanzimat döneminde ilan edilen idari ve adli reformların en önemli dürtülerinden biri dış baskı olmakla birlikte bu reformları sadece dış baskıya bağlamak yanlış olacaktır. Dış müdahaleyi önlemek amacıyla bu reformlardan faydalanılmıştı, ama bunlar aynı zamanda devleti kurtarmanın tek yolunun Avrupalı tarzda reformları başlatmak olduğu düşüncesinin sonuçlarıydı (Zürcher, 2019: 70-76).

Tanzimat’ın yönetici kadrosu “Kalemiye sınıfı”na mensuptu, yani bürokrasinin içinden yetişen kişilerden oluşmaktaydı. Bunlar, devletin kurtuluşunu güçlü ve merkeziyetçi bir yönetimde görmekteydi. Yönetimin yeniden yapılanmasında

¹⁰ Gülhane Hatt-ı Hümayun dört temel reform vaadinde bulunuyordu (Zürcher, 2019: 70; Nohutçu, 2018: 22-23):

- Sultanın tebaasının can, namus ve malının güvence altına alınması,
- İltizam sisteminin yerini alacak muntazam bir vergilendirme sistemi,
- Zorunlu askerlik sistemi,
- Hangi dilden olursa olsun bütün tebaa için yasa önünde eşitlik

idari ve mali merkeziyetçilik esas alınmıştır (Eryılmaz, 2018: 303). Maliye’de ıslahat, Tanzimat’ın temelini teşkil etmekteydi. İdari sahada yapılan ıslahatlar daha ziyade mali merkeziyetçilik sistemini uygulamak için birer vasıta olarak kullanılmıştır (İnalcık, 2020: 175). Bu bağlamda Tanzimat dönemi yönetim sisteminde merkezi düzeyde görülen esas gelişme, gereksiz elemanların tasfiyesi yolu ile verimliliğin artırılması ve uzmanlaşmaya gidilmesi konularında yürütülen çalışmalardı. Bu çalışmalar sayesinde aşamalı olarak bugünkü tarzda bir dizi bakanlık ve idare heyeti kuruldu. Bu dönemde hükümetin güç merkezi saraydan Babıâli (Bakanlar Kurulu)’ye yani bürokratlara geçti (Zürcher, 2019: 77). Böylece asker ve sivil memurlar önemli ölçüde siyasal güce kavuşmuştur. Ülkedeki yönetim, Sultan’dan bürokratlara geçmekle birlikte kalemlerden veya mekteplerden yetişen yeni yönetici kadro yönetimde ulemanın önüne geçmiştir. Daha önce de bahsedildiği gibi Tanzimat, kalemiyeye mensup bürokratların eseri idi (Eryılmaz, 2010: 134).

Tanzimat Dönemi’nde, Hariciye Nezareti güçlendi ve yönetimde hâkim bir konuma geldi. Tanzimat’ın önde gelen devlet adamları olan Reşit Paşa ve onun yetiştirdiği Ali ve Fuat Paşalar neredeyse bütün Tanzimat dönemi boyunca Hariciye Nezaretini ellerinde tutmuşlardı. Hariciye Nezareti sadece dış işlerini yönetmiyor, ayrıca idari, adli ve eğitime yönelik reformların hazırlanmasına ön ayak oluyordu. Yeni nezaretlerin oluşturulmasının yanında yeni tedbirlerin ve yeni yasaların hazırlanmasına bakanlıklara yardımcı olması amacıyla merkezde danışma meclisleri ve kurulları sistemi geliştirildi (Zürcher, 2019: 77-78). Bu dönemde merkezi yönetimin güçlendirilerek Sultan’ın müdahale imkânlarını en aza indirip bürokrasinin ülkenin her alanında daha etkin bir konuma getirilmesi amaçlanmıştır. Kural olarak padişahın siyaset yapımında sorumluluğu devam etmekle birlikte yasa yapımından uygulanmasına kadar güç, Meclis-i Ahkâmı-ı Adliye’ye yani bu tür yapıların başındaki bürokratların eline geçmiştir (Lewis, 2007: 99, 114; Öztürk, 2017: 292).

II. Mahmut döneminin son yılları ve Tanzimat döneminde Osmanlı kurumları yeniden yapılandırılmaya çalışılmıştır. Bu süreçte eyaletten, Fransız usulü il yönetimine geçildi, belediyeler, il özel idareleri, Sayıştay ve Danıştay gibi temel kurumlar oluşturuldu, memurlar padişahın otoritesi karşısında mal, can ve onur

bakımından güvence altına alındı. Nitekim bunlar, Tanzimat döneminin ürünü olup, aynı zamanda bürokrasinin modernize edilmesi ve güçlendirilmesini sağlayan yeniliklerdir. Can ve mal güvenliği bürokratlara siyasi otorite karşısında endişesiz yaşam ve hizmet imkânı sağladı (Eryılmaz, 2010: 133-134). Ayrıca özellikle müsadere usulü, rütbelerin düşürülmesi ve geri alınması, sürgüne gönderme gibi uygulamalar bürokrasiyi padişah otoritesine bağımlı kılmaktaydı. Gerçekleştirilen yeni düzenlemelerle bürokratlar padişaha karşı yasal güvencelere kavuştu. Bu düzenlemelerle personel sisteminin yani Osmanlı bürokrasisinin temelleri de atıldı (Yalçındağ, 1970: 46). Bunların yanında sivil ve askeri bürokrasiye eleman yetiştiren okulların birçoğu Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde açılmıştır. Bürokratik mevkiler için nitelikli eleman yetiştirmek amacıyla 1859 yılında açılan Mekteb-i mülkiye, üst düzey yönetici ve bürokrat kadrosunun yetiştirilmesine ve dolayısıyla kamu bürokrasisinin güçlendirilmesine kaynaklık etmiştir. Bu gelişme saray egemenliğinin azaltılmasına ve iktidarın merkezinin Babiâli'ye geri getirilmesine katkı sunmuştur. Tanzimat'ta mali ve mülki yönetim alanındaki merkezîyetçilik artmıştır (Erdoğan, 2016: 29; Eryılmaz, 2010: 133-134; Lewis, 2007: 99, 126). İncalcık, Tanzimat hareketini devletin kurtuluşunu merkezîyetçi ve güçlü bir idarede gören, devlet yetkilerinin ıslahatçı bürokratların elinde olması gerektiğine inanan askeri-sivil bürokratların girişimi olarak görmektedir (Yalçındağ, 1970: 48).

Tanzimat Dönemi, II. Abdülhamit'in tahta çıktığı ve aynı zamanda I. Meşrutiyet'in ilan edildiği 1876 yılında sona ermiştir. I. Meşrutiyet Dönemi, 1876 Kanuni Esasi'nin ilanı ile başlayıp, 1878 Meclis-i Umumi'nin tatil edilmesine kadar geçen süreyi kapsar. I. Meşrutiyet Dönemi, Osmanlı Devleti'nin anayasalı ve meclisli dönemidir. Bu, padişahın devleti anayasa hükümlerine göre yöneteceği ve yönetirken de kendisinin tek erk olmadığı, gücü meclisle paylaştığı anlamına gelmektedir. Bu bağlamda ilk anayasa olan Kanuni Esasi, 23 Aralık 1876 tarihinde Abdülhamit tarafından onaylanıp ilan edilmiştir (Nohutçu, 2019: 25). 1876 Anayasası egemenliğin millete ait olduğu ilkesini getirmemiştir. En üstün siyasi ve dini yetkiler padişaha ait olmaya devam etmiş olup yasama organı üzerinde Padişaha çok geniş yetkiler tanınmıştır. Nitekim

anayasanın ilanıyla meşruti rejime geçilmiş, ancak anayasa padişahı gerçek anlamda sınırlandırmamıştır (Öztürk, 2017: 299). Sistemin merkezinin padişah olmaya devam etmesi nedeniyle Kanuni Esasi, gerçek bir meşrutiyete geçişi değil, ama mutlak monarşiden çıkışı ifade ettiği söylenebilir (Tanör, 2016: 132). Ancak bu dönem kısa sürmüş ve meclis açıldıktan iki yıl sonra tatil edilmiştir (Uygun, 1996: 14). Meclisi süresiz tatil eden II. Abdülhamit, tekrar eski idare tarzına dönerek otoriter kişisel yönetimini sürdürmüştür (Karpas 2012: 80).

Tanzimat Dönemi'nin sona erip I. Meşrutiyet döneminin başlamasıyla birlikte bürokratların güçlerinde önemli değişimler yaşandı. Kanun-i Esasi ile getirilen düzenlemeler bürokratları güçlendirmiştir. Kanun-i Esasi'nin 24. maddesinde yer aldığı üzere müsadere, angarya ve cerime (para cezası) gibi geleneksel alışkanlıklar yasaklanmıştır. Bu dönemde gerçekleştirilen düzenlemelerle memurların kişisel hakları korunmuş ve keyfi cezalandırılması önlenmiştir.

Birinci Meşrutiyette dönemin padişahı II. Abdülhamit, II. Mahmut zamanında olduğu gibi iktidarın merkezini Babıâli'den Saray'a taşıdı (Zürcher, 2019: 103). Böylece padişah siyasi ve idari otoriteyi tekrar ele geçirmiştir. Ayrıca Abdülhamit, kendine bağlı sivil bürokrat kadro oluşturmuştur (Eryılmaz, 2010: 135). Padişahın kişisel otoritesi ile Tanzimat'ın oluşturduğu merkezi yapının birleşmesi sonucunda ortaya güçlü ve mutlak bir otorite çıktı. Padişah bürokratların etkinliğini sınırlandırmak için yerlerini sıklıkla değiştirmenin yanında gizli hafiye teşkilatından destek alıyordu. Bunların yanında, II. Abdülhamit basını kontrol altına alarak ve sürgün yetkisiyle muhalif aydınları etkisizleştirerek hem bürokrasinin hâkimiyetini kırmakta hem de halka yakınlaşmaktaydı. Hizmet esasına göre çalışacak bürokratik bir yapının temellerini atan Abdülhamit, ilk, orta ve yüksek eğitim kurumlarını yaygınlaştırdı. Böylece halk, kendine yabancı ve yukarıdan bakan bürokrat yerine kendi değerlerini benimsemiş, geleneklere bağlı, uyumlu ve inançlı olan padişahı tercih ediyordu. Abdülhamit yaptığı düzenlemelerle bürokrasiyi karşısına almakla birlikte halkın desteğini sağladı. Abdülhamit, siyasi anlamda mutlak monarşiye döndüğü zamanlarda da reformlara ara vermedi. Aksine Abdülhamit, Batı'nın değerlerinden ziyade teknolojisini almak amacıyla önceki dönemlerde başlatılan modernleşme ve merkezileşme süreçlerini devam

ettirmiştir. Haberleşme, yeni yolların yapımı ve eğitim alanına kadar birçok alanda reformlara devam edilmiştir. Abdülhamit, yaptıklarıyla modern bir siyasi sistemin alt yapısı oluşturmuştur (Karpata, 2012: 80-81; Öztürk, 2017: 298-300). Abdülhamit ilk defa hizmet odaklı çalışacak bürokrasinin temellerini atmıştır. Abdülhamit döneminde açılan okullarda, Cumhuriyet döneminde görev yapan kişilerin büyük bir kısmı yetişmiştir (Karpata, 2012: 80).

1878 yılında meclisin tatil edilmesiyle 30 yıllık mutlakiyet dönemi yaşanmıştır. Meclisin tatil edilmesinden, yani 30 yıllık baskıcı yönetimden memnun olunmamasından dolayı II. Abdülhamit'e karşı askerlerin ve sivillerin yoğun bir muhalefeti ve gizli örgütlenmeleri başlamıştır. Meşrutî yönetime dönmek isteyenlerin yani muhalefetin baskılarıyla anayasanın yeniden yürürlüğe konulması mücadelesi başladı. (Nohutçu, 2019: 30; Uygun, 1996: 15). Muhalefetin ilk örgütü İttihad-ı Osmanî adıyla Mayıs 1889'da Askerî Tıbbiye'de kuruldu. 1895 yılında İttihâd-i Osmanî Cemiyeti'nin adı değiştirilerek İttihat ve Terakki Cemiyeti olmuştur. İttihat ve Terakki Cemiyeti, 1908 devriminden bir süre sonra siyasi parti (İttihat ve Terakki Fırkası) olarak hayatını sürdürmüştür. İttihat ve Terakki zaman zaman değişik ideolojilerle ve personelle ortaya çıkmakla birlikte bunların hepsinin altında yatan fikir Osmanlı devletini kurtarmaktı (Mardin, 2018: 98).

İttihat ve Terakki Cemiyeti, 23 Temmuz 1908'de hürriyet ilan etmiştir. Aynı gün Abdülhamit, Meclisi toplantıya çağırarak, Kanuni Esasi yeniden yürürlüğe girmiştir. Böylece II. Meşrutiyet dönemi başlamıştır. Kasım-Aralık 1908'de yapılan seçimleri İttihat ve Terakki Fırkası kazanmıştır. Yeni dönemin en önemli katkısı 1876 Anayasası'nda yapılan değişiklikler olmuştur (Nohutçu, 2019: 30-31). Yapılan değişiklikler, parlamenter rejime geçilmek suretiyle padişahın yetkilerini azaltmış ve bakanlar kurulunu devlet yönetiminde yetkili hale getirmiştir (Özdemir, 2001: 179).

II. Abdülhamit, II. Meşrutiyet'e kadar bürokratları pasifize ederek güçlerini kesintiye uğratmış olmakla birlikte bürokratlar İttihat ve Terakki Partisi ile yakın işbirliği içinde ülke yönetimini tekrar ele geçirmiştir (Öztürk, 2017: 301). II. Meşrutiyet ile birlikte padişahın idarede rolü azalmıştır. Ancak bu dönemde

hâkim otorite ne padişah ne de Babiâli bürokratların olmuştur. Bu süreçte hâkimiyet hükümeti yöneten fırka çevrelerine kaymıştır (Ortaylı, 2017: 495). Bürokrasi, İttihat ve Terakki'nin ortaya çıkması ve güçlenmesiyle teknik-uzmanlık niteliği yerine siyasallaşmıştır. Bu dönemde merkezîyetçi, seçkinci ve otoriter eğilimler, devletin resmi politikası haline geldi ve bunlar bürokrasiyi de biçimlendirdi (Eryılmaz, 2010: 136).

Askeri bürokrasi ve ordunun aktif siyaseti belirlediği bir dönem olan İttihat ve Terakki döneminde (1909-1918), imparatorluğun toprak bütünlüğünü korumak amaçlanmaktaydı. Bu bütünlüğü ise anayasal bir parlamento düzeninin sağlayacağı düşünülüyordu (Kayalı, 2012). Ancak İttihatçıların “devleti kurmak için” devlet otoritesini genişletme dışında üzerinde uzlaşmış bir planlarının bulunmaması, iktidar için hazırlıklı olmadıklarını göstermektedir. Padişahın mutlak iradesini ortadan kaldırmakla birlikte ittihatçılar, halkın yeşermeye başlayan demokrasi ve özgürlük taleplerine cevap vermemiştir. Hatta İttihatçılar iktidarda oldukları dönemde meclis, hükümet ve kamuoyu üzerinde baskı uygulamış ve anayasal haklar fiilen ortadan kaldırmış ve Abdülhamit'ten daha otoriter bir yönetim kurmuşlardır. İttihatçılar düşünüldüğü gibi özgürlükçü ve demokratik bir düzen oluşturamamıştır (Erdoğan, 2016; Uygun, 1996: 16). Özellikle 1913'ten sonra İttihat ve Terakki, iktidara tam anlamıyla hâkim olduğu için mutlakîyetçi devlet fikrinin daha köklü yerleşmesine neden olmuştur. I. Dünya Savaşı bittikten sonra İttihat ve Terakki liderleri Almanya'ya kaçmıştır. Sonuç olarak bürokrasinin devleti koruma ve kurtarma düşüncesi başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Karpas, 2012; Öztürk, 2017: 306).

3.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE SİYASET VE BÜROKRASİ İLİŞKİSİ

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişle ülkenin siyasi rejimi değişmiş olmakla birlikte yönetim sistemi ve sistemin özellikleri noktasında Türkiye, Osmanlı İmparatorluğu'nun bir devamı niteliğindedir. Cumhuriyet döneminde yönetim alanındaki durum ele alınmadan önce Osmanlı'dan nelerin geçtiğine değinmek gerekmektedir. Öncelikle Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı'nın yönetim sisteminin

temel kurumlarını birebir aldı. Osmanlı'nın yönetim yapısı ve işlevsel özellikleri Cumhuriyet döneminin yönetim yapısında da mevcuttur. Osmanlı'nın yönetim yapısının yanında, bürokrasisinin olumlu olumsuz yanları, davranış ve değerler, merkeziyetçi yönetim anlayışı ve bunun neden olduğu yöneten-yönetilen ilişkisi Cumhuriyet'e intikal etmiştir (Eryılmaz, 2010: 133-138). Zihinsel, yapısal boyut Osmanlı'nın klasik döneminden; kurumlar, süreçler ve mekanizmalar ise Tanzimat döneminden intikal etmiştir. Tanzimat reformlarıyla büyümüş, modernleşmeyi benimsemiş olan Osmanlının son dönem bürokrat aydın kesimi Cumhuriyeti kurmuştur (Nohutçu, 2005: 132).

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk hükümeti, Osmanlı'da mevcut olan bakanlıklar ve birçok kamu kurum ve kuruluşun örgüt yapısı ve işleyişini aynı şekilde devam ettirmiş olması bu devamlılığın kanıtı olarak gösterilebilir (Güler, 2015: 123). Günümüzdeki fark Profesör Onar'ın deyişiyle, sadece kurum ve kuruluşların gelişme ve yayılması noktasında ortaya çıkmaktadır (Yalçındağ, 1970: 55).

Berkes (1972: 52), yönetim sistemindeki bu devamlılığı “...biraz dikkatle bakarsak ve bir de biraz eski Osmanlı sistemini öğrenirsek görürüz ki biz sandığımız kadar da Osmanlılıktan çıkmış sandığımız kasar Batı müesseselerini anlamış ve almış değiliz. Osmanlılardan kalma izler hala yaşıyor içimizde ve aramızda” cümlesiyle dile getirmektedir. Yalçındağ (1970: 20), günümüzdeki yönetim sisteminin birçok özelliğinin Osmanlı döneminde başladığını ve bugünkü yönetsel sorunları daha iyi anlamak ve çözüm bulabilmek için geçmiş dönemlerin incelenmesi gerektiğini söylemektedir. Aşkın bir devlet¹¹ ve zayıf bir toplum da Osmanlı'dan cumhuriyete miras kalan unsurlar arasında yer alır (Heper, 2015: 40). Aşkın bir devlet ve zayıf toplum özelliğinin bürokrasi-halk zıtlaşmasının ve toplum sorunları tepeden ve yasalarla çözülür (yukarıdan aşağıya karar verme) anlayışının temelini oluşturduğu söylenebilir. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e kendi imkânlarını geliştirmek amacıyla bu yapıyı iktidar aracı olarak kullanan memur anlayışı da intikal etmiştir (Eryılmaz, 1998: 155).

¹¹ Osmanlı döneminde olduğu gibi, Cumhuriyet döneminde de bürokratik seçkinler aşkın devleti, topluluğu bir arada tutabilmek için vazgeçilmez görmeye devam ettiler (Heper, 2015: 40).

3.2.1. Tek Parti Döneminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi

1923-1950 dönemi tek parti yönetiminin hâkimiyetinde geçmiştir. Tek parti döneminde iktidarda olan ve 1935 yılında parti adını alan Cumhuriyet Halk Fırkası, toplum tarafından “bürokrasinin partisi” olarak nitelendirildi. İki kısa süreli çok parti denemesi dışında 1923 yılından 1945’e kadar geçen 22 yıllık dönemde CHP¹² tek ve karşı çıkılamaz bir yönetim kurmuştur (Öztürk, 2017: 312). 1946 yılında çok partili hayata geçilmeye karar verilmiş olmakla birlikte fiili olarak 14 Mayıs 1950 seçimlerine kadar bu mümkün olmamıştır.

Osmanlı’nın son dönemlerinde başlattığı modernleşme (Batılılaşma) ve reform çalışmaları Cumhuriyet Dönemi’nde devam etmektedir. Ancak Cumhuriyet Dönemi’nin lider kadrosu modernleşme (Batılılaşma) ve reform çalışmalarının toplumsal sorunların çözümünde yetersiz kaldığını görmüştür (Eryılmaz, 2018: 304). Batılılaşma programının ve reformların uygulanması için bürokrasi ve Cumhuriyet Halk Fırkası araç olarak kullanılmıştır (Yalçındağ, 1970: 55). Eryılmaz (2018), Cumhuriyetin ilk dönemlerinde belirlenen iki temel misyondan birincisi, reformları geliştirerek devam ettirmek ve yerleştirmek; ikincisi, ekonomik kalkınmada devletin öncü olmasını sağlamaktır. Bu dönemde devrimleri halka benimseterek modern devletin genişleyen hizmetlerini yürütecek olan bürokrasiye geniş imkânlar ve hukuksal güvenceler sağlanmıştır (Yalçındağ, 1970: 55). Nitekim bürokrasi tek parti iktidarı döneminde, modernleşme (Batılılaşma) ve reform çalışmalarının taşıyıcı gücü olmuştur. Tek parti döneminde, CHP örgütlenme ve işleyiş bakımından bürokrasi ile özdeşleştirilmiştir. CHP saflarında büyük ölçüde bürokrasiye yer veren bir parti olmuştur (Eryılmaz, 2018; Özkara, 2008: 46).

Bürokrasinin partisi olarak adlandırılan CHP, askeri ve sivil bürokrasinin hâkimiyetindeydi. CHP’nin lider kadrosu büyük ölçüde asker ve sivil bürokratlardan oluşmaktaydı. Bu dönemde partinin orduyu kontrol altında tutması, orduyu arka bahçesi olarak görmesi nedeniyle ordunun siyasete karışmadığı söylenebilir (Öztürk, 2017: 312).

¹² Bahsedilen dönemde Cumhuriyet Halk Fırkası bir iktidar tekeli kurdu ve 1931’deki parti kongresinde Türkiye’nin siyasal sisteminin tek parti sistemi olduğu resmen ilan edildi (Zürcher, 2019: 209).

Tek parti döneminde, Osmanlı'dan kalan askeri ve sivil bürokratik kadroların Cumhuriyet'in medeniyet ve siyaset anlayışına bağlı ve Batılılaşma programına uyum sağlayacak bir şekilde dönüştürülmesi amaçlanmıştır. Osmanlı dönemine bağlı olan memurların uzaklaştırılması için uğraşıldı (Eryılmaz, 1998: 156; Heper, 1977: 98). Bu bağlamda Büyük Millet Meclisi, bu memurların işine son verebilmek için 1 Ekim 1922'de yeni devletin bütün memurlarını geçici olarak işsiz bırakan bir yasa çıkararak Osmanlı geleneklerine bağlı bürokratların görevlerinden uzaklaştırılması için çalışmıştır (Heper, 2015: 102). Böylece Cumhuriyet'in medeniyet ve siyaset anlayışına bağlı ve Batılılaşma programına uyum sağlayacak bir bürokrasi oluşturulmuştur. Bürokratlar, Atatürk'ün ulus devlet yapılanması sürecinde politikalara tam destek oldu ve bunların uygulanmasını sağladı.

Modernleşme çabalarının itici gücü olan bürokrasi, iktidarda söz sahibi olmuş ve siyasi süreçlere aktif olarak yer almıştır. Hatta bu dönemde bürokrasi daha da ileri giderek siyaseti kontrol etmeye başlamıştır. Nitekim bürokrasinin hukuki-rasyonel anlamda etkin ve verimli olma işlevi ikinci planda kalmış, yürütme organının kendisi gibi hareket etmeye başlamıştır (Göküş, 1999:101-102). Bunun yanında reformları uygulayacak bir araç olarak düşünülen bürokrat elitlerce modern ve homojen bir toplum yaratmak amacıyla benimsenen “toplum projesi” ile bürokrasiye sadece idari değil, aynı zamanda siyasi bir rol de verilmiştir. Nitekim bürokrasi, politika yapım süreciyle yakından ilgiliydi (Durgun, 2002: 89; Öztürk, 2017: 307). Parti-devlet bütünleşmesinin gerçekleştiği bu döneme bürokrasinin “altın yılları” denilmektedir. Bürokrasi bu dönemde toplumsal konumu ve yetkileri bakımından altın yıllarına ulaşmıştır (Heper, 1974: 89).

Reformları uygulayacak bir araç olarak düşünülen bürokrasi tek parti döneminin ilerleyen süreçlerinde araç olmanın ötesinde bağımsız politik bir aktör gibi hareket etmeye başladı. Siyasal karar alma yetkisini ele geçiren bürokratlar, elit bir gruba dönüşmüştür (Heper, 1973: 52; Öztürk, 2017: 306).

Tek parti döneminde reformları uygulama ve topluma benimsetme bürokrasinin görevi olmuş ve bürokrasi bu dönemde Osmanlı toplumunun kültürel bakımdan

çoğulcu yapısına tepki olarak yeni bir “ulus” inşa etmek için oluşturulmuştur. Bürokrasinin temel hedefi mal ve hizmetlerde verimlilik ve etkinlik olması gerekirken, bunlar Cumhuriyet bürokrasisi için tali hususlar olmuştur. Süreç içerisinde reformları uygulayan bir araç ve bağımsız politik bir aktör gibi hareket etmeye başlayan bürokrasi, cumhuriyetin ilk yıllarında yapı ve işlevsel açıdan fazla gelişmemiştir. Bu dönemde kapsamlı bir şekilde toplumsal, ekonomik devlet görevleri oluşmadığı için genellikle klasik kamu görevlerini gerçekleştiren bakanlıklar¹³ öne çıkmaktaydı. Bakanlıklar arasında İçişleri Bakanlığı’nın itibar grafiği diğer bakanlıkların üstündeydi. Bu dönemde İçişleri Bakanlığı’nın güçlü bir konuma yükselmesinde reformların uygulanması için büyük ölçüde İçişleri Bakanlığı bürokrasisinden faydalanma etkili olmuştur. Tek parti döneminde gerçekleştirilmeye çalışılan modernleşme ve ekonomi politikaları bürokrasinin büyümesini sağladı ve bunun bir sonucu olarak memur sayısı giderek artış gösterdi. 1931 yılında 104.115 olan memur sayısı, 1938’de 134.779’a, 1946’da ise 222.166’ya yükseldi (Eryılmaz, 2018: 304-305).

İnönü, 1936 yılında gerçekleşen kongrede devlet-parti arasındaki birliğini resmi siyaset olarak açıklamıştır (Zürcher, 2019: 210). 1936’dan sonra parti başkanının devlet başkanı, parti genel sekreterinin İçişleri Bakanı, partinin il başkanları olarak valilerin olması 1930’larda başlayan parti-devlet bütünleşmesini güçlendirdi. Mülki yöneticiler siyasi işlerle ilgilenmeye başladı ve siyasette güçlü kişiler oldu. Parti-devlet bütünleşmesi 1937 yılında ideolojik bir bütünleşmeye dönüştü (Eryılmaz, 2018: 305; Öztürk, 2017: 312). Bu dönemde milletvekili seçimleri dört yılda bir gerçekleştirildi ancak bunlar biçimsel olmanın ötesine gidemedi. Milletvekili seçimleri sıkı bir şekilde kontrol edilmekteydi. Yapılan seçimlerde aday listeleri parti genel başkanı, fiili genel başkan ve genel sekreter tarafından belirlenip parti kongresinde onaylanıyordu. Vatandaşların kendi inisiyatifleriyle mecliste seçilme durumları yoktu (Zürcher, 2019: 211). Bu dönemde milletvekillerinin bürokratik kökenli üye sayısı 1920’de %43, 1935’de %48 ve 1946 yılında %36 düzeyinde olması parti-devlet bütünleşmesinin göstergesidir. Ayrıca bu dönemde bürokratlar, emekli olduklarında parlamentoda görevlendirilerek ödüllendirilirdi. Bu durum siyasetin

¹³ İçişleri, Dışişleri, Maliye, Adalet ve Savunma Bakanlığı bu dönemde öne çıkan bakanlıklardır.

ne derece bürokrasinin vesayeti altında olduğunu göstermektedir (Güler, 2015: 127).

1927 yılında CHP kongresinde belirlenen ve parti ambleminde “Altı Ok” ile simgelenen altı ilke, 1931 yılında parti programına yayılmıştı. 1937 yılında ise bu ilkeler 1924 Anayasasına eklenmiştir. Bu altı ilke, cumhuriyetçilik, laiklik, milliyetçilik, halkçılık, devletçilik ve inkılâpçılık (veya reformculuk) idi. Altı Ok bürokratlarca tespit edilen Kemalizm ideolojisinin temel ilkeleriydi. (Zürcher, 2019: 215). Bürokratlar, milliyetçilik, halkçılık, devletçilik gibi ilkeleri laikçi bir tarzda yorumlamışlar ve kendi ideolojilerinin temellerini oluşturmuşlardır (Heper, 1973: 37). Altı ilke, Kemalizm’in devlet ideolojisini ve okullarda, basında ve orduda görüş aşılamanın dayanağını oluşturmaktaydı. Nitekim basın ve eğitim kurumları Kemalist ideolojiyi yaymak üzere seferber edildi (Zürcher, 2019: 215-216). Cumhuriyet Halk Fırkası felsefi derinliklere inmeden yeni laik bir millet oluşturma fikrini benimsemiş ve bu amaçla bir takım zorunlu yenilikler gerçekleştirilmiştir. Laik bir millet oluşturulursa milli benliğin dinle bağ kurmadan gelişeceğini öngörmüşlerdir (Karpas, 2012: 156).

1939 yılında gerçekleştirilen parti kurultayında partinin bürokrasi üzerindeki denetimine son verilerek parti-devlet özdeşliği gevşetilmeye çalışılmıştır. Bu durum valilerin partinin il başkanlığından ayrılması ile sonlandırılmaya çalışılmıştır. Ancak uygulamada parti-devlet birlikteliği devam etmiştir (Eryılmaz, 2018; Özkara, 2008: 47).

1931 yılında gerçekleştirilen Üçüncü Büyük Kurultay’da kabul edilen devletçilik ilkesi doğrultusunda kurulan kamu iktisadi teşebbüsleri ile bürokrasi “klasik işlevli bürokrasi” ve “ekonomik işlevli bürokrasi” olarak ikiye ayrıldı. Kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulması, bürokratları sanayi kuruluşlarının yöneticileri olarak doğrudan ekonomi ve kalkınma faaliyetleri ile ilgilenmeye yönlendirdi. Ekonomik işlevli bürokrasi sahip olduğu mali ve sosyal imkânları ile diğer bürokrasilerden daha avantajlıydı. Bu dönemde bürokratlar, Osmanlı döneminde dahi mevcut olmayan yüksek sorumluluk mevkilerine geldiler. Ayrıca bürokratlar Osmanlı’dan farklı olarak klasik devlet işlerinin yanında sosyal ve kültürel hizmetler, ekonomik kalkınma ve gelişme faaliyetlerini yürütmeye

başladı (Eryılmaz, 2018: 305-306). Devletçi politikalar, bürokrasiye, toplumsal ve ekonomik yaşama doğrudan müdahale etme gücü vermiştir (Güler, 2015: 126). Tek parti döneminde bürokratların yetkileri artmış, özlük hakları sağlam ilkelere bağlanmış ve ekonomik durumları iyileştirilmiştir. Cumhuriyeti kuran siyasal kadrolarla bürokrasinin yakın ilişkisi toplumsal statünün elde edilmesinde ve bürokrasinin ayrıcalıklı kesim olmasında etkili olmuştur (Şaylan, 1983). Bu nedenlerle 1920’li yıllardan itibaren milletvekillerinin bürokrat (hakim, savcı, vali vb.) olmak için istifa ettikleri görülmektedir (Öztürk, 2017: 314). Halk bürokrasiye sahip olduğu ekonomik imkânlar ve sosyal statü nedeniyle düşman gözüyle bakmaktaydı. Bu dönemde halk, bürokratlara giyinişi, davranışı, sosyal değerleri ve mali statüsü nedeniyle başka dünyaya ait kişiler olarak bakmaktaydı. Özellikle II. Dünya Savaşı süresince yaşanan sıkıntılı dönemde memurlara ayrıcalıklar tanıyan gıda ve temel ihtiyaç maddelerinin dağıtımı, fiyat politikasının uygulanmasında memurlara tanınan yetki ve ayrıcalıkların yanında memurun halka tepeden bakma akışkanlığını devam ettirmesi halkın bürokrasiye karşı olan olumsuz duygularını artırmıştır (Yalçındağ, 1970: 56). Reformların yürütücüsü ve kaynakların dağıtıcısı konumu nedeniyle gelir dağılımında ayrıcalıklı olan bürokrasi, bu dönemde etkinlik ve verimlilikten ziyade, katı, hiyerarşik ve otoriter bir nitelik taşımıştır (Güler, 2015: 129). Heper (1983: 297), bu durum için “sivil bürokrasi bakımından Kemalist ilkelerin bekçiliği, verimli ve etkin bir araç kurum olma işlevinden çok daha önemli” olduğunu söyler.

Bürokratlara tanınan yetki ve imkânlar, onların toplum üzerindeki otoritesini ve baskısını da artırmıştır. Reformların yürütülme sürecinde bürokrasi toplum üzerinde baskıcı bir tavır takınmış olup topluma tepeden bakan konumdaydı ve toplumu bir tehlike gibi görmekteydi. Bu dönemde devrimlerin halk yararına halk için yapıldığı ancak halkın herhangi bir katkısının olmadığı bilinmektedir¹⁴. Gerçekleştirilen devrimler sonrasında halka benimsetilmektedir. Burada toplumu modernleştirme misyonu yüklenen, ilme ve fenne dayanan modern bürokratik elit (asker ve sivil bürokratlar) kesimdir. Bu bağlamda toplumu kurtaracak güç

¹⁴ Halkın eğitilmiş olmaması nedeniyle her türden arzulanmayan amaç için kolay bir şekilde ikna edilebileceği gerekçesiyle tek parti döneminde mevcut olan düşünce reformlarının yukarıdan aşağıya uygulanması öne çıkmıştır. Atatürk, kamuoyuna halkı şekillendirmek için başvurulması gerektiğini düşünmekteydi (Heper, 2015: 92).

tabandan doğmayacaktır. Halk sürecin dışında bırakılmıştır. Nitekim Osmanlı'dan Cumhuriyet'e intikal eden merkeziyetçi bürokratik zihniyet hakimiyetini devam ettirmiş ve toplumun küçük bir kesimi, tüm toplum için doğru olanın ne olduğuna karar verip bu kararları yukarıdan aşağıya uygulamıştır (Eryılmaz, 2010; Şahin, 2007: 426-427).

3.2.2. 1950-1960 Demokrat Parti Döneminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi

1946 yılında siyasi sistemde köklü bir değişim yaşandı. Sistem halkın katılımına açıldı ve bu yılda Demokrat Parti'nin kurulmasıyla Türkiye çok partili siyasi hayata geçti. 1946 yılında resmen çok partili hayata geçilmiş olmakla birlikte yapılan seçimi CHP kazanmıştır. 14 Mayıs 1950 seçiminde, 1946 seçiminde benimsenen açık oy gizli sayım ilkesi yerine gizli oy açık sayım yöntemi benimsenmiş, tek dereceli seçimlere geçilmiş ve seçimlerin hukuki güvencesi sağlanmıştır. 14 Mayıs seçimine %80 katılım gerçekleştirmiştir. Demokrat Parti, oyların % 53'ünü alarak seçimi kazanıp, 487 milletvekilinin 408'ini almış ve Türkiye'de Atatürk'ün yerleşmesini istediği çok partili siyasal hayat başlamıştır (Ahmad, 2015: 132; Karpas, 2012: 168).

Kalkınmayı ve modernleşmeyi kendi iktidarını, statüsünü, yetki ve otoritesini genişletmek için bir araç olarak kullanan bürokrasi, halkı küçümseyen tavırları ve dönemin ekonomik sıkıntıları nedeniyle halkın yani çevrenin tepkisini çekmiştir. Böyle bir ortamda çok partili hayata geçilmesi, CHP-bürokrasi ittifakının iktidardan indirilmesiyle sonuçlanmıştır (Nohutçu, 2005: 134). Tek Parti düzenine karşı birikmiş olan bıkkınlık, seçimlerde DP için büyük bir desteğe dönüşmüştür (Kongar, 2006: 146).

DP'nin seçimleri kazanması, 1908'den itibaren etkili olan bürokrasi, ordu ve aydın ittifakını sona erdirerek iktidarı merkezden çevreye kaydırmıştır (Öztürk, 2017: 318). Demokrat Parti'nin kurulması merkezin, çevrenin siyasete katılmasına izin vermesi anlamına gelmekteydi. Çok partili siyasi hayatın başlamasıyla modernleştirici bürokratik elitin gücü azalmaya başladı. Bu dönemde siyaset ve siyasetçiler öne çıktı, bürokrasi bir kamusal hizmet aygıtı olarak ikinci planda kaldı (Eryılmaz, 2018: 307).

Başgil, 1950 seçimlerinin demokratik bir gelişmenin dışında bir devrim niteliği taşıdığını öne sürmektedir. Bu seçimlerin sonuçları sadece iktidardaki partiyi değiştirmemiş, kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki anlayışın değişmesine de neden olmuştur. CHP liderin halk adına karar verdiği, yukarıdan aşağıya katı ve baskıcı bir yöntem kullanırken; DP tabandan tepeye (aşağıdan yukarıya) bir yönetimi hedeflemiştir. Oligarşik bir partinin despotluğuna karşı geniş halk desteğine sahip olan DP, bir çoğunluğa dayanmaktaydı. Çoğunluğa partide yer vermek için, CHP yönetiminin tersine liderlerin halkın iradesini dikkate alması gerekiyordu. DP yönetiminde çoğunluğun istediği düzen “halkın hizmetinde hükümet” ilkesiydi. Nitekim DP yönetimi, sosyal demokrasinin “Halkın, halk için hükümeti” sloganına uygun olarak, yönetimi hizmet verir ve sevilir hale getirdi. Bu durum halkın memurlara karşı olan olumsuz duygularını azaltmış ve aralarında güvene dayalı ilişki kurulmasında etkili olmuştur (Başgil, 2008: 70-71, 85). Devletçi-seçkin bir grup olarak halktan çok sivil ve askeri bürokrasiye dayanan CHP iktidarından sonra DP’nin kendini halk ile özdeşleştirmesi DP’nin halk desteğini kazanmasını sağladı. Bu bağlamda aydınlara, bürokratlara ve CHP’ye karşı DP’nin en etkili aracı halk desteği olmuştur (Kongar, 2006: 151-153).

Tek parti döneminde devlet-parti bütünlüğü nedeniyle altın yıllarını yaşayan bürokrasi, çok partili hayata geçişle birlikte birçok engelle karşılaşmıştır. Bunun nedeni ise, Osmanlı’dan beri ilk defa geleneksel yönetici grupların dışında bir grubun siyasal iktidarı ele geçirmesidir. DP dönemine kadar bürokrasi ve siyasi iktidarlar hep işbirliği içindeydi (Göküş, 2003: 42). 1950 yılında DP’nin seçimleri kazanmasıyla bürokrat-siyasetçi çatışması ortaya çıktı. Bu çatışmada güç kaybeden bürokratlar olmuştur. Bir araç konumuna getirilmeye çalışılan bürokrasinin muhalefetle ilişkileri kesilerek iktidara bağımlı hale getirilmesi için çalışılmıştır (Şaylan 1983: 300; Yalçındağ, 1970: 56).

1950-1960 döneminde bürokrasi birçok açıdan gerilemeye başlamıştır. DP’nin iktidara gelmesiyle bürokrasi-siyasal iktidar ilişkilerinde değişimler yaşanmaya başladığı görülür. Bu dönemde DP devlet-parti bütünleşmesini sona erdirerek siyasetin bürokrasi üzerindeki gücünü artırmaya çalışmaktadır (Yalçındağ, 1970: 56). DP iktidarı döneminde, tek parti dönemine nazaran bürokrasi siyaset

ilişkisinde köklü değişiklikler olmuştur. Toplumda biriken tepkilerin de etkisiyle bürokrasi frenlenmiş; güç, yetki, sosyal statü ve itibar kaybı yaşamıştır. Bu dönemde DP'nin muhalefet partisinden çok bürokrasi ile siyasal alanda çekiştiği söylenebilir (Nohutçu, 2005: 134).

Siyasetçilerin ön plana çıktığı DP döneminde, bürokrasinin sistem içindeki egemenliği sona erdirilmeye çalışılmış ve çeşitli tedbirler alınmıştır. Bürokrasi içindeki atamalar, yer değiştirmeler, işten el çektirmeler rasyonel sebeplerden ziyade siyasi nedenlere dayandırıldı. DP iktidarı tarafından alınan “bakanlık emrine alma”, “re’sen emekliye sevk etme”, “hükümet işlerine karşı Danıştay yolunu kapama” gibi yasal önlemler elbette eski iktidarla bütünleşmiş yüksek düzeydeki bürokratlara karşı yöneltilmiş eylemlerdi. Bu eylemlerle bürokrasinin otonomisi bir ölçüde kırılıp, siyasete bağımlı hale getirilmesi sağlanırken, egemenliğin tek sahibi olarak görülen Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)’de bürokrat kökenli milletvekillerinin oranında da düşüş yaşanmıştır. 1950'ye kadar meclisteki bürokrat kökenli milletvekillerinin oranı % 50'den fazlayken, bu oran 1950'de % 23 'e, 1954 'te % 21 'e düşmüştür (Şaylan, 1983: 300- 305). Bu durumun bir sonucu olarak bürokratların siyasi gücünde azalma yaşandı. CHP devletçi-seçkin bir grup olarak halktan çok bürokratlara dayanırken, DP'nin profesyonellere, iş adamlarına ve kırsal kesime dayalı bir politika yürüttüğü görülmektedir (Eryılmaz, 2010: 146; Kongar, 2006: 149). Bu nedenle bürokratlardan oluşan milletvekillerinin yerini serbest meslek sahibi, iş adamları, eşraf gibi insanlar aldı (Şaylan, 1983: 305).

Bürokrasinin muhalefetle ilişkileri kesilerek iktidara bağımlı hale getirilmesini isteyen DP iktidarı bazen Danıştay kararlarını da çiğneyerek özellikle bürokrasinin üst kademelerinde kendisine bağlı bir bürokratik kadro oluşturmaya çalışmıştır (Heper, 1983: 297).

DP ekonomide liberal bir politika uygulamayı öngörüyordu. DP, iktidarda olduğu yıllarda özel sektörü teşvik edici hamleler yapmış ancak parti programı ve yetkililerin söylemlerine rağmen devletçilik uygulamalarına devam etmiştir. Bu dönemde devlet altyapıya yönelik önemli yatırımlar yaparken bir yandan da on üç yeni KİT (Kamu İktisadi Teşebbüsü) açılmış ve mevcut olanlar da

geliştirilmiştir. Devlet alanında uzmanlaşmış personeli daha fazla istihdam etmeye başlamıştır. Bu uygulamalar ekonomik işlevli bürokrasi ile klasik işlevli bürokrasi arasındaki farklılıkların daha fazla ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ekonomik işlevli bürokrasinin yetkileri ve gücü klasik işlevli bürokrasinin tersine giderek artmış ve ekonomik işlevli bürokrasi bölgesel örgütlenmeye giderek geleneksel bürokrasinin denetimi dışına çıkmıştır. Ekonomik işlevli bürokrasi maaş, yoğun dış geziler gibi olanaklar noktasında klasik işlevli bürokrasiden daha ayrıcalıklı bir konuma gelmiştir (Eryılmaz, 2010: 144-145; Şaylan, 1983: 303- 305).

Bürokrasiyi siyasal etkinlikten uzaklaştırmaya yönelik bu düzenlemeler 1950'nin sonunda bürokrasinin önceki döneme göre siyasal gücünü azaltmış ancak bürokrasi henüz DP'nin istediği şekilde sadece siyasal kararları uygulayan bir araç konumuna indirgenememiştir (Heper, 1974: 140). DP döneminde bürokrasiyi siyasal etkinlikten uzaklaştırma çabalarına odaklanıldığı için bürokrasiyi etkin ve verimli kılma konusu ikinci planda kalmıştır (Durgun, 2002: 212).

3.2.3. 1960-1980 Arası Dönemde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi

DP'nin iktidara gelmesi ile önceki dönemlere göre güç kaybeden bürokrasi, eski güç ve statüsüne sahip olmak için 27 Mayıs 1960 askeri darbesine sempatiyle bakmıştır. Bu dönemde hazırlanan 1961 Anayasası hem sağ hem de sol için daha geniş siyasal faaliyetlere izin vermesi bakımından önceki anayasalardan çok daha liberaldi (Zürcher, 2019: 284). 1961 Anayasası¹⁵ ile parti merkezli siyasetin gücü frenlenerek, bürokrasi açısından önemli yenilikler getirildi. Önceki döneme tepki olarak bürokrasiye siyasi iktidar karşısında belli bir güç ve özerklik kazandırılmıştır. 1961 Anayasası'nı hazırlayan otorite DP'nin ve ondan önce CHP'nin sahip olduğu türden bir iktidar tekeli önlemek amacı ile millet meclisini başka kurumlarla dengelemiştir (Durgun, 2002: 92; Özbudun, 1995: 18). Artık parlamento millet egemenliğini kullanacak tek organ olmaktan çıkmış ve egemenliğin kullanımında yetkili organlar olarak Anayasa Mahkemesi,

¹⁵ DP'nin kurucularından olan Celal Bayar, 1961 Anayasası'nın bürokrasi ve aydınların anayasal açıdan meşrulaştırılmalarından başka bir şey olmadığını ileri sürmüştür (Mardin, 2017: 74).

üniversiteler, TRT, Milli Güvenlik Kurulu vb. kuruluşlara yer verilmiştir. Türkiye'nin siyasi yapısına askeri, bürokratik ve yargı vesayetinin organları eklenmiştir. Bu organlar aracılığı ile seçilmişlerin elinden ülkeyi yönetme erki büyük oranda alınmıştır. 1961 Anayasası ile yasama ve yürütmenin üzerinde etkin bir yargı denetimi oluşturulmuştur. Bu bağlamda Danıştay'ın yürütme organı üzerinde, Anayasa Mahkemesi'nin yasama organı üzerinde denetim yetkisi artırılmıştır. Danıştay'ın yürütme organı üzerinde artırılan yetkisi, iktidarın icraatlarını zorlaştırmış, TRT gibi özerklik verilen kuruluşlar ise yönetimde bütünlüğün bozulmasına neden olmuştur. Bu düzenlemelerin yürütme organını zayıflatmaya yönelik olduğu söylenebilir. Nitekim bu durum 1960 darbesinin atanmışların seçilmişlere karşı bir müdahale özelliği taşıdığı düşüncesini onaylar niteliktedir (Eryılmaz, 2010: 147; Eser vd., 2012: 94-95). 1961 Anayasası ile oluşturulan kuruluşların önemli özelliği bunları oluşturan ve yönetici kadrosunun bürokratlardan ya da bürokrat kökenli kişilerden oluşmasıdır. Bu bağlamda anayasa temsili kurumların etkinliğini sınırlandırarak, onların yetkilerini temsili olmayan bürokratik kuruluşlarla paylaşmıştır. Nitekim atanmışlar, seçilmişlere karşı güçlendirilmeye çalışılmıştır. Bunun yanında Anayasanın idarenin işleyişine, kamu personelinin özlük ve sendikal haklarına ilişkin olarak getirdiği ilkeler dikkate alındığında; Türk bürokrasisini, siyasi güçlerin salt ve basit bir aleti olmak yerine ekonomik ve toplumsal gelişmede sesini duyurabilecek ve yararlı rol oynayabilecek bir güç olmasının yolunu hazırladığı görülür (Yalçındağ, 1970: 57).

1961 yılından sonra askeri bürokrasi güçlendi. Bu dönemde bürokrasi açısından ortaya çıkan iki yeni olgudan söz edilebilir. Bunlardan ilki, 1960 darbesi sonrasında yapılan yasal düzenlemelerle askeri ve sivil bürokrasi alanlarının birbirinden ayrılmasıdır. Bu durum idarenin bütünlüğünü bozmuş ve sivil idare düzeni ve askeri idare rejimi ayrımını ortaya çıkarmıştır. Askeri bürokrasi ve sivil bürokrasi birbirinden bağımsız ve kendilerine yeten bir düzen oluşturmuştur (Eryılmaz, 1998: 163). 1961 yılından beri askeri bürokrasi, çeşitli yasalarla maaş, diğer sosyal imkânlar yönünden (OYAK'ın kurulması gibi) ve etkin bir özerklik konusunda sivil bürokrasiden ayrıcalıklı ve farklı bir statüye sahip olmuştur (Şaylan, 1983: 306). Bunların yanında askeri bürokrasi, 1961

Anayasası ile Milli Güvenlik Kurulu¹⁶,nun kurulması ve Genel Kurmay Başkanlığı'nın Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olmaktan çıkarılmasıyla devlet yönetiminde daha etkili ve özerk bir konuma sahip olmuştur. Askeri bürokrasinin aksine sivil bürokrasi eski özerkliğine kavuşamadığı gibi toplumsal konumu daha da gerileme göstermiştir (Durgun, 2002: 93). Anayasada belirtilen Milli Güvenlik Kurulu (MGK)'nin kurulması ile orduya ilk kez anayasal bir rol verildi (Zürcher, 2019: 283). Diğer değişiklik ise, 1965'te yeni bir devlet memurları yasasının çıkarılmasıdır. Bu dönemde bürokrasi, kamu hizmetlerinin ya da devlet işlevlerinin genişleyip yaygınlaşması nedeniyle sayısal ve hacim olarak büyüme göstermiştir. Bürokrasinin büyüme hızı nüfusun büyüme hızından daha yüksekti (Şaylan, 1983: 306). Öktem (1992: 95) devlet memurluğu kadrolarının işsizliği hafifletme aracı olarak görülmesi nedeniyle kamu personel sayısının arttığını söylemektedir.

1961 Anayasası'nın getirdiği düzenlemeler ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin¹⁷ kurulması ile bürokrasinin gücü 1961'den sonra görece olarak artmıştır. DPT'nin kurulması ile ortaya çıkan teknokrat grubun “bilgi” ve “uzmanlık” güçleri öne çıkmıştır. Bürokrasinin teknik özelliği nedeniyle teknokratların önemi artmıştır. Bu grup artık kamu politikalarının belirlenmesinde etkili bir aktör oldu. Bu dönemde bürokrasinin bir bölümü teknokrasi özelliği kazanmıştır. Yapılan bu düzenlemelerle bürokrasinin gücünde göreceli bir artış yaşanmakla birlikte tek parti dönemindeki üstün konumuna dönememiştir. 1960'da iktidara gelen bürokrasi 1965'te iktidarı tekrar burjuvaziye (Adalet Partisi'ne) kaptırmıştır (Eryılmaz, 2010: 148, 222).

12 Mart 1971 Muhtırası ve sonrasında Anayasa'da yapılan 1971-1973 değişiklikleri ile memurlara getirilen bazı güvenceler sınırlandırılmış ve bürokrasinin özerkliği kaldırılmıştır. Yürütme organının yürütme gücünü yitirmiş olduğunun fark edilmesi sonucunda Anayasada yapılan değişiklikler ile

¹⁶ Cumhurbaşkanının başkanlık ettiği MGK “milli güvenlik” ile ilgili konularda gerekli kararların alınması ve koordinasyonun sağlanması konusunda temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na bildirmekle görevli ve yetkilidir. Kurulduğu tarihten itibaren gerçek iktidar merkezi gibi hareket eden MGK, yirmi yıl içinde devlet siyaseti üzerindeki nüfuzunu genişletti, hatta zaman zaman gerçek iktidar merkezi ve karar oluşturma merkezi olarak kabinenin yerini alarak devletin güçlü bir bekçisi haline geldi (Zürcher, 2019: 283; Eryılmaz, 1998: 163).

¹⁷ DPT gerek üst düzey bürokrat görevlere gerekse siyasi partilerin lider kadrolarına eleman yetiştiren bir “okul” hüviyeti kazanmıştır (Eryılmaz, 2010: 148).

kamu hürriyeti daraltılmış, devlet güçlendirilmiş, TRT ve üniversitelerin özerkliği kaldırılmış, basın özgürlüğü, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi'nin yetkileri kısmen azaltılmıştır. Gerçekleştirilen değişiklikler sonucunda Anayasa Mahkemesi'nin esasen denetim yapma yetkisi yerini şekil denetimine bırakmıştır (Eryılmaz, 2010: 150; Eser vd., 2012: 94). Heper (1984: 297; 2015: 164), 1970'li yılların ülkede yaşanan sivil bürokrasi ile sivil iktidar çatışmasının son dönemi olduğunu söyler. Bu çatışmadan bürokrasi yenilgiyle çıkmış, yapılan Anayasa değişiklikleriyle de yürütme güç kazanmıştır. Sivil bürokrasi, yürütme karşısında güç kaybetmiş ancak askeri bürokrasi için benzer durum söz konusu değildir. 1971 Muhtırası'ndan sonra ordunun kamu politika yapımına en üst düzeyde katılımı kurumsallaştırıldı. Daha önce MGK Bakanlar Kurulu'na sadece bilgi verirken; artık tavsiyede de bulunabilmektedir (Heper, 2015: 164). Sivil bürokrasinin aksine MGK'nın yetkileri genişletilerek askeri bürokrasinin vesayetçi konumu pekiştirilmiştir (Eser vd., 2012: 95).

1973-1980 yılları arasında iktidara gelen koalisyon hükümetlerin iktidarlara, sınırsız himayecilik ve kayırma politikalarını benimsemiştir. Türk siyasal hayatında daha önce hiç olmadığı bir biçimde binlerce devlet memuru işten çıkarılmış ya da alt derecelere indirilmiş ve bu kişilerin yerine partiye yakın kişiler getirilmiştir (Özbudun, 1995: 27-28; Zürcher, 2019: 299). Koalisyonu oluşturan siyasal partiler kendi adamlarını üst kademelere getirmenin yanında binlerce yeni memuriyet makamı oluşturmuştur. Önemli mevkiler ideolojiye bağlı partiye yakın kişilerle doldurulmuş hatta polis ve güvenlik gibi kurumlar da siyasal partilerin sivil bürokrasiye olan etkisinden kurtulamamıştır (Özbudun, 1995: 28). Kendi adamlarını üst kademelere getirmekle amaçlanan üst düzey yöneticileri yakın denetim altına almaktı. Bürokraside bu dönemde yaşanan siyasallaşmayı üst ve orta düzey yöneticilerin değişme hızı ortaya koymaktadır. Yetenekli ve liyakatli yöneticinin yerine partili yönetici tipi bu dönemde hâkim olmuştur (Eryılmaz, 2010: 150-151). Nitekim bu dönemde bürokrasi mensuplarının siyasal parti bürokratlarına dönüştürüldüğü söylenebilir. Bu bağlamda 1973 yılı Türkiye'de sivil bürokrasinin siyasal hayatta oynadığı rolün

etkinliğinin sonu olarak görülebilir. Sivil bürokrasi “olumsuz politika”¹⁸ davranış biçimini uygulamaya başladı. Siyaset karşısında gücünü kaybeden bürokrasi siyasetçilere karşı onların politikalarını sabote edecek düşmanlık duygusunu sürdürdü. Bu dönem boyunca bürokrasi, uygulamada iktidarların politikalarını yavaşlatma, işi yokuşa sürme ve çarpıtma davranışları sergiledi. Bürokrasinin bu davranışı, siyasetin bürokrasiyi kontrol altına aldığını ancak bürokrasiyi etkin ve verimli çalışan bir kurum haline getiremediğini göstermektedir (Heper, 2015: 155-160). Bürokrasinin bu derece siyasallaşması, onun eski ideolojik homojenliğini kaybetmesine neden oldu. Bu durumda bürokrasinin siyaseti kendi tercihleri doğrultusunda etkileyebilme noktasında sahip olduğu gücü zayıflamıştır (Heper, 2015: 191). Önceki dönemlerde kendilerini devletin koruyucusu olarak gören bürokratlar, bu dönemde yasamaya basit bilgi veren kişiler oldu (Durgun, 2002: 216).

3.2.4. 1980-2002 Arası Dönemde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi

12 Eylül 1980’de askeri yönetim adına okunan ilk bildiri ile ordunun ülke yönetimine el koyduğu ilan edildi. Ordunun yönetime el koymasına gerekçe olarak devletin organlarının işlemediği öne sürülmüştür. Yönetime el koymakla amaçlanan “Ülkenin bütünlüğünü korumak, milli birliği ve kardeşliği sağlamak, iç savaşa ve kardeş kavgasına son vermek ve savaşın yeniden baş göstermesini önlemek, devletin varlığını ve otoritesini yeniden tesis etmek ve demokratik düzenin düzgün işleyişini engelleyen faktörleri ortadan kaldırmak.” olarak bildiride yer almaktadır. Ülke yönetimine el konulmasının yanında parlamento dağıtıldı, bakanlar kurulunun görevine son verildi ve milletvekillerinin dokunulmazlıkları kaldırıldı (Zürcher, 2019: 319). Heper (2015: 213), 12 Eylül Darbesi ile ordunun “itidalsiz, kendi çıkarları peşinde koşan ve ileriye göremeyen siyasetçilerin yarattığı karmaşayı” temizlemeyi amaçladığını söyler. 12 Eylül Darbesi, kurulmak istenen yeni sermaye birikiminin; ülkenin siyasal ve ideolojik ortamının imkânsız kılması nedeniyle gerçekleştirilmiştir. Böyle bir

¹⁸Weber “olumsuz politika” kavramını İmparatorluk Almanyası’ndaki bürokratik mutlakiyeti betimlerken kullanmıştır. Olumsuz politika kavramı bürokrasi ve parlamentonun birbirine düşman olduğu durumu ifade etmektedir. Memurlar tarafından parlamento kibirli ve verimli eylemlere engel çıkaran iktidarsız şikâyetçiler Meclisi olarak görüldüğü için parlamento üyeleri asgari düzeyde bilgilendirilirdi (Heper, 2015: 160).

ortamda ekonomik ve siyasal kriz gibi iç sorunların aşılması amacıyla olağanüstü bir şekilde yönetime müdahale edilmiş ve ordu, egemen sınıfların çıkarlarını üstlenerek uygun politika ve kadrolar oluşturmuştur. Bu bağlamda 12 Eylül Darbesi ile 24 Ocak Kararları'nın uygulanması için uygun ortam sağlanmıştır. Nitekim neoliberal programa geçiş askeri ve otoriter yöntemle gerçekleşmiştir (Saraçoğlu, 2015: 778-780; Aydın, 2017: 225, 235).

1961 Anayasası ile iktidarın kullanımına getirilen “bürokratik ortaklıklar” eleştiri konusu olmuş ve 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliğine rağmen bürokratik ortaklar nedeniyle bölünmüş olan güç, yürütme organının zayıf kalmasına neden olmuştur. Bu süreçte yasama ve yürütme kendi belirlediği kararları alamadığı ve bürokrasinin üst düzey kadrolarında değişiklik yapamadığı için uygun olmayan bürokratlarla çalışmak zorunda kalmış ve siyasal iktidara tam anlamıyla hâkim olamamıştır. 1980 darbesinin ana gerekçesi siyasilerle birlikte siyasete alet olmuş idari bürokrasiden ülkeyi kurtarmak olarak açıklanmıştır (Çevik, 2001: 99).

1961 Anayasası ile uygulamaya konulmuş olan çift meclisli sistem darbe sonrası hazırlanan 1982 Anayasası ile sona erdirilmiştir. 1982 Anayasası seçilmemişleri barındıran senatoyu (ikinci meclis) kaldırmıştır. Ayrıca 1982 Anayasası ile yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış ve önceki anayasada bir görev olarak tanımlanan yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir güç olarak tanımlanmıştır (Yavuz ve Bülbül, 2012). 1982 Anayasası ile birlikte yürütme organı yasama organının karşısında, siyasi iktidar da bürokrasi karşısında güçlendirilmiştir (Belet, 2008: 99). 1982 Anayasası, yürütmenin Cumhurbaşkanı kanadının yetki ve görevleri ile Milli Güvenlik Kurulu'nun siyasal sistem içindeki ağırlığını arttırmıştır (Eryılmaz, 2018).

12 Eylül 1980 tarihinde başlayan askeri ihtilal dönemi üç yıl sürmüş, 1983 Kasım'ında yeniden çok partili hayata geçilmiştir. 1983 seçimleriyle iktidara tek başına Anavatan Partisi (ANAP) gelmiştir. Katılım oranı % 92.27 olan genel seçimde, ANAP oyların %45,1'ini aldı (Öztürk, 2017: 334). Yasayı yapanlar küçük partilerin 1980 öncesindeki ölçüsüz ağırlığını sistemin yıkılışı nedeni

olarak görmesi nedeniyle, yeni seçim sistemi büyük partilerin lehineydi. Oyların %45,1'ini alan ANAP yeni mecliste salt çoğunluk sağladı ve bunun sonucunda Turgut Özal başbakan oldu (Zürcher, 2019).

Dünyada özelleştirme ve devletin küçültülmesi politikalarının uygulanmaya başladığı bir dönemde, ANAP'ın temel hedefleri arasında özelleştirme politikası ve bürokrasi ile mücadele konuları yer aldı. 1983 yılında tek başına iktidara gelen ANAP, programını uygulamaya geçirmiştir (Eryılmaz, 2018: 310). İktidara gelen Özal, ülkenin kalkınma yönetimini radikal bir şekilde değiştirmiş ve geleneksel devletçi politikalardan vazgeçmiştir. Özal liberal düşüncüyü, serbest piyasa anlayışını benimsemiş ve piyasa ekonomisini savunmuştur. Bunun yanında Özal ile Türk bürokrasisi de yapısal, siyasal ve rejim içindeki gücü, konumu bakımından değişim yaşamıştır. Özal'a göre önceki dönemlerde hâkim olan vatandaşın devlete hizmet etmesi ve ulusun yüksek çıkarlarına sadece asker ve sivil bürokrat karar verir anlayışının yerini devletin vatandaşla hizmet etmek için var olduğu yani vatandaşın odakta olduğu bir yönetim anlayışı almalıdır (Öztürk, 2017: 333). Özal bürokrasiyi araç olarak görmektedir. Bu nedenle bürokrasi önceki dönemlerin aksine ikincil konumdadır (Tataroğlu, 2020: 202-203). Bu noktada 1980 ve öncesi dönem arasında kopukluktan söz edilebilir. 1960-1970'li yıllarda bürokratlar kendilerini devletin sahibi olarak gördükleri için devlet eliyle bireylerin zenginleşmesine karşı durdu. Bu süreçte kişiye göre değişmeyen kurallar mevcuttu. Ancak 1970'li yıllardaki siyasallaşma ile bu yapı bozulmaya başlamıştır. 1980'li yıllarla birlikte bürokrasinin karar alma ve politika belirleme sürecindeki etkinliğinin ortadan kalkması, tüm politikaların kurumun en üst makamındaki kişilere bağlanması ve sermaye sınıfına yakın bir ideolojiden gelen Özal'ın prenslerinin, geleneksel bürokratların yerine getirilmesi bürokrasinin hâkimiyetini tam anlamıyla kırmıştır (Boratav, 2005: 96-97). Bürokrasi siyasal iktidarın kararlarının icracısı olarak bir araç konumuna indirgenmiştir. İdari reform konusu, 1950 yılından itibaren hükümetlerin gündemindeydi, ancak bu konuda hiçbir hükümet 1980-1983 askeri yönetim dönemindeki kadar bu konuya odaklanmadı (Heper, 2015: 231). Askeri yönetim sonrası iktidara gelen ANAP, parti programının temel hedefleri arasına,

demokratikleşme, yerelleşme ve özelleştirme odaklı politikaları ile bürokrasi ile mücadele konusunu alan ilk siyasi partidir (Zürcher, 2019).

ANAP, bürokrasi kavramını çoğunlukla “kırtasiyecilik” olarak yorumlamış ve faaliyetlerini bu çerçevede gerçekleştirdiği için kurumsal-yapısal içerikli reformlar yapmadı. Bürokrasi bina, araç-gereç ve teknik donanım bakımından geliştirildi. Bu dönemde daha çok bürokrasinin araçsal yönüne yatırımlar yapıldığı için kamusal işlevlerin yürütülmesinde bürokrasi zihniyeti aynı kalmıştır. Bürokrasi ile mücadele belge ve işlemlerin azaltılması ve basitleştirilmesi biçiminde gerçekleştirilmiştir. Bürokrasinin temel sorunları olan merkezîyetçilik, hantallık, büyüme, gizlilik, kuralcılık, tutuculuk, siyasallaşma, kayırma, yolsuzluk ve rüşvet gibi olumsuzluklar varlığını korumuştur. Özelleştirme politikaları nedeniyle memur sayısında azalma beklenirken, aksine memur sayısında önemli artışlar yaşanmıştır. Özellikle eğitim ve sağlık alanındaki kadroların genişletilmesi bu artışların temel nedenidir. 1983 yılında 1.281.176 olan toplam memur kadro sayısı, 2000 yılında 2.135.028’e yükselmiştir (Eryılmaz, 2018: 310).

ANAP’ın iktidarda olduğu dönemde siyasetin bürokrasi üzerindeki gücü ve denetimi artmıştır. Bu dönemde bürokrasinin gücünü kırmaya yönelik düzenlemeler ve uygulamalar yapılmış, bürokratik süreçler azaltılmıştır. Aslında bürokraside yapılmak istenen bu düzenlemeler doğrudan olmayıp, iktidar bloğunda yapılan değişimlerin sonucudur. Bürokraside yapılan dönüşümle amaçlanan yatırım işlemlerinin önündeki bürokratik işlemlerin, mevzuatın sadeleştirilmesidir. Nitekim, ANAP güçlü bir iktidar kurduğu için bürokrasinin, kendi idaresi doğrultusunda hizmet etmesini sağlamıştır (Kalağan, 2009: 114-115). Dönemin başbakanı Özal, önemli kurumların başına parti ilkelerini benimsemiş yöneticileri atamıştır. Bunun yanında Özal, Amerikan başkanlık sisteminde mevcut olan, başkanın bakanlar üzerindeki meşru denetimi ve “başkanın adamları”na benzer şekilde bilgisine güvendiği ve uyumlu çalışacağını düşündüğü kişileri önemli kamu kurumlarının başına getirdi. Bu dönemde bürokrasinin gücünü azaltacak uygulama ve düzenlemeler gerçekleştirilmiş, bürokratik süreçler azaltılmış ve özelleştirmeler başlatılmıştır. Ayrıca Özal, dönemindeki uygulamalar ile bakanların başbakana karşı çıkmasına

izin vermemiş ve karşı çıkanları görevden uzaklaştırmıştır. Nitekim başbakanın güçlendirilmesi için bakanların Cumhurbaşkanı aracılığı ile görevden alınması yetkisi başbakana sağlanmıştır. Özal'ın yaptığı düzenlemelerle siyaset bürokrasi karşısında güçlendirilerek siyaset ve bürokrasi arasında uyumlu bir ilişki oluşması sağlandığı söylenebilir (Tataroğlu, 2006: 112).

Klasik bürokratik kadrolardan hoşnut olmayan Özal, bürokraside yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında “Özal'ın prensleri” olarak adlandırılan, bürokrasi tecrübesi olmayan ancak yurt dışında eğitim görmüş, DB ve IMF gibi kuruluşlarla daha önce temasta bulunmuş, neoliberal iktisadi anlayışa yakın çok sayıda teknisyeni önemli bürokratik kadrolara getirmiştir. Özal bu şekilde girişimcilerin önünde engel teşkil eden bürokrasinin hantallığını ve verimsizliğini aşmak istemiştir. Bahsedilen özelliklere sahip yeni tip bürokratlar ile bürokrasi içinde karar alma gücü teknokrat nitelikli dar kadronun eline geçmiştir. Bu şekilde Özal, geleneksel bürokrat tipinden uzak yeni tip bürokratlar aracılığı ile bürokrasiyi daha kolay kontrol etmiş ve yönlendirmiştir (Öztürk, 2017: 335). Bu düzenlemelerle amaçlanan sermaye sınıfının genel çıkarlarına ve siyasal ilişkilere bürokrasinin uygun hale getirilmesidir. Özal bu dönemde, kendine doğrudan bağlı bir idari yapı oluşturmuş ve ANAP'la uyumlu bürokratik kadrolar tesis etmiştir. Özal, idari dönüşümü siyasal ve yönetsel merkezileşme ile gerçekleştirmiştir. Politikaların oluşturulmasında ve kararların alınmasında yaşanan siyasal merkezileşme nedeniyle bürokratların bu süreçte rolleri azalmıştır (Aydın, 2017: 234, 236). Bu dönemde ayrıca piyasaların oyunun kurallarına göre işlemlerini sağlayacak Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar olarak adlandırılan üst kurullar oluşturuldu. Bu otoriteler, idari ve mali özerklikleri nedeniyle klasik bürokrasiden farklı statüye sahip yeni bürokratik yapıları oluşturur (Eryılmaz, 2018: 310).

Özal, sivil bürokrasiyi kontrol altına almanın yanında sivil siyasetin orduya olan üstünlüğünü yeniden oluşturmakta kararlıydı. Askeri bürokrasi üzerinde üstünlük kurmak amacıyla Özal, askeri bürokrasinin değil kendi istediği kişi olan Necip Toruntay'ı Genelkurmay Başkanı olarak atamak gibi birçok girişimde bulunmuştur (Zürcher, 2019). Ancak Özal'ın tüm çabalarına rağmen askeri bürokrasi üzerinde siyasi otoriteyi tam anlamıyla oluşturduğu söylenemez.

Özal'ın atadığı Genelkurmay başkanının, Özal'ın çabalarına rağmen Körfez'e asker göndermemeyi istememesi bu durumun en somut örneğini teşkil etmektedir. Dönemin Genelkurmay başkanı Necip Torumtay, istifa etmiş ve bu istifa asker-sivil rekabetinin en yüksek noktası olarak tanımlanmıştır (Ahmad, 2015: 236). Bunların yanında 1961 Anayasası ile kurulan MGK'nın kararlarının Bakanlar Kurulu tarafından "öncelikle dikkate alınması" gerektiği yönündeki anayasal düzenleme askeri bürokrasinin gücünü ve siyasal sistem içindeki ağırlığını artırmıştır (Şahin, 2007: 438). Nitekim 1960 darbesiyle başlayan ve 1980'lerde de devam eden askerin siyaset üzerindeki etkisi, onun siyaset alanında bir aktör olmasına ve iktidar bloğu içinde yer almasına neden olmuştur (Aydın, 2017: 212).

1989 yılında Özal, Cumhurbaşkanı olduğunda muhafazakâr politiklardan uzaklaşarak liberal bir siyasal söylemi benimsedi. Özal, 1991-1993 yıllarında Kemalizm, resmi ideoloji, Kürt sorunu gibi Türkiye'de tabu sayılan birçok konunun kamuoyunda tartışılmasını sağladı. Bu durum askeri bürokrasi ve muhafazakâr sivil bürokratik çevreleri rahatsız etti. 1993 yılında Özal'ın vefatının ardından Cumhurbaşkanı olan Demirel döneminde ise Özal'ın söylemlerinden rahatsız olan bürokratik çevreler siyaset üzerinde otorite kurmaya başladı. Demirel'in Cumhurbaşkanlığı döneminde bürokrasinin siyaset karşısında güç kazanmaya başladığı söylenebilir. Demirel, önceki dönemden farklı olarak değişim ve reformdan çok istikrar ve güvenliği ön plana koydu ve Özal'ın tersine parti işlerine ve siyasete çok müdahale etmedi (Öztürk, 2017: 336-337). ANAP iktidarının sona ermesinin ardından koalisyon hükümetleri yeniden başlayınca iktidar zafiyetleri ortaya çıktı. 2002'ye kadar gelen süreçte güçsüz liderler ve koalisyon hükümetleri nedeniyle siyasetin bürokrasi karşısında güç kaybetmeye başladığı söylenebilir. Bunun yanında Cumhurbaşkanının güçlü yetkilerini kullanması Cumhurbaşkanı ve başbakan arasında yetki çatışmalarına neden olmuştur. Bu çatışmaların da etkisiyle siyasetin bürokrasi karşısında gücü azalmaya başlamıştır. Bürokrasinin karşısında durduğu politikalar daha fazla zorlukla karşılaşmıştır. Seçilmiş olmayan kuruluşlar, siyasi kararların alımında etkili olmaya başlamıştır (Belet, 2008: 103). Koalisyon hükümetlerinin etkili ve net politika ve hedefler

belirleyememesi, bürokrasiyi belirledikleri politika ve hedefler doğrultusunda harekete geçirememesi, verimli ve etkin bir şekilde bürokrasiyi çalıştıramaması ve bürokrasiyi denetleyememesi bu dönemin temel sorunları olarak öne çıkmaktadır (Tataroğlu, 2016: 86).

1980’li yıllarda kurulan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların (Bağımsız İdari Otoriteler-BİO)¹⁹ siyaset karşısında idari ve mali yönden özerk olmaları, sivil bürokrasinin 1990’lı yıllardan sonra siyaset karşısında güçlenmesini ve siyasi iktidarın faaliyet alanının daraltılmasına neden olan bir diğer unsurdur. Siyasetin daraltılan faaliyet alanlarının tekno-bürokratlara bırakılması amaçlanmıştır (Eryılmaz, 2018:162).

1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren askeri bürokrasinin siyaset üzerindeki baskısı rejim, laiklik ve din gibi konularla ilişkili olarak artmıştır. Bu dönemde MGK, siyasi iktidarın güven oylaması olarak algılanmış ve bu kurum alternatif bir Bakanlar Kurulu olarak görülmüştür. Nitekim MGK yani silahlı kuvvetler sistemin belirleyici aktörü konumundaydı. MGK kaynaklı kanun tasarıları parlamentoda kanunlaşmaktaydı. Bu durumda MGK devlet içinde devlet durumundaydı. (Şahin, 2007: 438; Öztürk, 2017: 341). 1990’lı yılların ikinci yarısına bakıldığında iktidarda Refah-Yol hükümeti bulunmaktaydı. Refah-Yol hükümetinin İslami değerleri öne çıkaran uygulamaları mevcuttu. Bu uygulamalar nedeniyle hükümetle ordu arasındaki ilişkiler bozulmaya başladı. Kendini laik rejimin bekçisi olarak gören ordu, Refah-Yol hükümetinin koalisyon ortağı olan Refah Partisi’nin şeriatı getirme konusunda gizli amaçlarının olduğunu düşünmekteydi. Bu düşünce ordunun Refah-Yol hükümetinin yaptıklarını sürekli izleme ve gerekli durumlarda uyarılarda bulunmasına neden oldu (Öztürk, 2017: 338). 1997 yılında Refah-Yol hükümeti ile ordu arasındaki ilişkide yaşanan bozulmanın hızı arttı. 28 Şubat 1997’de ordu Bakanlar Kurulu’na, uzun bir tavsiye listesi sundu. Bu tavsiyeler laikliğe karşı

¹⁹ Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, çalışmanın konusunu oluşturan ve ilerleyen bölümde ele alınmış olan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları’ndan amaç, yapı ve nitelik bakımından farklı bir oluşuma sahiptir. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, ekonomideki düzenleyici ve denetleyici işlevi yerine getiren kendine ait yasa ve tüzel kişiliğe sahip olan merkezi otoriteden bağımsız kurum ve kuruluşlardır. Bu otoriteler, idari ve mali özerklikleri nedeniyle klasik bürokrasiden farklı statüye sahip yeni bürokratik yapıları oluşturur. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar tüketicilerin aleyhine olacak piyasa mekanizmasının işleyişinde olan tutum ve davranışları (doğal tekellerin oluşumu, asimmetrik bilgi sorunu, tam rekabet piyasasından sapmalar) regüle etmektedir (İlman ve Tekeli, 2016: 24, 34).

pozisyon aldığı ve İslamcı olarak varsayılan ekonomi, eğitim ve devlet aygıtı içindeki etkisini önlemeye yönelikti. 18 Haziran’da Erbakan istifa etti ve Refah-Yol hükümeti yerine Mesut Yılmaz hükümeti kurdu. Ordu, Erbakan hükümetini iktidardan indirerek “ilk postmodern darbe” olarak tanımlanan eylemi gerçekleştirmiştir (Zürcher, 2019: 360-362). 17 Ocak 1998 tarihinde ise Anayasa Mahkemesi, Refah Partisi’ni laikliğe karşı eylemlerin odağı haline gelmesi sebebiyle kapattı. Bu süreçte laiklik ve ülke güvenliği gerekçesiyle asker ve yargı bürokrasisi işbirliği oluşturdu ve sonucunda bürokratlar, Cumhurbaşkanı’nın da zımni desteğiyle yeniden siyasi alanda etkili vesayet makamına yerleştiler. Mesut Yılmaz’ın kurduğu hükümet ordunun istediği reformları uygulamaya koydu ve ordu sistemin belirleyici aktörü konumundaydı (Öztürk, 2017: 341). 1990’lı yıllarda oluşturulan koalisyon hükümeti ve 59. Hükümetin Başbakanı ve bazı bakanlarının orduya yönelik övgü dolu sözleri, ordu ile bir sorun yaşamadıklarını vurgulamaları ve önemli kararları alırken ordu ile uzlaşma sağlamaya önem vermeleri askeri bürokrasiye verdikleri önemi göstermektedir. Bu davranış ve tutumlar ordunun siyaset ile iç içe olduğunu gösterir niteliktedir (Şahin, 2007: 438-439).

3.2.5. 2002-2021 AK Parti Döneminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi

20. yüzyıl kamu yönetimi veya kamu hizmeti çağı olarak nitelendirilmektedir. Zira bu dönemde, kamu yönetiminin yapısı büyümüş ve işlevleri son derece çeşitlenmiştir. Ancak, kamu yönetiminin yapısında yaşanan genişleme kırtasiyecilik, yapılarda hantallık ve koordinasyonsuzluğa neden olmuştur. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçilen bu dönemde, klasik Weberyen bürokrasi anlayışı doğrultusunda şekillenen yönetim teorileri de dönüşüm yaşamıştır. Weberyen bürokrasi anlayışı verimsiz ve etkisiz kalmaya başladığı için, yerini rasyonel-üretken bir çizgide yeni örgütlenme modeline bırakmıştır.

Yeni örgütlenme modeli daha çok sonuç ve hedef odaklı, esnek, vatandaş odaklı, çok aktörlü ve farklılıklara dayalıdır. Devletin ne yapması gerektiğinin yanında üstlendiği işlevleri nasıl yerine getirmesi gerektiği önem kazanmış ve çerçevede devletle toplum arasındaki ilişki yeniden tanımlanmıştır. Yönetimdeki yeniden

yapılanma uzun bir sürece yayılmaktadır. Siyasi destek bu sürecin başarılı bir şekilde ilerlemesinde ve sonuçlanmasında önemli bir unsurdur. Yeniden yapılanma farklı siyasi partiler göreve geldiğinde de sürdürülme eğilimi taşımaktadır. Bu nedenle siyasi istikrarsızlıklar yönetimdeki yeniden yapılanmaya olumsuz etki edebilmektedir.

Dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim ve 1980 sonrası Türkiye'nin piyasa ekonomisini geliştirmeye yönelik politikaları, kamu yönetimi alanında da değişim ihtiyacını ortaya çıkaran önemli bir faktördür. Bu değişim özellikle yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Nitekim kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacının 1990'lı yıllarda belirgin bir şekilde ortaya çıktığı görülmektedir. Siyasi istikrarsızlıklar ve koalisyon hükümetleri nedeniyle yeniden yapılanma arayışları istenen sonuçları vermekten uzak kalmış ve kamu yönetimini olumsuz etkilemiştir. Ayrıca 1990'lı yıllarda mevcut koalisyon hükümetlerinin ekonomik sıkıntılara ve toplumsal sorunlara çözüm üretemeyişinde hantal bürokratik yapı ve yönetim zihniyetinin etkisi büyüktür.

Nihayetinde bu süreçte Türkiye, dünyada yaşanan kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunda geri planda kalmıştır. Ayrıca mevcut ekonomik sıkıntılar da dünyada yaşanan değişimi gerçekleştirme konusunda çeşitli zorluklara neden olmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003). Sorunların mevcut yönetim yapısı ile çözülememesi, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarını zorunlu kılmıştır.

Türkiye'de yeni kamu yönetiminin yansımalarının ekonominin temel yapısını değiştirmeyi öngören 24 Ocak 1980 Kararları ile kendini göstermeye başladığı ve bu sürecin yavaş ve istikrarsız olduğu görülmektedir. Türkiye'de yeni kamu yönetimi ile ilgili çalışmalar 2000'li yılların başından itibaren gelişme göstermiştir. Yeni kamu yönetimine ait kavram ve kurumlar da bu dönemden sonra yasalarda yer almaya başlamıştır (Eryılmaz, 2018: 106-107).

1980'li yıllarda Özal dönemiyle temelleri atılan liberal ekonomi modeli ve 2000'li yıllarda küresel dünyayla bütünleşme düşüncesinin güçlenmesi, Türkiye'de kamu bürokrasisinin dönüşümünü güçlü bir şekilde gündeme

getirmiştir. 2001 krizi, sadece ekonomik bir kriz değildi. Bu aynı zamanda bir siyasal kriz olarak algılanmıştır, çünkü bu süreçte toplum siyasal sistemin meşruiyetinden kuşku duymaya başlamıştır. 2000’li yılların başında Türkiye’de yaşanan siyasal ve ekonomik krizin derinleşmesi siyasette ve kamu yönetiminde değişim ihtiyacının daha da fazla hissedilmesine yol açmıştır. 2002 yılında iktidara gelen AK Parti hükümetinin politika hedefleri arasında devletin küçültülmesini öngören yeni kamu yönetimi sistem modeli gündeme gelmiştir. “Değişimin yönetimi için yönetimin değişimi” düşüncesiyle AK Parti, kamu yönetiminde mevcut olan sorunları çözmek için somut adımlar atmıştır. Bu dönemde öne çıkan sorular ekonomik ve siyasi krizin yanında stratejik yetersizlik, mali kaynakların zayıf olması, güven sorunu ve performans düşüklüğüdür. Bahsedilen sorunların özelleştirme, yerelleşme ve sivil toplumu güçlendirerek aşılabacağı öngörüldüğü için bu yönde adımlar atılmaya başlanmıştır. Yönetim alanında yapılan reformlar siyaset ve bürokrasi ilişkisini etkilemiştir. Kazandığı seçimler ve sağladığı toplumsal destek sonucunda egemen parti konumuna gelen AK Parti iktidarı, siyasetin alanını genişletmek için ciddi çaba sarf etmiştir. Bürokrasi ise siyaset karşısında önceki dönemlerde elde ettiği konumu ve gücü korumaya çalışmaktadır. 2003 yılından itibaren yönetim anlayışında demokratikleşme, temel hak ve özgürlüklere yapılan vurgular, AB’ye üyelik süreci ile serbest piyasa ve kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar ile bürokraside bir zihniyet değişimi başlatılmıştır. Değişimle amaçlanan sadece bürokrasinin siyasetin kontrolü altında olması değildir. Bürokrasinin halka karşı sorumlu olarak etkin, verimli ve vatandaş beklentilerini odağa alan bir yapıya dönüşmesi hedeflenmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla benimsenen ve yasalara dâhil edilen temel kavram ve ilkelerle bürokrasinin vatandaş karşısında sahip olduğu gücü önemli ölçüde azaltılmış ve bürokrasi büyük ölçüde “kamu hizmet aygıtı”na dönüştürülmüştür. Bu dönemde siyasetin alanı, gücü, etkisi ve güvenilirliği bürokrasi karşısında genişletilmiş ve siyaset-bürokrasi ilişkisinde belirleyici aktör siyaset olmuştur (Güler, 2016: 364, 376, 377).

2000’li yıllarda AK Parti hükümetleri kamu yönetiminde gerçekleştirilen değişim ve dönüşüm ile devleti; koşulsuz itaati şart koşan mutlak bürokratik

devletten, vatandaş odaklı hizmet devletine dönüştürmeyi amaçlamıştır. Özetle 2000’li yıllarda kalkınma plancılığı yerine stratejik planlamaya, sorumlulukta bilgi edinme, şeffaflığa ve hesap verebilirliğe, örgütlenmede yerelleşmeye, mali, performans ve bütçe denetimine geçilmesi ve AB’ye üyelik sürecinin gerektirdiği reformların gerçekleştirilmesine odaklanılmıştır. Bu dönemde kamu yönetimindeki reform çalışmalarının gerçekleştirilebilmesinde AB üyelik süreci başta olmak üzere, ulusal ve küresel konjonktürün etkisi ve AK Parti hükümetinin bürokrasiyi dönüştürme çabası önemli rol oynamıştır (Yılmaz ve Güler, 2016: 6, 30, 39).

3.2.5.1. AK Parti döneminde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının siyaset-bürokrasi ilişkisine etkisi

2002 yılında gerçekleştirilen erken seçim sonucunda AK Parti’nin iktidara gelmesiyle birlikte, 1990’lı yıllarda mevcut olan koalisyon hükümetleri yerini tek parti hükümetine bırakmıştır. 2002 yılında iktidara gelen ve 2021 itibarıyla iktidarını sürdürmekte olan AK Parti hükümeti ile siyasal istikrar oluşmuştur. Uzun soluklu siyasal istikrar ile AK Parti hükümetlerinin reformları ve politikaları büyük ölçüde hayata geçirilmiştir.

AK Parti 2002 yılı Seçim Beyannamesi’nde, siyasetin alanının daralmasına, demokratik rejimin işleyişine karşı tüm müdahalelere, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına, siyasetin yerine bürokrasinin ikame edilmesine, kamuda istihdamda eşitsizliklere ve eğitim hakkının sınırlandırılmasına yönelik düzenleme ve uygulamaları değiştireceği yönünde iddiada bulunmuştur. Modernleşme sürecinin doğal bir sonucu olarak görülen Avrupa Birliği (AB) tam üyelik süreci kriterlerinin ekonomik ve siyasi hükümlerinin hayata geçirilmesi ile bu değişimlerin gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir (AK Parti, 2002). Nitekim Türkiye’nin yönetim yapısını çağdaş standartlara kavuşturması için AB tam üyelik süreci önemlidir. AK Parti’nin seçim beyannamelerine ve hükümet programlarına bakıldığında genel olarak bürokrasi ile mücadele etme konusundaki kararlılığı ön plana çıkmaktadır. AK Parti’nin kamu yönetiminde gerçekleştirmeyi hedeflediği yasal

ve kurumsal reformlar ile siyasetin bürokrasi üzerinde kontrolünü sağlayarak bürokrasiyi kamusal hizmet aygıtı konumuna getirmeye ve bürokrasinin siyasetin alanını daraltarak siyasetin temel aktörü gibi hareket etmesini önlemeye çalıştığı anlaşılmaktadır.

AK Parti'nin iktidara geldikten sonra reform yaptığı alanların başında kamu yönetimi gelmektedir. Kamu yönetiminde yapılan reformlarla küreselleşmenin etkisiyle değişen yönetim anlayışına uygun düzenlemeler yapılmıştır. Küreselleşme ve bilgi toplumuna yönelik gelişmeler geleneksel yönetim anlayışını büyük ölçüde geçersiz bir duruma getirmiştir. Kamu yönetimi alanında reformların dayanağı Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımıdır. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı bürokratik yapıların azaltıldığı bir örgütlenme öngörmekte, bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine piyasa mekanizmalarına dayalı bir rasyonellik anlayışı tercih etmektedir (Eryılmaz, 2010: 248, 255).

Prosedürlere boğulmuş, karmaşık iş görme yöntemlerine sahip, hantal ve katı hiyerarşik yapıya sahip kamu yönetimleri idari reformların hedefinde yer alır (Şengül ve Çetinkaya, 2012: 52). 2002 Seçim Beyannamesi'nde kamu yönetiminin merkeziyetçi ve katı, hiyerarşik, toplumsal denetim ve halkın katılımına kapalı, halkın ihtiyaçlarına cevap vermeyen, kırtasiyeci, şekilsiz ve verimsiz, hızla büyüyen ve hantal, yolsuzluğa açık ve siyaseti yolsuzlaştıran özelliklere sahip bir yapı olduğu belirtilmiştir (AK Parti, 2002). Bu özellikler aynı zamanda Türk kamu yönetiminin sorunlarını da ortaya koymaktadır. AK Parti, gerçekleştireceği reformlarla Türk kamu yönetimini çağdaş yönetim anlayışına göre dönüştüreceğini iddia etmektedir.

Yönetim anlayışında yaşanan değişimi ile katılım, şeffaflık, etkin, etkili, hesap verme sorumluluğu, kalite, verimlilik, öngörülebilirlik, vatandaş odaklı gibi ilkeler kamu yönetimin temel unsurları olarak öne çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışında vatandaş şeffaf, taleplere duyarlı, kaliteli, katılımcı, hesap verebilir bir yönetim talep etmektedir. AK Parti, kamu yönetimini bu gelişmelere uyumlu hale getirebilmek için birçok reform yapmıştır. Bu reformlarla kamu yönetiminin bir bütün olarak örgütlenme ve işleyiş bakımından değişen yönetim anlayışına uygun hale getirilmesi istenmektedir.

Bahsedilen reformlarla gerçekleştirilmek istenen kamu yönetiminin yani bürokrasinin hem işlevsel hem de örgütsel açıdan yeniden yapılandırılmasıdır. Bu noktada reformların amacını daha iyi ortaya koyabilmek için AK Parti'nin seçim beyannameleri, hükümet programları gibi metinlerinde sıkça ele aldığı bürokrasi kavramını hangi anlamlarda kullandığına değinmek gerekir. AK Parti'nin seçim beyannameleri ve hükümet programlarına bakıldığında bürokrasi iki farklı anlamda kullanılmıştır. Bunlardan ilki bürokrasinin olumsuz anlamı şeklinde de tanımlanan “işlerin gecikmesi, kırtasiyecilik, hantallık, otoriteye aşırı bağlılık, verimsizlik” anlamıdır. Bir diğer kullanım ise kamu hizmeti aygıtı anlamındadır (Güler, 2015: 202).

2015 yılı Seçim Beyannamesi'nde AK Parti kamu yönetiminin ana misyonunu şu şekilde tanımlamıştır (AK Parti, 2015): “Sorunlara halkın içerisinde bakan ve çözüm üreten, halktan aldığı yetki ve güçle halkın taleplerine dayalı bir hizmet anlayışını benimsedik. Bu anlayışla, kamu hizmetlerini vatandaşlarımızın hayatını kolaylaştırmayı, temel kamu hizmetlerine rahatça erişimini sağlamayı kamu yönetiminin ana misyonu olarak görüyoruz.” Nitekim bu tanımlama kamu yönetiminin bir kamusal hizmeti aygıtı olarak görüldüğünü destekler niteliktedir.

2000'li yıllardan itibaren AB tam üyelik sürecine uyum sağlamakla birlikte dünyadaki gelişmeler siyasette ve kamu yönetiminde önemli değişikliklere yol açmıştır. AB tam üyelik sürecine siyasal iktidarların ortak irade göstermesi, reformların gerçekleştirilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Nitekim AK Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte kamu yönetimi konusunda yapılan reform ve çalışmaların 2000'li yılların başından itibaren çeşitlendiği söylenebilir. 2000'li yıllarla birlikte yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik birçok kavram ve kurum yasalara girmeye başlamıştır. Bu dönemle birlikte hesap verebilirlik, verimlilik, katılım, etik, öngörülebilirlik, stratejik plan, vizyon, saydamlık, misyon, performans programı, liyakat, adem-i merkezîyetçilik, hizmette yerellik, etkinlik, tutumluluk, vatandaş odaklılık, halkın memnuniyeti, yönetişim, hizmet standartları ve özelleştirme yasalarında ve yönetmeliklerde öne çıkan kavramlar arasında yer almaktadır. Nitekim bu ilke ve değerler kamu yönetimi reformlarında egemen olmaya başlamıştır (Eryılmaz, 2018: 81,107).

AK Parti iktidara geldiği ilk yıllarda bürokrasiyi açık bir şekilde hedef almak yerine temel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi, sivil toplum ve demokratikleşme reformları ve yatırımcıların önündeki bürokratik işlem ve engellerin kaldırılması şeklinde düzenlemeye çalışmıştır. Bunu yaparken de Avrupa Birliği tam üyelik sürecini kullanarak bürokrasinin direncini belli bir oranda kırmaya çalışmıştır (Yılmaz ve Güler, 2016: 301).

AK Parti'nin kamu yönetimi alanında gerçekleştirdiği geniş kapsamlı yasal ve kurumsal birçok reform bulunmaktadır. Bunlar;

- 2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun:

Bu kanun kamu yönetimi reformları açısından bütünlükçü bir yaklaşım sergilemekteydi. Bu Kanun'un amacı, "katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir". 5227 sayılı Kanun, 2004 yılında Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından bazı maddeleri veto edilerek TBMM'ye gönderilmiştir. Tekrar yasama süreci başlatılamadığı için kamu yönetimi reformu hız kesmiştir (Eryılmaz, 2018: 107). 5227 sayılı Kanun uygulamaya konulamamıştır. Bu kanun Türk kamu yönetimindeki eksikliği hissetmiş ve kamu yönetimine hâkim olan temel ilkeleri toplu bir şekilde içermekteydi (Şencan, 2006: 112).

-Yerel Yönetim Reformu:

5227 sayılı Kanun, veto edildiği için yürürlüğe girmemiş olmakla birlikte içerdiği yerel yönetimler ile ilgili yeniden yapılanma çalışmaları bir ölçüde gerçekleştirilmiştir. 5227 sayılı Kanunun bazı hükümleri 2005 yılında çıkarılan yerel yönetim yasalarında yer almıştır. Köy Kanunu dışında tüm yerel yönetim yasalarında değişiklik yapılmıştır. Gerçekleştirilen reform çalışmaları ile yerel yönetimler alanındaki mevzuatı baştan sona yenilenmiş olup yerel yönetimlerin yetki ve kaynakları artırılmıştır (AK Parti, 2011: 26).

-5018 Sayılı Kanun- Kamuda Hesap Verme Sorumluluğu:

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 24 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı “kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir” (Md.1). Değişen kamu yönetimi anlayışının bir ürünü olan 5018 sayılı Kanun ile geleneksel kamu yönetiminden kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanması amaçlanmıştır (Kırılmaz ve Atak, 2015).

-Bilgi Edinme Hakkı: Yönetimde Açıklık:

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 24 Nisan 2004’de yürürlüğe girmesi yönetimde şeffaflaşmaya yönelik önemli bir açılımın kanuni dayanağını teşkil etmektedir (Şengül, 2005). Kanunun amacı, “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin usulleri düzenlemektir.” (4982/md. 1). Bu kanunla geleneksel kamu yönetimi anlayışında şeffaflık yönünde dönüşüm sağlamıştır.

-Kamu Görevlileri Etik Kurulu- Etik Yönetim:

2004 yılında çıkarılan 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile etik yönetimine ilişkin temel düzenlemeler yapılmıştır. Kanunun amacı, “kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.” (md.1).

-E-Devlet:

E-Devlet kapısı 2008 yılında hizmete girmiştir. Günümüzde kamu hizmetlerinin yaklaşık % 86’sı E-devlet üzerinden sunulmaktadır (Güven ve Çolak, 2019:

183). 2016 yılında yayınlanan E-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinin 4. maddesinde e-devlet hizmeti, “hizmet süreçlerinin vatandaş odaklı olarak yeniden yapılandırılmasını da içerecek şekilde, kurumlar arası veri paylaşımı esasına dayalı olarak yürütülmesi için kurumlar tarafından, hızlı, güvenli, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir, temel hak ve özgürlüklere riayet edilerek ve mahremiyet gözetilecek şekilde elektronik ortama aktarılan her bir kamu hizmetini” şeklinde yer almaktadır. Bilgi teknolojilerinin örgüt yapısına, işleyişine ve performansa nasıl etki ettiği e-devlet uygulaması üzerinden görülebilir. Devletler hizmetlerini klasik devlet anlayışından farklı olarak “e-devlet” üzerinden sunarak hizmet kalitesini iyileştirip performanslarını artırmayı amaçlamaktadır (Demirel, 2006: 83).

-6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu:

2012 yılında kabul edilmiştir. Kanunun amacı “kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.” (md. 1). 2013 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş ve şikâyet başvurularını almaya başlamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu ile kamu kurum ve kuruluşlarının hukuka ve hakkaniyete uygun, şeffaf, hesap verebilir, pratik, hızlı ve vatandaş odaklı bir perspektiften faaliyetlerini sürdürmesi amaçlanmaktadır (Şengül, 2013: 72).

1980’li yılların hâkim paradigması olan yeni kamu yönetimi anlayışının ilkeleri Türk bürokrasisine de yansımıştır. AK Parti, yönetim anlayışının gelişmelere uyumlu hale getirilmesi amacıyla yukarıda yer alan yasal ve kurumsal reformlar gerçekleştirmiştir. Bu reformlarla amaçlanan yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinden de faydalanarak kamu yönetimine şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, öngörülebilirlik, kalite, bütüncül, vatandaş odaklı hizmet, eşitlikçi, verimlilik, etkinlik ilkelerini hâkim kılmaktır. Kamu hizmetlerine katılım yerel yönetimlerden başladığı için yeni kamu yönetimi ilkelerini yerel yönetimlere taşımak amacıyla yerelde de birçok reform gerçekleştirilmiştir. Ancak bu

reformları planlayan, yürüten ve koordine eden merkezi bir yapı söz konusu değildir. Bu eksiklik 2018 AB İlerleme Raporu’nda “Kamu yönetimi reformunu koordine etmek, tasarlamak, uygulamak ve izlemek üzere yasal yetkiye sahip bir idari birimin kurulması gerekmektedir” ifadesiyle vurgulanmıştır (AB İlerleme Raporu, 2018).

AB İlerleme Raporları’nda gerçekleştirilmeye çalışılan reformların kamu yönetiminin ve devletin işleyişinde etkinliği ve kamu kesimi hesaplarının saydamlığını artırmak amacıyla önemli adımlar olduğu ifade edilmektedir. (AB İlerleme Raporu 2002: 40; 2003: 38; 2004: 8). Bilgiye erişimin anayasal hak haline gelmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulması, e-devlet uygulamaları, idari işlemlerin basitleştirilmesi ve kamu kurumlarının stratejik plan hazırlıklarında ilerleme kaydettiği yönünde tespitler raporlarda yer almaktadır (AB İlerleme Raporu, 2010; 2011). Ayrıca kamu yönetimi reformunda bazı yasal ilerlemeler sağlandığı; ancak 2005 AB İlerleme Raporu’nda Türkiye’nin kamu yönetimi ve kontrol yapıları ile AB ülkelerindeki yönetim ve yapılar arasında halen önemli farklılıklar bulunduğu öne sürülmekte ve sonraki raporlarda da bu durum tekrarlanmaktadır (AB İlerleme Raporu, 2005). Kamu yönetimi reformlarıyla sınırlı bir ilerleme kaydedildiği, reformların uygulanmaya devam edildiği (AB İlerleme Raporu, 2014: 10), reformlar için daha fazla siyasi destek sağlanması gerektiği ve kapsamlı bir kamu hizmeti reformuna duyulan ihtiyacın devam ettiği raporlarda belirtilmiştir (AB İlerleme Raporu, 2010: 10; 2013: 10).

1999 yılından bu yana asker ve siyaset ilişkisinde önemli değişimler yaşanmıştır. Özellikle AK Parti’nin tek parti olarak iktidara gelmesi, AB tam üyelik süreci ve demokratikleşmeye, sivilleşmeye yönelik uluslararası standartlar ordunun görev alanına çekilmesini ve siyasetin alanının genişlemesini sağlamıştır (Cansever ve Kiriş, 2015: 380). Nitekim bu dönemlerde MGK üzerinde sivil denetimin güçlendirilmesi, MGK’nın işleyişine yönelik gerçekleştirilen reformlar, asker-siyaset ilişkisini belirlemek amacıyla anayasal ve yasal çerçevede gerçekleştirilen değişimler (AB İlerleme Raporu, 2004), askeri ve savunma harcamalarının şeffaflığının artırılması, Yüksek Askeri Mahkemelerin kaldırılması (AB İlerleme Raporu, 2018: 16), askeri harcamaların sivil

denetimine ilişkin 2010 yılında Sayıştay Kanunu'nun kabul edilmesi (AB İlerleme Raporu, 2011: 13) asker-sivil ilişkisini sivillerin lehine değiştiren düzenlemelerdir. Özellikle 2016 darbe girişiminin ardından hükümet asker-sivil ilişkilerini düzenleyen yasal çerçeveyi gözden geçirmiş ve yürütmenin ordu üzerindeki yetkilerini önemli ölçüde artırarak sivil gözetimi güçlendirmiştir (AB İlerleme Raporu, 2018: 16).

3.2.5.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişin ve düzenlemelerin siyaset ve bürokrasi ilişkisine etkisi

21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandum sonucunda yeni hükümet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kabul edilmiştir. 24 Haziran 2018 gerçekleştirilen seçimlerle Türkiye'ye özgü başkanlık sistemi olan yeni hükümet sistemi uygulamaya konmuştur. Türkiye'de başkanlık sistemine geçişe yönelik söylemler önceki dönemlerde de mevcut olmakla birlikte geçiş 2018 yılında AK Parti iktidarı döneminde gerçekleştirilmiştir. Necmettin Erbakan, Alparslan Türkeş, Süleyman Demirel ve Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve başkanlık sistemine geçilmesi yönünde önerileri mevcuttur (Yayman, 2016: 282-292). 2002 yılında iktidara gelen ve 59. Hükümeti kuran AK Parti'nin de seçim beyannamelerinde başkanlık sistemine geçilmesi gerektiği yönünde ifadeler yer almaktadır. Bunların yanında 2007 yılında Cumhurbaşkanlığı seçiminde yaşanan anayasal kriz ile Cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesinin Türkiye'ye uygun bir çözüm olmadığı anlaşılmıştır (Coşkun ve Pank, 2017). Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 21 Ekim 2007 tarihinde gerçekleştirilen referandum sonucunda kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi kararı ile başkanlık sistemine doğru önemli bir adım atılmıştır.

AK Parti 2015 Seçim Beyannamesinde, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi sağlanarak, Cumhurbaşkanlığı makamının vesayetçi misyondan arındırıldığı da iddia edilmektedir. Cumhurbaşkanının doğrudan halk

tarafından seçilmesi nedeniyle Cumhurbaşkanı ve Başbakanın siyasal sistem içindeki yetki ve görev paylaşımının düzenlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu sistemde Cumhurbaşkanı ve Başbakanın farklı siyasi geleneklerden gelmeleri durumunda ortaya çıkabilecek krizlere yönelik etkin çözümler üretilmeyeceği ve bu sorunun başkanlık sistemiyle çözülmesi gerektiği yer almaktadır (AK Parti, 2015). Ancak geçmişe bakıldığında sadece farklı siyasi geleneklerden gelen Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında krizler yaşanmadığı, aynı partiye mensup Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında da zaman zaman çatışmalar yaşandığı görülmektedir. Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanı olduğu dönemde kendi partisinden olan Başbakan Yıldırım Akbulut ve sonraki dönem başbakan olan Süleyman Demirel ile aralarında ciddi krizler yaşanmıştır. Süleyman Demirel, Cumhurbaşkanlığı döneminde Başbakan Tansu Çiller ile pek çok çatışma yaşamıştır. Ahmet Necdet Sezer'in Cumhurbaşkanlığı döneminde Başbakan Bülent Ecevit ile sonraki dönem sırasıyla başbakan olan Abdullah Gül ve Recep Tayyip Erdoğan arasında da ciddi anlaşmazlıklar yaşanmıştır. Abdullah Gül'ün Cumhurbaşkanı olduğu ve Recep Tayyip Erdoğan'ın başbakan olduğu dönem; Recep Tayyip Erdoğan'ın ilk Cumhurbaşkanlığı döneminde başbakan Ahmet Davutoğlu ile yaşadığı çatışmalar, Cumhurbaşkanı ve başbakan aynı partiye mensup olsa da aralarında çeşitli anlaşmazlıkların yaşandığını göstermektedir (Kırışık ve Öztürk, 2020).

2014 yılında Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesiyle yürütme organının (Cumhurbaşkanı ve Başbakan) her ikisi de halkoylamasıyla göreve gelen yürütmenin iki güçlü aktörü oldu. Devlet yönetimini iki başlı duruma getiren bu siyasal sistemin neden olduğu ya da olabileceği olumsuz durumlar mevcut olan başkanlık sistemine geçiş düşüncesinin gerçekleştirilmesini hızlandırdı. 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği referandumu ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kabul edildi ve 24 Haziran 2018 yılında yapılan seçimlerle tam olarak yürürlüğe konuldu (Karatepe ve Altunok, 2019).

3.2.5.2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinin gerekçeleri

Dünyada parlamenter hükümet sistemine sahip ülkelere bakıldığında parlamenter hükümet sisteminin yönetimde bazı işleyiş sorunlarına neden olduğu söylenebilir. Parlamenter hükümet sistemine sahip ülkelerde iktidara tek parti gelmediyse bunun sonucunda oluşan koalisyon hükümetleri uyum sorunları nedeniyle uzun ömürlü olmamaktadır (Kutlu ve Kahraman, 2017: 8). Parlamenter sistemde siyasi partilerin tek başlarına iktidara gelmesinde yaşanan zorluk nedeniyle çoğunlukla zayıf ve koalisyon hükümetler oluşmaktadır. Koalisyon hükümetleri büyük ölçüde yönetimde siyasi istikrar²⁰ oluşmasına engel teşkil etmektedir (Güler, 2018: 310). Çoğunlukla zayıf bir yürütme organı özelliğine sahip olan koalisyon hükümetleri kamu politikası oluşturma ve yasa çıkarma konularında da meclis üzerinde yeterli etkiyi oluşturamamaktadır. (Kutlu ve Kahraman, 2017: 8).

2018 yılından önce Türkiye'nin hükümet sistemi parlamenter sistemdi. Geçmiş yıllara bakıldığında Türkiye'de parlamenter hükümet sistemin en olumsuz yönü hükümet istikrarsızlıklarına ortam hazırlamasıydı. Ülkede parlamenter hükümet sisteminin olduğu dönemlerde kısa süreli, istikrarsız, koalisyon ve güçsüz hükümetlerin olduğu görülmektedir (Karatepe ve Altunok, 2018: 3). Parlamenter hükümet sisteminin mevcut olduğu 1950-1960, 1983-1989 ve 2002-2018 yılları arasında Türkiye'de istikrarlı ve tek partinin iktidarda olduğu hükümetler olsa da Türkiye'de çoğunlukla güçsüz, kısa ömürlü ve istikrarsız hükümetler kurulmuştur (Yazıcı, 2018: 237; Doğan ve Sönmez, 2021: 31).

Parlamenter hükümet sisteminin Türkiye'de istikrarlı bir yönetim oluşmasını sağlayamadığını 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden 2002 yılına kadar geçen 41 yıllık süreçte 32 farklı hükümet kurulmuş olması kanıtlar niteliktedir (Karatepe vd., 2017: 25). Hükümetlerin ortalama görevde kalma süresinin 4 yıl olması gerekirken, belirtilen yıllar arasında bu sürenin yaklaşık olarak 1,2 yıl olması siyasi istikrarsızlığın somut örneğidir. Parlamenter hükümet sisteminin Türkiye'de bir türlü istikrar üretemediği görülmektedir. Bu sistem, siyasetin sorun çözme kapasitesini zayıflatarak ülkeyi yıllarca koalisyon hükümetlerine,

²⁰ Siyasi istikrar, devlet organlarının düzenli ve uyumlu bir şekilde çalışması, hükümetin süresinden önce değişmemesi olarak tanımlanmaktadır (Akçakaya ve Özdemir, 2018).

güçsüz ve istikrarsız yönetimlere mecbur kılmış, pek çok köklü siyasi ve ekonomik sorunun derinleşmesine yol açmıştır (AK Parti, 2015: 40).

Parlamente hükümet sisteminin neden olduğu olumsuzluklar, ülkenin kalkınma ve gelişme hedeflerini gerçekleştirmesine engel olmuş ve özellikle güçsüz hükümetlerin vesayet odaklarının siyasi rejime müdahalelerine zemin hazırlamıştır (Karatepe ve Altunok, 2018: 3). Başka bir deyişle parlamente hükümet sisteminde güçlü bir yürütmenin olmaması vesayet odaklarının müdahalesini kolaylaştırmıştır. Vesayetçi eğilim ve uygulamalar milli iradeyi dışlamıştır. Milli iradenin kendini gösterdiği zamanlarda anayasa gerekçe gösterilerek darbeler gerçekleştirilmiştir (AK Parti, 62. Hükümet Programı). Çok partili hayata geçişten itibaren siyasi rejime yapılan müdahaleler ile sivil siyaset ve hükümetler üzerinde oluşturulan askeri vesayetler güçlü ve istikrarlı hükümetlerin kurulması engellemiştir (Yazıcı, 2018:237).

Türkiye'nin parlamente hükümet sistemin tarihinde demokrasinin işleyişini kesintiye uğratan birçok darbe ve muhtıra vardır. 1960, 1971, 1980 ve 1997 yıllarındaki hukuk dışı müdahaleler siyasal istikrarsızlıklara neden olmuştur. 27 Mayıs 1960 darbesi sonrası yürürlüğe giren 1961 Anayasası ve yasalarla siyasal sisteme vesayet kurumları egemen olmuştur. Darbe sonrası oluşan ve beslenen vesayetçi yapı iktidara müdahalelerde bulunmuş, güçlü hükümetler oluşturulamaması nedeniyle oluşan siyasal boşlukları doldurarak kendini iktidarın gerçek sahibi olarak görmüştür (447 sıra sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi). 1961 Anayasası, iktidarın kullanımına “bürokratik ortaklar” getirmesi nedeniyle “zayıf yürütme”ye yol açmıştır. İktidara gelen parti kendine uymayan üst düzey bürokratları değiştiremediği için mevcut olan ve kendine uymayan bürokratlarla çalışmak zorunda kalmıştır (Tataroğlu, 2016: 85). Bu dönemde bürokratlar siyasal iktidar karşısında tek parti döneminde sahip olduğu güç ve statüye kavuşmayı arzulamaktadır. Eski güç ve statüye dönüş mümkün olmamışsa da 1961 Anayasası bürokrasiyi siyaset karşısında güçlendirmeye yönelik düzenlemeler içermektedir. 1961 Anayasası'nda yürütmenin sadece görev olarak düzenlenmesi bu durumu kanıtlar niteliktedir. 12 Mart 1971 muhtırası sonrasında gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile yürütme organını

Cumhurbaşkanı lehine güçlendirmeye yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Ancak koalisyon hükümetleri nedeniyle yaşanan siyasi istikrarsızlık 12 Eylül 1980 darbesine neden olmuştur. Darbe sonrası, ülkede oluşan siyasi belirsizlik ve istikrarsızlık durumu, ülkede siyasi istikrarı sağlamaya yönelik yeni hükümet arayışlarını gündeme getirmiştir. 1982 Anayasası ile yürütme güçlendirilmiş ve anayasada yürütme görev ve yetki olarak düzenlenmiştir (Doğan ve Sönmez, 2021: 30, 41). Ayrıca 1982 Anayasası ile yetkileri artırılan siyasi iktidarın/yürütmenin bürokrasi karşısında güçlenmesi ve siyasi istikrarsızlıkların önüne geçmesi amaçlanmıştır.

Bu süreçte ilk defa kamu yönetiminin düzenlenmesi için yürütme organına önemli güç sağlayan “kanun hükmünde kararname” uygulamasına gidilmiştir (Tataroğlu, 2016: 85). Yapılan düzenlemeler ile yürütme kısmen güçlendirilmiş olmakla birlikte bu düzenlemeler parlamenter hükümet sistemin neden olduğu olumsuzlukları gidermeye ve vesayet kurumlarını kontrol altına almaya yetmemiştir. 1961 Anayasası ile kurumsallaşan vesayetçi eğilimin, 1982 Anayasası ile bürokratik oligarşiye dönüştüğü söylenebilir. Anayasayla oluşturulan bürokratik vesayet kurumları, sandığa dayalı demokratik iradeyi demokratik olmayan yöntemlerle tahakküm altına alan mekanizmalar oluşturmuştur (Karatepe vd., 2017: 22).

ANAP hükümetinden sonra 1990’lı yıllarda da güçsüz ve koalisyon hükümetler yeniden iktidara gelmiş ve iktidar zafiyetleri ortaya çıkmıştır. Cumhurbaşkanının güçlü yetkilerini kullanması başbakan ile arasında yetki çatışmalarına yol açmıştır. Bu dönemde siyaset bürokrasi karşısında güç kaybetmeye başlamıştır. Zayıf yürütme, güçlenen bürokrasi bu dönemde öne çıkmaktadır. Bürokrasi ile güçsüz koalisyon hükümetler arasında sorunlar yaşanmıştır. Bürokrasinin karşı çıktığı politikalar güçlükle karşılaşmakta ve vesayet makamları siyasi karar alma süreçlerine etki etmeye başlamıştır. 1990’lı yıllarda güçsüz koalisyon hükümetleri etkin ve geçerli kamu politikaları üretememekle birlikte bürokrasiyi belirlenen politikalar doğrultusunda harekete geçirememiştir. Ayrıca bu süreçte ulusal bir hedef olan AB uyum süreci için gerçekleştirilmesi gereken yapısal düzenlemelerde bürokrasiye yönelik düzenlemeler gerçekleştirilememiştir (Tataroğlu, 2016: 87-88). 2002 yılında tek parti olarak iktidara gelen AK Parti

hükümeti dönemlerinde siyasi anlamda bir istikrarsızlık yaşanmamakla birlikte yürütmeyi güçlendirmeye yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde yapılan yasal ve kurumsal reformlar bürokratik vesayeti gerileterek siyasetin alanını genişletmeyi amaçlamıştır. Bürokrasi siyasetin kontrolü altına alınarak, “kamusal hizmet aygıtı” konumuna indirgenmeye çalışılmıştır.

Türkiye’de parlamenter hükümet sistemine belirli dönemler dışında siyasi istikrarın oluşmasını engelleyen özelliklere sahip olduğu ve bu hükümet sisteminin Türkiye için uygun olmadığı yönünde eleştiriler mevcuttur. Geçmişte kurulan hükümetlere bakıldığında parlamenter hükümet sisteminin seçimle işbaşına gelen, fakat muktedir olamayan, olmasına izin verilmeyen hükümetler olduğu görülmektedir (Karatepe vd., 2017: 26). Yürütme organını güçlendirmeye yönelik yapılan anayasa değişiklikleri ve düzenlemeler parlamenter hükümet sisteminin neden olduğu olumsuzlukları gidermede yeterli olmamıştır. Özellikle 1980 sonrası daha sık gündeme gelmeye başlayan hükümet sisteminin değiştirilmesi konusu, 2002 yılında iktidara gelen AK Parti döneminde de devam etmiştir. 2007 yılında Cumhurbaşkanlığı seçiminde yaşanan anayasal kriz sonucunda gerçekleştirilen referandum sonucunda Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi Türkiye’yi parlamenter hükümet sisteminden uzaklaştırıp başkanlık sistemine yaklaştırmıştır.

Ancak bu değişiklik yürütme organında iki başlılık sorununu ortaya çıkarmıştır. Hem Türkiye’de parlamenter sistemin neden olduğu olumsuzlukları hem de iki başlılık sorununu çözmek amacıyla 2018 yılında hükümet sistemi değiştirilmiştir. Türkiye’nin yeni hükümet sistemi Türk tipi başkanlık sistemi olarak da nitelendirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olmuştur.

Türkiye’de parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı dönemlere bakıldığında siyasi istikrarsızlığa neden olan unsurlar öncelikle yukarıda da değinildiği üzere zayıf ve koalisyon hükümetlerdir. Bunun yanında parlamenter sistemin özelliği nedeniyle bütçenin reddi²¹, güvenoyu²² gibi nedenler de siyasi istikrarsızlığı

²¹ Parlamenter hükümet sisteminde, bütçenin süresi içinde geçememesi durumunda hükümet düşmekteydi. 2017 yılında yapılan değişiklikle Anayasanın 161. Maddesinde “Bütçe kanunun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanır” ifadesine yer verilmiştir. Bütçe kanununun süresi içinde yürürlüğe girememesi durumunda sistemde yaşanabilecek krizlerin önüne geçilmiştir.

besleyen ve başkanlık sisteminde yer almayan özelliklerdir. Parlamenter hükümet sisteminde var olan hükümetin güvenoyu alamaması, bütçenin reddedilmesi ve başbakanın ölmesi nedeniyle hükümetin kurulamaması ya da hükümetin düşme ihtimali yeni hükümet sisteminde bulunmamaktadır.

3.2.5.2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte yürütmede gerçekleştirilen düzenlemeler

Parlamenter sistemde yürütme organındaki düalist yapı Bakanlar Kurulu'nun kaldırılmasıyla teke inmiştir. Bu düzenlemeye göre Anayasa'nın 8. maddesinde “yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” olarak değiştirilmiştir. Böylece Cumhurbaşkanı, devletin başı olarak yürütme yetkisini tek başına kullanabilir hâle gelmiştir. Nitekim yürütme ve idareyi Cumhurbaşkanı yönetir. Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi²³ çıkarabilir. Cumhurbaşkanı, yeni sistemde devletin başı olup yürütme yetkisine sahip olduğu için Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı da ona göre düzenlenmiştir (Eryılmaz, 2018: 152). Cumhurbaşkanlığının teşkilat yapısı, 10.07.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanı Yardımcılıkları, Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofislerden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatının kadroları, Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde monist yapıda kurgulanan yürütme erki Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu sistemde Cumhurbaşkanı yardımcısını da atamakta olup Cumhurbaşkanı’nın yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eden

²² Parlamenter hükümet sisteminde, Anayasanın 110. Maddesine göre, başbakan tarafından kurulan hükümet TBMM’de güven oylamasına sunulurdu. Yeni hükümet sisteminde hükümet parlamentodan çıkmamakta ve doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu nedenle hükümetin güvenoyuna sunulması söz konusu değildir (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 932). Yeni hükümet sisteminde gensoru yoluyla hükümeti düşürme veya güvenoyu verme gibi mekanizmalar bulunmamaktadır (Kutlu ve Kahraman, 2017: 20).

²³ “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 104. Md.).

makamdır. Parlamenter sistemde, TBMM başkanı Cumhurbaşkanına vekâlet etmekteydi (Nohutçu, 2019: 125-127).

Yeni sistemde Cumhurbaşkanı, parlamenter sistemdeki devlet başkanlığı ve başbakanlık fonksiyonlarını yüklenmiştir. Cumhurbaşkanının yardımcıları ve uzmanlık isteyen teknik konularda sekreter konumunda olan bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar ve görevden uzaklaştırılırlar. Cumhurbaşkanı hiçbir gerekçe göstermeksizin Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları her zaman görevden alabilir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların parlamentoya karşı siyasi sorumlulukları yoktur, sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar (Nohutçu, 2019: 113).

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle kabul edilen on altı adet bakanlık bulunmaktadır. 2021 yılında Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ikiye ayrıldı. Yerine Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kuruldu. Böylece toplam bakanlık sayısı on yedi olmuştur. “Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı amacıyla, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludur”. (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, m. 503).

Anayasanın 104. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanının hiçbir gerekçe göstermeksizin bakanları atama ve görevlerine son verme yetkisine sahip olması Cumhurbaşkanının yürütme ekibini istediği gibi kurabilmesini sağlamaktadır (Güler, 2018: 316). Cumhurbaşkanının beğenmediği ya da istemediği bakanı görevden alabilme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar arasında bir uyum oluşmasını sağlayabilir. Yeni hükümet sisteminde bakanlıkların sayısını

azaltmak, işlevselliklerini artırmak ve verimliliklerini geliştirmek amacıyla bakanlıklar birleştirilmiştir (Sobacı vd., 2018).

Yeni sistemde Cumhurbaşkanı politika belirlemede asıl yetkili iken bakanlar süreçte uygulayıcı olarak yer alırlar. Bakanlar Kurulu'nun kaldırılması ve Cumhurbaşkanı'nın artan yetkileriyle yeni sistemde bakanlar Cumhurbaşkanının birer görevlisi ya da devletin yüksek bürokratı olarak görülmeye başlanmıştır. Bakanlar, Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışmak durumunda olup Cumhurbaşkanı, bakanların hiyerarşik üstü ve amiri konumundadır (Doğan ve Erdoğan, 2021: 171).

Parlamente sistemde siyasetin belirlenmesinde aktif rol alan bakanlar, yeni sistemde sekreter olarak konumlandırılmışlardır. Nitekim bakanlar siyasi bir aktör olmaktan çıkarılıp politikaların uygulanma noktasında yüksek bürokrat olarak sistemde yer almaktadır.

Yeni hükümet sisteminde birinci derecede Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bakanlar seçimle gelmediği ve aynı zamanda milletvekili olmadıkları için oy kaygısı olmadan, seçmen bölgesinin işleriyle uğraşmadan daha verimli bir şekilde görevlerini yerine getirebilirler (Tataroğlu, 2016: 90)

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılarak yerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı kurulmuştur. En yüksek devlet memuru olan İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının en üst amiridir. İdari İşler Başkanlığının birimleri, Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü ve Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nden oluşmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içinde Ofisler ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları da yer almaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 525. maddesine göre, “ verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur”. Bu ofisler Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel

kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Bu ofisler, alanlarında araştırma, geliştirme ve proje üretmekle görevlidir.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ise kendi alanlarında kamu politikaları oluşturulması, uygulanmaların izlenmesi ve raporlanmasında Cumhurbaşkanına danışmanlık hizmeti sunmakla görevlidir. Bu kurullar, bilim ve teknoloji, eğitim ve öğretim, ekonomi, güvenlik ve dış politika, kültür ve sanat, sağlık ve gıda, sosyal hizmetler ve yerel yönetimler alanlarında olmak üzere dokuz tanedir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar oluşturulmuştur. Bu kurum ve kuruluşlar kanun ve/veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerindeki hükümlere tabiidir. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak genel bütçeli Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile İletişim Başkanlığı kurulmuştur. Cumhurbaşkanlığı ile bazı kurum ve kuruluşlar ilişkilendirilmiştir. Diyanet İşleri Başkanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı gibi kurum ve kuruluşlar Cumhurbaşkanına bağlanmıştır (Eryılmaz, 2018).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde yürütme organının işleyişine etki eden en önemli değişikliklerden biri Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi adı verilen düzenlemelerdir. Cumhurbaşkanı, çıkaracağı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kamu yönetiminin işleyişini doğrudan etkileyebilecektir (Güler, 2018: 313).

Anayasanın 104. maddesinde, Cumhurbaşkanının “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.” yetkisi yer almaktadır. Bu doğrultuda üst kademe kamu yöneticilerine yönelik 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olan “Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” çıkarılmıştır. Nitekim yürütmeden sorumlu olan Cumhurbaşkanına üst kademe kamu görevlilerini, büyükelçileri, rektörleri, üst kurulların yöneticilerini tek başına atama ve görevden alma yetkisi verilmiştir (Doğan ve Geyik, 2020: 38).

Böylece üst kademe bürokratik kadrolardaki değişimin kolayca gerçekleştirilebileceği, bu durumun bürokrasinin kökleşip sisteme egemen olmasını engelleyeceği ve bürokrasi üzerinde siyasetin kontrolünün sağlanacağı

öngörülmektedir (Karatepe vd., 2017: 56). Yeni sistemle bürokratik oligarşinin gücü kırılarak kamu yönetiminin daha hızlı ve etkili kararlar alması hedeflenmektedir. Bürokrasinin siyaset karşısında sahip olduğu önemli güç kaynağı olan sürekli ve güvenceli yapısı, yeni sistemde üst kademe kamu yöneticileri için mevcut değildir.



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: CUMHURBAŞKANLIĞI POLİTİKA KURULLARI ÜZERİNE NİTEL BİR ARAŞTIRMA

4.1. POLİTİKA KURULLARI

Başkanlık hükümet sistemine sahip ülkelerde yürütme yetkisini kullanan başkanın kamu politikası oluşturma kapasitesini geliştirmek için başvurduğu önemli enstrümanlardan biri kurullardır. Kurullar incelenen ülke uygulamalarında daha çok tavsiye ve danışma rollerini üstlenen bir kurmay birim olarak hareket etmektedir. İncelenen ülke uygulamalarında bu yapılar farklı isimler veya formatlarda oluşturulabilmektedir (Sobacı vd., 2018). Önceki bölümlerde de belirtildiği üzere, ABD’de Başkanın Yürütme Ofisi (Executive Office of the President-EOP), Şili Cumhuriyeti’nde Başkanın Danışma Konseyleri ve Güney Kore Cumhuriyeti’nde Danışma Kurulları şeklinde isimlendirilen bu kurullar, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları adı altında oluşturulmuştur. Bu yapılar başkan tarafından atanıp görevden alınan, alanında uzman, ilgili oldukları alanda başkana bağımsız bilgi sunan ve tavsiyede bulunan, başkanın gözü kulağı olan sadık kişilerden oluşmaktadır.

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişle birlikte 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle oluşturulan yeni bir örgütlenme modeli olan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları’ndan, politika önerisi geliştirmeleri, bakanlıklara geri bildirimde bulunmaları, ilgili alanlardaki icrai faaliyetleri izleyerek rapor hazırlamaları ve kamu politikası yapım sürecine paydaşların katılımını sağlamaları beklenmektedir. Bu kurullar çok boyutlu sorunların çözümünde kurumlar ve sektörler arası işbirliği ve koordinasyona imkan vermektedir (Sobacı vd., 2018). Özetle politika kurulları politika üretme ve

üretilen politikaların uygulama sürecini izlemek amacıyla kurulmuştur (Turan, 2018: 63).

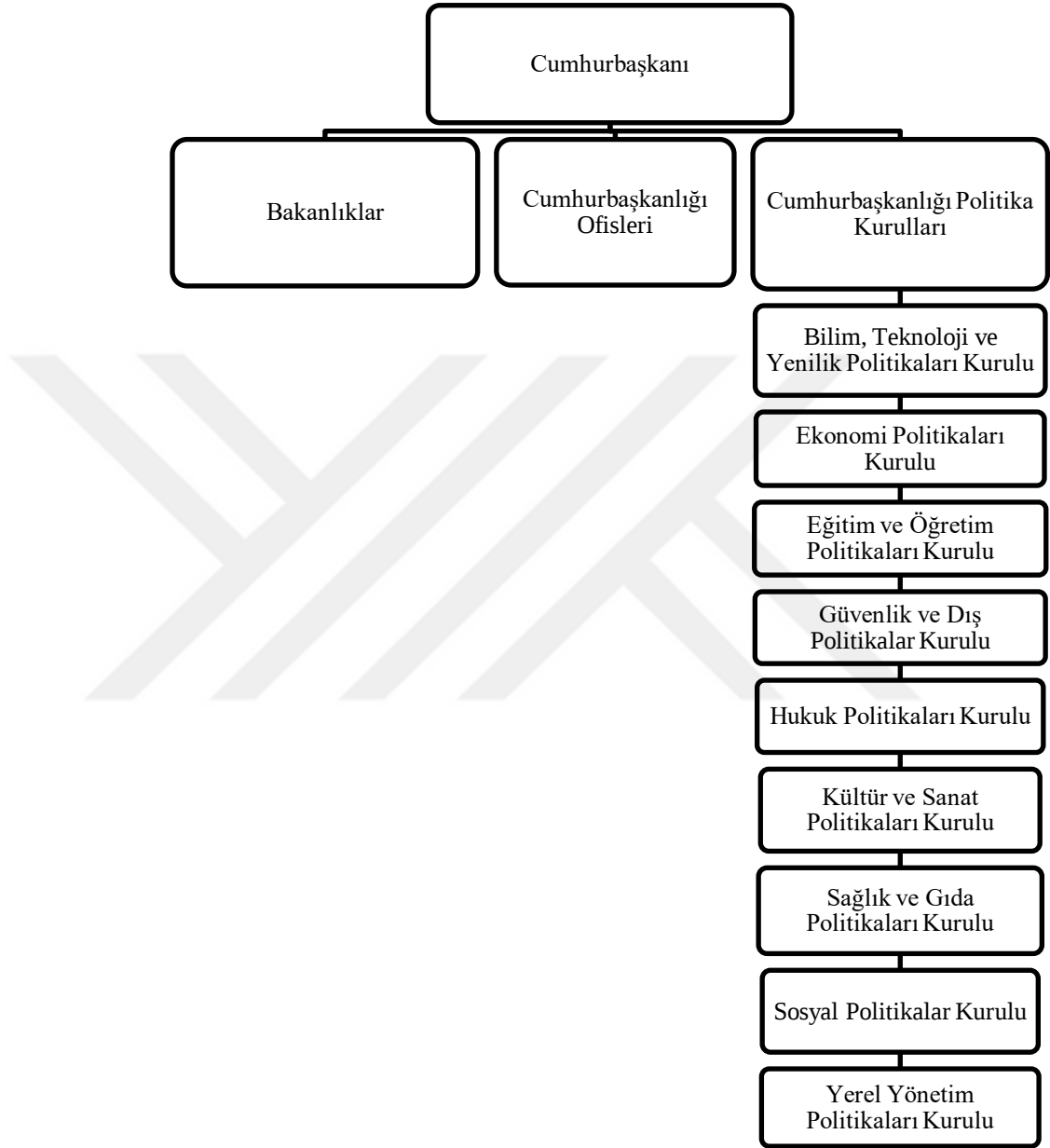
Yasal düzenlemeler doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının “birer danışma birimi”, “yardımcı kuruluş”, “danışma organı”, “danışma kurulu” ve kararlarının istişari nitelikte olduğu ifade edilmektedir. Bu kurulların önceki sistemde mevcut olan Milli Eğitim Şurası, Sağlık Şurası, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu gibi yardımcı ve danışma kurullarının yerine kurulduğu anlaşılmaktadır (Gözler, 2018: 111). Bu kurulların görev ve yetkileri istişari nitelikte olsa da bu yapılar bakanlık ve kurum ve kuruluşların faaliyetlerini değerlendirme ve izleme noktasında klasik danışma kurullarından farklılaşmaktadır. Bu yapıların görev ve yetkileri klasik danışma kurullarından çok daha fazla ve çeşitlidir (Erol, 2020).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle 9 adet politika kurulu oluşturulmuş ve toplamda bu kurullara 76 üye²⁴ atanmıştır. Kurulların her birinin en az üç üyeden oluşturulması öngörülmüştür. Cumhurbaşkanı kurulların başkanı olup kurul üyelerini alanında uzman kişiler arasından atamaktadır. Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini kurulun başkanvekili olarak belirler (1 Sayılı CBK, 21. Md). Kurullar doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına bağlı olarak görev ve faaliyetlerini yerine getirir. Cumhurbaşkanı kurulların başkanı olduğu için kurullar politika sürecindeki hiyerarşinin tepesinde yer alır. Kurul üyelerinin

²⁴ 9 Ekim 2018 tarih ve 30560 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2018/196 numaralı, 6 Şubat 2021 tarih ve 31387 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2021/101 numaralı ve 18 Aralık 2021 Tarih ve 31693 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 2021/591-592-594-595 numaralı Kararlar çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyeliklerine atanmışlar şunlardır:

-Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu: Prof. Dr. Hasan Mandal, Prof. Dr. Mehmet Çelik, Mehmet Ali Yalçındağ, Dr. Osman Coşkun, Prof. Dr. Şaban Teoman Durallı.
- Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu: Prof. Dr. Abdullah Atalar, Prof. Dr. Ahmet Cevat Acar, Ahmet Gündoğdu, Kemal Şamlioğlu, Prof. Dr. Öktem Vardar, Selçuk Pehlivanoglu, Prof. Dr. Tuncay Döğeroğlu, Prof. Dr. Umran S. İnan, Prof. Dr. Yavuz Atar.
-Ekonomi Politikaları Kurulu: Dr. Cemil Ragıp Ertem, Gülsüm Azeri, Hakan Yurdakul, Doç. Dr. Hatice Karahan, Korkmaz Karaca, Mehmet Ali Akben, Meltem Taylan Aydın, Nihat Zeybekci, Prof. Dr. Servet Bayındır, Yiğit Bulut.
-Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu: Adnan Tanrıverdi, Prof. Dr. Aygün Attar, Prof. Dr. Burhanettin Duran, Prof. Dr. Çağrı Erhan, Prof. Dr. Gülnur Aybet, Doç. Dr. İbrahim Kalın, İlnur Çevik, Dr. İsmail Safi, Doç. Dr. Mehmet Akif Kireççi, Prof. Dr. Mesut Hakkı Çaşın, Prof. Dr. Nurşin Ateşoğlu Güney, Prof. Dr. Seyit Sertçelik.
-Hukuk Politikaları Kurulu: Ayşe Nur Bahçekapılı, Ayşe Türkmengoğlu, Prof. Dr. Hasan Nuri Yaşar, Mehmet Uçum, Mustafa Akış, Uğur Kızılca, Vedat Ali Tektaş.
-Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu: Alev Alatlı, Havva Hümeysra Şahin, Hülya Soydan, Prof. Dr. İskender Pala, Mehmed Özçay, Murat Bardakçı, Orhan Gencebay, Rasim Özdenören, Prof. Dr. Ümit Meriç.
-Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu: Hüsnüye Erdoğan, Prof. Dr. İbrahim Adnan Saraçoğlu, Prof. Dr. Necdet Ünüvar, Dr. Sema Ramazanoğlu, Prof. Dr. Serkan Topaloğlu, Dr. Ümmü Gülşen Öztürk, Zülfiye Füsün Kümet, Prof. Dr. Zümrüt Begüm Ögel.
-Sosyal Politikalar Kurulu: Prof. Dr. Edibe Sözen, Dr. İbrahim Altan, Prof. Dr. Lütfihak Alpkan, Dr. Mehmet Güllüoğlu, Dr. Murat Yılmaz, Prof. Dr. Recep Şentürk, Prof. Dr. Vedat Işıkhani.
-Yerel Yönetim Politikaları Kurulu: Asım Aykan, Fazlı Kılıç, Hayrettin Güngör, Dr. Hayri Baracli, Prof. Dr. Lütfi Akça, Dr. Mehmet Karabay, Oktay Saral, Refik Tuzcuoğlu, Prof. Dr. Şükrü Karatepe, Prof. Dr. Tarkan Oktay, Tuna Koç.

doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması, kurul üyeliğini önemli bir görev haline getirmiştir (Karatepe ve Altunok, 2019: 54).



Şekil 4. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

Kaynak: (URL 18)

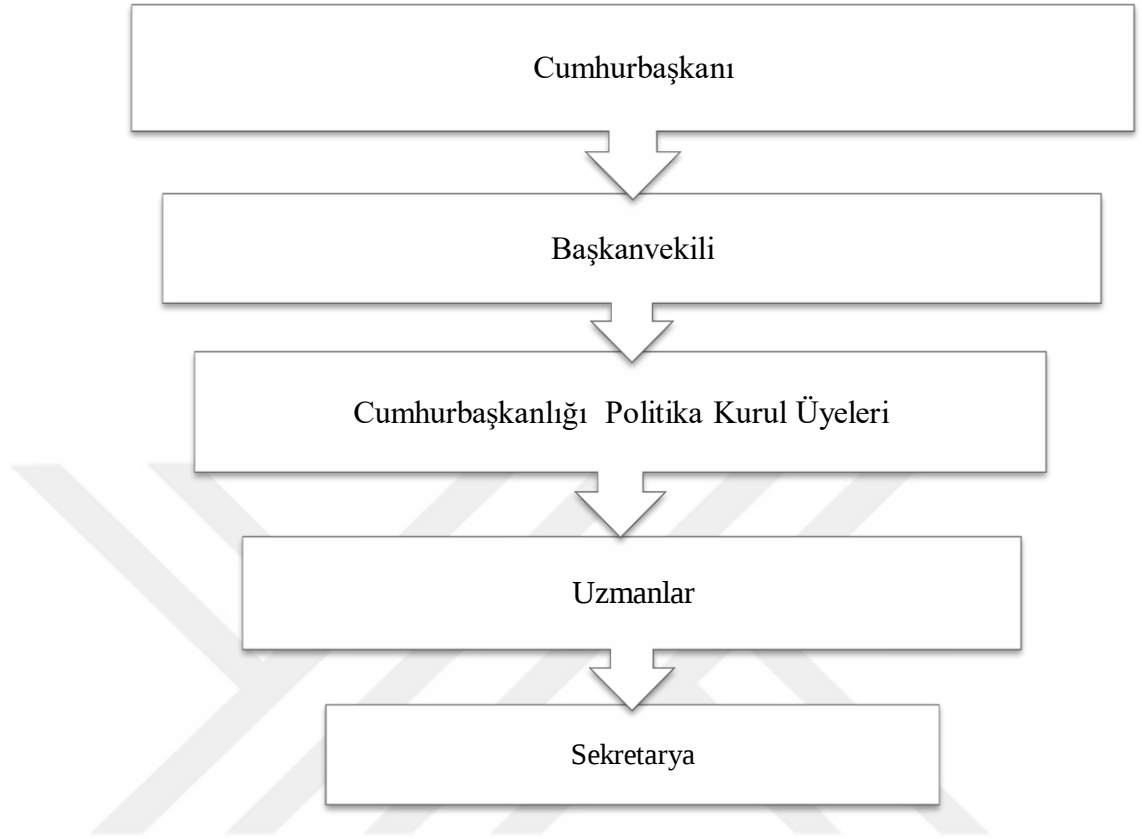
Politika Kurullarının çalışma usul ve esasları 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 33. maddesinde düzenlenmiştir. Politika Kurulları ilgili oldukları alanda Cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışır ve Cumhurbaşkanının verdiği talimatları yerine getirmekle sorumludur. Görev alanına gire konularda

ilgili bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar ile Politika Kurulları yakın işbirliği kurabilir. Ayrıca görev alanlarıyla ilgili bilgi ve belgeleri ilgili kurum ve kuruluşlardan talep edebilmekte ve bu talepler öncelikli olarak dikkate alınır. Kurul gerçekleştirdiği toplantı ve çalışmalara ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum temsilcileri, akademisyenleri ve alandaki uzmanları çağırabilir. Kurullar görev alanlarına giren konularla ilgili çalışma grupları oluşturabilmekle birlikte birden fazla kurulun görev alanına giren konularda genişletilmiş kurul toplantıları gerçekleştirerek ortak çalışma ve görüşler oluşturabilir.

Kurulların çalışma usul ve esasları, bu yapıların yönetim anlayışına uygun bir şekilde hızlı, etkin çalışabilmesi, Cumhurbaşkanına objektif tavsiyeler verebilmesi ve daha kapsayıcı politika önerileri oluşturması için yukarıda belirtildiği şekilde düzenlenmiştir (Akman, Ç., 2019).

Politika Kurullarının görev ve yetkileri doğrultusunda kendi görev alanlarıyla ilgili bakanlıklar veya kamu kurumlarından edindikleri her türlü bilgi ve belgelerle ilgili sır saklama yükümlülüğü bulunur. Kurullar elde ettikleri bilgilerden ticari sır niteliğinde olanların gizliliğine uyar. Ayrıca kurulun başkanvekili, üyeleri, uzmanları ve sekreteryası görevlerini yerine getirirken edindiği kamuya, ilgililere ve üçüncü kişilere ait gizlilik taşıyan bilgileri, kişisel verileri, gizlilik taşıyan bilgileri, ticari sırları ve bunlara ait belgeleri, bu konuda mevzuat gereği yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamaz, kendilerinin veya üçüncü kişilerin yararına kullanamaz. Kurul üyelerinin ve personelin görevleri sona erse de bu yükümlülük devam etmektedir.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 34. Maddesine göre Politika Kurullarının personel sistemi ve sekreteryası hizmetleri Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca karşılanmaktadır. Kurul personelinin özlük işlemleri de Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından yerine getirilir. Kurul üyelerine ve personeline yapılacak ödemeler ise Cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanır. Kurulların yazışmaları İdari İşler Başkanlığı aracılığıyla yapılır; hazırlanan yazılar bilgi ve gereği için İdari İşler Başkanlığı'na gönderilir.



Şekil 5. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulu Teşkilat Yapısı

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının bütçesine ilişkin hükümler 1 Sayılı Kararnamenin 35. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Kurulların giderleri için Cumhurbaşkanlığı bütçesine her yıl yeterli ödenek konulur. Cumhurbaşkanlığına bağlı kurulların üyelerine, (100.000) gösterge rakamının memur maaş katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda her ay ek ödeme yapılabilir. Bu ek ödeme, yapılacak işin niteliği, çalışma süresi ve üstlenilen görev dikkate alınarak her bir üye için farklı tutarlar belirlenebilir. Bu ödemeler hakkında aylıklara ilişkin hükümler uygulanır ve damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. Bu ödeme, ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye ödemesi, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun yapılan benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 32. maddesinde Politika Kurulları'nın bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla koordinasyon sağlaması için gerekli düzenlemelere yer verilmiştir. Bu maddeye göre, Politika Kurulları müşterek alanlardaki görev ve faaliyetlere yönelik ilgili bakanlar, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamaktadır. Bu amaçla Kurullar ilgili bakanlar, kurum ve kuruluşların üst yöneticileri ile ilgili politika kurulunun başkanvekilinin katılımıyla koordinasyon toplantıları gerçekleştirebilir. Bu toplantılara yönelik bütün iş ve işlemler ilgili Politika Kurulu tarafından yapılır. Koordinasyon toplantısında belirlenen esaslar Cumhurbaşkanına sunulur. Bu toplantılara Kurulların başkanı olan Cumhurbaşkanı ya da görevlendireceği Politika Kurulu'nun başkanvekili ya da bakan başkanlık eder. Anlaşılaçağı üzere koordinasyon toplantılarına başkanlık etme yetkisi Cumhurbaşkanı, Politika Kurulu Başkanvekili ve Bakanlara tanınmıştır.

4.1.1. Politika Kurullarının Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, 10.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle oluşturulan Cumhurbaşkanlığının teşkilat yapısında yer almaktadır. Politika Kurulları kamu politika sürecinde politika belirleme, izleme ve değerlendirme aşamalarında yeni bir aktör olarak sistemde yer almaktadır. Politika kurullarının ortaya çıkmasıyla birlikte önceki sistemde mevcut olan politika aktörlerinin politika oluşturma sürecindeki rolleri kurullara aktarılmıştır (Karatepe ve Altunok, 2019: 52).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının genel görev ve yetkileri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 22. Maddesinde düzenlenmiştir. Politika Kurulları, alınacak karar ve oluşturulacak politikalar hakkında Cumhurbaşkanına öneriler geliştirdikten sonra Cumhurbaşkanının uygun gördüğü politika ve strateji önerileri hakkında gerekli çalışmaları yapmaktadır. Politika Kurulları ayrıca ani değişimler karşı da strateji ve politika önerileri geliştirmektedir. Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermektedir. Politika Kurulları görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili

diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmakla görevlidir. Bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamalarını Cumhurbaşkanlığı programına uygunluk açısından izlemekle görevli olan Politika Kurulları, Cumhurbaşkanına bu konuda izleme raporları sunmaktadır. Kurullar, bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve diğer ilgilileri davet ederek genişletilmiş kurul toplantıları gerçekleştirebilmekte ve görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmakta ve/veya yaptırmaktadır. Bunların yanında Politika Kurulları Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yerine getirmekle sorumludur.



Şekil 6. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Görev ve Yetkileri

Kaynak: (Karatepe ve Altunok, 2019)

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kurullara, bu genel görev ve yetkilerinin yanında, her Kurulun uzmanlık alanlarına göre değişen özel görev ve yetkiler verilmiştir. Politika Kurulları'nın görev ve yetkileri genel olarak değerlendirildiğinde, Şekil 4' yer aldığı üzere, politika ve strateji önerileri geliştirme, politika şekillendirme, politika izleme ve rapor sunma, politika değerlendirme boyutları öne çıkmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde temel aktör olan Cumhurbaşkanı tarafından geliştirilmesi gereken politikalar, büyük oranda oluşturulan politika kurulları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Politika Kurulları'nın geliştirdiği politika ve strateji önerileri ülkede uygulanmak istenen makro politikaları

şekillendirmekte ve belirlenen stratejiler ile uyumlu olmasını sağlamaktadır. Kurullar belirtilen görevleri gerçekleştirirken ilgili kamu kurumları ile işbirliği yaparak, süreci uyumlu bir şekilde yönlendirirler. Farklı kurulların görev alanlarını teşkil eden sorunlar, herhangi ilgili kurulun gündemini oluşturabilir. Yerel Yönetim Politikalar Kurulu ve Dış Politika ve Güvenlik Kurulu'nun görev kapsamında yer alan, örneğin göç sorunu, her iki kurul tarafından da gündeme alınabilir. Bu bağlamda göç, bir güvenlik ya da dış politika sorunu olarak ele alındığında Dış Politika ve Güvenlik Kurulu tarafından değerlendirilirken; Yerel Yönetim Politikaları Kurulu, belediyelerin göç sorununa dair verdikleri hizmetleri dikkate alarak çalışmalarını yürütür. Ayrıca kurullar bu süreçte Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yer alan diğer birimlerle de toplantılar gerçekleştirerek fikir alışverişinde bulunabilir. Politika süreçlerinin temel bir aşaması olan izleme görevi politika kurullarına verilmiştir. Kurullar politika uygulama ve değerlendirme süreçleri ile ilgili Cumhurbaşkanını bilgilendirmekle görevlidir. Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen kamu politikalarının uygulanması noktasında bakanlıkların çalışmalarını takip edecek ve Cumhurbaşkanına geri bildirimde bulunacaktır. Kurulların bir diğer görev ve yetkisi arasında yer alan politika değerlendirme, hedeflenen politikaların ne kadar gerçekleştiğini ortaya koymak için önem arz etmektedir. Politika değerlendirmesiyle izleme görevi eş güdümlü olarak gerçekleştirilir. Kurullar tarafından yapılan izleme ve değerlendirmeler ışığında Cumhurbaşkanı politika revizyonunda bulunabileceği gibi yeni politikaları belirleme ve uygulama kararı da alabilir. (Karatepe ve Altunok, 2019: 66-73).

4.1.2. Türkiye’de Mevcut Olan Politika Kurulları

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde politika yapımı sürecinin resmi aktörleri arasında yer alan Politika Kurulları, 10 Temmuz 2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmiştir. Bu kurullar Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içinde ekonomik, sosyal ve kültürel politikalar üretmek amacıyla oluşturulmuştur. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı bünyesinde, aşağıda yer alan dokuz politika kurulu

oluşturulmuştur. Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan politika kurullarıdır (Md. 20).

Sobacı vd.(2018), bu kurulların neler olacağı ve bunların rol ve fonksiyonları belirlenirken Türkiye'nin 2023 hedefleri, Türk kamu yönetimi sisteminin mevcut yapısı ve sorunlarının ve kamu yönetimi alanındaki yeni trendlerin (kurumlar ve sektörler arası koordinasyon ve iş birliği sağlama, istişare ve müzakere süreçlerini işlevselleştirme gibi) dikkate alındığını ifade etmektedir.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenen dokuz adet kurulun her birinin görev ve yetkileri ilgili kurulun görev alanının gerektirdiği hususlar göz önüne alınarak tek tek açıklanmıştır. Kurullar arasında genel görev ve yetki konusunda tam anlamda bir eşitlik bulunmamaktadır (Akman ve Akçay: 2019: 54).

4.1.2.1. Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 23. maddesinde Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu'nun görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Bu maddeye göre Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu bölgesel ve küresel rekabette üstünlük elde edilecek alanları tespit ederek bu alanlara yönelik tavsiyelerde bulunmak, ülkenin hedefleri doğrultusunda ilgili alanda politika önerilerinde ve bilgi toplumuna yönelik hedef ve strateji tavsiyelerinde bulunmak, Ar-Ge çalışmalarına yönelik özendirici, teşvik edici ve sonuçların ürüne dönüştürülmesi noktasında politika önerileri geliştirmekle görevli ve yetkilidir. Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, görev alanındaki politikaların ekonomik kalkınma, sosyal gelişme ve milli güvenlik hedefleri doğrultusunda tespit edilmesi, yönlendirilmesi ve koordinasyonunun sağlanması amacıyla altyapı, insan kaynağı ve diğer tüm kaynakların geliştirilmesine yönelik araştırmalar yaparak öneriler oluşturur. Stratejik öneme sahip teknolojik

alanları tespit etmek amacıyla araştırmalara yaparak bu alanlara yönelik öneriler geliştiren ve milli teknoloji politika önerileri oluşturmakla görevli ve yetkili olan Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, ayrıca girişimcilik kültürünün yaygılaştırılması içinde araştırmalar gerçekleştirerek öneriler sunmaktadır. Sanayinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak ve öneriler geliştirmek, araştırma altyapılarıyla ilgili genel strateji çalışmaları yapmak ve bu konuda öncelikleri değerlendirmek, ekonomik, ticari ve sosyal hayat ile bilim, eğitim ve kültür alanında etkin, yaygın, kolay erişilebilir olarak internet kullanımını teşvik edecek politika önerileri hazırlamak kurulun da görev ve yetkileri arasında yer almaktadır.

4.1.2.2.Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 23. maddesinde Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu'nun görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, ülke hedefleri doğrultusunda eğitim-öğretim faaliyetleri, yükseköğretim strateji ve amaçlarının belirlenmesi, geliştirilmesi, eğitim öğretime yönelik geliştirdiği ihtiyaç analizleri ile faaliyetlerin geliştirilmesiyle ilgili politika önerileri geliştirmekle görev ve yetkilidir. Geliştirilen politika önerilerinde eğitimde kalite, eşitlik, etkililik ilkeleri ile milli ve toplumsal değerlere uygun bir eğitim sistemi oluşturulması esas alınır. Üniversitelerde açılacak fakülte ve bölümler için ihtiyaç analizi yaparak stratejik planlamayla ilgili öneriler sunmak, ülkenin işgücü potansiyelini göz önünde bulundurarak ilgili alanda politika önerileri oluşturmak, AB eğitim ve gençlik politikalarının uygulanması ve mesleki ve teknik eğitimin planlanması, geliştirilmesi ve değerlendirilmesi noktasında politika önerileri geliştirmek de kurulun görev ve yetkileri arasında yer alır.

4.1.2.3.Ekonomi Politikaları Kurulu

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 25. Maddesinde Ekonomi Politikaları Kurulu'nun görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Ekonomi Politikaları Kurulu küresel ve ulusal alanda ekonomiyle ilgili konularda, ekonomik istikrar

noktasında gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek, araştırmalar yapmak ve bu konulara ilişkin ilke esasların tespiti ve güncellenmesine yönelik politika önerileri oluşturmakla görevli ve yetkilidir. Ayrıca kurul, başta kamu ve özel sektör tarafından yapılan yatırımların süreçlerini hızlandırma amacıyla ve ihracata dönük üretim stratejileriyle ilgili olmakla birlikte ekonomi alanında politika önerileri geliştirmekle sorumludur.

4.1.2.4.Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 26. maddesinde Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulunun görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu ülkenin uluslararası ilişkilerine, bölgesel etkinliği artırmaya ve bölgesel sorunları çözmeye yönelik politika önerileri geliştirmekle sorumludur. Kurul, siber güvenlik, afet ve acil durum, karayolu, demiryolu ve havayolu trafik güvenliği, sivil habacılık güvenliği, göç ve sınır yönetimi konularında çalışmalar yaparak politika önerileri geliştirmekle görevli ve yetkilidir.

4.1.2.5.Hukuk Politikaları Kurulu

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 27. maddesinde Hukuk Politikaları Kurulunun görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Hukuk Politikaları Kurulu, adalet, hak ve özgürlükler, eşitlik ilkesi, hukukun üstünlüğü ve çoğulcu demokrasinin geliştirilmesi de yargı sisteminin adil, hızlı ve etkin şekilde işlemesi için politika önerileri oluşturmakla görevli ve yetkilidir. Kurul, ulusal ihtiyaçlar ve evrensel ilkeleri göz önünde alarak hukuk sisteminin iyileştirilmesi ve mevzuatın güncellenmesine yönelik reform önerilerinde ve hak ihlallerinin önlenmesine yönelik önerilerde bulunmakta görevlidir. Ayrıca kurul, suç oranlarının azaltılması konusunda çeşitli araştırmalar yapmak ve kadın ve çocuklara yönelik şiddeti ve istismarı önlemek amacıyla araştırma ve çalışmalar yapmakla sorumludur.

4.1.2.6.Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 28. maddesinde Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu'nun görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, kültür ve sanatın toplumun her kesimine yayılması ve bu alanda sahip olunan kültürel ve tarihi mirasın korunması, kültür turizminin geliştirilmesi için politika önerisi geliştirmekle görevli ve yetkilidir. Ayrıca Kurul, yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarına yönelik soydaş ve akraba topluluklarla sosyal, kültürel, iktisadî ve diğer alanlarda ilişkilerin korunması ve geliştirilmesi noktasında stratejilerin belirlenmesine yardımcı olmakla görevlidir.

4.1.2.7.Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 29. maddesinde Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu'nun görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, sağlık sisteminin geliştirilmesi, bitkisel ve hayvansal ürün arzının ve kalitesinin artırılması, su kaynaklarının etkin kullanılması, toplumda görülen hastalıkların azaltılması, gıda sağlığı ve güvenliği, biyogüvenlik, önleyici sağlık hizmetlerin etkinleştirilmesi ve bağımlılıkla mücadele konularında politika önerileri geliştirmektedir. Kurul ayrıca tıbbi teknolojiler ve ilaç sanayinin yerleştirilmesi, ilgili alandaki uluslararası gelişmeleri takip etmek, araştırma yapmak ve politika önerileri geliştirmekle görevlidir.

4.1.2.8.Sosyal Politikalar Kurulu

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 30. maddesinde Sosyal Politikalar Kurulu'nun görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Sosyal Politikalar Kurulu, ihtiyaç sahiplerine yönelik yapılan çalışmaların etkinliği, aile kurumunun korunması ve güçlendirilmesi, iş hayatı ile aile hayatı arasında uyumun sağlanması, çalışma şartlarının iyileştirilmesi, sosyal refahın oluşturulması, dezavantajlı gruplar ve göçmen sorunlarının çözümüyle ilgili politika önerileri geliştirmekle sorumludur.

4.1.2.9. Yerel Yönetim Politikaları Kurulu

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 31. maddesinde Yerel Yönetim Politikaları Kurulu'nun görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Yerel Yönetim Politikaları Kurulu, kentleşme ve yerel yönetim alanlarında, göç ve iskân, çevre, orman, su ve benzeri alanlarda koruyucu ve geliştirici politika öneri ve stratejileri geliştirmekle görevli ve yetkilidir. Kurul ayrıca, ülkenin toplumsal, ekonomik ve siyasal gerçekliklerine uygun olarak yerel yönetim politikalarına ilişkin strateji önerileri sunmak, ülkenin kültürel mirasından beslenerek kentleşme ve etkin çevre yönetiminin sağlanması için politika önerileri geliştirmek ve akıllı şehircilik konusunda araştırmalar yaparak strateji önerilerinde bulunma konularında sorumludur.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'nın yer aldığı mevzuata ve bu mevzuatı esas alarak yapılan literatür çalışmaları incelendiğinde, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'nın alternatif bürokrasi olma niteliği belirginleşmektedir. Öncelikle kurulların doğrudan Cumhurbaşkanına yani siyasi bir makama bağlı olarak çalışması ve resmi bürokrasi dışında yer alması alternatif bürokrasi türü yapıların da en belirgin özelliğidir. Ayrıca kurulların üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve görevden alınması bu yapıları resmi bürokrasiden farklı olarak sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu kılmaktadır. Kurul üyelerinin alanında uzman ve deneyimli kişiler arasından atanması ve bu kişilerin Cumhurbaşkanını bilgi ve uzmanlık noktasında beslemesi alternatif bürokrasi türü yapıların diğer önemli bir özelliğidir.

Bu bağlamda kurulların en önemli rolü Cumhurbaşkanına politika ve strateji önerisi sunması ve Cumhurbaşkanı'nın uygun gördükleri hakkında çalışmalar yapmasıdır. Bunun dışında kurulların bakan, kurum ve kuruluşların müşterek alanlardaki görev ve faaliyetlerini koordine etme, politika izleme ve değerlendirme görevi de bulunmaktadır. Kurullar izleme ve değerlendirme sonucunda hazırladıkları raporu Cumhurbaşkanına sunarlar. Kurullar icrai değil, istişari nitelikteki yapılardır. Kurulların gerçekleştirdiği toplantı ve çalışmalara kamu ve özel sektör, sivil toplum temsilcilerinin, akademisyenlerin ve yabancı

uzmanların katılabilmesini sağlayan açık bir sistem bulunmaktadır. Bu nedenler dikkate alındığında kurulların alternatif bürokrasi türü yapının sahip olduğu özellikleri taşıdığı iddia edilebilir.

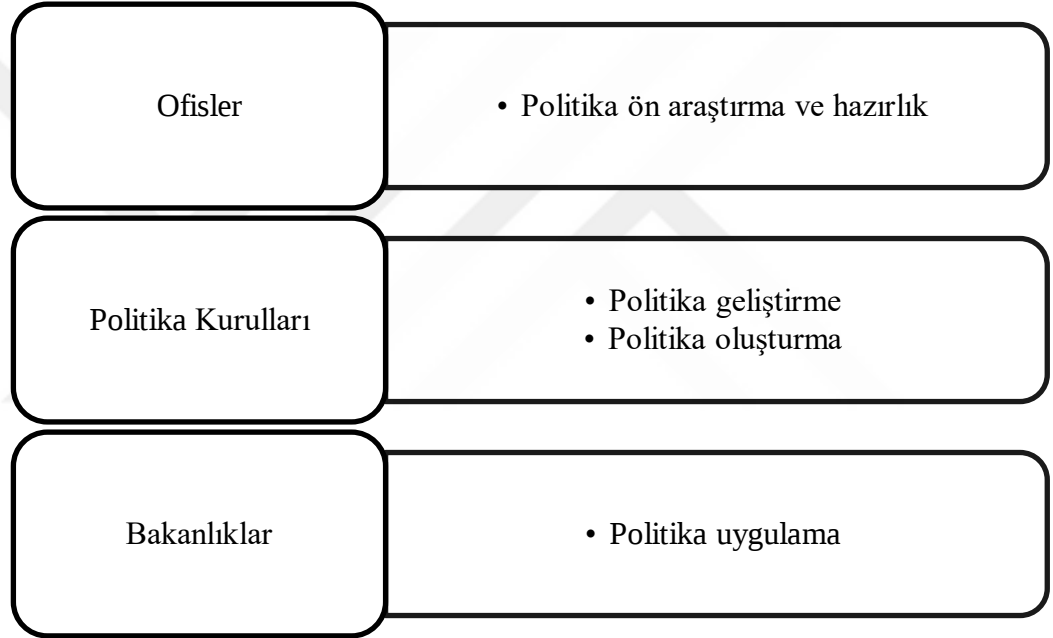
4.2. KAMU POLİTİKA AKTÖRÜ OLARAK POLİTİKA KURULLARI

Hükümetin yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şey olarak tanımlanan kamu politikası (Dye, 2013: 6) sürecinde çeşitli aktörler rol oynamaktadır. Kamu politikası sürecinde resmi aktörler, sivil aktörler ve uluslararası aktörler rol alır. Resmi aktörler parlamento, yargı kurumları, hükümet ve kamu bürokrasisinden oluşurken; sivil aktörler siyasal partiler, bireyler, baskı grupları, sivil toplum örgütleri ve medyadan oluşmaktadır (Çevik ve Demirci, 2012: 35-49).

Kamu politikası bileşenlerinin yeniden tanımlanması ile klasik aktörler olan siyasetçiler ve bürokratların yanında yeni aktörler kamu politikası sürecinde yer almaya başlamıştır. 16 Nisan 2017 referandumunda onaylanan anayasa değişikliği ile Türkiye’de yeni hükümet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kabul edilmiştir. Hükümet sisteminde yaşanan değişiklikler kamu politikalarının oluşumunda da çeşitli değişikliklere yol açmış ve böylece kamu politikalarının oluşturulması sürecine yeni aktörler dâhil edilmiştir (Öztürk ve Tozak, 2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde siyasetin ve yönetimin merkezinde Cumhurbaşkanı yer alması, Cumhurbaşkanının kamu politikası sürecinde etkinliğini ve rolünü artırmaktadır. Cumhurbaşkanı, kamu politikası süreçleri olan problemin tespiti, gündemin belirlenmesi, kamu politikası oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesinde başrol oynayan bir aktör olmuştur. Bu sistemde bürokratik vesayetin olumsuz etkilediği kamu politikası süreçlerinin daha etkin, hızlı, verimli ve rasyonel bir şekilde gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Yürütmenin ve devletin başı konumunda olan Cumhurbaşkanının yürütmeyi oluşturan aktörleri ataması, bakanlıkların ve kamu tüzel kişiliklerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilmesi,

yürütmeyi bütüncül bir hale getirmiş ve böylece kamu politikalarında bütünlük ve etkinlik sağlanmıştır (Örselli vd. 2018: 307, 309).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ile Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısında yer alan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleri politika yapım sürecine eklenen yeni politika aktörleridir. Kamu politikası sürecinde Şekil 5’te görüldüğü gibi Cumhurbaşkanına bağlı politika kurulları, ofisler ve bakanlıklar olmak üzere üç farklı yapı görev almaktadır (Türkdamar, 2020: 37).



Şekil 7. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Ofis, Politika Kurulları ve Bakanlıkların Kamu Politikası Sürecinde Rolü

Kaynak: Akman, Ç., 2019: 664

Parlamente Hükümet Sistemi’nde bakanlıkların sahip olduğu politika yapma yetkisi, yeni hükümet sisteminde Şekil 7’de de görüldüğü gibi politika kurulları ve ofislerle paylaştırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde politika yapımı ve uygulama aşamaları ikiye bölünmüş olup, politika yapım kısmında politika kurulları ve ofisler; politika uygulama kısmında ise bakanlar yetkili

kılınmıştır. Bakanlar yeni sistemde Cumhurbaşkanının belirlediği politikaları uygulayan birimlere dönüşmüştür (Öztürk ve Tozak, 2021: 55).

Cumhurbaşkanının ana aktör olduğu sistemde politika kurulları ve ofisler yeni yardımcı aktörler olarak yer almaktadır. Kamu politikalarının oluşturulmasında etkin bir aktör olarak ortaya çıkan politika kurulları, Cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışma, bürokrasiyi kontrol altına alma, bakanlıklar ile birlikte çalışma ve koordinasyonu sağlama, kamu politikası süreçlerine gerekli paydaşların katılımına imkân tanınmasının yanında sürecin hızlı ve etkin bir şekilde ilerlemesini öngörmektedir (Akman Ç., 2019: 664; Akman ve Akçay, 2019: 46). Ofisler ise, Cumhurbaşkanı tarafından talep edilen çeşitli bilgi, analiz ve raporları hazırlamakla görevlidir. Ayrıca ofislerin aldığı kararlar veya ortaya koydukları yaklaşımlar politikalarda belirleyici olmaktadır (Akman, E., 2019: 40).

4.3. ALTERNATİF BÜROKRASI ÖRNEĞİ OLARAK CUMHURBAŞKANLIĞI POLİTİKA KURULLARI

Başkanlık sisteminin asli bir niteliği olarak ortaya çıkan alternatif bürokrasi türü yapılar, Türkiye’de 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişle kurumsal olarak oluşturulmuştur. Türkiye’de alternatif bürokrasi türü yapı özelliği taşıyan ve işlev gören Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları’dır. Alternatif bürokrasi türü yapılarla amaçlanan, bürokrasinin bilgi ve uzmanlık gücünün neden olabileceği olumsuzlukları gidermek ve siyaseti bürokrasi karşısında güçlendirmektir. Siyaset bu yapılarla bilgi ve uzmanlık noktasında resmi bürokrasiye alternatif oluşturarak bürokrasiyi kontrolü altına almaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları alternatif bürokrasi örneği olma niteliği bakımından incelenmiş, literatür ve ilgili mevzuat dikkate alınarak gömülü teorinin anlam üretme, saklı olan verileri ortaya çıkarma ve sonrasında yorumlama yöntemi çerçevesinde sonuçlandırılmaya çalışılmıştır. Bu amaca matuf olmak üzere gömülü teorinin kullandığı analiz tekniği olan içerik çözümlemesi ve metin dışına çıkarak sosyo-tarihsel faktörleri

de dikkate alan söylem analizi ana metodolojik yaklaşımlar olarak benimsenmiştir.

4.3.1.Araştırmanın Metodolojisi

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarını işlevleri ve yönetimdeki etkinliklerini alternatif bürokrasi kavramı bağlamında araştırdığımız için, çalışmamız literatür taraması ve nitel alan araştırmasına dayanmaktadır. Tezimizin her bölümünde konuyla ilgili temel ve güncel kaynaklardan yararlanmaya özen gösterdik. Ancak Türkiye’de değişen hükümet sistemine bağlı olarak kurulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları yeni bir yönetsel olgu olarak ortaya çıktığı için, konuya dair derinlemesine araştırmalar eksik olduğu gibi, bilimsel yayınlar da yeterli düzeyde değildir. Bu nedenle, politika kurullarını farklı boyutlarıyla daha iyi anlayabilmek ve hangi açılardan alternatif bürokratik oluşum olduğunu ortaya koyabilmek amacıyla yarı yapılandırılmış mülakat yoluyla kurulların yapı ve işlevleri hakkında bilgi toplanmıştır.

Tezimizin bu bölümünde yaptığımız çalışma ile asıl değerlendirmeleri önceki bölümlerle bağlantılı olarak ortaya konmaya amaçladık. Yarı yapılandırılmış mülakat 14 kurul üyesiyle gerçekleştirilmiş ve ortaya çıkan metinler gömülü teori çerçevesinde içerik analizi kullanılarak betimsel yolla oluşturulmuş olan “verili temalar” altında kodlama yapılmış ve doğrulanan tema/kategoriler kritik söylem analizi tekniği kullanılarak yorumlanmıştır. Ancak mülakatlarda ortaya çıkan nitel veriler değerlendirilmeden önce, politika kurulları ilgili mevzuat, mevzuat yorumları ve literatürde yer alan akademik çalışmalar sosyo-bilişsel arka alan bağlamında yeniden yorumlanmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede anılan kurulların görev, yetki, sorumluluk ve işleyişleri açıklanmaya çalışılmıştır. Anılan bu tür değerlendirmelere ek olarak somut bir şekilde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının nasıl işlediği, yönetsel, politik ve sosyal sorunlara ne tür çözümler ürettiği gibi hususlarda kurul üyelerinin görüşüne müracaat edilmiştir.

Görüşmeler ifade edildiği gibi yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Zira bu mülakat yöntemi yanıtı aranan sorulara yönelik olarak literatürde yer aldığı gibi, daha olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Yarı

yapılandırılmış mülakat sürecinde sorular önceden hazırlanmasına rağmen, mülakat esnasında katılımcıya esneklikler sağlanarak düşüncelerini serbestçe ifade etmesi sağlanmıştır. Böylece mülakata katılan aktörler bilginin öznel kaynağı olma niteliğine sahip olmuşlardır.

İçerik ve söylem analizleri nitel araştırma yönteminin iki temel aracıdır. Nitel araştırma yönteminde araştırmacı doğrudan gözlem, mülakat, katılımcıların yazmasını sağlayan anket, odak grup, doğal ortamda kayıt ve metinler üzerinden çalışarak araştırdığı konu hakkında açıklayıcı sonuçlara ulaşmaya çalışır. Bu çerçevede etnografi, gömülü teori, söylem ve içerik analizi gibi yöntemler kullanılabilir. Hangi yöntemin kullanılacağı araştırmacının öznel tercihi olabileceği gibi, araştırılan konunun özelliklerine bağlı olarak da belirlenir (Merriam, 2009).

4.3.1.1. Söylem analizi

İçerik ve söylem analizleri genel özellikleri bakımından nicel değil, nitel araştırma yöntemi içinde yer alan ve bazı temel özellikleri itibarıyla birbirlerinden farklı ancak birbirlerini tamamlayıcı özelliklere sahiptir. Nitekim içerik analizinin bittiği yerde söylem analizinin başladığı literatürde genel kabul gören yaklaşımdır. Zira içerik analizi de kendi içinde farklı özellikler taşımasına rağmen, genel özelliği bakımından belli metinlerin (haber, konuşma, resim, ya da kitap ve makale) yorumunu esas alır ve bu bağlamda metnin içinde yer alır. Ancak söylem analizi özellikle eleştirel sıfatıyla metnin sosyo-bilişsel arka planını da dikkatte alarak yorum etkinliğini gerçekleştirir (Bal, 2013). Bu nedenle yaptığımız mülakatlar, içerik analizinin özel bir biçimi olan nitel içerik analizi yöntemiyle kodlama, kategorileştirme ve temaların oluşturulması sürecine göre gerçekleştirilmiş ve daha sonra ortaya çıkan ana temalar eleştirel söylem analizinin temel açıklama yöntemi olan makro ve mikro düzeylerde yorumlanarak genel teorik çerçeve kurulmaya çalışılmıştır.

1960’larda özel olarak sosyolojide ve genel olarak sosyal bilimlerde söylem (discourse) kavramına müracaatla yapılan araştırmalar ve analizler pozitivist yaklaşıma karşı yorumsamacı (hermeneutik) yaklaşımı öne çıkarmıştır. Bu

bağlamda söylem gerçeği inşa eden ideoloji, kültür ve teori olarak dünyayı yeniden inşa etmeyi amaçlamaktadır (Bal, 2013: 258). Süreç içinde söylem analizi, felsefe, psikoloji, iletişim, tarih, siyaset ve yönetim gibi farklı disiplinler tarafından kullanılan bir analiz tekniğine dönüşmüştür. Söylem, dilsel olabileceği gibi, kitap, makale, gazete yazısı gibi yazılı olan hatta mimari yapılar gibi sözel ve yazılı olmayan metinler olan sanat eserleri, yollar, köprüler ve muhtelif mimari eser olarak da ortaya çıkabilmektedir.

Sözen'e (1999: 20) göre, "konuşan ve dinleyen bir dünyanın verisi olarak söylem; bir dil pratiğidir; ideoloji, bilgi, diyalog, anlatım, beyan tarzı, müzakere, güç ve gücün mübadelesiyle eyleme dönüşen dil pratiklerine ilişkin süreçlerdir. Söylem konusunda teorik yaklaşımlar söylemi bir metin gibi, pratik yaklaşımlar ise insanların karşılıklı konuşmalarında ortaya çıkan anlam mübadeleleri olarak görür. Batılı bir felsefenin ürünü olarak söylem, basit olarak kullanılan dil ve dil pratiğidir ancak burada dilin kullanımına ilişkin vurgu, dilbilimin geleneksel öğeleri ile (cümle, paragraf, metin, vs) ile sınırlı olmadığına yöneliktir. Söylem, bu öğeler ile olduğu kadar sosyal, siyasi, kültürel, ekonomik alanlar gibi sosyal hayatın diğer yönleriyle de ilişkilidir".

Bu durumda söylem analizi yazılı ve sözlü metinlerde kullanılan dilin incelenmesi ve analiz edilmesi anlamına gelir. Söylem analizi dilsel analizlerin ötesine geçerek, konuşmacı ve dinleyiciyi arasında ortaya çıkan iletişime odaklanmaktadır. Bu durumda söylem analizi, dilsel ifadelerin yanı sıra konuşmanın geçtiği sosyal-bilişsel bağlamı da dikkate alır. Böylece söylem analizi dilin kullanıldığı sosyo-bilişsel, tarihsel-kültürel bağlamı dikkate alarak analiz yapar ve doğru anlamı üretmeye çalışır (Nordquist, 2020).

4.3.1.2. Gömülü teori ve içerik analizi

Literatürde "temellendirilmiş kuram" olarak da adlandırılan gömülü teori (grounded theory) 1967 yılında Barney G. Glaser ve Anselm L. Strauss tarafından yapılan "The Discovery of Ground Theory Strategies for Qualitative Research" adlı çalışmayla gündeme gelmiştir. Glaser ve Strauss, adı geçen çalışmada gömülü teoriyi "karşılaştırmalı analizlerin metodu" şeklinde

tanımlamıştır. Gömülü teori ile amaçlanan belli bir araştırma konusuna dair sistematik olarak toplanan verilerden yola çıkarak, açıklayıcı bir teori ortaya koymaktır. Bu nedenle gömülü teoride verilerin analizi tümevarımsal yolla olur ve elde edilen veriler eş zamanlı analiz edilir. Yani veri toplama ve veri analizi eş zamanlı yapılır. Nitekim elde edilen verilerden kurama ulaşmak amaçlanmaktadır (Glaser ve Strauss, 1967).

Gömülü teoride veri toplamak için insanların görüş ve bilgilerine ulaşabilmek için çeşitli teknikler birlikte kullanılabilir. Gömülü teori tek bir teori etrafında bilimsel bilgiyi ortaya çıkarmanın ötesinde; seçilen yöntem, olay ya da olgunun kendi bağlamında ele alınması ve doğrudan incelenmesi üzerine kuruludur. Teori toplanan verilerin içinde gizlidir. Elde edilen veriler sürekli olarak bütüne ulaşmak için analiz edildikten sonra, teori ortaya çıkarılır (Bulduklu, 2019: 2).

Sistematik teori üretimi elde etmeyi sağlayan gömülü teori iki ana akıma ayrılabilir. Glaser ve Strauss ve daha sonra Strauss ve Corbin bu alanda öne çıkan gömülü teorisyenlerdir. Glaser ve Strauss 1967 yılında yazdıkları çalışmadan sonra farklı yöntemler izlemişlerdir. Glaser ve Strauss'un sonraki çalışmalarına²⁵ bakıldığında veri toplama ve analiz süreçlerinde literatürün nasıl ve hangi aşamalarda kullanılması gerektiği, teori geliştirilirken tümevarımsal, tımdengelim ve doğrulama yöntemlerinin kullanılması noktasında ayrıldıkları görülmektedir.

Bu nedenle gömülü teoride “Glaseiran” ve “Straussian” olmak üzere iki akım çıkmıştır. Glaseiran yaklaşımı araştırma sorusuyla ilgili bir kavramsallaştırma ya da zihinde herhangi bir ön bilgi, ön yargı ve yapılanma olmadan ele alınması gerektiğini savunur. Nitekim araştırma sorunuyla ilgili herhangi bir şey bilmeden sürece başlamalı ve araştırma başlangıcında “boş zihnin” (tabula rasa) esas alınmalıdır. Yani araştırma yapılırken literatürün okunmuş olmasına ya da

²⁵ Glaser, B.: “Emergence v Forcing Basics of Grounded Theory Analysis (1992)”, “Doing Grounded Theory: Issues and Discussion (1998)”, “Theoretical Sensitivity (1978)”.
Strauss, A.: “Qualitative Analysis for Social Scientists (1987)”.
Strauss, A., Corbin, J. : “Basics of Qualitative Research: Grounded Theory (1990)”, “Grounded Theory Methodology: An Overview (1994)”.

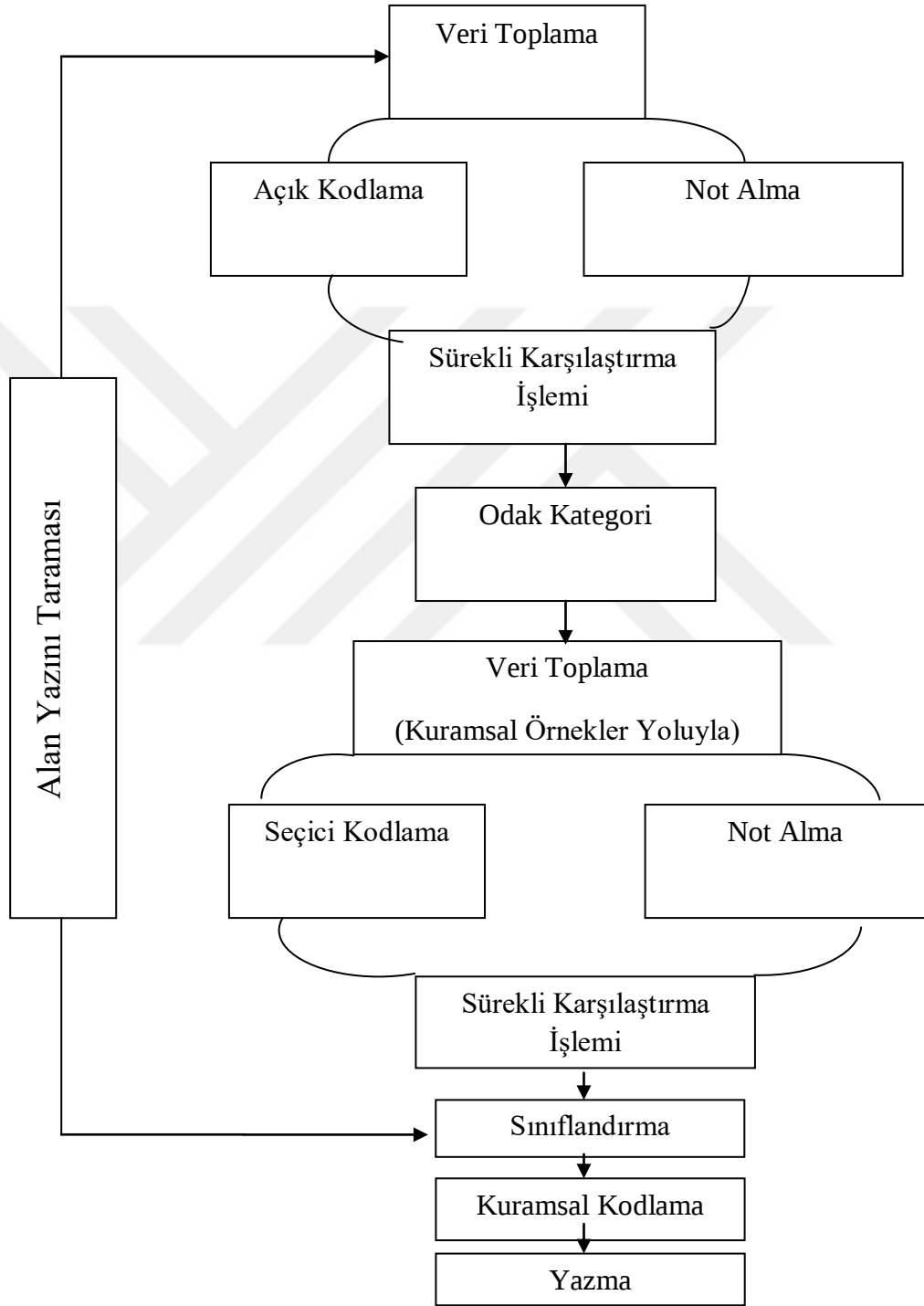
araştırılmasına karşıdır. Glaser, yeni bir kuram oluşturma sürecinin mevcut teoriler ile sınırlanmasından kaçınılması için boş bir zihnin gerekliliğini öne sürer. Glaserian tümevarımın uygulanmasını ve sabit karşılaştırma yönteminin ve kuramsal not almanın, model geliştirmede önemli olduğunu öne sürer. Straussian yaklaşımına göre, literatüre hâkim olunması ve deneyimler hipotez üretimini teşvik eder.

Bu nedenle Strauss araştırma başlamadan önce bir hipotezin oluşturulması gerektiğini savunur. Araştırmacı konuyla ilgili mutlaka bir önbilgiye sahip olmalıdır. Straussian yaklaşımı analizi yapanların yapıyı nasıl, neyle, ne zaman ve niçinle ilişkilendirebilecekleri sorulara cevap verdiği için, Glaserian yaklaşımına göre daha tutucudur (Heath ve Cowley, 2004: 142-143; Şener, 2019: 30-31).

Bu değerlendirmeler ışığında çalışmamızda, mülakatlarda elde edilen bulguların analizinde model olarak Strauss ve Corbin'in "Sistemik Yaklaşımı" kullanılmıştır. Çalışmanın konusu ile ilgili literatür çalışması yapıldıktan sonra görüşme yoluyla elde edilen veriler analiz edilmiştir. Sistemik yaklaşımda, araştırmacı süreci, konu üzerindeki etkileşimi ve olayları sistemli bir şekilde açıklayacak teoriyi araştırır. Bu yaklaşımda açık kodlama, eksenel kodlama ve seçici kodlama süreçleri takip edilir. Araştırmacı açık kodlama ile başlar ve bunları sınıflandırarak kategorileri oluşturur, sonrasında eksenel kodlamayla kategorileri birleştirir. Seçici kodlamayla da tema belirlenir ve teori oluşturulur (Ilgar ve Ilgar, 2013).

Gömülü teorinin temel uygulama tekniği olarak kullanılan içerik çözümlemesi, araştırma konusunda farklı biçimlerde ortaya çıkan ya da oluşturulan metin veya iletişim formunun içeriğine odaklanır. Genel olarak metin olarak adlandırılan her türlü kitap, dergi, yazıya dökülmüş konuşmalar ya da mülakatlar, televizyon programları ve her türlü görsel öge içerik analizinin konusunu teşkil edebilir. Reklamlar gibi görsel öğeler de olabilir. İçerik analizi, mevzuat, resmi belgeler, vaka çalışmaları, raporlar, anket ve görüşme sorularının cevapları gibi sayısız iletişim biçimlerini çözümlemek ve yorumlamak için kullanılabilir. Nitekim içerik analizi 1950'li yıllarda ABD'de sosyo-politik sorunlara dair iletişimsel

metinleri anlamak, açıklamak ve yorumlamak için kullanılmaya başlanmıştır. Böylece diziler, filmler ve TV programlarında ele alınan konular veya siyasal demeç ve hitaplar bilimsel bir yöntemle araştırılmaya başlanmıştır.



Şekil 8. Gömülü Kuram Oluşturma Süreci

Kaynak: Hoda vd., 2011

Daha ziyade iletişimsel çalışmalarının özgün yöntemi olarak kullanılan içerik analizi, zamanla sosyoloji, eēitim bilimleri, psikoloji, siyaset, yönetim ve her türlü sosyal araştırmalar için özgün bir araştırma yöntemi ve tekniēi olarak kullanılmaktadır (Mayring, 2011: 116).

İçerik analizi aracılıēıyla kelimelerin, kavramların ve temaların anlamları, içinde kullanıldığı baēlamda analiz edilebilir. Bu nedenle içerik analizi farklı süreçler sonucunda ortaya çıkan her türlü metnin niteliēini açıklama ve analiz etmede başarılı bir araştırma tekniēidir. Sayısal ve normatif araştırmaları nicel ve nitel araştırma baēlamında içerik analizine tabi tutmak mümkündür. İçerik analizi farklı yazılımlar da kullanılarak nicel araştırma tekniēi olarak kullanılabildiēi gibi, metinlerin ieriēini dilsel anlam yoluyla çözümlemeye imkân tanıyan nitel çözümlemeye de açıktır. Dolayısıyla içerik analizini nitel ve nicel olarak ikiye ayırmak mümkündür. Nitel içerik analizi sayısal veriler yerine elde edilen metinleri kullanarak araştırılan konuya dair nitel veriler saēlar. Böylece nitel içerik analizi, ieriēin farklı açılardan kodlayarak bütünden parçaya doēru ilerleyen ve geniş metinlerden öz anlamı çıkarmaya yarayan analiz tekniēidir (White ve Marsh 2006: 30-31).

Tezimizde araştırdığımız konuyu nitel içerik analizi tekniēiyle analiz ettiğimiz için bu konuda daha açıklayıcı olması bakımından, nitel içerik analizini nasıl kullandığımızı açıklamak gerekmektedir. Hsieh ve Shannon (2005: 1279) tarafından “metinsel verilerin sistematik kodlama ve temaların oluşturulması yoluyla öznel olarak yorumlanması” olarak ifade edilen nitel içerik analizi özgün bir araştırma türü olarak deēerlendirilmektedir. Nitel içerik analizinin asıl amacı yazılı, görsel ya da sözel (mülakat) metinlerin taşıdığı açık veya gizli (gömülü) anlam, temaları ve kodları ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. Bu yolla özellikle destekleyici olarak kullandığımız söylem analizi ile birlikte, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarını farklı boyutlarıyla ortaya koymaya çalıştık.

Mayring (2011)’e göre nitel içerik analizi altı aşamadan oluşur. Birinci aşamada araştırmanın konusu kararlaştırıldıktan sonra, ilk olarak kategoriler belli ölçütlere göre belirlenir. Nitel içerik analizi temalar ve kategoriler araştırılan konuya dair açıklayıcı olmaktadır ve gereēi yakalamaya yardımcı olmaktadır.

Ayrıca kodlama ve yorumlama sürecinde nitel içerik analizi yoluyla ulaşılan sonuçlar araştırma konusu olgu hakkında teorik açıklamalar sağlamaktadır. Bu nedenle nitel araştırma tekniği üretilen bilginin bilimsel özelliğini garanti altına alır (Zhang ve Wildemuth, 2009). Nitekim tezde kategoriler mülakat metinlerinden üretildi, örtük olarak da literatürdeki çalışmalar yol gösterici oldu.

4.3.2. Verilerin Toplanması

Nitel araştırmalarda en çok kullanılan veri toplama teknikleri görüşme, gözlem ve doküman analizidir. Tez çalışmasında veriler bu teknikler kullanılarak toplanmıştır. Veri toplama tekniklerinin bir arada kullanılması ile veriler zenginleştirilerek araştırmanın güvenilirliği artırılmıştır (Marshall, 1996).

Veri çeşitlemesi yapmak olası önyargıların etkisini azaltarak, çalışmanın güvenilir olduğunu kanıtlamayı sağlar (Patton, 1987). Tez çalışmasında da kullanılan görüşme ve gözlem tekniklerinde geniş örneklemelere gerek yoktur. Nitekim nitel araştırmalarda gerçekleştirilen görüşme ve gözlemler kendini tekrar etmeye başlayacaktır. Tekrarların başlaması verilerin doygunluğa ulaştığı sonucuna varılmıştır (Sözbilir, 2021: 91).

Veri toplama teknikleri arasında yer alan ve nitel araştırmalarda en sık kullanılan görüşme, kişilerden belli bir konuda bakış açılarını, duygularını, algılarını, yaşam öyküsünü, bilgi ve deneyimlerini alma tekniğidir (Sönmez ve Alacapınar, 2019: 188; Yıldırım ve Şimşek, 2021: 128). Görüşmeyle amaçlanan, kişilerin iç dünyalarına erişerek özgün bakış açılarını öğrenmektir. Bu teknikle araştırmacı kişinin farklı deneyim, düşünce, niyet, algı, yorum ve teknikleri gibi gözlemle elde edilmesi pek mümkün olmayan bilgilere ulaşabilir (Baltacı, 2019: 374). Görüşme teknikleri yapılandırılmış, yarı yapılandırılmış, yapılandırılmamış ve odak grup görüşmesidir. Bunlar genel olarak aşağıda yer aldığı gibidir (Patton, 1987; Marshall, 1996; Yıldırım ve Şimşek, 2021; Sönmez ve Alacapınar, 2019):

- **Yapılandırılmış Görüşme (Mülakat):** Bu görüşme türü literatürde yönlendirici görüşme olarak da yer almaktadır. Yapılandırılmış görüşmede soru ve yanıtlar önceden belirlenmiştir. Katılımcının sorular üzerinde bir etkisi yoktur. Bu görüşmede amaçlanan, görüşülen kişilerin verdiği bilgiler arasında farklılık ve

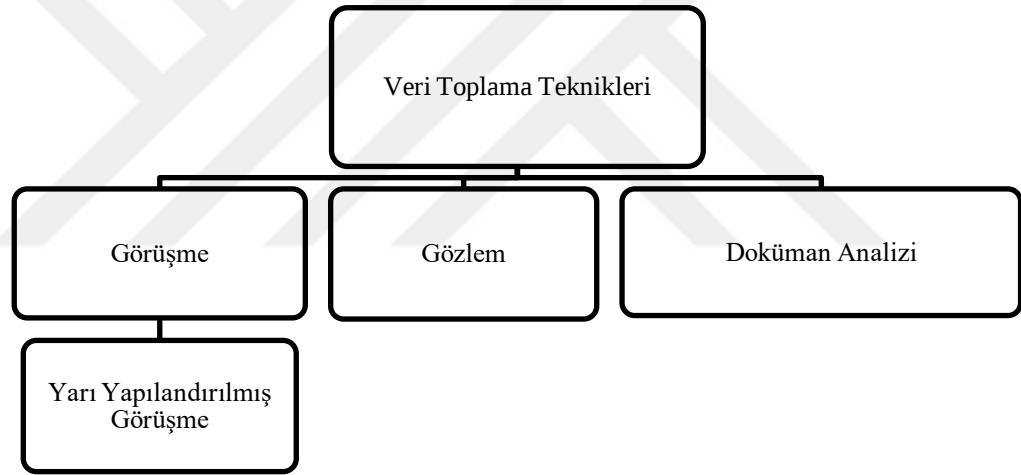
benzerlik saptayarak karşılaştırma yapmaktır. Patton (1987) bu görüşme türünü standartlaştırılmış görüşme yaklaşımı olarak ifade etmektedir. Bu görüşme türünce soruların sırası ve tarzı değişmemektedir. Görüşmeciyeye tanınan esneklik çok sınırlıdır. Bu durum araştırmacının öznelliğini azaltır. Bir araştırmada birden fazla araştırmacının olması durumunda bu görüşme türü etkili bir şekilde kullanılır.

- Yarı Yapılandırılmış Görüşme (Mülakat): Yarı yapılandırılmış görüşme türünde araştırmacı tarafından hazırlanan sorular üzerinde kişilerin kısmen düzeltme hakkı vardır. Araştırmacı ve katılımcı bazı soruları birlikte yeniden düzenleyebilir. Patton (1987) bu görüşme türünü görüşme formu yaklaşımı olarak ifade etmektedir. Bu görüşme türünde amaç benzer konularla ilgili farklı insanlardan aynı tür bilgilerin alınmasıdır. Böylece farklı kişilerden daha sistematik ve karşılaştırılabilir bilgiler elde edilebilir. Araştırmacı önceden hazırladığı soruları sorma ve görüşme sırasında daha ayrıntılı bilgi almak için ek sorular sorma özgürlüğüne sahiptir. Standart sıralı soru ve cevaplar bu görüşme türünde bulunmamaktadır. Soruların öncelik sıralaması bulunmamakla birlikte araştırmacı görüşme sırasında bazı soruları sormaktan vazgeçebilir, soruların cümle yapısını değiştirebilir, bazı konuların ayrıntısına girebilir. Bu türde görüşme sohbet havasında gerçekleşebilir. Yarı yapılandırılmış görüşme türü, araştırma problemi ile ilgili tüm boyut ve soruların kapsanmasını güvence altına almak için geliştirilmiştir.

- Yapılandırılmamış Görüşme (Mülakat): Yapılandırılmamış görüşme türü literatürde yönlendirici olmayan görüşme olarak da yer almaktadır. Bu görüşme türünde açık uçlu sorular bulunmaktadır. Araştırmacının amacı konuları keşfetmektir. Bu görüşme türünce sorular ortam ve etkileşime bağlı olarak sorulur. Kişiler görüşme yapıldığının farkında olmayabilir. Bu görüşme türüne sohbet tarzı görüşme de denilmektedir. Bu görüşmede yönlendirici sorular sorulmamalıdır.

- Odak Görüşme: Biriyle görüşmek yerine bir grupla görüşmenin yapıldığı odak grup görüşmeleri de mevcuttur. Araştırmacı ve grubu oluşturan bireylerin bir konuda etkileşime geçerek duygu ve düşüncelerini özgürce ortaya koymaları şeklinde ele alınabilir. Görüşme sohbet havasında yapılmalıdır.

İlk başta kolay veri toplama yöntemi olarak görülen görüşme tekniği, araştırmacının bazı temel becerilere sahip olmasını gerektirir. Duyarlılık, odaklanma, görüşme yeteneği, disiplin, öngörü bunlardan birkaçıdır. Bu noktada görüşme kişilerin birbirini yeterince duymadığı, konuşmaların yanlış alındığı ve çok az derinliğin bulunduğu günlük konuşmalardan farklıdır (Yıldırım ve Şimşek, 2021: 128). Hangi görüşme türü kullanılırsa kullanılsın araştırmacının konuyla ilgili kuramsal çerçeveye hâkim olması ve görüşmeye iyi hazırlanması gerekir. Görüşme sürecinde sorular anlaşılır ve açık bir şekilde sorulmalı ve gerek olması durumunda ek sorularla araştırma derinleştirilebilir. Bu noktada araştırmacının çok sayıda katılımcıya ulaşmaya çalışması çoğunlukla yapılan bir yanıltır. Görüşmelerde nitelik sayıdan önemlidir. Tek bir katılımcıdan da araştırmanın çözümü için gerekli veri elde edilebilir (Baltacı, 2019: 374, 376).



Şekil 9. Araştırmada Kullanılan Veri Toplama Teknikleri

Kaynak: Hoda vd., 2011

Gözlem, ortamda bulunan katılımcıların tutum ve davranışlarını gözlemlemek amacıyla kullanılan bir yöntemdir. Araştırmacı ortamda oluşan bir davranışa yönelik kapsamlı, ayrıntılı ve zamana yayılmış bir fotoğraf elde etmek istediğinde bu yöntemi kullanmaktadır (Baltacı, 2019: 376; Yıldırım ve Şimşek, 2008: 169). Gözlem, görüşmelerden farklı olarak görüşme ortamındaki davranış, eylemler görüldüğü için çok zengin veri toplama tekniğidir. Gözlem, araştırmacının bakış açısını zenginleştirir (Sözbilir, 2021: 91). Görüşmede elde

edilen ifadeler gözlem ve doküman analizi kullanarak doğrulanmalıdır (Karataş, 2015: 69). Araştırmacının güvenilirliği için ortamdaki olguların araştırmacı tarafından mümkün oldukça yansız gözlenmesi ve kaydedilmesi gerekir. Tamamen yansız bir gözlem yapmak mümkün değildir. Önemli olan gözlemin kimin tarafından, hangi amaç için, nerede, ne zaman, nasıl bir bakış açısıyla yapıldığı ve ne tür araç-gereçlerin kullanıldığının belirtilmesidir (Sönmez ve Alacapınar, 2019: 185).

Doküman analizi, araştırmada incelenmesi hedeflenen olgu hakkında bilgi içeren yazılı belgelerin sistematik ve titizlikle analiz edilmesidir (Yıldırım ve Şimşek, 2021: 190). Doküman analizi, araştırılan konu ile ilgili literatür taramasını da içerir. (Baltacı, 2019: 376). Doküman analizi basılı, elektronik materyal olmak üzere tüm belgeleri sistemli bir şekilde incelemek ve değerlendirmek için kullanılır. Doküman analizi ile araştırmacı ihtiyacı olan veriyi görüşme ve gözlem gibi zaman ve bütçe isteyen veri toplama tekniklerine ihtiyaç duymadan gerçekleştirebilir. Bunun yanında doküman analizi görüşme ve gözlem tekniklerini tamamlayıcı niteliktedir. Doküman analizi, çalışmada yapılan gözlem ve görüşme kayıtları ile diğer belgelerin sistematikleştirilmesini sağlar. Bu durumda doküman analizi veri çeşitlendirilmesi amacına hizmet ederek araştırmacının geçerliğini önemli ölçüde artırır (Kıral, 2020: 173, 176; Yıldırım ve Şimşek, 2021: 190). Dokümanlar bir araştırmacının müdahalesi olmadan kaydedilmiş metinleri ve resimleri içermektedir. Doküman analizinde, araştırma konusuyla ilgili raporlar, mektuplar, anılar, destanlar, afişler, gazeteler, kitaplar, arşiv dosyaları, video ve ses kayıtları, fotoğraflar gibi belgeler özgünlüğü kontrol edilerek sistematik bir şekilde analiz edilmelidir (Karataş, 2015: 72; Sönmez ve Alacapınar, 2019: 188).

Çalışmamızda, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyeleri belli uzmanlık esasına göre oluşturulduğu için, mülakatlar yarı yapılandırılmış olarak uzman kişilerle gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede özel olarak kurullardan ziyade kurul üyelerinin alandaki uzmanlıkları ve etkinlikleri göz önünde bulundurularak, kurul başkanvekilleriyle öncelikli olmak üzere mülakatlar yapılmıştır. Çalışmada amaç Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ile ilgili genel analizler yapmak olduğu için, her kuruldaki eşit sayıda kişiyle görüşme durumu gerçekleştirilmemiştir.

Kurul üyeleri arasında etkili olduğu düşünülen kişilerle görüşülmüştür. Bu kişilerin farklı sektörlerden olmasına özen gösterilmiştir. Mülakat yapılan kişiler arasında avukatlar, eski milletvekilleri, iş adamları, bürokratlar, akademisyenler ve Cumhurbaşkanı başdanışmanları bulunmaktaydı. Mülakat yapılacak üyeler belirlenirken özgeçmişleri ve alandaki uzmanlıklarına dikkat edildiği için kasıtlı örneklem kullanılmıştır. Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu dışında diğer sekiz politika kurulunun toplamda 14 kurul üyesi ile 05.10.2021-19.12.2021 tarihleri arasında görüşülmüş, görüşmeler çoğunlukla Cumhurbaşkanlığı Külliyesi ve Çankaya Köşkü'nde olmak üzere üyelerin çalıştıkları kurumlarda ve çalışma ofislerinde gerçekleştirilmiştir. Mülakat sırasında herhangi bir kayıt cihazı kullanılmamış, mülakattaki konuşmalar not edilerek kayıt altına alınmıştır.

Tablo 4. Mülakat Sürelerinin Katılımcılara Göre Dağılımı

Katılımcının Kodu	Görüşme Süresi
K1	3:20
K2	1:35
K3	1:17
K4	2:23
K5	1:05
K6	1:12
K7	1:20
K8	1:46
K9	2:15
K10	1:55
K11	2:10
K12	1:25
K13	1:00
K14	1:33
Toplam: 14 Kişi	Toplam Süre: 22:16

Tablo 5. Mülakat Yapılan Kişilerin Üyesi Olduğu Kurul ve Sayı Bakımından Dağılımı

Üyesi Olduğu Politika Kurulu	Mülakat Yapılan Kişi Sayısı
Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu	1
Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu	2
Ekonomi Politikaları Kurulu	1
Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu	2
Hukuk Politikaları Kurulu	3
Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu	1
Sosyal Politikalar Kurulu	2
Yerel Yönetimler Politikaları Kurulu	2
Toplam:	14

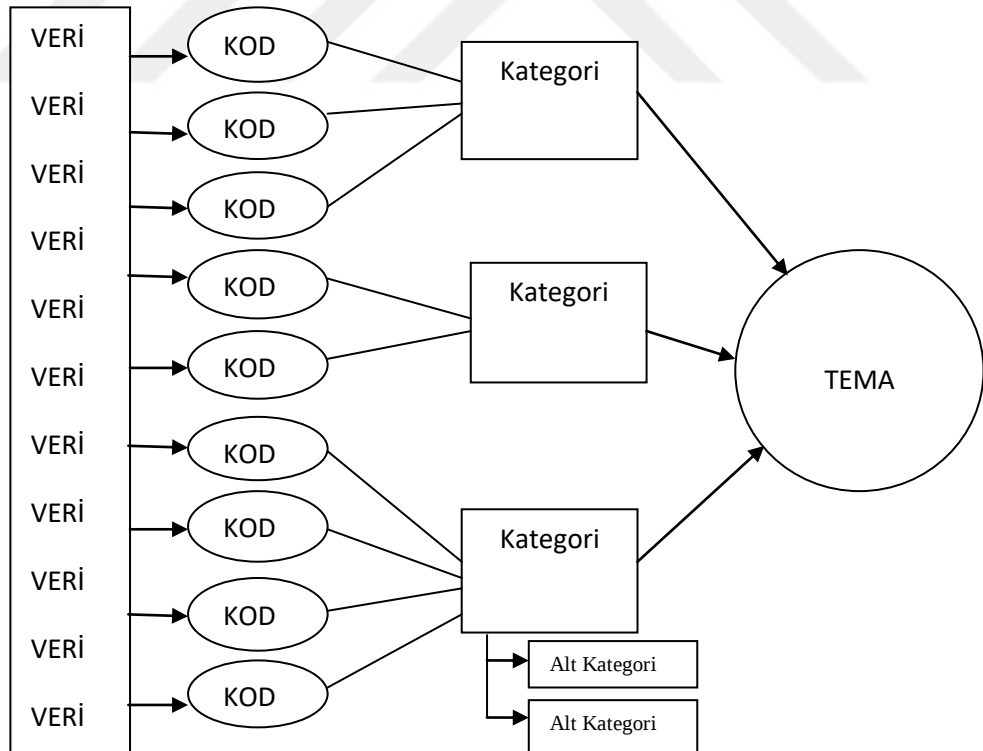
Belli nitelikleri haiz olan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyeleri ile mülakat yapıldığı için elit mülakat niteliği taşımaktadır. Elit, kişilerin, araştırılan konu üzerinde sahip olduğu bilgi ve deneyimlerin üst düzey olması ve etkilerinin sıradan bireylerden farklı olması nedeniyle kullanılmaktadır. Mülakat yapılan kişiler konu hakkında birinci elden zengin ve derinlemesine veri sunmaktadır (Gözler, 2020: 69). Çalışmada veri toplamak için kullanılan mülakat tekniği elit görüşme boyutuyla incelenmiştir. Elit mülakatlarda amaç elde edilecek verilerde derinlik olduğu için görüşülen kişi sayısı altı ile dokuz arasında yeterli olacaktır (Mears, 2009). Çalışmada elit mülakata başvurulduğu için görüşülen kişi sayısı yeterlidir. Ayrıca sorulan sorulara verilen cevapların tekrara düşmesi doyum noktası olarak belirlenmiştir. Bu nedenle mülakatta yer alan üye sayısı yeterli olarak değerlendirilmiştir. Özellikle belirtmek gerekir ki, kurul üyeleri ile yapılan mülakatların sonucunda literatürde yer almayan önemli bilgilere

ulaşılmıştır. Elde edilen mülakat notları literatür metni olarak değerlendirilmiş, içerik ve söylem bakımından analize tabi tutulmuştur.

Mülakatta çalışmanın temel sorusunu yani temayı ortaya koyabilmek amacıyla çeşitli alt sorular sorulmuştur. Bu sorular EK-1’de yer almaktadır. EK-1’de yer başlıklar çerçevesinde mülakat gerçekleştirilmiştir. Mülakat soruları Türkiye’nin siyasi ve idari tarihine dair literatür çalışmasına ve birinci bölümde devlet, siyaset ve bürokrasi ilişkisi bağlamında tarihsel olarak ortaya çıkan sorun alanları dikkate alınarak oluşturulmuştur. Ayrıca mülakat soruları mezkûr yapıda gözlemlenen değişimler de dikkate alınarak hazırlanmıştır.

4.3.3. Bulgular ve Analizler

Araştırmada yarı yapılandırılmış mülakat sonucunda elde edilen veriler Strauss’un “Sistematik Yaklaşımı”na göre açık kodlama, eksenel kodlama ve seçici kodlama yöntemi ile analiz edilmiştir.



Şekil 10. Nitel Araştırmada Kodlama

Kaynak: (Saldana, 2009)

Literatür taraması, mevzuat ve mülakat yorumları çerçevesinde yapılan analizlerden türetilen kategoriler daha ziyade mülakat verilerinden oluşturulan kodlarla desteklenmiş ve böylece parçadan bütüne olduğu gibi, bütünden parçaya gidilerek ana temaya ulaşılmıştır. Bu bağlamda, kategorilerden kodlara ve kodlardan kategorilere gidilerek hem tümdengelim hem de tümevarım akıl yürütme analizin odağında yer almıştır.

Buna göre ortaya çıkan temel kategoriler “*Politika Kurullarının Etkinliği, Politika Kurullarının Rol ve Fonksiyonları, Politika Kurullarının Etkinliğini Sağlayan Unsurlar, Politika Kurul Üyelerinin Alternatif Personel Olma Nitelikleri*” olmak üzere dört ana grupta sınıflandırılmıştır.

4.3.3.1. Politika Kurullarının etkinliği

Yapılan mülakatlar sonucunda ortaya çıkan analizler tablo olarak gösterilmiş ve yorumları yapılmıştır. Kodlardan hareket edilerek kategoriler oluşturulduktan sonra, ana temaya ulaşılmıştır. Mülakat metinlerinden “Politika Kurullarının Etkinliği” kategorisi altında Tablo 6’da yer alan kodlamalar yapılmıştır.

Kurullar politikaya dair görevlerini yürütürken ilgili sektörlerin, sivil toplum örgütlerinin, vatandaşın, bakanlık bürokrasisinin ve siyasilerin görüşlerine de yer vermektedir.

“Farklı sesler farklı görüşler (K4)”.

Böylece kamu politika belgeleri oluşturulurken çok aktörlülük ve çok boyutluluk öne çıkmaktadır. Ortaya çıkan politikalar nitelik bakımından istenen düzeyi yakalayabildiği gibi, yarattığı sinerjiyle de yürütmenin gücüne etki etmektedir.

Yapılan mülakatlardan da anlaşıldığı üzere Politika Kurulları politika belgelerini oluşturma süreçlerinde vatandaşla etkileşime geçerek, siyasetle toplum arasında demokratik bağ oluşturmaktadır. Böylece toplumun farklı kesimlerinin katılımı, oluşturulan politikaların demokratik meşruiyetini artırmaktadır. Hükümet tarafından alınan kararlar ve yapılan uygulamalar toplumsal talepleri içerecek şekilde genişlemiş olmaktadır. Zira kurullar, belli sorunların daha iyi anlaşılması için toplum nezdinde yapmış oldukları toplantılarla vatandaş doğrudan dinleme

imkânı sağladığı gibi, birinci elden vatandaşın bilgilenmesini de sağlamış olmaktadır. Bu husus resmi bürokrasinin yapısı gereği üstlenemeyeceği siyasal bir doğru olarak değerlendirilebilir. Politika Kurulları vatandaşın taleplerini dinlemek suretiyle, gerçek gündemi tespit etme imkânına sahip olduğu gibi, ortaya çıkan talepleri de filtrelemeden hükümete iletebilmektedir.

Tablo 6. Politika Kurullarının Etkinliği

Kategori	Kodlama
Politika Kurullarının Etkinliği	Politika Belgesi Oluşturma
	Bütüncül Vizyon Oluşturma ²⁶
	Gündemi Doğru Tespit Etmek
	Filtrelemeyi Önleme
	Vatandaş Odaklı Yönetime Katkı Sunma
	Siyasi Bir Başarısızlık ya da Kriz Durumunda Hızlı Harekete Geçme
	Bürokrasiyi Harekete Geçirme(İcraı Etkileme) ²⁷
	Uzun Soluklu Politika Üretmek
	Çalıştaylar Yapmak
	Toplantı Yapma
	Çok Aktörlü ve Çok Boyutlu Çalışma

²⁶ “Politika kurulları, yeni bir vizyon katmakta, işlerin hızlandırılması açısından büyük bir fırsat (K12).”“Bütüncül bakış açısı var. Politika belgesi taslağını cumhurbaşkanına sunuyor. Kapsamlı politika belgesi taslağı bu. Cumhurbaşkanı yürütmenin başı olduğu için onun takdirinde ilerliyor. Daha çok politika geliştirme rolü var, hizmet kalitesinin geliştirilmesi gibi bütüncül yaklaşım var (K6).”

²⁷ “Kurulların varlığı bürokrasiyi harekete geçirmekte, aksiyon almakta, atıl kalması engellenmekte. Bürokrasinin harekete geçmesi için bir motivasyon unsuruyuz. Konuyu gündeme getiriyoruz ve bu bürokrasinin ilgisini bu alana yönlendiriyor. Böylece kurulların varlığı bürokrasi üzerinde psikolojik baskı/denetim yaratıyor. Bürokrasi kurullardan rahatsız, kendi kanalı dışında bir bilgi kaynağı olarak görüyor kurulları (K7).”

“Bürokrasi buna göre pozisyonlandırıyor. Ne zaman bunu gündeme alsak ...Bürokrasi pozisyon alıyor (K2).”

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle oluşturulan Politika Kurulları istişari faaliyetlerinin yanı sıra, toplumun farklı kesimleri ve vatandaş ile doğrudan iletişim kurarak, vatandaş odaklı yönetim anlayışının gelişmesine katkı sunacak fonksiyona sahip görünmektedir. Zira farklı kurul üyeleri ile yapılan mülakatlarda

“Görüşmek isteyen vatandaş dinliyoruz ya da çeşitli illerde vatandaşlar ve sivil toplum örgütleri ile görüşüyoruz ve onları dinliyoruz. Vatandaşların talepleri doğrultusunda kurul toplantı gündemleri oluşturulabiliyor ve bunlar esas alınarak politika önerileri oluşturuluyor (K4).”

“Kurulların mantığında kritik olan vatandaşın sesine kulak vermesi. Hizmet odaklı, katılımcı yönetim anlayışı mevcut. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde yapılan yalın yönetim vurgusu vatandaş odaklı katılımı esas alır (K5).”

Doğru kamu politikası oluşturmanın temel yöntemlerinden biri toplumla iletişim kurarak gerçek sorunların tespit edilmesi ve toplumsal yapı içerisinde yer alan bireysel talep ve inisiyatiflerin yanı sıra, farklı aktörlerin çözüm önerilerinin dikkate alınmasıdır. Nitekim bu durum, gündemin aşağıdan yukarıya yani tabandan tavana belirlenebileceğini göstermektedir. Böylece interaktif yönetim süreçlerinin ortaya çıkması sağlandığı gibi, siyasal katılımın önü de açılmaktadır. Bakanlık bürokrasisine ulaşmakta zorluk yaşayan vatandaşlar ya da sivil aktörlerin yönetime ulaşabilmelerinin yolu açılmış olmaktadır. Seçimle iş başına gelen hükümet ve devlet başkanının da toplumla sürekli bağ kurmasının bir yolu olarak Politika Kurulları işlev yüklenmiş olmaktadır. Belirtmek gerekir ki vatandaş Politika Kurulları ile bir konu etrafında görüş bildirerek etkileşim kurabilmektedir, bu da vatandaşın konuyla ilgili olduğunu gösterir. Kurullar vatandaşın istediği vakit kolayca ulaşabileceği yapılar değildir. Burada bir filtreleme mevcuttur.

Cumhurbaşkanı, Politika Kurullarının resmi başkanı olmakla birlikte, yürütmenin başı olmasının getirdiği yoğun iş temposu nedeniyle Politika Kurullarıyla sürekli iletişim kurması, toplantılara katılması ve feedback alması her zaman mümkün olmamaktadır.

“Kurul olarak haftada en az bir defa toplantı yapmaktayız. Toplantılar pandemi nedeniyle bazen online gerçekleşti. Cumhurbaşkanı kurul toplantılarına ayda bir katılmayı hedeflemekle birlikte iş yoğunluğu nedeniyle bütün toplantılara katılamıyor. Cumhurbaşkanı Politika Kurulları ile kurul başkan vekilleriyle de ayrı ayrı toplantılar yapıyor (K2).”

“Cumhurbaşkanı çok yoğun, arzu edildiği kadar görüşülemiyor, özel kalem üzerinden yürüyen bir teklif oluşturuluyor (K1).”

“Toplantıların hepsine Cumhurbaşkanının katılması mümkün değil, ihtiyaç olunca katılıyor. İlgili bakanlığın olduğu toplantılar Cumhurbaşkanı da var kurulda var (K12).”

“Politika Kurulları Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanıyor. Her kurulun başkanı Cumhurbaşkanı. Cumhurbaşkanı ilgili kurulların başkanvekilleriyle de bir arada toplantı yapıyor (K7).”

“Toplantıların hepsine Cumhurbaşkanının katılması mümkün değil, ihtiyaç olunca katılıyor. İlgili bakanlığın olduğu toplantılarda Cumhurbaşkanı da var kurulda var (K2).”

Cumhurbaşkanının toplantılara katılmadığı durumlarda başkanvekilinin başkanlığında toplantılar gerçekleştirilmektedir. Toplantı raporları Cumhurbaşkanına iletilmektedir.

Politika Kurulları, bürokrasi gibi günlük sorunlarla ilgilenmekten ziyade ilgili alanlarda bütüncül bir vizyon oluşturmayı hedeflemektedir. Gündelik işleyiş perspektifi ile hareket eden bürokrasinin yapamadığı ya da çok boyutlu bakamaması nedeniyle göremediği ya da fark edemediği alanlarda politika önerileri ve stratejileri geliştirir.

“Politika Kurulları, yeni bir vizyon katmakta, işlerin hızlandırılması açısından büyük bir fırsat (K12).”

“Bütüncül bakış açısı var. Politika belgesi taslağını Cumhurbaşkanına sunuyor. Kapsamlı politika belgesi taslağı bu. Cumhurbaşkanı yürütmenin başı olduğu için onun takdirinde ilerliyor. Daha çok politika geliştirme rolü var, hizmet kalitesinin geliştirilmesi gibi bütüncül yaklaşım var. Hizmetin, 21. yüzyılın gerekleri doğrultusunda geliştirilmesi. Öneri olarak bunlar güncellensin ya da şu ülkedeki uygulama başarılı örnek alınabilir. Öneri varsa onunla ilişki kurarak geçmişte uygulanan ya da uygulanmakta olan politikanın uyum ve uyumsuzluğu noktasında (K6).”

Örneğin, eğitimle ilgili tespitler söz konusu olduğunda, mikro öneriler yerine geniş bakış açısıyla ortaya çıkan politika önerileri tüm aktörlerin katılımıyla oluşturularak Cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Böylece eğitime dair bütüncül bir vizyon oluşturulmaktadır. Bu bağlamda Politika Kurulları tek tek politikaların çıktılarından ziyade, politikanın oluşturduğu etkiyi önemsemektedir.

Global düzeyde yaşanan ve Türkiye’yi de etkisi altına alan pandemi hadisesi toplumla devlet arasında doğrudan ve hızlı iletişimin gerekliliğini ortaya

koymuştur. Bu çerçevede kamu politikalarının belirlenmesi, önerilerin oluşturulması ve zamanında uygulamaya konulması gerekli hale gelmiştir.

“15 gün önce Bill Gates açıkladı, Covid-19 vs bitmeyecek bu nedenle stratejileri belirlemek lazım. İstisari mahiyette önemli görevler (K2).”

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları belirtilen bu hususlarda kolaylaştırıcı rol oynama kapasitesine sahip görülmektedir. Problemi tespit edip politika önerisi oluşturarak Cumhurbaşkanına hızlı bir şekilde ileterek sorunlar derinleşmeden önlem alınmasını sağlayabilir.

“Salgın döneminde sosyal politikalar önem kazandı. Başkanvekili teklifte bulundu. Önerilerin çeşitlendiği bir durum oldu bu kriz ortamı (K1).”

“Siyasi başarısızlık ya da kriz noktasında bir politika oluştururken kurullara başvurulabilir. Böyle dönemlerde kurullar çok daha hızlı hareket edip, çözüm üretebilmekte. Bu süreçlerde aktör olarak kurulların performansı da önemli. (K14).”

Bürokrasinin siyaset üzerinde oluşturduğu engelleri azaltmanın bir yolu olarak resmi bürokrasi dışında alternatif bilgi kaynaklarına başvurulmaktadır. Alternatif bilgi kaynakları aracılığı ile siyasilere telafi edici ya da alternatif uzmanlık, bağımsız bilgi kaynağı oluşturulmaktadır. Bu çerçevede oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına alternatif bilgi üretme fonksiyonu yüklenebileceği gibi sistemin açık bir şekilde işlemlerini de sağlayacak mekanizmaya dönüştürülebilir.

“Kurulların varlığı bürokrasiyi harekete geçirmekte, aksiyon almakta, atıl kalması engellenmekte. Bürokrasinin harekete geçmesi için bir motivasyon unsuruyuz. Konuyu gündeme getiriyoruz ve bu bürokrasinin ilgisini bu alana yönlendiriyor. Böylece kurulların varlığı bürokrasi üzerinde psikolojik baskı/denetim yaratıyor. Bürokrasi kurullardan rahatsız, kendi kanalı dışında bir bilgi kaynağı olarak görüyor kurulları (K7).”

“Bürokrasi buna göre pozisyonlandırıyor. Ne zaman bunu gündeme alsak basında muhakkak bakanlık, tübitak ile ilgili haber / bilgi sunuluyor. Bürokrasi pozisyon alıyor (K2).”

4.3.3.2.Politika Kurullarının rol ve fonksiyonları

Yapılan mülakatlar sonucunda ortaya çıkan analizler tablo olarak gösterilmiş ve yorumları yapılmıştır. Kodlardan hareket edilerek kategoriler oluşturulduktan sonra ana temaya ulaşılmıştır. Mülakat metinlerinden “Politika Kurullarının Rol ve Fonksiyonları” kategorisi altında Tablo 7’de yer alan kodlamalar yapılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'nın en temel vasfı bir tür ihtisas kurumu olmasıdır.

Tablo 7. Politika Kurullarının Rol ve Fonksiyonları

Kategori (Eksen Kodlama)	Kodlama (Açık Kodlama)
Politika Kurullarının Rol ve Fonksiyonları	Politika Önerisi ve Strateji Belgesi Hazırlama
	Değerlendirme/İzleme
	Eşgüdümleme/Koordinasyon
	Halkı Dinleme ve Başkana Aktarma
	Rapor Sunma
	Bürokrasiyi Kontrol Etme
	Siyasi Denetim
	Doğru Bilgilendirme
	Proaktif Olma
	Köprü Rolü
	Başkana Danışmanlık Yapma
	En Üst Düzeyde Politika Üretme
	Süreci Hızlandırma
	Başkanın Asistanı
	Alt Bilgi Üretmek
	Bilgi Toplama
	Güçlü Yürütme ve İstikrar
	Müzakere Etme
	Makro/Bütüncül Politika Oluşturmak
	Toplumsal Meşruiyeti Güçlendirme

“Yeni sistemde istişare ile icra ayrılmış oluyor. Kurulun görevleri tamamen istişaridir. İcra kısmında biz yer almıyoruz, bakanlıkların sorumluluğunda (K6).”

Bu bağlamda Politika Kurulları ihtisas danışmanlığını kurumsal çerçeveye kavuşturmak için muhtelif alanlarla ilgili uzmanları bir araya getirmektedir.

“Bu kurullar danışmanlığın kurumsallaştığı aynı zamanda bu üyelerin bir kısmı baş danışman (K10).”

“Kurullar sistemde yerini ispat ediyor. İstişari ürettiği politikaları Cumhurbaşkanına sunan ve Cumhurbaşkanının uygun bulduğu noktada politikalar geliştirilir ve Cumhurbaşkanının bakanlarına talimat verip uygulattığı bir oluşum (K5).”

Yukarıda yer alan ifade kurulların sistemdeki yerini ortaya çıkarmaktadır. Kurul üyesi olarak istihdam edilen uzmanlar Cumhurbaşkanı’na gerekli durumlarda alternatif bilgiler sunarak yönetsel konularda daha etkili kararların alınmasına katkı sunmaktadır. Nitekim kurul üyeleri ile yapılan mülakatlarda kurul üyelerinin uzmanlıkları çerçevesinde Cumhurbaşkanının “alt bilgi” ürettikleri ifade edilmiştir.

Kurulun en temel vasfı icrai değil, istişari olmasıdır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, danışmanlık işlevinin kurumsallaşmış halidir. Bunun en temel nedeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin ihtiyaç duyduğu alternatif ve uzman bilgi kanallarıdır. Bu amaç doğrultusunda Politika Kurulları icra ile istişarenin ayrı politika aktörleri tarafından yürütülmesi ihtiyacının sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Ancak istişare ile icranın bütünüyle ayrılması mümkün değildir. Türkiye’de yeni bir olgu olan Politika Kurulları bakanlıkların üstlenmiş olduğu temel fonksiyonların dışında bilgi üretiminde bulunarak hem bakanlıklara hem de Cumhurbaşkanına öngörülen politikalar konusunda bilgi ve kamu politikası belgeleri hazırlayıp sunmaktadır.

Politika Kurullarının bir başka önemli fonksiyonu bütüncül bakış açısına sahip olmasıdır. Bu çerçevede Politika Kurulları rutinin dışına çıkarak mevcut veya olası sorunları sivil perspektiften, resmi bürokrasinin ilgi duymayacağı hususlarda ya da konularda, bakarak makro politika önerileri geliştirme niteliğine sahip görünmektedir. Bu amaçla kurullar tarafından yapılan çalışmalar

ilgili tüm aktörleri bir araya getirerek kamu politikası belgelerini bütüncül bakış açısıyla oluşturabilmektedir.

“Bütünü görmeyen noktalarda politika üretiyoruz (K1).”

“Düşünülmeyen, eksik kalan konu ve alanlarda istişare yapıyoruz, politika önerileri geliştiriyoruz (K13).”

“Cumhurbaşkanına asistanlık için uzun soluklu politika üretmek için politika belgesi hazırlamak. Daha konjonktür odaklı ve hızlı çalışan güncel konular vs (K3).”

“Makro politikalarla ilgili siyaset/ politika belgesi hazırlamak bununla ilgili. Buradaki işleyiş sivil toplum akademisyen ve ilgili bürokratlarla oluşturulan makro politikalar ile ilgili çalışmalar yapmak (K2).”

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları öneri geliştirdikleri konuları belirlerken ya da problem tespit ederken re’sen hareket edebildikleri gibi Cumhurbaşkanının talepleri, direktifleri doğrultusunda da çalışmalar yapmaktadır. Politika Kurulları başkanvekili ve/veya kurul üyelerinin önerileri doğrultusunda gündem belirleyerek ilgili konu hakkında araştırmalar yapabilmektedir. Bu süreçte sivil toplum örgütleri, meslek birlikleri, ilgili sektör temsilcileri ve vatandaşlar anılan çalışmaların içinde yer alabilmektedir.

“Konunun uzmanı bir ya da birkaç tarafı davet ediliyor. Belediye başkanını çağırıyoruz, Yeşilay, ilgili sivil toplum örgütleri, ilgili bakanlar, bakanlığın uzmanları, idareciler toplantılara katılıyor. Konu hakkında sunum yapıyorlar ve kurul üyeleri bunları değerlendiriyor. Müzakere ediyor, kurulun sekreteryası bunları not ediyor. Mesele önemli görüldüğünde başkanvekili bunun üzerine çalışalım diyor ve politika önerisi çıkarsa özel kalem aracılığı ile Cumhurbaşkanına gönderiliyor. Ya da kamuoyunda çalışılan konu varsa onun hakkında öneriler geliştiriliyor. Başkanvekilleri bu çerçevede bağımsız kendi sekreteryası ile çalışıyor. Bu teklifler işleniyor, Cumhurbaşkanına öneri olarak gönderiliyor (K1).”

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları bakanlık bürokrasisinden farklı olarak pasif konumda beklemeden proaktif eylem alabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen konular dışında kendi tespit ettikleri sorunlara yönelik kurul üyeleri kendi başına veya başkanvekili ile çalışmalar yapabilmekte ve politikalar geliştirebilmektedir.

“Bakanların icra faaliyetlerinde hiç karşılaşmadıkları bir konu olabilir, yapılmayan ya da gündeme gelmesi muhtemel konularla ilgili, düşünülmeyen ya da eksik kalan konular hakkında biz istişare yapıp, öneriler geliştiriyoruz (K5).”

“Bürokrasinin yavaş işlediği konular, kamuoyunun hassas olduğu konular, su sorunu gibi Türkiye’nin gündemini ilgilendiren ve dünya gündeminde olan konular hakkında öneriler geliştiriyoruz (K7).”

Ayrıca Cumhurbaşkanının direktifleri ve Politika Kurullarının öncelikleri dışında toplumdan gelen talepler de gündem yaratmada etkili olabilmektedir. Böylece farklı aktörlerin katılımı ve etkisiyle oluşturulan kamu politikası belgeleri rapor olarak Cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Sunulan bu raporların Cumhurbaşkanı tarafından dikkate alınması ve bakanlıklara uygulanması için sunulması, yönetsel bir inisiyatifin sonucu olarak gelişmektedir.

“Bazen dışarıdan da geliyor problemler. Gayrimenkul ile ilgili yasal değerlendirmeye ihtiyaç olduğu noktasında bir sorun sunulmuş. Bürokrasi kendi istediği talepler var. Cumhurbaşkanın çalışın diye verdiği konular var (K4).”

Parlamente hükümet sisteminde kamu politikası belgeleri ve kamu politikası oluşturma süreci büyük ölçüde Bakanlar Kurulu tarafından oluşturulurken; Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi’nde kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması aşaması birbirinden ayrılmış ve farklı kamu politikası aktörlerine verilmiştir. Bu noktada kamu politikası oluşturulması sürecinde Cumhurbaşkanına ilgili kamu politikaları hakkında bilgi sunan Politika Kurulları temel aktör olarak öne çıkmaktadır. Bürokrasi politika belirleme ve uygulama süreçlerinde önemli ve gerekli bir aktör olmakla birlikte zaman zaman bu süreçleri sabote edebilmektedir. Çalışmanın literatür kısmında “olumsuz politika”, “bürokratik sabotaj” olarak da bahsedilen negatif tutumlarla bürokrasi bu süreçleri yavaşlatabilmekte veya tıkayabilmektedir. Bu durum kamu politikası sürecini bir bütün olarak olumsuz etkileyebilmektedir. Doğru bilgilerle beslenerek oluşturulamayan politikalar uygulamada tespit edilen sorunu çözmede yetersiz kalabildiği gibi istenmeyen sonuçlar da doğurabilmektedir.

Politika Kurulları, Cumhurbaşkanına alternatif bilgi kaynağı olması bürokrasinin verimli ve etkin çalışmasını sağlayacak önemli bir unsurdur. Bu yolla bürokrasinin yanlış, aşırı ya da eksik bilgi sunarak kamu politikalarının başarısını olumsuz bir şekilde etkilemesi kontrol altına alınmaktadır.

“Amaç Cumhurbaşkanına perspektif sunmak. Bürokrasinin yerine geçip talimat vermiyoruz. İhtiyaç duyduğu noktada konuyla ilgili araştırmalar yapıp bilgileri toplayıp başkana bilgi sunmak, politika belgesi sunmak. Yeni yasalarla ilgili çalıştay yapıyoruz. Bakanlıklar şu konuda ihtiyaç var.

Bu konuda Cumhurbaşkanını doğru refere etmeli. Politika taslak belgesi sunuyoruz. İhtiyaç duyulan konularda bürokrasiden vs bilgi istiyoruz. Amaç cumhurbaşkanına daha genel bakış açısı sunabilmek. Şu alanda buna ihtiyaç var gibi dar kapsamda değil. Nasıl bir yasa tasarısına ihtiyaç var genel perspektif sunmalı. Doğru kanallardan doğru bilgi akışı, doğru beslemek Cumhurbaşkanını (K4).”

“Bu kurullar bilgi toplayıp tespit yapar. Hükümet programı ile ilgili tespit yapma imkânı var. Politika oluşturulacak doğru sorunu tespit etmek. Bu tespitten sonra öneri yapabilir çözüm için. Bu çalışmayı yürütürken hükümet yürüttüğü hizmetin bir şekilde denetlenmesini yapabilir. Bilgi isteyebilir bürokrasiden rapor isteyebilir, çıktıları isteyebilir. Cumhurbaşkanının kurullardan beklentisi doğru bilgi sunma. Doğru beslenmek istiyor bilgi noktasında. Kurul farklı bir beslenme kaynağı, çözüm önerisi ve denetim raporu. Siyasi denetimi bu kurul yapabilir, hukuki yaptırımı, denetimi yok. Bürokrasinin gücünü kötüye kullanma imkânlarını kurul sınırlandırmış olur (K9).”

“Günümüzde bürokratik direnç yok, ama kurullar, genel anlamda alternatif bürokrasi. Bunlar, alternatif bilgi kaynağı. Ana rolü politika oluşturma ve tavsiye verme (K10).”

“İlgili konularda gerekli araştırmaları yaparak bir politika geliştirirken ülke şartlarını, diğer kamu politikalarını izleyerek Cumhurbaşkanına bilgi sunuyoruz (K5).”

Siyasal sistemlerde siyasal rejimlerin niteliğine bağlı olarak farklı meşruiyet kaynakları bulunmaktadır. Demokratik cumhuriyet rejimlerinde meşruiyet doğrudan halktan alındığı için siyasal iktidarların karar ve eylemlerinde halkın rızasını almaları temel bir gerekliliktir. Bunun için gerek yasama gerek yürütme süreçlerinde toplumun katılımını sağlamak taleplerini dinlemek ve bunlara uygun siyasalar geliştirmek siyasal iktidarın meşruiyet alanını genişletir. Farklı hükümet sistemlerinde çeşitli araçlarla anılan hususlar gerçekleştirilebilmektedir.

Bu bağlamda Türkiye’de yeni hükümet sistemi güçlü yürütmeyi öngörmektedir. Ancak yürütmenin fiillerinde demokratik meşruiyet alanını koruyabilmesi ve genişletebilmesi için çeşitli araçlar kullanarak toplum ile bağ kurması gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları toplumla yönetim arasında doğru etkileşimi sağlayabilme niteliği haiz bir oluşumdur. Asıl işlevi politika önerisi geliştirmek olan bu yapılar, toplumsal talepleri doğrudan sistemde yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanına iletmektedir. Böylece Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi literatürde de yer aldığı şekilde yönetim ve sivil toplum arasında çıkabilecek muhtemel gerilimi ortadan kaldırmak, sivil toplum aktörleri

ile bir araya gelerek politikalar belirlemek demokratik meşruiyetin alanını açabilecek önemli yoldur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle amaçlanan “güçlü yürütme” oluşturma, demokratik katılımı farklı araçlarla geliştirme yolunu açabilme yeteneğine sahiptir. Meşruiyetini doğrudan halktan alan bu hükümet sistemi, hükümetin teşkilinden sonra da sivil toplum kurumlarıyla iletişimi sürdürerek siyasetin alanını genişletebilmektedir. Özellikle toplumsal taleplerin resmi bürokratik süreçlerde ciddiye alınmaması ya da hükümete iletilmemesi yani bürokratik filtrelemeden geçmesi durumunda hükümetler tarafından alınan kararlar ve gerçekleştirilen uygulamalar toplumsal meşruiyetten uzak olabilmektedir. Bu sorunu önlemek için alternatif bilgi aktarım mekanizmaları geliştirilebilir.

Bu amacı gerçekleştirmek üzere Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları işlev üstlenmiştir. Politika Kurulları toplumla gerçekleştirdikleri etkileşimle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin demokratik kanalları işletmesine katkı sunmuş olmaktadır. Nitekim toplumun farklı kesimleriyle iletişime açık olan Politika Kurulları, çok boyutlu bilgi üretme süreçlerini gerçekleştirerek yönetime doğrudan öneri sunabilmektedir. Alternatif bürokrasi türü yapılar başkanı, bakanlardan, bürokratlardan ve yasa koyuculardan gelebilecek muhtemel baskılardan koruyarak yürütmenin güçlendirilmesine katkı sunmaktadır. Nitekim bu yapılar, başkanın liderliğini en üst düzeye çıkarır ve yürütmeyi de güçlendirir. Bu yapıların nihai amacı başkanın gücünü artırmak ve kamu politika hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Alanlarında uzman politika kurul üyeleri geliştirdikleri etkili ve bütüncül politika önerileri ile Cumhurbaşkanını güçlendirmektedir.

Politika Kurullarının ilgili oldukları alanda Cumhurbaşkanı için bilgi kaynağını oluşturmaktadırlar. Gündem oluşturan konular hakkında politika önerileri ve strateji belgeleri hazırlayan kurullar, geliştirdikleri önerileri rapor halinde Cumhurbaşkanına sunmaktadır. Kurullar bu önerileri geliştirirken çeşitli aktörlerle toplantılar gerçekleştirmektedir. İlgili bakanlıklar, bakanlık personeli, uzmanlar, akademisyenler, yerel aktörler, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlarla

kurulan iletişim sonucunda elde edilen talep ve öneriler değerlendirilerek Cumhurbaşkanına iletilmektedir.

“İlgili aktörleri dinliyoruz. Özel sektör, sanayiciyi, temsilcileri, bakanlığı dinliyoruz. Bize sunum yapıyorlar. Net konular bizim avantajımız. Sorguluyoruz. Dinlemek, kamu yönetiminde açık sistem oluşturmak açısından önemli. Sorguladıktan sonra sorunlara yönelik talep ve önerileri olgunlaştırıyoruz (K7).”

“Çalışmalar gerçekleştirilirken ilgili çalışma grubu oluşturup uzmanlarla üniversiteden, kamudan bilgili insanları özel sektörden davet ediyor. Aralarından başkan belirleniyor ve bu gruplar çalışıyor, aylık rapor sunuyorlar politika ile ilgili. Biz öneriler sunup en son değerlendirip son şeklini veriyoruz. Cumhurbaşkanına sunuyoruz, onlar değerlendirdikten sonra uygulanıyor (K11).”

Politika önerilerinin Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülmesi durumunda Politika Kurulları bu önerileri geliştirmektedir. Geliştirilen politikalar başkanvekili aracılığı ile Cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Cumhurbaşkanı bu politikaları uygulamaları için bakanlıklara yönlendirmektedir. Bakanlıklar politikaları uygularken ya da uyguladıktan sonra Politika Kurulları, politikaların belirlenen hedef ve amaçlara uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini izlemekte ve değerlendirmektedir. ABD’de Başkanın Yüceleme Ofisi’nin görevleri arasında Türkiye’deki gibi politika oluşturulmadan önce konuyla ilgili gerekli bilgileri Cumhurbaşkanına sunmak yer almaktadır. Ancak ABD’de Türkiye’den farklı olarak bu ofisler alınan kararların uygulanmasını da denetlemektedir. Türkiye’de Politika Kurul üyeleri alınan kararların uygulanmasını sadece değerlendirmekte ve bu değerlendirme sonucunda izleme raporlarını Cumhurbaşkanına sunmaktadır. Yapılan mülakatlar sonucunda kurulların burada gerçekleştirdikleri rolün denetim olmadığı söylenebilir. Kurullar burada hazırladıkları politika belgesine uygun bir şekilde politikanın uygulanıp uygulanmadığını izlemekte ve değerlendirmektedir. Nitekim kurullar ilgili alandaki icrai faaliyetleri izleyerek Cumhurbaşkanına sunmak üzere rapor hazırlamaktadır.

“Bu çalışmayı yürütürken hükümet yürüttüğü hizmetin bir şekilde denetlenmesini yapabilir. Bilgi isteyebilir bürokrasiden rapor isteyebilir, çıktıları isteyebilir. Bu şekilde bir denetim imkânına sahip (K9).”

“Uygulamaya yönelik değerlendirmeler yapıp rapor hazırlıyoruz, bu izleme raporlarının uygulamaya geçmesi Cumhurbaşkanının takdirinde (K13).”

“Kamu politikası süreci bazen çok uzun olabiliyor, bu nedenle önerilerin dikkate alındığı her politika için izlemeyi gerçekleştirdiğimizi söyleyemem. Ama bazı önerilerimizin uygulanmasında izleme görevini gerçekleştirdik, rapor hazırladık (K6).”

“Cumhurbaşkanının programlarına uyulup uyulmadığı hakkında rapor sunuyoruz, bakanlıkların üzerinde bir değerlendirme bu. Bir tür performans değerlendirme denilebilir (K12).”

“İzleme raporları var. Uygulamaya açılan konular var. Konu geliştirilir politika oluşturulur sonrasında Cumhurbaşkanının talimatı ile bakanlar tarafından uygulanır. Politika önerisi doğru da olmayabilir. Uygulanmaya başlandıktan sonra izleme görev tanımında var. Yapılıp yapılmaması izlenmektedir (K5).”

“Önerilerin politika işledi mi, işlemediyse nerede bir aksaklık var. Bununla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunuyoruz. Bu izlemeler politikanın uygulanması ile ilgili. Bu izlemeler kamuoyunun hassas noktaları ya da yerel aktörler için önemli olabilir (K7).”

“Kurul olarak değerlendirme rolümüz var, nasıl uygulandı politikalar, bildirim alıyoruz. Uygulamada yaşanan zorluklar neler. İzleme süreçleri önemli, uygulamada ortaya çıkan sorunları not alıyoruz. İzleme bu, denetleme değil, müfettiş değiliz. İyi, başarılı olan politika uygulamasını belirlemek, sürdürülebilir hale getirebilmek için izliyoruz (K8).”

“Politika önerilerimiz Cumhurbaşkanlığı başkanlığında değerlendirme yapılıp ilgili bakana gönderiliyor. Bakanlıkların bunları uygulayıp uygulamadığını denetliyor. Henüz değerlendirme noktasında rapor sunulmadı ama biz önerilerin dikkate alındığını uygulamada görüyoruz (K11).”

Koordinasyon rolü, bütünlükçü bakış açısının ya da makro politika oluşturma bir sonucudur. Her bir bakanlık kendi alanında politika oluşturmaktadır. Ancak bazı politika konuları birden fazla bakanlığın görev alanına girebilmektedir. Her bakanlığın kendi alanıyla ilgilenmesi ve konunun bütüncül bir şekilde ele alınmaması çeşitli boşluklara neden olmaktadır. Politika Kurulları bütünlükçü bakış açısıyla politika önerisi oluşturarak bu boşlukları gidermektedir. Bakanlıklar arasında ya da ilgili aktörler arasında birlikte uyum içinde çalışmayı sağlayarak bütüncül politikalar oluşturulmasını sağlamaktadır. Politika Kurulları bu şekilde koordinasyon rolünü yerine getirmektedir.

“Koordinasyon önemli bir konu. Koordinasyon mantığı var, takım ruhu içinde bu var. İlgili bakanlarla sınırları aşmadan uyum içinde çalışıyoruz. İcra faaliyetleri dört bakanı da etkileyebilir, kendi içinde bir koordinasyon sağlanıyor (K5).”

“Parlamentar sistemden farklı olarak başkanlık sisteminde kamu politikası Cumhurbaşkanlığı düzeyinde oluşturulur. Yeni sistemde bunlar Cumhurbaşkanına yardımcı kamu politikası geliştirme sürecini zenginleştirici politikalar bağlamında koordinasyon rolü mevcut bakanlıklarla. Bakanlıklar olmadan politikalar geliştirilemez, bu temel

ihtiyaç. Parlamenter sistemde bakanlıklar politika yapıyor, başbakan bunu koordine ediyor. Bakanlıkların politika alanları parçalı. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bu alan bir bütün, bu bütünü kurul görecektir. Önceki politikalara, dünyada uygulanan politikalara bakacak ilgili aktörlerle görüşecek. Bakanlık politikayı üretirse çevre ağırlıklı olur, bütüncül bakılması lazım. Koordinasyonla amaçlanan bütüncül bakış açısı. Başbakan koordine ederken işbirliği zayıf (K7).”

Politika Kurulları sadece bakanlıklar arasında koordinasyonu, eşgüdümü sağlamamakta, bunun yanında politika geliştirilmesi gereken sorunla ilgili diğer aktörler arasında da eşgüdüm, koordinasyon sağlamaktadır. Kurullar bu aktörleri bir araya getirerek sorunun çözümlenebilmesine katkı sunmaktadır.

“Sorunları yerinde görmek, dinlemek hedefimiz vardı. Bunun için illere gidip yetkililerden sorunları dinlemek daha anlamlı olur diye düşündük ve illere gittik. Sorunların paydaşlarını masa etrafında toplama fırsatımız oldu. Eşgüdümleme sürecine katkıda bulunduk, kenti yöneten tüm taraflar bir araya getirildi ve sorunun nasıl çözülebileceği konuşuldu (K8).”

4.3.3.3.Politika Kurullarının etkinliğini sağlayan unsurlar

Yapılan mülakatlar sonucunda ortaya çıkan analizler tablo olarak gösterilmiş ve yorumları yapılmıştır. Kodlardan hareket edilerek kategoriler oluşturulduktan sonra ana temaya ulaşılmıştır. Mülakat metinlerinden “Politika Kurullarının Etkinliğini Sağlayan Unsurlar” kategorisi altında Tablo 8’de yer alan kodlamalar yapılmıştır.

Politika Kurullarının en temel rolü Cumhurbaşkanına politika önermektir. Kurulların öneri olarak sunduğu bu kamu politikası belgelerinin dikkate alınması yapının etkinliğini sağlayacak en önemli unsurlar arasında gelmektedir. Kurulun politika önerilerinin dikkate alınması kurulun var olma amacına katkı sunmaktadır. Yapılan mülakatlarda kurulun politika önerilerinin Cumhurbaşkanı tarafından büyük oranda dikkate alındığını ve bunu medyadan görüldüğü anlaşılmıştır.

“Önerilerimiz cumhurbaşkanı tarafından dikkate alınıyor. Çok yönlü araştırmalar sonrası hazırlanıyor öneriler (K4).”

“Öneriler dikkate alınıyor. Çıktılar itibarıyla kurulumuzun performansı iyi (K3).”

“Bu kurulların verdiği pek çok konu Cumhurbaşkanı tarafından dikkate alındığı ve yönetime verildiği biliniyor (K2).”

Tablo 8. Politika Kurullarının Etkinliğini Sağlayan Unsurlar

Kategori (Eksen Kodlama)	Kodlama (Açık Kodlama)
Politika Kurullarının Etkinliğini Sağlayan Unsurlar	Önerilerin Dikkate Alınması
	Bütçe ve Personel Yeterliliği
	Başkanvekilinin ve Üyelerin Profili
	Diğer Resmi Aktörlerle Kurulan İlişki
	Kurul Olarak Çalışma Kültürünün Yeni Olması
	Sistemin Benimsenmesi ve Anlaşılması
	Bakanın Profili
	Başkanın Kurulları Kullanma İsteği
	Üstlenmiş Oldukları Görevlerin Niteliği (İstisari)

“Önerilerimiz, izleme raporları dikkate alınıyor, ama önemli olan bu kanalın açık olması. Bunun varlığı da bürokrasi üzerinde bir denetim oluşturur. Mümkün olduğunda dikkate alınıyor. Ciddi anlamda konuyu takip edip gündemde tutuyoruz. Kamunun, devletin gündeminde tutuyoruz. Bu bürokrasinin harekete geçmesini sağlıyor... Kurul ilgili politika önerisini olgunlaştıramamış olabiliyor. Bu önerilerin Cumhurbaşkanı tarafından dikkate alınmasını etkiliyor. Kurul rafine edip iyi şeylere ulaşıyorsa bu öneriler büyük oranda dikkate alınıyor. Her bilginin doğrudan Cumhurbaşkanıya aktarılması kurulu etkisiz yapar, öncelikle öneriyi olgunlaştırması gerek (K7).”

Belli bir kurulun etkinliği başkanvekilinin performansı ile doğrudan ilişkilidir. Zira başkanvekilinin ortaya koyduğu çaba, vizyon ve tecrübesi kurulun ne kadar inisiyatif alacağı, nitelikli politika önerileri üretip üretemeyeceği ve oluşturulan politikaların gerek Cumhurbaşkanlığına ve gerekse ilgili bakanlıklara sunularak kamu politikasının oluşturulma sürecine etkisini belirlemektedir. Kurullar kurumsal bir yapı oluşturma sürecinde olduğu için başkanvekilinin çabası kurulla yönetim arasında nasıl bir iletişim kurulacağını belirlemektedir.

“Kurul olarak çalışma kültürü yeni. Bu genel bir durum ülkede. Bu inisiyatifi başkanvekilinin performansı ile ölçmek gerek. Henüz müşterek iş yapma kültürü zayıf (K1).”

Ayrıca kurullar başkanvekilinin vizyonu ile birlikte üye profiline göre Cumhurbaşkanına, informal yollarla doğrudan bakanlık bürokratlarına ve idareye ilgili politika hakkında alt bilgi sunarak etkide bulunmaktadır.

Ortaya çıkan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin gereği olan Politika Kurullarının amacına uygun işleyebilmesi için, oluşturulan kurulların üye profili önem kazanmaktadır. Zira literatürde belirtildiği gibi başkanın gözü kulağı ya da bilgi kaynağı olan bu kurulların üyelerinin nitelikleri, uzman olmaları ve proaktif hareket edebilmeleri sistemin işleyişi bakımından belirleyicidir. Genel olarak başkanların kurul üyelerinden beklentileri doğru önerilerde bulunma kapasitesine sahip olmalarının yanı sıra, kendisine bağlılığı sürdürebilmeleridir. Bu noktada güvenilirlik ve liyakat birbirini tamamlayan ve kurul üyelerinde aranan iki temel niteliklerdir. Politika kurul üyelerinin profiline bakıldığında birçok üyenin ve başkanvekilinin aynı zamanda Cumhurbaşkanı başdanışmanı olması bu iddiayı güçlendirmektedir. Alternatif bürokrasi türü yapılarda istihdam edilen personel ABD, Güney Kore ve Şili ülke incelemelerine bakıldığında Başkanın yakın çevresinden atanmakta nitekim bu kişiler başkanın adamı olarak başkana kişisel danışmanlık yapmaktadır. Kurul üyelerinin başkanın yakın çevresinden atanması durumu Türkiye için de geçerlidir denilebilir.

Politika Kurulları mevzuatta da yer aldığı şekilde idari bakımdan en az 3 üyeden ve bir başkanvekilinden oluşmaktadır. Kurulların başkanının Cumhurbaşkanı olması kurulların önemini bakanlık ve bakanlık bürokrasisi nezdinde artırmaktadır. Kurulların sekretarya hizmeti Cumhurbaşkanlığı idari işler başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Kurullarda yüklendikleri iş yüküne bağlı olarak farklı sayıda uzman görevlendirilmiş ve başkanvekilinin bir sekreteri mevcuttur. Kurulda çalışan uzmanlardan beklenti kurul tarafından belirlenen konularda araştırma yapmaları, rapor hazırlamaları ve kurulun toplantılarında alınan kararların not edilmesini sağlamaktır. Kurulların kendi bütçesi ve personeli olmadığından gerçekleştirecekleri çalışmalar için Cumhurbaşkanının kaynaklarına ihtiyaç duymaktadırlar.

Mevzuatta kurul üyelerine ödeme yapılabilir ifadesi yer almakla birlikte mülakatlarda üyelere yaptıkları görevleri için herhangi bir ödeme yapılmadığı bilgisine ulaşılmıştır.

“Ekonomik işlerde Cumhurbaşkanlığı bürokrasisinin personeline tabi olmak istemiyor. Etki analizi kendi de yapmak ister bütçesi ve personeli ile (K3).”

“Uzman var ama yeterli değil. Kurulların bütçesi yok. Yaptığı hizmetlerle ilgili ücret yok. Huzur hakkı vs yok (K2).”

Anılan bu hususlar kurulların etkinliğini belli noktalarda sınırlandırmakla birlikte, yeni bürokratik mekanizmaların oluşmasını da engellemektedir.

“Bunlar bir ofise dönüşmemeli, ayrı bürokrasi haline geliyor. Uzmanlar 5-6’yı geçmemeli. Biz diğer uzmanlardan faydalıyoruz, Cumhurbaşkanlığı alınan hizmetin ücretini ödüyor. Konuya göre istediğimiz akademisyenlerden, bakanlıklardaki uzmanlardan, genel müdürlüklerdeki uzmanlardan konuyla ilgili olanlardan faydalıyoruz. Bu nedenle daha fazla sayıda uzmana ihtiyaç yok. Yoksa kurullar esnekliğini kaybeder (K7).”

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliği ile ortaya çıkan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, parlamenter hükümet sisteminden farklı olarak yeni bir idari yapılanma öngörmüştür. Bu çerçevede oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları mevzuatta açık görev ve yetkilerle tanımlanmasına rağmen, eski alışkanlıkların devam etmesi nedeniyle sistem içinde hükümet organları ile uyumsuzluklar yaşaması beklenen bir durumdur. Nitekim bir istişari kurum olan ve asıl amacı politika önerisi geliştirmek olan bu yapının zaman zaman bakanlıklarla yeterli uyumu sağlayamadığı anlaşılmaktadır.

“İstişari mekanizma kurumsallaşması noktasında sorun var. Eski sistem devam ediyor, politika üretmekte zorlanıyoruz. Üretilmiş politikaya ara sıra teklif sunduğumuz noktalar var. Cumhurbaşkanı üzerinden iletiliyor, ama bu ikili ilişki bürokrasi ile yürütülüyor. Cumhurbaşkanı eski sistem içinde bakan ile doğrudan çalışıyor bu nedenle eski düzene alıştığı için sistemde uyumsuzluklar çıkabilmekte (K1).”

“Bakanların politikaları ile dengeliyoruz. Uyum içinde çalışıyoruz. Aksi olduğunda Cumhurbaşkanının etkisi. Bakanlık, politikalarını ilgilendiren konuda Cumhurbaşkanına bilgi verdi, bunu kurullar teyit eder (K3).”

“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yapısına kurgusuna uygun gerekli bir teşkilat fakat yeni olması nedeniyle işleyişle ilgili problem var, süreç içinde bunlar aşılabılır. Türkiye’de ilk defa deneniyor. Ofislerde bir problem yok. Bir kısmı önceden de vardı ofislerin. Geçmişte mevcut olan yapılar sisteme kolay uyum sağladı. İletişim başkanlığı biraz daha zorlandı adaptasyonda.

Politika Kurulları bu adaptasyon sorununu yaşıyor. Üyeler özel sektör var kamu var bürokrasiden görevliler ve sivil toplumdan gelenler var. Bunları bir havuzda bir araya getirmek zor. Sistemin bütünü içinde bu zor (K2).”

“Cumhurbaşkanı, bakanlar bu sistematığı benimser ve bunu da aşağıdakiler görürse daha ciddiye alır (K1).”

ABD, Güney Kore ve Şili Cumhuriyeti’nde başkan alternatif bürokrat olarak istihdam ettiği danışmanları ile bakanlar arasında görev ve rol ayrımını net bir şekilde yapmamaktadır. Bu net olmama durumu, danışman ve bakanların görev alanlarının çakışmasına neden olabilmektedir. Başkan danışman ve bakanın görev alanlarını net bir şekilde ayırmayarak bu iki aktör arasında bir rekabet oluşturmaktadır. Türkiye’de ise Cumhurbaşkanına politika oluşturma noktasında danışmanlık görevini yerine getiren Politika Kurulları ile Bakanların görev ayrımı mevzuatta net bir şekilde belirlenmiştir. Politika önerisi geliştirme rolü politika kullarının göreviyken; politikanın uygulanması bakanlıkların sorumluluğundadır. Türkiye’de ABD, Güney Kore ve Şili’dekinin aksine danışman ve bakanlar arasında bir görev çatışmasından çok etkileşim bulunduğu söylenebilir. Türkiye’de görev ayrımı net yapıldığı için danışman ve bakan bir diğerinin yerine ikame edilebilecek aktörler değildir. Ancak uygulamada eski alışkanlıkların devam etmesi durumu gelecekte çeşitli çatışmaların ortaya çıkma ihtimalini barındırmaktadır.

“Eski sistemde siyasi bir role sahip olan bakan, bu eğilimini devam ettirmek istemekte. Bu durum Politika Kurullarının görev alanında olan politika önerisi geliştirme görevinin bakanlar tarafından görmezden gelinmesine neden olmaktadır. Bu tutuma sahip olan bakanlar kurullardan yeterince beslenememektedir (K7).”

“Faydalı bir açılım, bir yenilik. Bu sistemin anlaşılması için hukuk nosyonu gerekiyor. Alt hukuki mesele dışarıda olana zor anlatılıyor. Kurullarda bu özgünlüğün parçası (K3).”

“Yürütmenin parçası, bakanlıkların yaptığı politika oluşturma yetkisinde olan kurullarla paylaştırıldı (K9).”

Anılan bu uyumsuzluğu yaratan faktörlerin en başında sistem içinde yer alan aktörlerin kişisel eğilimleri belirleyici olabilmektedir. Bakan ya da kurul üyesinin etkileşime kapalı olmaları durumunda işbirliği ve uyum zorlaşmaktadır. Ancak bakan teknokrat kimliğini öne çıkararak hareket ederse kurullarla politika sürecinde etkileşim kurabilmektedir.

“Kişisel tutumlar, kurul üyeleri vs. bakanların tutumları bunu etkiler. Bazısı kurulla çalışmak ister bazıları kurulla çalışmayı istemez. Bakan işine

karıştırmak istemez. Politika Kurullarının kurulma felsefesini anlamayan bakan bunu kullanmak istemeyecek, zayıflatacak bu yapıyı. Anlarsa kendi icrasını güçlendirecek. Bu yapılar güçlendirici, kolaylaştırıcı bakanlığın önünü açacak, sorunları ortaya koyup öneri oluşturacak (K14).”

“Daha teknokrat bir bakan profili oluştursa, bu kurullardan istifade edebilir (K1).”

Politika Kurulları politika önerisi ve strateji geliştirirken diğer resmi aktörlerle de temas kurmaktadır. Gündeme alınan sorunun ya da konunun ilgili aktörleri ile bir araya gelerek ya da çeşitli fikir alışverişleri yapılarak öneriler geliştirilmektedir. Çalışılan konu diğer kurulları ya da bakanlığı ilgilendiriyorsa, onlar da toplantılara davet edilip fikir alınıyor. Kurulların ve bakanlıkların görev ayrımı net olduğu için bir çatışmadan bahsetmek mümkün değil. Kurullar ve bakanlıklar arasında bir etkileşimin mevcut olduğu söylenebilir. Gerçekleştirilen mülakatlarda birçok kez bakanlıklar ile Politika Kurulları arasındaki ilişki belirtilirken “etkileşim” kavramı kullanılmıştır. Ancak mülakatlarda bakanın güç paylaşımını istememesi durumunda ya da kişisel meselelerden dolayı çatışma çıkabileceği de belirtilmiştir.

“Bakanlık ile etkileşim çok iyi. Öneri varsa ilgili bakanlıkla ilişki kuruyoruz, geçmişle ilişkili politika çerçevesinde uyum ve uyumsuzluk noktasında....Bakan ile Politika Kurulları arasında daha çok etkileşim var. Görev tanımları net bu nedenle çatışma yok. Ancak kişiler kaynaklı oluyor çatışmalar, herkes durduğu yeri bilirse sorun yaşanmaz (K4).”

“Bakan kurulun mahiyetini anlamazsa, güç paylaşımı istemediğinde, kendi politikalarını uygulamak istediğinde çatışma olabilir ya da şahsi yaklaşımı bir çatışmaya yol açabilir (K9).”

“Bakanlıkla karşılıklı iletişim, etkileşim devam ediyor, ancak bürokraside sistemin nasıl işlediğini anlamayanlar çeşitli sorunlara neden olabiliyor (K13).”

“Hangi konu ile alakalıysa hangi birimle alakalıysa onunla çalışılıyor. Bazen bakanlıklarla bazen diğer kurullarla ya da ilgili diğer aktörlerle ilgili Politika Kurulları ve bakanlıklar ile etkileşim içindeyiz (K6).”

“Diğer kurullar ve ilgili bakanlıklarla birlikte uyum içinde çalışıp politika oluşturuyoruz, karşılıklı öneri ve fikir paylaşımında bulunuluyor (K3).”

“Bakanlar gerektiğinde konuyla ilgili bizlere sunum yapıyor. Durum kademeler arası uyum sınırlarını aşmadan çalışma. İlgili bakanlarla etkileşip kurup gerçekleştiriyoruz çalışmalarımızı (K5).”

“Politika önerileri Cumhurbaşkanına sunulmadan bakanlık bize sunum yapar, biz de gideriz, onlarla görüşebiliriz. Diğer kurullarla da ortak çalışılabilir. Karşılıklı, iyi ilişkiler çerçevesinde bir iletişim var, hiyerarşi yok (K7).”

“Disiplinlerarası bir alan, bu nedenle alanda ilgili diğer kurullar, bakanlıklarla etkileşim içindeyiz (K8).”

Kurul ve bakanlıklar arasında bir etkileşim bulunmakta ve bu yapılar arasında herhangi bir hiyerarşi bulunmamaktadır. Politika Kurulları politika önerilerini oluşturmakta, bakanlıklar ise Cumhurbaşkanının uygun gördüğü politikaları uygulamaktadır. Politika Kurulları, politikaların uygulanmasını değerlendirme rolüne sahiptir. Ancak bu değerlendirmeyi denetleme olarak yorumlamak doğru değildir. Değerlendirme sadece uygulamadaki durumu tespit etmeye, uygulamayı izlemeye yöneliktir. Her iki aktörde doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı ve ona karşı sorumludur.

“Başkanları Cumhurbaşkanı olduğu için bakanların altında konumlandırılmaz. Herhangi bir hiyerarşi yok (K4).” “Kurul ve bakanlıklar arasında hiyerarşik bir ilişki yok, ikisi de Cumhurbaşkanına bağlı (K6).”

4.3.3.4. Politika Kurul üyelerinin alternatif personel olma nitelikleri

Yapılan mülakatlar sonucunda ortaya çıkan analizler tablo olarak gösterilmiş ve aşağıda yer alan alternatif personel özellikleri de dikkate alınarak mülakat metinleri analiz edilmiştir. Kodlardan hareket edilerek kategoriler oluşturulduktan sonra ana temaya ulaşılmıştır. Mülakat metinlerinden “Politika Kurul Üyelerinin Alternatif Personel Olma Nitelikleri” kategorisi altında Tablo 9’da yer alan kodlamalar yapılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde de ifade edildiği gibi alternatif personelin özellikleri genel olarak şunlardır:

- Çeşitli alanlarda uzman olma ve yeterli bilgi, deneyim sahibi olmak,
- Resmi bürokrasiden bağımsız olma, daimi olmayan personel,
- Başkan tarafından atanıp görevden alınmak,
- Başkan için çalışan ve başkan için güvenilir ve duyarlı olmak,
- Resmi bürokrasiye alternatif oluşturacak bilgi ve rehberlik kaynağı olmak,
- Başkanın gücünün etkinliğini artırma ve karar verme süreçlerinde destek olmak,
- Başkanın alternatif görüşleri dengelemesine yardımcı olmak,

- Sürekli istihdam edilen kamu görevlilerine karşı bir denge sağlamak,
- Sadece başkana karşı sorumlu olmak,
- Başkana bağlı kişisel danışmanlar olarak görev yapmak,
- Başkana tavsiyelerde bulunmak ve başkanın çalışmalarını desteklemek.

Alternatif bürokrasi türü yapılarda istihdam edilen personel, alanlarında engin bilgi, deneyim ve uzmanlığa sahip yüksek niteliklidir. ABD, Güney Kore ve Şili Cumhuriyetleri'nde de alternatif bürokratik yapılarda istihdam edilen personel belirtilen özellikleri taşımaktadır. Mülakatlar sırasında, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyelerinin alanında uzman, birçoğunun akademisyen kimliklerinin bulunduğu, kamu bürokrasisinde çeşitli görevler yüklendikleri ve sivil toplumla ilişkili faaliyetlerin içinde oldukları gözlemlenmiştir. Kurul üyelerinin ve başkanvekillerinin kişisel niteliklerine bakıldığında eski milletvekili, kamu bürokrasisinde üst düzeyde görevli personel oldukları ve bazı üyelerinde özel sektörde önemli iş adamı oldukları ve üst düzey eğitim aldıkları yapılan mülakatlarda belirlenmiştir.

“Üyeler alanında uzman, yetkin ve bu konuda politikalar geliştirebilecek vizyona sahip (K8).”

“İcrası kuvvetli kişiler, birbirini tamamlıyor üyeler (K7).”

Cumhurbaşkanının kurul üyelerini geçmişte birlikte çalıştığı danışman, milletvekili, yerel yönetimlerde üst düzey görevler üstlenmiş kişiler arasından atadığı görülmektedir. Ayrıca başkanvekillerinin bir kısmının aynı zamanda Cumhurbaşkanı başdanışmanı olması da Cumhurbaşkanının kurul üyelerini atarken güveni de göz önüne aldığını göstermektedir.

Farklı sosyo-ekonomik kesimlerden gelen, kamuda, özel sektörde tecrübesi olan, akademik bakış açısına sahip, sivil toplum faaliyetlerinde yer alan kişilerin yaratmış olduğu üye profil çeşitliliği bir sorunun çok boyutlu olarak incelenmesi ve çözüm sunulmasını sağlamaktadır.

“Farklı sesler, farklı görüşler, farklı bakış açıları önemli bu yapı içinde, zenginlik katıyor (K4).”

Tablo 9. Politika Kurul Üyelerinin Alternatif Personel Olma Nitelikleri

Kategori (Eksen Kodlama)	Kodlama (Açık Kodlama)
Politika Kurul Üyelerinin Alternatif Personel Olma Nitelikleri	Uzmanlık
	Güven
	Liyakat
	Başkanın Bilgi Kaynağı
	Bürokrasinin Güç ve Uzmanlık Tekelini Zayıflatma Potansiyeli
	Vatandaşın Sesi Olma
	Bakanlıkları Dengeleme
	Ulaşılabilirlik-Hız
	Başkana Alanla İlgili Genel Perspektif Sunmak
	Üye Profilinin Çeşitliliği
	Başkana Bağlı ve Sorumlu Olma
	Başkan Tarafından Atanma ve Görevden Alınma

Esnek bir yapıya sahip olan Politika Kurullarına vatandaşlar daha kolay ulaşabilmektedir.

“Çok esnek, rahat gezebilen ve rahat ortam oluşturan kurullar halka daha fazla empati kurabilmektedir. Bakan, sivil toplumu taraf olarak görüyor. Kurullar ise daha eşit statüde görüp onları dinliyor. Halk bu durumda kurul üyeleri ile daha kolay iletişim kurabilmekte. Kurul üyeleri ile iletişim kurulması bir anlamda Cumhurbaşkanı ile iletişim kurmaktır. Bu yapı bunu mümkün kılıyor. Bürokrasiden farkı bu (K9).”

Bilgi ve uzmanlık gücünü siyaseti kısıtlamak için kullanan bürokrasiyi, Cumhurbaşkanı doğru kaynaktan beslenerek kontrol altına alabilmektedir. Nitekim yapılan mülakatlarda sıkça Politika Kurulları için Cumhurbaşkanının bürokrasi dışında bir kaynaktan doğru beslenmesi vurgusu yapılmıştır.

“Doğru bilgi sunma. Cumhurbaşkanı bu yapılardan doğru beslenmek istiyor. Bürokrasinin bilgi gücünü kötüye kullanma imkânlarını kurul sınırlandırmış olur (K9)”.

“Bürokrasi dışında bilgi kaynağı (K10).”

“Cumhurbaşkanını doğru refere etmesi amaçlanmakta (K4)”.

“Bürokrasi kurullardan rahatsız, kendi kanalı dışında bir bilgi kaynağı var. Varlığımız bile bir denetim bürokrasi üzerinde (K7).”

“Bürokratik yapıyı rahatlatan ve hızlı karar alama özelliğine sahip. En büyük katkısı bu oldu kurulların... Bürokratik yapı içerisinde o süreçlere girmeden soruna çözüm önerilmesi. Kısa sürede bir çözüm önerisi geliştirme, pratikliği de sağlıyor. Bakanlıklar tabii ki alanlarında politika üretiyor ancak onların politika üretmesi 6 ay sürecektir. Bunun Politika Kurullarında stratejiye dönüştürülmesi, sorunun belirlenmesi çok daha hızlı gerçekleşiyor (K8).”

“İşin bürokratik yapı içerisinde uzun süreçlere girmeden çözüm önerilmesi. Kısa sürede öneri geliştirilmesi, bu anlamda kurullar pratikliği sağlıyor (K13).”

Alternatif bürokrasi türü yapılarda görev yapan personel başkanın tercihinine göre göreve getirilir ve görevden alınır. Ayrıca bu üyeler bürokratlardan farklı olarak sadece başkana karşı sorumludur. Nitekim Cumhurbaşkanı Politika Kurul üyeleri de mevzuatta yer aldığı üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanının görev süresi sona erdiğinde üyelikleri sona erer.

“Başkanın süresi ile sınırlı atananlar, başkanla gelip başkanla giderler (K9).”

“Biz bakana değil, Cumhurbaşkanına karşı sorumluyuz, Cumhurbaşkanın doğrudan bilgi kaynağıyız (K12).”

“Cumhurbaşkanı atıyor, her kurulun başkanı Cumhurbaşkanı (K7)”.

“Bağlı olduğumuz kişi doğrudan Cumhurbaşkanı, kurulların yeri belli, nerede olduğu net (K13).”

Yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanına kamu politikası oluştururken bilgi ve uzmanlık noktasında Cumhurbaşkanının beslendiği önemli bilgi ve uzmanlık kaynağı olan Politika Kurulları, başkanlık hükümet sisteminin gereği olarak ortaya çıkmıştır. Bu yapı oluşturduğu alternatif bilgi ve uzmanlık gücüyle bürokrasiyi kontrol altına alma imkânı sağlamaktadır. Zira bürokrasi, en önemli güç kaynağı olan bilgi ve uzmanlık ile siyasetin alanına müdahale ederek, siyaset üzerinde olumsuz etkide bulunabilmektedir. Cumhurbaşkanının oluşturduğu alternatif bilgi ve uzman kaynağı olan Politika Kurulları ile bürokrasinin yarattığı olumsuz etki azaltılabilmektedir. Bürokrasi hükümete yanlış, aşırı veya eksik bilgi sunarak, alınacak kararların etkisini, kamu

politikalarının başarısını ve yürütmenin gücünü sınırlamakta ve karar alma mekanizmalarını yavaşlatmaktadır.

“Cumhurbaşkanının uzmanlık bakımından desteklenmesi ile bürokrasinin bu anlamda gücü sarsılabilir. Bu potansiyeli var. Bunun için üyelerin gerçek anlamda uzman olması gerekiyor (K1)”.

“Görevimiz Cumhurbaşkanına asistanlık yapmak, uzun soluklu politika üretmek için politika belgesi hazırlamak. Daha konjonktürel ve hızlı çalışan güncel konularda vs. Hazırladığımız önerilerle Bakanların politikalarını dengeliyoruz. Uyum içinde çalışıyoruz. Aksi olduğunda Cumhurbaşkanının etkisi var. Bakanlık politikalarını ilgilendiren konuda Cumhurbaşkanına bilgi veriyor, bilginin doğruluğunu kurullar teyit eder (K13).”

Bürokrasinin yürütmenin faaliyetleri üzerinde oluşturduğu baskı, Politika Kurullarının yürütmeye sağladığı bakış açısı, sunduğu bilgi ile azaltılmaktadır.

“Bürokrasi kurulların çalışmalarına göre pozisyon alıyor. Ne zaman bir konuyu gündeme alsak basında muhakkak bakanlık, bürokrasiyle ilgili bu konuda bir haber sunuluyor. Bürokrasi pozisyon alıyor... Daha geniş bakış açısıyla politika kurulları bürokrasinin yürütme üzerindeki tahakkümünü kaldırıyor (K2).”

Bu yapı idare ve halk arasında doğrudan iletişim kurmaktadır. Bu noktada ortaya çıkan en önemli hususlardan biri “açık sistem” vurgusudur. Nitekim K7 kurullar hakkında

“Önemli olan bu kanalın açık olması, kurullar kamu yönetiminin açık olması bakımından önemli. Cumhurbaşkanına doğrudan ulaşma noktasında önemli kanal bunlar”

ifadesini kullanmıştır. Kurulların çalışma yöntemlerinden biri doğrudan toplumla iletişim kurarak yönetim makamına bilgi aktarması ve böylece yönetim ile toplum arasında açık bir sistem inşa etme imkânı yaratmasıdır.

“Toplumla devlet arasında çok önemli bağlar kuruyoruz. Aksi halde sadece teoride kalır. Toplumun sorununu en iyi yönetim bilmeli. Alana gidip aktörlerle toplanıp alanın sorunlarının neler olduğunu öğrenip, ayağı yere basan politikalar oluşturuyoruz. Sorun yalayanların temsilcileri ile görüşüyoruz. En önemli işlem bu. Halkla iç içe olarak sorunu orada görebiliriz. Toplumla etkileşim halinde olmazsak ayağı yere basan politikalar üretemeyiz (K8)”.

4.3.3.5. Politika Kurullarının alternatif bürokrasi olma niteliği

Yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi ile sistematik olarak toplanan veriler değerlendirilerek çalışmanın temel amacı yani teori ortaya konulmuştur.

Çalışmada izlenen yöntem parçadan bütüne yani kodlardan kategorilere ve kategorilerden temaya ulaşmaya yöneliktir.

Politika Kurul üyeleri ile yapılan mülakatlardan çıkarılan kod ve kategorilerle çalışmanın amacını yani temayı oluşturan Politika Kurullarının alternatif bürokrasi olma niteliği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Literatür taraması sonucunda alternatif bürokrasinin ne olduğu ve bu tür yapıların özellikleri ülke incelemeleriyle birlikte ortaya konulmuştur. Nitekim çalışmada dört kategori altında yer alan kodların her birinin alternatif bürokrasi türü yapıların özellikleri olduğu görülmektedir. Farklı kategoriler altında yer almakla birlikte bu kodlar birbiriyle bağlantılı bir şekilde Politika Kurullarının alternatif bürokrasi olma niteliğini yansıtmaktadır. Yapılan mülakat sonucunda oluşturulan kodlar ile literatürde yer alan alternatif bürokrasi, çalışmanın temasını ortaya koymak amacıyla analiz edilmiştir.

Alternatif bürokrasi ve alternatif bürokrasi türü yapılara ülke incelemeleri üzerinden çalışmada yer verilmiştir. Öncelikle alternatif bürokrasi türü yapılar sadece başkanlık sistemine sahip ülkelere özgü olmamakla birlikte başkanlık sisteminin asli bir niteliğidir. Türkiye’de 2018 yılında gerçekleştirilen hükümet sistemi değişikliğiyle başkanlık sistemine geçilmesi sonucunda Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları oluşturulmuştur. Çalışmada incelenen ülkeler olan ABD, Güney Kore ve Şili Cumhuriyetleri de başkanlık sistemine sahiptir.

Alternatif bürokrasi türü yapıların oluşturulma nedenlerine bakıldığında siyasetin bürokrasiyi kontrol etmeyi amaçladığı görülmektedir. Bürokrasi siyaset karşısında sahip olduğu bilgi ve uzman gücüyle kamu politikası süreçlerinde çeşitli olumsuz durumlara yol açabilmektedir. Bu durumu önlemek amacıyla başkan bürokrasi dışında kendi bilgi ve uzman kaynağını oluşturmak istemektedir. Siyaset böylece bürokrasinin bilgi ve uzmanlığına bağlı kalmayacağı için bürokrasi bu güçlerini siyaset karşısında etkili kullanamayacak ve siyasetin kontrolü altına girecektir. Nitekim Başkan bu yapılarla resmi bürokrasiye bilgi ve uzmanlık noktasında alternatif kendi bürokrasisini oluşturmaktadır.

Tablo 10. Politika Kurullarının Alternatif Bürokrasi Olma Niteliği

TEMA (BOYUT)	KATEGORİ	KOD
Politika Kurullarının Alternatif Bürokrasi Olma Niteliği	1. Politika Kurullarının Etkinliği	Politika Belgesi Oluşturma, Toplantı Yapma, Gündemi Doğru Tespit Etmek, Filtrelemeyi Önleme, Vatandaş Odaklı Yönetime Katkı Sunma, Siyasi bir başarısızlık ya da kriz durumunda hızlı harekete geçme, Bürokrasiyi harekete geçirme(İcrayı Etkileme), Uzun soluklu politika üretmek, Çalıştaylar yapmak, Bütüncül vizyon oluşturma, Çok aktörlü ve çok boyutlu çalışma
	2. Politika Kurullarının Rol ve Fonksiyonları	Politika Önerisi ve Strateji Belgesi Hazırlama, Değerlendirme/İzleme, Eşgüdümleme/Koordinasyon, Halkı Dinleme ve Başkana Aktarma, Rapor Sunma, Bürokrasiyi kontrol etme, Siyasi Denetim, Doğru Bilgilendirme, Proaktif Olma, Köprü Rolü, Başkana Danışmanlık Yapma, En Üst Düzeyde Politika Üretme, Süreci Hızlandırma, Başkanın Asistanı, Alt Bilgi Üretmek, Bilgi Toplama, Güçlü Yürütme ve İstikrar, Müzakere Etme, Makro/Bütüncül Politika Oluşturmak, Toplumsal Meşruiyeti Güçlendirme
	3. Politika Kurullarının Etkinliğini Sağlayan Unsurlar	Önerilerin dikkate alınması, Bütçe ve personel, Başkanvekilinin ve üyelerin profili, Diğer resmi aktörlerle kurulan ilişki, Kurul olarak çalışma kültürünün yeni olması, Sistemin benimsenmesi ve anlaşılması, Bakanın Profili, Başkanın Kurulları kullanma isteği, Üstlenmiş oldukları görevlerin niteliği (istişari)
	4. Politika Kurul Üyelerinin Alternatif Personel Olma Nitelikleri	Uzmanlık, Güven, Liyakat, Başkanın bilgi kaynağı, Bürokrasinin güç ve uzmanlık tekeli zayıflatma potansiyeli, Vatandaşın sesi olma, Bakanlıkları Dengeleme, Ulaşılabilirlik-Hız, Başkana alanla ilgili genel perspektif sunmak, Üye Profiline Çeşitliliği, Başkana bağlı ve sorumlu, Başkan tarafından atanma ve görevden alınma

Literatür taraması, mevzuat ve yapılan mülakatlar sonucunda elde edilen bilgiler ışığında Politika Kurulları'nın Cumhurbaşkanına kamu politikası önerileri ve

tavsiyelerinde bulunduğu gör÷lmektedir. Parlamenter sistemde kamu politikası süreçlerine bakanlıklar hâkimken; yeni sistemde politika önerilerini Politika Kurulları; politikaların uygulanmasını ise Bakanlıklar yerine getirmekle sorumlu kılınmıştır. Politika Kurulları Cumhurbaşkanına ilgili kamu politikası hakkında kapsamlı öneriler sunmaktadır.

Alternatif bürokrasi türü yapıların bürokrasinin bilgi ve uzman noktasında alternatifi olmasını sağlayacak en önemli özelliği personelinin niteliğidir. Bu tür yapılarda istihdam edilen personelin Başkanı doğru besleyebilmesi için alanında uzman olması gerekmektedir. Türkiye’de Politika Kurulları ile ilgili mevzuatta alanında uzman üyelerin kurullara atandığı vurgulanmaktadır (1 Sayılı CBK 21. Md). Yapılan m÷lakatlarda ise kurul üyelerinin alanında uzman olduğu ve çeşitli mesleklerden geldiği gözlenmiştir. M÷lakat yapılan üyeler arasında Cumhurbaşkanı başdanışmanı, akademisyenler, iş insanları, yüksek eğitim görmüş serbest meslek sahipleri, eski milletvekilleri, avukatlar, üst düzey yöneticilik yapmış kişiler yer almaktaydı. Bu bilgiler doğrultusunda Politika Kurulları’na alternatif bürokratik yapılarda olduğu gibi kamu politikası süreçlerinde Cumhurbaşkanını doğru beslemesi amacıyla alanında uzman kişilerin atandığı söylenebilir.

Alternatif bürokrasi türü yapılara atanan kişilere bakıldığında alanında uzman kişiler olması öne çıkmakla beraber bu kişiler sadece başkana karşı bağı ve sorumlu, başkan tarafından atanıp ve görevden alınmaktadır. Ayrıca bu yapıların başkanı, Başkandır. Güven, ulaşılabilirlik, bağılılık bu tür yapılara atanan personelin diğer önemli özellikleri arasında yer alır. Politika Kurulları ile ilgili mevzuatta da kurulların başkanının Cumhurbaşkanı olduğu ve üyelerin Cumhurbaşkanı tarafından atanıp görevden alındığı bilgisi yer almaktadır. Kurullar doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına bağı ve sorumlu bir şekilde görevlerini yerine getirmektedir. Yapılan m÷lakatlar da bu bilgileri destekleyici niteliktedir. İncelenen ÷lkelerde olduğu gibi bu yapılara atanan kişiler başkanla yakın ilişki içindedir. Başkan bu yapılarla kendi bürokrasisini oluşturmayı amaçladığı için kendisiyle uyumlu çalışacak, güvenilir kişilerle çalışmayı tercih etmektedir. Başkan bu yapılarla siyaset kurumunun gücünü artırma ve politika hedeflerinin gerçekleştirme noktasında destek oluşturmaktadır. Politika Kurul

üyelerinin eski AK Parti milletvekili olması ya da bu dönemde üst düzey yöneticilik yapması ve Cumhurbaşkanının başdanışmanı olarak görev yapmaya devam etmesi bu iddiayı destekler niteliktedir.

Alternatif bürokrasi türü yapılar Başkana ilgili alanda önerilerde bulunan istişari organlardır. Bu yapıların icrai bir rolü bulunmamakla birlikte icrai organları etkileme özellikleri mevcuttur. Bakan ve alternatif bürokrasi türü yapılarda istihdam edilen danışmanlar arasındaki yetki ve görev ayrımı önemlidir. Bakan ve danışmanların görev ve yetki ayrımının tam olarak yapılmaması durumunda Başkan bu iki aktörün rekabet içinde olmasını arzulayabilmektedir. Böylece danışmanların aktif bir şekilde çalışması rekabet halinde olduğu bakanları ve bakanlık bürokratlarını harekete geçirmektedir. Bu durum bakan ve danışman arasında yetki ve görev çatışmasından doğmaktadır. Ancak Türkiye’de bakan ve Politika Kurulları arasında görev ve yetki ayrımı net olduğu için bu tür bir çatışma yaşanmamaktadır. Yapılan mülakatlarda politika kurullarının bürokrasiye alternatif bir oluşum olarak öne çıkması bürokrasi üzerinde bir baskı oluşturduğu anlaşılmıştır. Bu baskı nedeniyle bürokrasi harekete geçerek politika kurullarının gündemindeki konular üzerinde çalışmalar yapmaya başlamıştır.

Alternatif bürokrasi türü yapılar Başkana politika önerilerinde bulunurken daha çok bütüncül bir bakış açısı oluşturmaya çalışmaktadır. Bürokrasi gibi gündelik meselelerden çok geleceğe yönelik, hizmet anlayışını, kalitesini etkileyecek bir bakış açısı sunmaktadır. ABD, Güney Kore ve Şili Cumhuriyeti’ndeki yapılarda da danışmanlar alandaki gelişme ve trendleri takip ederek analiz etmektedir. Gerçekleştirdikleri analizler ile vizyon ve uzun vadeli algı oluşturarak Başkana politikalar ve reformlarla ilgili öneriler sunmaktadırlar. Mülakatlardan elde edilen veriler doğrultusunda Politika Kurulları’nın da Cumhurbaşkanına bütüncül bir bakış açısı, vizyon sunduğu öne sürülebilir. Politika Kurulları, bakanlıklardan farklı olarak tek bir alan ve sadece bugünü ilgilendiren günlük meselelerle ilgilenmezler. Bunun yanında Politika Kurulları, mevcut veya muhtemel sorunlara, bürokrasinin ilgi duymayacağı konulara odaklanmaktadır. Politika Kurulları’nın bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlayarak politika sürecinde oluşabilecek boşlukları gidermektedir.

Alternatif bürokrasi türü yapılara atanan üyelerin çeşitli sektörlerden gelmesi ve bu yapının vatandaşla etkileşime açık olması kamu politikası sürecinde çok aktörlülüğü sağlamaktadır. Bu tür yapıların özellikle yönetim ve vatandaş arasında bir aracı rolü gördüğü söylenebilir. ABD’de “iki yönlü diyalog oluşturmada”, Şili’de “Vatandaş Hükümeti için”, Güney Kore’de “toplumun her kesiminden gelen farklı görüşlerin politikalara yansıtılması”nda aracı olarak görülmektedir. Alternatif bürokratik yapılar olan Danışma Kurulları/Konseyleri, Başkanın Yürütme Ofisi başkanın kişisel bürokrasisini oluşturmakla birlikte bu yapıların incelenen üç ülkede de vatandaşın kamu politikası sürecine katılım mekanizması olarak da işlev gördüğü söylenebilir. Politika Kurul üyeleri ilgi alanlarına giren konularla ilgili vatandaş dinlemekte ve gerektiğinde bu konuyu geliştirerek politika önerisine dönüştürüp Cumhurbaşkanı iletmektedir. Vatandaş yürütmenin en tepesinde yer alan Cumhurbaşkanı kurullar aracılığıyla ulaşabilmekte ve sorunlarını, taleplerini, görüşlerini iletebilmektedir. Nitekim kurullar yönetimin toplumla sürekli ve doğrudan bağ kurmasını sağlayan bir mekanizma olarak çalışmaktadır. Kurulların politika oluşturma sürecinde farklı aktörlerin önerilerini de dikkate alması interaktif bir yönetimin ortaya çıkmasına katkı sunmaktadır ve böylece siyasal katılımın artmasını da sağlamaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışmada siyaset ve bürokrasi arasındaki güç mücadelesi, alternatif bürokrasi kavramı çerçevesinde ele alınıp analiz edilmiştir. Bürokrasi ve siyaset arasında yaşanan sorunlar çok boyutlu olduğu için çalışmanın odağında yer alan ve siyasetin bürokrasiyi nasıl ve hangi araçlarla kontrol ettiği ya da yönetsel meşruiyete sahip siyaset kurumunun bürokratik süreçleri kontrol etme arzusunun dayanağını oluşturan unsurların neler olduğu araştırılmıştır. Çalışmanın teorik kısmında yer verildiği üzere, Türkiye’de tarihsel olarak bürokrasinin kamu hizmet aygıtı olarak hareket etmediği aksine bürokrasinin siyasete ciddi anlamda etki ettiği ve bir tür vesayet organı olarak hareket ettiği çalışmamızda tespit edilmiştir. Özellikle Türkiye Cumhuriyet tarihi boyunca siyaseti temsil eden hükümetlerin, çeşitli vasıtalarla bürokrasiyi kontrol etmek, etkin çalıştırmak ve öngördüğü politikaların bürokrasi tarafından uygulanmasını sağlamak amacıyla çeşitli vasıtalar geliştirdikleri anlaşılmaktadır.

Buna göre çalışmanın temel sorusunu teşkil eden alternatif bürokrasinin bürokrasiyi kontrol etme aracına dönüşüp dönüşmediği hususu, incelenen ülke örnekleri, Türkiye’nin bürokrasi geçmişi ve en nihayetinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin önemli bir organı olan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları aracılığıyla “alternatif bürokrasi” olgusunun somut olarak ortaya çıktığı sonucuna varılmıştır. Özellikle alternatif personel olma ve alternatif personelin uzman niteliği, resmi bürokrasiyi kontrol etme ve yeniden yapılandırma dinamiğini yaratmıştır. Nitekim bürokrasinin bilgi ve uzmanlık konusundaki gücünü kontrol etmek amacıyla siyasilerin, kendi bilgi ve uzman personelinin oluşturma yoluna gittikleri tespit edilmiştir. Anılan bu amaca uygun olarak oluşturulan yönetsel yapı alternatif bürokrasi olarak ifade edilmiştir. Zira alternatif bürokratik yapılar, çoğu durumda, çeşitli alanlarda bilgi, deneyim ve uzmanlığa sahip yüksek nitelikli personelden oluşur.

Çalışmanın odağında Türkiye’de alternatif bürokrasi ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları yer aldığı için, tarihsel olarak benzer yapıların özel örneğini teşkil eden ve global düzeyde önemli etkiler yaratan Amerika Birleşik Devletleri Türkiye ile karşılaştırılmak ve dolayısıyla daha iyi analiz yapmak için incelenmiştir. Ayrıca, yukarıda ifade edildiği gibi, yine bazı bakımlardan benzerlik ve farklılık arz eden Güney Kore Cumhuriyeti ve Şili Cumhuriyeti’nin başkanlık sistemine sahip olması, Türkiye’deki Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları’nın karşılaştırmalı incelenmesi için önem arz etmektedir.

Bundan dolayı, Amerika Birleşik Devletleri, Şili Cumhuriyeti ve Güney Kore Cumhuriyeti’nde mevcut olan alternatif bürokratik yapılar, alternatif bürokrasinin ne olduğunun ve nasıl işlediğinin anlaşılması amacıyla bu çalışmada incelenmiştir. Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkanın Yürütme Ofisi, Şili Cumhuriyeti’nde Başkanın Danışma Konseyleri ve Güney Kore Cumhuriyeti’nde Danışma Kurulları Başkana danışmanlık görevi yapan resmi bürokrasiye alternatif olan yapılardır. Bu yapılar için Başkanın kişisel bürokrasisi ifadesi de kullanılmaktadır. Bunlarla amaçlanan Başkanın kongre, bürokrasi ve bakanlar karşısında gücünü artırmaktır. Başkanın gücü, ona alternatif bir kanaldan bilgi ve uzman personel sağlayarak, resmi bürokrasiye olan ihtiyacını ortadan kaldırarak artırılmaktadır.

Alternatif personel, alanında uzman olmanın yanında Başkanın güven duyduğu, duyarlı ve başkanın gözü kulağı olan kişilerdir. Alternatif bürokratik yapılar, resmi bürokrasiyi dengeleyecek şekilde görev yapmaktadır. Bu yapılar bürokrasinin gücünü sınırlandırarak başkanın gücünü artırmakta ve böylece bürokratik vesayet eğilimini kontrol altına almaktadır. Böylece, alternatif bürokrasi resmi bürokratik mekanizmanın dışında oluşturulan yumuşak yapılar olarak dizayn edilmiştir.

Modern bir olgu olarak alternatif bürokrasi türü yapılanma ilk olarak ABD’de Başkanın Yürütme Ofisleri adıyla oluşturulmuştur. Başkanın Yürütme Ofisleri Başkan ve halk arasında aracı rolü üstlenen, alanında uzman ve başkanın yakın çevresinde yer alan kişilerden oluşmaktadır. Başkana ilgili alanlarda ivedi tavsiyeler sunan ofisler, resmi bürokrasinin dışında oluşturulmuş alternatif

bürokrasi yapılarıdır. Nitekim ABD’de Başkan, bakanlar yerine ofislerle çalışmayı tercih edebilmektedir. George W. H. Bush dönemi hariç olmak üzere, Başkanlar daha çok yürütme ofisiyle çalışma eğiliminde olmuştur. Bu eğilimin nedenleri incelendiğinde, Başkanın Yürütme Ofisi’nde yer alan alternatif personelin niteliklerinin etkili olduğu anlaşılmaktadır. Şili Cumhuriyeti’nde ise Danışma Konseyleri alternatif bürokrasi türü yapıya örnek teşkil etmektedir. Danışma Konseyleri’nde istihdam edilen alternatif personel daimi olmamakla birlikte alanında uzman olup yönetimle vatandaş arasında aracı rolü üstlenmiştir. Şili Cumhuriyeti’nde Danışma Konseyleri bir araç olarak “Vatandaş Hükümeti” tarzını oluşturabilmek için sivil toplumun kamu politikası süreçlerine katılımını sağlamaktadır. Güney Kore’de alternatif bürokrasi türü yapılanma olan Başkanın Danışma Konseyleri, Başkana ilgili alanda kamu politikası oluşturulmasında tavsiye ve önerilerde bulunmaktadır. Konsey üyeleri çeşitli sektörlerden alanında uzman kişiler arasından atanmaktadır. Konseyler bütüncül bakış açısıyla görevlerini yerine getirirken, vatandaşın talep ve isteklerini de dikkate almaktadır. Nitekim Güney Kore’deki Danışma Konseyleri ABD ve Şili’de olduğu gibi alternatif bürokrasi türü bir yapı olarak yönetim ve vatandaş arasında bir aracı rolüne sahiptir. Toplumun her kesiminden gelen farklı görüşlerin kamu politikalarına yansması noktasında konseyler önemli rol oynamaktadır.

ABD, Şili ve Güney Kore’de alternatif bürokrasi türü yapılara bakıldığında, Başkanı kamu politikası oluşturma sürecinde doğru bilgilendirmek amacıyla oluşturulduğu öne çıkmaktadır. Bu yapılarla Başkan, atadığı uzman personel aracılığı ile gücünü artırmakta ve politika hedeflerini başarılı bir şekilde yürütebilme noktasında destek almaktadır. Başkana danışmanlık rolü üstlenen bu yapılarda alanında uzman personel, çok çeşitli sektörlerden atanmaktadır. Başkanın kişisel danışmanlarından diğer deyişle başkanın adamlarından oluşan bu yapılara atanan kişilerin uzmanlık dışında önemli başka özellikleri de mevcuttur. Güvenilirlik, ulaşılabilirlik, bağlılık, hızlı hareket etme ve makro bakış açısına sahip olma bu özellikler arasında yer alır.

Alternatif bürokrasi türü bu yapıların en önemli özelliklerinden biri icrai değil, istişari nitelikte olmalarıdır. Ayrıca mezkur yapıların çalışmada incelenen ülkelerde yürütme ve vatandaş arasında aracı rol üstlendiği görülmektedir. Bu

lkelerdeki işleyişe göre, danışma niteliğinde olan bu yapılar kamu politikası süreçlerine vatandaşın talep ve beklentilerini yansıtmaya imkânı sundukları için, vatandaşın sesi olabilmektedir. Nitekim bu yapılar yönetim ve vatandaş arasında iki yönlü diyalog oluşturmayı sağlayarak demokratik meşruiyetin tabanını genişletmektedir.

Bahsedilen ülkelerde farklı alanlarda alternatif bürokrasi türü yapılar oluşturulmuş ve her ülkede dönemin ihtiyaına uygun olarak mevcut Başkan tarafından belli alanlarda bu yapılar yeniden oluşturulmuştur. Bu nedenle her ülkenin kendi gündemine göre farklı alanlarda bu yapılar mevcuttur. Başkana danışmanlık rolü üstlenen alternatif bürokrasi türü yapılar ABD’de ekonomi, evre, i politika, halkla ilişkiler alanında; şili’de eğitim, modernleşme, kent gelişimi, çıkar atışması, kaçakçılığı ve yolsuzluğu nleme alanında; Güney Kore’de bilim ve teknoloji, ekonomi, birlik, güvenlik alanlarında oluşturulmuştur.

Alternatif bürokrasi türü yapıların neden olduğu bazı dezavantajlı durumlar bulunmaktadır. Bu yapıların resmi bürokrasiyi tekrarlaması ihtimali ve bu ihtimalin gerçekleşmesi durumunda aralarında çeşitli çatışmaların ortaya çıkabilmesi ne çıkan dezavantajlar arasında yer alır. Ayrıca alternatif personelin Başkan ile olan ilişkisi de çeşitli dezavantajlı durumlara neden olabilmektedir. Alternatif personelin Başkanla olan ilişkisinin ideolojik ve siyasi yönelimli olması ve Başkana bağlı olması beklentilere uygun hareket etme sonucu yaratmaktadır. Bu durumda alternatif personel Başkanın beklentilerine uygun olmayan durumları söylemekten ve eleştiri de bulunmaktan kaçınabilmektedir. Ayrıca alternatif personelin Başkana kategorik bağlılığı objektif değerlendirmelere set çekmektedir. Başkanın yakın çevresini bu niteliğe sahip alternatif bürokratlardan oluşması, Başkanı siyasi gerçeklikten koparmaktadır. Alternatif bürokrasi türü yapılar politik mekanizmayı kontrol etme noktasında kongre ile çatışma yaşayabilmektedir.

Türkiye’de ise Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları’na alternatif bürokrasi türü bir yapı olarak neden ihtiyaç duyulduğunu anlamak için, öncelikle ülkenin siyaset ve yönetim kültürünü incelemek gerekir. Siyasetin bürokrasi üzerinde

kontrol sağlamak için araç olarak görülen bu yapılar ile siyasetin alanı genişletilerek yürütme güçlendirilmektedir. Bu yönüyle Türkiye'nin tarihi incelendiğinde, siyaset ve bürokrasi arasındaki mücadelenin Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras kaldığı görülür. Osmanlı'da Tanzimat dönemine kadar siyaset bürokrasi ile ciddi anlamda güç mücadelesine girmemiştir. Bu dönemde bürokrasi olarak tanımlanan olgu, padişahın sadık kulları idi. Ancak özellikle Tanzimat ile birlikte siyaset ve bürokrasi yani saray ve Babıâli arasında ciddi güç mücadeleleri ortaya çıkmaya başlamıştır.

Tanzimat dönemiyle birlikte görece güçlenen bürokrasinin siyaset karşısında bir aktör olmaya başladığı görülmektedir. Önceki dönemler göz önünde bulundurulduğunda, Tanzimat döneminde bürokrasinin siyaset karşısında güç kazandığı ve siyasetin alanını daralttığı söylenebilir. Zaman zaman iniş çıkışlar olmakla birlikte, bürokrasinin siyaset karşısında elde ettiği güç Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuyla birlikte ortaya çıkan Tek Parti döneminde de devam etmiştir. Tek Parti dönemi bürokrasinin statü ve imkânlar noktasında en güçlü olduğu zamanlardır. Bu dönemde bürokrasi siyasette büyük oranda söz sahibi olmuş ve siyaseti kontrol etmeye başlamıştır. 1950'de Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle gerçekleştirilen düzenlemeler bürokrasinin konumunu ve statüsünü olumsuz etkilemiştir. DP halkın desteğini elde ederek bürokrasi ile mücadele etmeye başlamıştır. Bu dönemde bürokrasi kamusal hizmet aygıtı konumuna getirilmeye çalışılmıştır. Bürokrasi önceki dönemlere göre ciddi anlamda güç kaybı yaşamış olmakla birlikte, dönemin iktidarının istediği düzeyde siyasal kararları uygulayan bir araç konumuna getirilememiştir. Bu dönemdeki siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişki siyasetin lehine olacak şekilde değişmiştir, ancak bürokrasi bir araç olmanın ötesindeki konumunu sürdürmüştür.

Darbe sonrası hazırlanan 1961 Anayasası bürokrasi için önemli yenilikler getirmekle birlikte siyasetin gücünü ve alanını sınırlandırmıştır. 1961 Anayasası ile atanmışlar seçilmişlere karşı güçlenmiştir. Anayasada gerçekleştirilen 1971-1973 değişiklikleri ile bürokrasinin siyaset karşısındaki gücünü sınırlandırmak amacıyla düzenlemeler yapılmış ve görece olarak siyaset güç kazanmıştır. 1970'li yıllarda siyasallaşan bürokrasi siyaset karşısında güç kaybetmeye devam

etmiştir. 1983 yılında iktidara gelen ANAP'ın bürokrasi ile mücadelesi bürokrasinin vatandaşa hizmet etmek için var olduğu anlayışını da göz önünde bulundurmakla birlikte daha çok bürokratik işlemlerin, mevzuatın sadeleştirilmesi ve girişimlerin önündeki bürokratik engellerin kaldırılması noktasında yoğunlaşmıştır. Bu dönem için siyasetin bürokrasi üzerinde hâkimiyet kurduğu söylenebilir. Ancak bürokrasinin kamu hizmet aygıtı konumuna indirgenmesi için bürokraside gerçekleştirilmesi gereken kurumsal ve yapısal reformlar yapılamamıştır. Bu reformları 2002 yılında iktidara gelen AK Parti iktidarının gerçekleştirdiği görülmektedir.

AK Parti hükümetlerinin siyasetin bürokrasi üzerinde kontrolünü ve bürokrasinin bir kamu hizmet aygıtı olarak etkin ve verimli çalışmasını sağlamak için çeşitli düzenlemeler yaptığı görülmektedir. AB üyelik sürecinin de etkisiyle AK Parti hükümeti birçok alanda yeniden yapılanma sürecine uygun kurumsal ve yapısal reformlar gerçekleştirmiştir. AK Parti'nin uzun süre tek başına iktidarda olması yönetimde gerçekleştirmek istediği reformlar için önemli avantaj sağlamıştır. Reformların içeriği incelendiğinde, bu dönemde kamu yönetiminde vatandaş odaklılık, şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik, verimlilik, etkinlik, kalite, taleplere duyarlılık ve öngörülebilirlik gibi yeni kamu yönetimine ait ilkeler hâkim kılınmaya çalışılmıştır. Nitekim bu ilkeler doğrultusunda bürokrasinin işleyişinin etkin ve verimli olmasına odaklanılmıştır. AK Parti döneminde gerçekleştirilen düzenlemelerle, önceki dönemlere göre ciddi anlamda bürokrasi siyasetin kontrolüne alınarak siyasetin alanı genişletilmiştir.

Nihayetinde, 2018 yılında hükümet sisteminde yapılan değişiklik sonucunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yürütmenin gücünün artırılmasına yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve bürokrasi üzerinde oluşturulan kontrol artırılmıştır. AK Parti dönemi için ilk yıllarda gerçekleştirilen reform çalışmalarının yanında hükümet sisteminin de değişmesiyle birlikte, bürokrasinin büyük oranda kontrol altına alındığı ve siyasetin kararlarını uygulayan bir kamu hizmet aygıtı konumuna indirgendiği söylenebilir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle üst kademe yöneticilerin Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve görevden alınması gibi

düzenlemeler siyasetin bürokrasiyi kontrol etmesini sağlayan mekanizmalar olmuştur. Bu mekanizmalar bürokrasinin siyasetin hedefleri doğrultusunda hareket etmesini sağlamaktadır. Ayrıca bürokrasinin siyaset karşısında gücünün azalması ve bürokrasinin gücünün doğal sınırlarına çekilmesi ile siyasete alan açılmış ve yürütme güçlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Cumhurbaşkanına politika oluşturma ve politika izleme aşamalarında yardımcı olması amacıyla oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları da bürokrasinin kontrol altına alınmasında öne çıkmaktadır. Politika Kurulları bürokrasinin en önemli güç kaynağı olan bilgi ve uzmanlık noktasında resmi bürokrasiye alternatif oluşturmaktadır. Bir bakıma danışmanlığın kurumsallaşmış hali olan Politika Kurulları, Cumhurbaşkanının politika alanlarında bilgi ve uzmanlık bakımından beslenme kaynağıdır. Türkiye'nin siyasi ve yönetsel geçmişi göz önüne alındığında bürokrasinin bilgi ve uzmanlık gücünü kullanarak süreçleri tıkadığı, yavaşlattığı bilinmektedir.

Politika Kurulları türü yapılar Başkanlık sisteminin bir gereği olup, Başkana tavsiye veren ve danışmanlık yapan kurmay birimlerdir. Bu yapılardaki üyeler Türkiye'de de dünyada olduğu gibi Başkana bağlı, onun tarafından atanıp görevden alınan, Başkana bağımsız bilgi sunan ve tavsiyede bulunan uzman kişilerdir. Çalışmada da belirtildiği üzere, icrai yetkisi bulunmayan bu kurulların rolü, istişari niteliktedir. Politika Kurulları politika önerisi geliştirme, bakanlıklara geri bildirimde bulunma, ilgili alanlardaki icrai faaliyetleri izleyerek rapor hazırlama ve kamu politikası yapım sürecine paydaşların katılımını sağlaması noktasında görevlidir.

Yeni hükümet sisteminde siyasetin ve yönetimin merkezinde yer alan Cumhurbaşkanının kamu politikası sürecindeki etkinliği ve rolü de artmıştır. Cumhurbaşkanı kamu politika sürecinde başrol oynayan bir aktör konumundadır. Güçlü yürütmenin sağlandığı yeni hükümet sisteminde, bürokratik vesayet olumsuz etkilediği politika süreçlerinin başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda politika süreçlerinin daha hızlı, verimli ve rasyonel ilerlemesi hedeflenmektedir. Bürokrasinin politika

süreçlerine olumsuz etkisini azaltma noktasında Politika Kurulları öne çıkmaktadır. Politika Kurulları Cumhurbaşkanının bürokrasi dışında, alternatif bilgi kaynağını oluşturarak, Cumhurbaşkanını doğru bilgilendirme misyonu yüklenmiştir.

Çalışmada Politika Kurulları'nın alternatif bürokrasi türü bir yapı olduğu ortaya konulmuştur. Bu nedenle, öncelikle Politika Kurulları ile ilgili mevzuat incelenmiş, sonrasında alandaki literatür araştırılmıştır. Bu yeni oluşumu anlamak için büyük oranda mevzuatın yorumuna bakmak yeterli değildir. Sadece mevzuata dayalı literatür incelemeleri ile bu olguyu anlamak da yetersizdir. Mevcut literatür ve mevzuat üzerine yapılan incelemeler dışında çalışmada ülke bazında kıyaslamalar yapıldı ve çalışmanın en özgün kısmı da Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyeleri ile yapılan kapsamlı mülakatlar sonucunda ulaşılan sonuçlar ve bunlara bağlı yapılan değerlendirmelerdir. Bu yapılar yeni olduğu için işleyişlerine, faaliyetlerine yönelik istenilen düzeyde bilgi elde edilmesi için 14 kurul üyesi ile yarı yapılandırılmış mülakat gerçekleştirilmiştir. Bu, çalışmada özgünlük oluşturmaktadır. Mülakatlardan elde edilen verilerden “Politika Kurullarının Alternatif Bürokrasi Olma Niteliği” temasını besleyen dört kategoriye ve bu kategorilerin kodlarına ulaşılmıştır. Öncelikle temayı besleyen kategoriler şunlardır:

- Politika Kurullarının Etkinliği
- Politika Kurullarının Rol ve Fonksiyonları
- Politika Kurullarının Etkinliğini Sağlayan Unsurlar
- Politika Kurul Üyelerinin Alternatif Personel Olma Nitelikleri

Yukarıda belirtilen kategoriler çalışmanın temasını oluşturan Politika Kurullarının Alternatif Bürokrasi Olma Niteliğini beslemektedir. Özellikle mülakat metinlerinden çıkarılan ve kategorilerin üretildiği kodlar, alternatif bürokrasi türü yapıları tanımlar niteliktedir.

Buna göre Politika Kurulları, temel işlevlerinden biri olan politika önerisi oluştururken siyasal, sosyal ve yönetsel aktörleri süreçlerin çeşitli aşamalarına dâhil etmektedir. Vatandaşın anılan süreç içinde yer alması mümkün olduğu için toplumsal taleplerin yönetimin merkezinde yer alan Cumhurbaşkanı'na

doğrudan iletilmesi mümkün hale gelmiştir. Politika oluşturma süreçlerinde kamu kurum ve kuruluşların, sivil toplum örgüt temsilcilerinin ve akademisyenler gibi farklı aktörlerle etkileşim kurulması ve önerilerinin dikkate alınması, interaktif yönetim tarzının ortaya çıkmasına katkı sunmaktadır ve böylece siyasal katılımın artmasını sağlamaktadır. Böylece yürütme, çeşitli mekanizmalar aracılığıyla toplumla bağ kurarak siyasal gücünü artırmaktadır.

Politika süreçlerine farklı aktörlerin katılım sağlaması demokratik meşruiyeti artırdığı gibi, siyasal sistemi de açık hale getirmektedir. Böylece siyasal ve yönetsel süreçler “açık sistem” vurgusu ile nitelik kazanmaktadır. Nitekim toplumsal taleplerin dikkate alınması ve bunlara uygun kamu politikası üretilmesi siyasal iktidarın meşruiyetini güçlendirmenin yanında, sosyal farkındalık yaratarak genel bir sinerji oluşturmaktadır. Politika Kurulları siyasal yapı ile toplum arasında istenen etkileşimi sağladığı için, bir ara mekanizma olarak yönetim ve toplum arasındaki muhtemel çatışma ve gerilimleri önlemektedir

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları’nın gündemi Cumhurbaşkanı’nın talepleri çerçevesinde oluşturulabileceği gibi, kurul üyelerinin uygun gördükleri gündemle toplanmaları da mümkündür. Bunun dışında farklı kurum ve kuruluşlardan, özel sektör temsilcilerinden ve vatandaşlardan gelen taleplerde kurulun gündemini oluşturulabilmektedir. Gündemde yer alan hususlar Politika Kurulları tarafından araştırılmakta ve bazı durumlarda sivil toplum örgütleri, meslek birlikleri, vatandaşlar veya ilgili sektör temsilcileri sürece dâhil olabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, resmi bürokrasiden farklı olarak günlük sorunlardan ziyade, bürokrasinin göremediği ya da görmezden geldiği alanlarda geleceğe dönük, kapsamlı ve makro politikalar üretme görevi yüklenmiştir ve böylece uzun vadeli bütüncül politikaların oluşturulma sürecine katkıda bulunmaktadır. Böylece Politika Kurulları tekil politikaların çıktılarının yanı sıra, sorumlu oldukları alanlara dahil vizyon oluşturmayı ve yerel tekil sorunlara odaklanmak yerine, mevcut ve muhtemel ulusal sorunları global ölçekte yorumlayarak özgün politikalar geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Politika oluşturma ve uygulama süreçlerinde gc sahibi olan resmi bürokrasinin yönetsel süreçlerde oynadığı olumsuz rolünü engellemek için Politika Kurulları, Cumhurbaşkanına ihtiyaç duyduğu bilgiyi yukarıda belirtilen hususlar çerçevesinde farklı kanallar aracılığıyla sunma yetkisine sahiptir. Böylece Politika Kurulları Cumhurbaşkanı açısından alternatif bilgi ve uzman kaynağı olarak, bürokrasinin siyaset üzerinde olumsuz etki yaratması ihtimalini azaltmaktadır. Bunun yanında Politika Kurulları'nın varlığı resmi bürokrasiyi sorunları çözmeye yönelterek hareket etmesini sağlamaktadır.

Yukarıda zikredilen niteliklerin yanında Politika Kurulları'nın istişari niteliği danışmanlığın ihtisaslaşmış halini ifade etmektedir. Zira Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde politika oluşturma ve politika uygulama aşamaları iki farklı aktöre verildiği için, Politika Kurulları'nın icrai rolü bulunmamaktadır. Politika sürecinde icrai niteliğe sahip yani politikayı uygulamakla görevli olan kurum bakanlıklardır. Bu sistemde Politika Kurulları ile Bakanlıkların görev ayırımı net bir şekilde belirlendiği anlaşılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Politika Kurulları, politika nerileri geliştirerek Cumhurbaşkanı beslemektedir fakat Politika Kurulları gerekli hallerde bakanlık ve bakanlık bürokrasisinden ihtiyaç duyulan bilgiyi almakta ve ilgili aktörlerle paylaşmaktadır. Politika Kurulları'nın Cumhurbaşkanına alternatif bir kaynak olarak bilgi sunması, yönetsel ve siyasal süreçlerde etkili, doğru, yerinde ve hızlı kararların alınmasını sağlamaktadır.

Politika Kurulları'nın asıl vazifelerinden biri de kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamaktır. Bazı politikalar farklı bakanlıkları ilgilendirdiği için koordinasyona ihtiyaç ortaya çıkar. Politikaların bütünlüğünü sağlamak için, bakanlıklar arasındaki koordinasyonu sağlama görevi Politika Kurulları'na aittir. Ayrıca Politika Kurulları kamu kurum ve kuruluşları ile diğer ilgili aktörler arasında eşgüdüm sağlamaktadır. Böylece Politika Kurulları ilgili tarafları bir araya getirerek sorunlara çözüm önerilerinin oluşturulmasına destek olmaktadır.

Asil olarak her kurulun başkanı Cumhurbaşkanı olduğu ve bu yetkisiyle her kurula başkanvekili atadığı için, kurulun etkinliği ile başkanvekilinin performansı arasında doğrusal bir ilişki olduğu gözlemlenmiştir.

Başkanvekilinin profili, kurulun niteliğini, alacağı inisiyatif ve önerilerin etkinliğini belirlemektedir. Bu çerçevede oluşturulan politikaları başkanvekili gerek Cumhurbaşkanına gerekse ilgili bakanlıklara sunarak, kamu politikasının oluşturulma sürecine etki etmektedir. Başkanvekillerinin profilinin yanı sıra kurul üyelerinin nitelikleri de kurulların etkinliği belirleyen subjektif faktörlerdir. Cumhurbaşkanının bilgi ve uzman kaynağını oluşturan kurul üyelerinin alanında uzman kişiler arasından atanması kurulların sağlıklı işleyişi açısından önemlidir. Nitekim kurul üyelerinin ve başkanvekillerinin Cumhurbaşkanı başdanışmanı, geçmişte birlikte çalıştığı danışman, milletvekili, bürokrat ve yerel yönetimlerde üst düzeyde görevler yapmış kişiler olması, Cumhurbaşkanının aradığı güvenilirlik ve liyakatin bir arada olmasını ifade etmektedir.

Alternatif bürokrasinin resmi bürokrasiden farklı olarak istişari nitelik taşıdığı, bu istişari özelliği ile icrayı etkilediği tespit edilmiştir. Bu yönüyle dolaylı icrai etki yaratılmış olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'nın da bu amaçla kurulduğu ve süreç içinde bu niteliği oluşturulmaya yönelik evirildiği, yapılan çalışmada ortaya çıkmıştır. Türkiye'de dünya örnekleri ile kıyaslandığında yeni bir olgu gibi gözüken mezkur yapılar, belli özellikleri ile sistematik olmasa da Cumhuriyet tarihi boyunca özellikle DP'den itibaren var ola gelmiştir. Ancak özellikle 2000'li yıllardan itibaren, AK Parti'nin iktidarı sürecinde genel olarak bürokratik engelleri ve vesayeti azaltmak amacıyla alternatif bürokrasi olarak nitelendirilebilecek resmi bürokrasi dışında yer alan istişari mekanizmalara yoğun olarak müracaat edilmiştir.

Bu sürecin sonunda Türkiye Cumhuriyeti tarihinde hükümet sistemi bakımından radikal bir değişikliğe tekabül eden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ortaya çıkan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları çalışmamızda ifade edildiği gibi açık bir alternatif bürokrasi türü bir yapı arz etmektedir.

Türkiye'de yeni bir olgu olarak ortaya çıkan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile amaçlanan etkin, verimli ve toplumsal katılımın yüksek olduğu çağdaş yönetim sisteminin temel aracı olan ve yasal olarak istişari bir organ olarak değerlendirilen Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, üstlendikleri görevler, yürüttükleri proaktif eylemler ve yarattıkları alternatif ve derinlikli

bilgi kaynağı nedeniyle, alternatif bürokrasi olma hüviyeti göstermektedir. İcrai görevi olmamasına rağmen Kurullar, devlet yönetiminde Cumhurbaşkanına politika yapım sürecinde olabildiğince sağlam, yeterli ve doğru bilgi sunarak, Bakanlık bürokrasisinin daha iyi çalışmasına katkı sunduğu gibi, toplumun farklı kesimleriyle iletişim kurarak demokratik meşruiyetin zeminini genişletme potansiyeli göstermektedir.



KAYNAKÇA

- AB İlerleme Raporu (2002). <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, (Erişim 08.05.2022)
- AB İlerleme Raporu (2003). <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, (Erişim 08.05.2022)
- AB İlerleme Raporu (2004). <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, (Erişim 08.05.2022)
- AB İlerleme Raporu (2005). <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, (Erişim 08.05.2022)
- AB İlerleme Raporu (2010). <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, (Erişim 08.05.2022)
- AB İlerleme Raporu (2011). <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, (Erişim 08.05.2022)
- AB İlerleme Raporu (2013). <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, (Erişim 08.05.2022)
- AB İlerleme Raporu (2014). <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, (Erişim 08.05.2022)
- AB İlerleme Raporu (2018). <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, (Erişim 08.05.2022)
- Abrams, P. (1988). Notes on the Difficulty of Studying the State (1977). *Journal of Historical Sociology*, 1(1), 58-89.
- Abramson S. F. (2017). The Economic Origins of the Territorial State. *International Organization*. 71 (1), 97–130. DOI:10.1017/S0020818316000308. ISSN 0020-8183.

- Aguilera, I. C. (2009). *Un análisis de las comisiones asesoras presidencia- les del gobierno de Michelle Bachelet*. Santiago de, Chile: FLACSO.
- Ahmad, F. (2015). *Modern Türkiyenin Oluşumu*. (14. Baskı). İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti). 62. Hükümet Programı. <http://tbmm.akparti.org.tr/> (Erişim 08.05.2022).
- Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti). 2015 Seçim Beyannamesi. <https://www.akparti.org.tr/parti/dosya-arsivi/> (Erişim 08.05.2022).
- Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti). 2002 Seçim Beyannamesi. <https://www.akparti.org.tr/parti/dosya-arsivi/> (Erişim 08.05.2022).
- Akçakaya, M. ve Özdemir, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53 (3), 922-944.
- Akın, O. (2009). Bürokrasi Yaklaşımları Açısından Weber ve Mises. *Mülkiye Dergisi*, 33(264), 101-128.
- Akman, Ç.(2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerine Bir Değerlendirme. *Route Educational and Social Science Journal*, 6(3), ss.659-676.
- Akman, Ç. ve Akçay, E.Y. (2019). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: ABD ile Karşılaştırması. *Yasama Dergisi*, Sayı: 50, ss. 33-59.
- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1), ss.35-54.
- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. London: The Macmillan Press.
- Allen, J. (1990). Does Feminism Need a Theory of “The State”? *Playing the State*. in S. Watson (Editor). s. 21-38.
- Antognini, F. A. (2008). Formación de Políticas Públicas y ‘Los Consejos Asesores Presidenciales’. *MAD*, (3), 47-63. DOI:10.5354/0718-0527.2014.31053

- Arana A. I. (2012). ¿Quién le susurra al presidente? Asesores vs. ministros en América Latina. *Política*, 50(2), 33-61.
- Arnold, P.A. (2004). *About America: How the United States is Governed*. Washington, D.C. : Braddock Communications.
- Aron, R. (2000). *Sosyolojik Düşüncenin Evreleri*. (Çev. A. Korkmaz). Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Ayberk, Ş. (2008). *Karl Marx'ın Siyaset Felsefesi*. Ankara: Maya Akademi.
- Aydın, R. (2017). *1980'li Yıllarda Türkiye'de Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkisi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Aydoğdu, Y. (2017). Güney Kore'de Uygulanan Hükümet Sistemi Üzerine İncelemeler. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 31, 691-720.
- Bal, H. (2013). *Nitel Araştırma Yöntemi*. Isparta: Fakülte Kitabevi.
- Baltacı, A. (2019). Nitel Araştırma Süreci: Nitel Araştırma Nasıl Yapılır?. *Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(2), 368-388.
- Barry, N. (1995). *An Introduction to Modern Political Theory (Third Edition)*. Palgrave Macmillan.
- Başgil, A. F. (2008). *27 Mayıs İhtilâli ve Sebepleri: Görüş Yaşadıklarım(4. Basım)*. İstanbul: Yağmur Yayınevi.
- Beetham, D. (1996). *Bureaucracy (2nd Edition)*. University of Minnesota Press. ISBN 978-0816629398.
- Belet, M.S. (2008). *Türk Kamu Yönetiminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi: Üst Kurullar Bürokrasisi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Berkes, N. (2020). *Türkiye'de Çağdaşlaşma (30. Baskı)*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Berkes, N. (1972). *100 Soruda Türkiye İktisat Tarihi (1. Cilt: Osmanlı Ekonomik Tarihinin Temelleri)*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.

- Bennett, A. J. (1996). The Cabinet and the Executive Office of the President. *The American President's Cabinet: From Kennedy to Bush*, Palgrave Macmillan UK, eBook ISBN: 978-1-349-24880-3.
- Berry, P. A. (2005). The Organization and Influence of the Chancellory During the Schmidt and Kohl Chancellorships, *Governance*, 2(3), 339-355.
- Block, F. (1987). *Revising State Theory: Essays in Politics and Postindustrialism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Boratav, K. (2005). *1980'li Yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm (2.Baskı)*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Breuilly, J. (1993). *Nationalism and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Bryner, G.C. (1987). *Politics, Public Policy: Bureaucratic Discretion*. NY, Elmsford: Pergamon Press.
- Bottomore, T. (1991). *Marksist Düşünce Sözlüğü*.(Çev. M. Tunçay). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bulduklu, Y. (2019). Eleştirel Çalışmalarda Nitel Araştırma Yöntemi Olarak Gömülü Teori. *Kritik İletişim Çalışmaları Dergisi*, 1(1), ss.1-14.
- Caiden, G. (1971). *The Dynamics of Public Administration: Guidelines to Current Transformations in Theory and Practice*. Hinsdale, IL: Dryden Press.
- Cansever, N. ve Kiriş, H.M. (2015). Türkiye'de Ordu-Siyaset İlişkileri Çerçevesinde AK Parti-TSK Etkileşimine Bakış. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(3), 361-384.
- CAP para la Calidad de la Educacion (2016). Informe Final de Consejo Asesor Presidencial Para la Calidad de la Educacion, <https://educacion2020.cl/documentos/informe-final-de-consejo-asesor-presidencial-para-la-calidad-de-la-educacion/> (E.T. 07.03.2021).
- Carnis, L. (2005). *An Economic Theory of Bureaucracy: Mainstream Approach Versus Austrian Developments*. Paper presented at The 2nd Mises

- Seminar, Istituto Bruno Leoni, Sestri Levante, Italy, 7-8 October 2005, <https://www.mises.org>.
- Chile's Constitution of 1980 with Amendments through 2015. https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2015.pdf?lang=en (E.T. 03.02.2021).
- Cisternas, C. ve Vasquez, J. (2018). Comisiones Asesoras Presidenciales en Chile: Entre la Expertise y la Pluralidad de Actores Sociales. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No: 106, 1-22.
- Choi, D., Kim H.J, Bak, J. ve Choi M.J. (2014). *2014 Modularization of Korea's Development Experience: The Regulatory Reform System and Policy Coordination in Korea: A Guillotine Rule of Regulatory Clearance for Economic Crisis Management*. Government Publications Registration Number 11-1051000-000566-01.
- Coşkun, B. ve Pank, Ç. (2017). Başkanlık Sisteminde Başkanla İdari Yapı Arasındaki İlişki ve Türkiye İçin Değerlendirmeler. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (4).
- Crone, P. (1989). *Pre-industrial Societies*. Oxford, UK: Basil Blackwell Publisher.
- Cuff, R. D. (1978). Wilson and Weber: Bourgeois Critics in an Organized Age. *Public Administration Review*. 38(3): 240-244.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Resmi Gazete, 10.7.2018 tarihli ve 30474 sayılı.
- Çevik, H.H. ve Demirci, S. (2008). *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çevik, H.H. (2001). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Dahl, R.A. (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Demirel, D.(2006). E-Devlet ve Dünya Örnekleri. *Sayıştay Dergisi*, 61, 83-118.

- Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (DEİK) (2012), *Şili Ülke Bülteni*, <https://www.deik.org.tr/uploads/deik-sili-ulke-bulteni-mart-2012.pdf> (E.T. 02.01.2021).
- Diggins, J. P. (1985). Republicanism and Progressivism. *American Quarterly*, 37(4): 572–958.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Doğan, B. ve Erdoğan, D. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile Bakanların Sorumlulukları Meselesi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23 (1), 163-191.
- Doğan, B. ve Geyik, A. F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(2), 19-45.
- Doğan, B. ve Sönmez, B.A. (2021). Türkiye’de Anayasa Değişiklikleri Kapsamında Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğilimi. *Türk Kamu Yönetimi Dergisi*, 2(1), ss.29-51.
- Dreyfus, F. (2007). *Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD’de Devlete Hizmet Etmek*. (Çev. I. Ergüden). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Dunleavy, P. and O’Leary, B. (1987). *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Durgun, Ş. (2002). Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4 (2) , 83-102 .
- Dye, T. R. (2013), *Understanding Public Policy*, (14th Edition). Boston: Pearson Education.
- Easton, D. (1967). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Erdoğan, M. (2016). *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset* (9.Baskı). Ankara: Hukuk Yayınları.

- Erol, Ö. F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26(1), ss. 107-130.
- Eryılmaz, B. (2018), *Kamu Yönetimi* (11. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2010). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Yönetimden Etkin Devlete* (4. Baskı), İstanbul: Alfa.
- Eryılmaz, B. (2017). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme* (4. Baskı). İstanbul: İşaret Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1998). Cumhuriyet'in Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri. *Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*. Davut Dursun ve Hamza Al (Editörler), ss. 153-166. İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Eser, H. B., Baltacı, C. ve Arslan, M. (2012). Türk Siyasal Sisteminde 1960 Müdahalesi ve Vesayet Kurumsallaşması Üzerine Bir Analiz Denemesi. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 25, 69-97.
- Farazmand, A.(2010). Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis. *Public Organization Review*, 10(3), ss.245-258.
- Farazmand, A. (2009). Bureaucracy, Administration, and Politics: An Introduction. *Bureaucracy and Administration*. In A. Farazmand (Editor). Florida: CRC Press.
- Farazmand, A. (2007). Learning from the Katrina Crisis: A Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management. *Public Administration Review*, 67(s1), 149-159.
- Farazmand, A. (1997). Bureaucrats and Politicians in Comperative Perspective. *Modern Systems of Government*. In Farazmand Ali (Editor). London: SAGE Publications, pp. 4-17.

- Farazmand, A. (1999a). Privatization or Reform? Public Enterprise Management in Transition. *International Review of Administrative Sciences*, 65(4), 551-567.
- Farazmand, A. (1999b). Globalization and Public Administration. *Public Administration Review*, 59(6), 509-522.
- Fenno, R. F. (1977). U.S. House Members in Their Constituencies: An Exploration. *The American Political Science Review*, 71 (3), 883-917.
- Finer, H. (1946). *Road to Reaction*. Boston: Little, Brown and Company.
- Fry, B. R., and Nigro L.G. (1996). Max Weber and U.S. Public Administration: The Administrators as Neutral Servant. *Journal of Management History*, 2(1): 37–46.
- Garreton, M.A., Cruzei M.A. ve Diaz, F. A. (2009), Aproximaciones al significado de los. Consejos Asesores Presidenciales en Chile.: Estado, movilizaciones sociales y conocimiento experto, *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Gay, P. D. (2002). *Bürokrasiye Övgü*. (Çev. E.Yıldırım, S. Bayraktar ve Ş. Çalış). İstanbul: Değişim Yayınları.
- Gessmann, M. (1999). *Hegel*. Freiburg im Breisgau: Herder.
- Gewirtz, S., Ball, S.J. ve Bowe, R. (1995). *Markets, Choice, and Equity in Education*. Philadelphia, PA: Open University Press.
- Gill, G. (2003). *The Nature and Development of the Modern State*. London: Palgrave Macmillan.
- Glaser, B. and Strauss, A.L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Golembiewski, R. (1977). *Public Administration as a Developing Discipline: Perspectives on Past and Present*. New York: Marcel Dekker.

- Goodsell, C. T. (1985). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Göküş, M. (2003). Demokrat Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasinin Genel Görünümü. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 3 (5) , 40-62.
- Göküş, M. (1999). *Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkileri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Gözler, K (2010). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, K. (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler Çamur, E. (2020). Sosyal Bilimlerde Bir Araştırma Yöntemi Olarak “Elit Görüşme”: Teknikler ve Sahadan Notlar. *III. Uluslararası Sosyal Bilimlerde Kritik Tartışmalar Kongresi*. 67-77.
- Gruber, J. E. (1987). *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. USA: University of California Press
- Gülener, S. (2016). *Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme: ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore*. İstanbul: SETA Yayınları 66.
- Güler, T. (2015). *AK Parti İktidarlari Döneminde Türkiye’de Siyaset-Bürokrasi İlişkisi (2002-2012)*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322.
- Hague, R, Harrop, M. ve Breslin, S. (1998). *Comparative Government and Politics*. London: Macmillan.
- Halevy, E. E. (1983). *Bureaucracy and Democracy* (2nd Edition). London: Routledge & Kegan Paul.

- Hall, P. (1986) *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, J. A. and Ikenberry, G. J. (1989). *The State (Concepts in the Social Science)*. Buckingham: Open University Press.
- Hay, C. (2002). *Political Analysis: A Critical Introduction*. London: Red Globe Press.
- Hay, C., Lister, M. and Marsh D. (2006). *The State: Theories and Issues*. Palgrave: Macmillan.
- Hayek, F. A. (2004). *Kölelik Yolu*. (Çev. T. Feyzioğlu ve Y. Arsan). Ankara: Liberte Yayınları.
- Heath, H. and Cowley, S. (2004). Developing A Grounded Theory Approach: A Comparison of Glaser and Strauss. *International Journal of Nursing Studies*, 41(2). 141-150.
- Hegel, G.W.F. (1952). The Philosophy of Right. *Great Books of the Western World*. In R. M. Hutchins (Editor), pp. 58-89. Chicago: University of Chicago Press. Vol: 46
- Helmke, G. ve Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Maryland: JHU Press.
- Heper, M. (1974). *Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği*. ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara: Ogun Kardeşler Matbaası.
- Heper, M.(1983). Bürokrasi. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, 2, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Heper, M. (1973). *Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Sosyal Bilimler Derneği Yayınları.
- Heper, M. (2015). *Türkiye’de Devlet Geleneği* (5. Baskı). Ankara: Doğu Batı Yayınları

- Heper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.
- Heper, M. (1984). Atatürk and Civil Bureaucracy. *Atatürk and the modernization of Turkey*. In J.M. Landau (Editor.), Boulder, CO: Westview.
- Heywood, A. (2013). *Politics* (4th Edition). London: Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2007). *Siyaset*. Ankara: Adres Yayınları.
- Heywood, A. (1997). *Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2004). *Political Theory: An Introduction (3rd Edition)*. Palgrave Macmillan.
- Hoda R, Noble J. and Marshall S. (2011). *Developing a Grounded Theory to Explain the Practices of Self-Organizing Agile Teams*. Empir Software Eng 17. 609-639.
- Hoppe, H. H. (1988). *A Theory of Socialism and Capitalism: Economics, Politics and Ethics*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Hsieh, H.F. and Shannon, S.E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 15, 1277-1288.
- Huber, J.D. ve Shipan, C.R. (2011). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hummel, R. P. (1976). *The Bureaucratic Experience*. New York: St. Martin's Press.
- Hyneman, C.S.(1945). Bureaucracy and the Democratic System. *Louisiana Law Review*, 6(3), 309-349.
- İlgar, M.Z. ve İlgar, S.C. (2013). Nitel Bir Araştırma Deseni Olarak Gömülü Teori (Temellendirilmiş Kuram), *İZÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(3), ss. 197-247.

- İmre, A.G. (2006). *Avusturya Ekolü İçinde Ludwing von Mises ve İktisadi Düşünceye Katkısı*. Yayınlanmamış doktora tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- İnalcık, H. (1972). The Ottoman Decline and Its Effects upon the Reaya. *Aspects of the Balkans: Continuity and Change*. In H. Birnbaum and Speros Vryonis (Editors), s.338-354. The Hauge: Mouton.
- İnalcık, H. (1954). Ottoman Methods of Conquest. *Studia Islamica II*. 103-125.
- Jackson, M. W. (1986). Bureaucracy in Hegel's Political Theory. *Administration & Society*. 18(2), 139-157.
- Jessop, B. (1990). State Theory: Putting Capitalist States in Their Place. *Capital&Class*, 15(2), 129-135.
- Kalağan, G. (2009). *Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) Örneği*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kanun-i Esasi (1876). <https://www.anayasa.gov.tr/> (E.T. 26.04.2022).
- Karataş, Z. (2015). Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri. *Manevi Temelli Sosyal Hizmet Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 62-80.
- Karatepe, Ş. ve Altunok, H. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri*. Ankara: A. Kitap.
- Karatepe, Ş., Alkan, H., Atar, Y., Bingöl, Y. ve Durgun, G. B. (2017). *Sorularla Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. Yayın No: 24. Ankara: Memur-Sen Yayınları.
- Karpat, K.(2012). *Kısa Türkiye Tarihi: 1800-2012*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kayalı, H. (2012). The Young Turks and the Committee of Union and Progress. *The Routledge Handbook of Modern Turkey*. In M. Heper ve S. Sayarı, p. 26-34. London: Routledge.

- Killian, J. H., Costello, G. A. and Thomas K.R. (2004). *The Constitution of the United States of America Analysis and Interpretation*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- Kim, S. ve Jeong, D. (2018). *Korea's Policy Coordination: Past and Present*. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/585021542107615960/Korea-as-Policy-Coordination-Past-and-Present> (E.T. 02.02.2021).
- Kim, S.J. ve Choi, D. Y. (2016). *Regulatory Coherence: The Case of the Republic of Korea*. ERIA Discussion Paper Series, ERIA-DP-2016-15.
- Kıral, B. (2020). Nitel Bir Veri Analizi Yöntemi Olarak Doküman Analizi. *Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15, 170-189.
- Kırılmaz, M. ve Atak, F. (2015). Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 3, 189-217.
- Kırışik, F. ve Öztürk, K. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi. *Adalet Dergisi*, 2(65), 167-200.
- Knowles, D. (2002). *Hegel: and the Philosophy of Right*. London: Routledge.
- Kongar, E. (2006). *21. Yüzyılda Türkiye: 2000'li Yıllarda Türkiye'nin Toplumsal Yapısı* (38. Baskı). İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Krane, D. (2007). Democracy, Public Administrators, and Public Policy. In *Democracy and Public Administration*. R. C. Box (Editor), pp. 21-39. London: Routledge.
- Küçük, A. (2019), Güney Kore'de Kendine Özgü Demokratik Başkanlık Sistemi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(2), 1-82.
- Kutlu, Ö. ve Kahraman, S. (2017). Türk Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi. *Türk Anayasa Hukukunun Güncel Sorunları* Ferhat Uslu (Editör), s.1.-26. Sakarya: Beşköprü Yayınları.

- LaPorte, T. R. (1971). The Recovery of Relevance in the Study of Public Organization. In *Toward a New Public Administration*. F. Marini (Editor), s. 17-48. San Francisco, CA: Chandler.
- Lewis, B. (2007). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*. (10.Baskı). (Çev. M. Kıratlı). Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Lingelbach, G. (2002). The Historical Discipline in the United States: Following the German Model?. In *Across Cultural Borders: Historiography in Global Perspective*. E. Fuchs and B. Stutchev (Editors), p. 183–205. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Lipset, S. M. (1961). *Introduction to Robert Michels' Political Parties*. Newyork: Free Press.
- Mann, M. (1988). *States, War and Capitalism*. Oxford: Blackwell.
- Mardin, Ş. (2018). *Türk Modernleşmesi Makaleler 4*. (26. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Mardin, Ş. (2017). *Türkiye'de Toplum ve Siyaset Makaleler 1*. (23. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Maris, C. W. ve Jacobs, F.C.L.M. (2011). *Law, Order and Freedom: A Historical Introduction to Legal Philosophy*. Dordrecht: Springer.
- Marshall, M.N. (1996). Sampling for Qualitative Research. *Family Practice*, 13(6), 522-526.
- Marx, K. (1843). *Contribution to the Critique of Hegel's Philosophy of Right*. <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1843/critique-hpr/intro.htm>.
- Mavanyisi, H. J. (2002). *The Nature of Political Control over the Bureaucracy with Reference to the Northern Province*. Thesis Master Degree on Public Administration. University of South Africa.
- Mayring, P. (2011). *Nitel Sosyal Araştırmaya Giriş Nitel Düşünce İçin Bir Rehber*. (Çev. A. Gümüş ve M. S. Durgun). Ankara: Bilgesu Yayıncılık.

- Mears, C.L. (2009). *Interviewing for Education and Social Science Research*. Thousand Oaks, CA: Springer.
- Meier, K. J. ve O'toole L. J. (2006). *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. The Johns Hopkins University Press.
- Meier, K. J. (1997). Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy. *Public Administration Review* 57 (3), 193–199.
- Merriam, S. B. (2009). *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation* (3rd Edition). Hoboken, NJ: Jossey Bass.
- Merton, R. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 18 (4), 560-568.
- Meyer, M. W. (1972). *Bureaucratic Structure and Authority*. (2nd edition). New York: Harper & Row.
- Michels, R. (1962). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: Free Press.
- Miewald, R. D. (1984). The Origins of Wilson's Thought: The German Tradition and The Organic State. In *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. J. Rabin and J. S. Bowman (Editors), s.17–30. New York: Marcel Dekker.
- Mill, J. S. (2012). *Considerations on Representative Government*. Charleston: Nabu Press.
- Mises, L.V.(2000). *Bürokrasi*. (Çev. F. Ergin). Ankara: Liberte Yayınları.
- Miş, N, Aslan, A., Ayvaz, M.E. ve Duran H. (2016). *Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları: ABD, Brezilya, Arjantin Meksika, Güney Kore ve Şili* (2. Baskı). İstanbul: SETA Yayınları 62.
- Mosca, G. (1939). *The Ruling Class*. London: McGraw-Hill Book Company.
- Mosher, F. (1968). *Democracy and the Public Service*. New York, NY: Oxford University Press.

- Mouzelis, N. P. (2003). *Örgüt ve Bürokrasi*. (Çev. H. B. Akın). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Mouzelis, N. P. (1967). *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, London: Routledge.
- Newbold, S. P. ve Rosenbloom, D.H. (2007). Brownlow Report Retrospective. *Public Administration Review*, 67(6), American Society for Public Administration, Wiley, 1006-1009.
- Nohutçu, A. (2005). Türk Yönetim Geleneğinde Değişim: ‘Siyaset Odaklı’ Bürokrasiden ‘Kamu Politikası Odaklı’ Bürokrasiye. *Muhafazakâr Düşünce*, 4, 123-144.
- Nohutçu, A. (2019). *Kamu Yönetimi (13. Baskı)*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Nohutçu, A. (2018). *Anayasa Hukuku (19. Baskı)*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Nordquist, R. (2020). *Understanding the Use of Language Through Discourse Analysis: Observing How Various Means of Discourse Create Context*. Erişim Adresi: thoughtco.com/discourse-analysis-or-da-1690462.
- Nye, J. S., Zelikow, Jr.P.D and King, D.C. (1997). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ortaylı, İ. (2017). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. (6. Baskı). Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ostrom, V. (1973). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Öktem, M.K. (1992). Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 85–105.
- Örselli, E., Babahanoğlu, V. ve Bilici, Z. (2018). Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri. *Turkish Studies*, 13(30), ss. 303-318.
- Özbudun, E. (1995). Türkiye’de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür. *Türkiye’de Demokratik Siyasal Kültür*. Ergun Özbudun, Ersin

- Kalaycıoğlu, Levent Köker (Editörler). s. 16-30. Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayınları.
- Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devletinde Bürokrasi*. İstanbul: Okumuş Adam Yayıncılık.
- Özer, A. (1998). *Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği (2.Baskı)*. Ankara: Yetkin.
- Özkara, M. (2008). *Bürokrasi Siyaset İlişkisi Açısından Türkiye ile Fransa'nın Karşılaştırılması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Öztürk, N.K. (2017). *Bürokrasi-Siyaset İlişkileri ve Türkiye*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Öztürk, N. K. ve Tozak, E. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Konumu ve Kamu Politika Yapım Sürecine Etkisi. *Turkuaz Uluslararası Sosyo-Ekonomik Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 3(4), ss. 52-93.
- Park, J. H. (2000). Group Conflict and Role of the Government: Issue and Alternatives to Strengthen Policy Coordination and Resolve Inter-Ministerial Conflicts. *Korea Institute of Public Administration*. 9(4), 5-28.
- Parsons, T. (1951). *The Social Systems*. New York: Free Press.
- Patton, Q. M. (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. Newsbury Park, London, New Dehli: Sage Publications.
- Peters, B.G. (2013). Toward Policy Coordination: Alternatives to Hierarchy. *Policy&Politics*, 41(4), 569-584.
- Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy* (6th Edition). Rotledge, London and Newyork.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing*. (2nd edition). Lawrence, KS: University of Kansas Press.

- Peters, B.G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration*. 76(2), 295-311.
- Pierson, C. (2004). *The Modern State*. (2 nd Edition). United Kingdom: Taylor and Francis Group.
- President's Committee on Administrative Management (PCAM). (1937). *Report of the Committee with Studies of Administrative Management in the Federal Government*. 74 th Congress. 2.Session. Washington DC: Government Printing Office.
- Raadschelders, J. C. N. (2000). Administrative History of the United States: Development and State of the Art. *Administration & Society* 32(5), 499–528.
- Relyea, H.C. (2008). *The Executive Office of President: An Historical Overview*. CRS Report for Congress, 26, 1-28.
- Richardson, H. (2003). *Democratic Autonomy: Public Reasoning About the Ends of Policy*. England: Oxford University Press.
- Riddlesperger, J.W. ve King, J.D. (1986). Presidential Appointments to the Cabinet, Executive Office, and White House Staff. *Presidential Studies Quarterly, Leadership, Management and Organization (Fall)*. 16(4), 691-699.
- Sahlins, M. (1974). *Stone Age Economics (2 nd Edition)*. London: Tavistock.
- Saldana, J. (2009). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Los Angeles, CA: Sage Publication.
- Saraçoğlu, C. (2015). Tank Paletleriyle Neoliberalizm: 1980-2002. *Osmanlıdan Günümüze Türkiye’de Siyasal Hayat*. E.A. Aytekin ve G.Atılğan (Editörler). ss.749-869. İstanbul: Yorgam Kitap.
- Savoie, D. J. (1994). *Thatcher, Reagan, Mulroney*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Shaw, C. K. Y. (1992). Hegel's Theory of Modern Bureaucracy. *American Political Science Review* 86(2), 381– 389.

- Shennan, J. H. (1974). *The Origins of the Modern European State, 1450–1725*. London: Hutchinson.
- Skinner, Q. (1989). The State. In *Political Innovation and Conceptual Change*. T. Ball, J. Farr and R. Hanson (Editors), p. 368-413. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sönmez, V. ve Alacapınar, F. (2019). *Örneklendirilmiş Bilimsel Araştırma Yöntemleri*. (7. Baskı). Ankara: Anı Yayıncılık.
- Sözbilir, M. (2021). Nitel Araştırmalarda Verilerin Toplanması, Analizi ve Sunumu. *Sosyal Bilimler Alanında Bilimsel Araştırma ve Yayın Süreçleri*. 89-96.
- Sözen, E. (1999). *Söylem. Belirsizlik, Mücadele, Bilgi/Güç ve Refleksivite*. İstanbul: Paradigma Yayınları.
- Sobacı, M.Z., Miş, N. ve Köseoğlu, Ö. (2018). *Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı*, SETA Perspektif, 206.
- Spruyt, H. (2002). The Origins, Development, and Possible Decline of the Modern State. *Annual Review of Political Science*, 5 (1), 127–149.
- Strauss, E. (1961). *The Ruling Servants*. New York, NY: Praeger.
- Suleiman, E. N.(2003). *Dismantling the Democratic State*. Princeton: Princeton University Press.
- Svara, J.H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61, ss.177-183.
- Şahin, A. (2007). Türk-Kamu Yönetiminde Siyaset-Bürokrasi İlişkisi. *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*. M. A. Çukurçayır ve G. Gökçe (Editörler), s. 403-446. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Şaylan, G.(1983). Cumhuriyet Bürokrasisi. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, 2. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Şencan, H. (2006). Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun. *Yasama Dergisi*, 1, 96-128.

- Şener, E. (2019). Gömülü Teori Yaklaşımının Yönetim Araştırmalarında Kullanımı. *Nitelik Sosyal Bilimler*, 1(1), ss.22-47.
- Şengül, R. (2005). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini “Camdan Eve” Dönüştürür mü?. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 60(3), 215-234.
- Şengül, R. (2009). Fransa’da Siyaset ile Yönetim Arasındaki Kavşakta Bir Kurum: Bakanlık Kabinesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23, 195-200.
- Şengül, R. (2013). Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakülte Dergisi*, 18(3), 71-88.
- Şengül, R. ve Çetinkaya, N. İ. (2012). Kamu Yönetiminin Değişim Sürecinde Yönetimsel Demokrasi. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 4 (2) , 51-60 .
- Tanör, B. (2016). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)* (26. Baskı). Ankara: Yapı Kredi Yayınları.
- Targonski, R. (2002). *Ana Hatları ile ABD Devlet Yapısı*, <https://usa.usembassy.de/etexts/turkish/oagt.pdf> (E.T. 06.03.2021).
- Tataroğlu, M. (2006). Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(1), 91-119.
- Tataroğlu, M. (2020). Cumhuriyetten Günümüze Türk Bürokrasisi, *Dünden Bugüne Türkiye’nin Toplumsal Yapısı*. Mehmet Zencirkıran (Editör). (2. Baskı) .ss. 281-308 Bursa: Bora Yayıncılık.
- Tataroğlu, M. (2016). Yürütmede Etkinlik Bakımından Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5(1), 74-97.
- Taylor, F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York, NY: Harper and Brothers.

- The Constitution of the United States of America (1787).
https://www.senate.gov/civics/resources/pdf/US_Constitution-Senate_Publication_103-21.pdf (E.T. 26.04.2022).
- The Constitution of the Republic of Chile (1980).
<http://hrlibrary.umn.edu/research/chile-constitution.pdf> (E.T. 26.04.2022).
- The Constitution of the Republic of Korea (1987).
<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/67127/98324/F2042155478/KOR67127%20English.pdf> (E.T. 26.04.2022).
- Thomas, G. M. and Meyer, J. W. (1984). The Expansion of the State. *Annual Review of Sociology*, 10 (1), 461–482.
- Tilly, C.(1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital and European States, AD 990–1992*. Oxford: Basil Blackwell.
- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer M. A. (2007). *Yönetim Bilimi* (7. Baskı). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tosun, G.E. ve Tosun, T. (1999). *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*. İstanbul: Alfa Yayınevi.
- Türe, İ. (2016). Başkanlık Sisteminde Yürütme Organının Gücü: ABD, Arjantin ve Brezilya. *Researcher Social Science Studies*, 4(7), 54-73.
- Turan, A. M. (2018). Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7(3), ss.42-91.
- Tutum, C. (1976). Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(4), 9-32.
- Türkdamar, A. (2020). Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 198, ss. 36-40.
- Ulusal Ekonomik Danışma Konseyi Yasası.
<https://www.neac.go.kr/en/neacIntroInstall.do> (E.T. 10.03.2021).

- Ulusal Birleşme Danışma Konseyi Yasası,
http://17nuac.pa.go.kr/english/main_en.jsp (E.T. 10.03.2021).
- Uygun, O. (1996). *Türkiye’de Demokrasi ve İnsan Hakları*. Ankara: İHDE Yayınları.
- Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 10 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 30474). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>
- Waldo, D. (1968). Scope of the Theory of Public Administration. *In Theory and Practice of Public Administration*. In J. Charlesworth (Editor), p. 1-26. Philadelphia, PA: American Academy of Political and Social Science.
- Waldo, D. (1992). *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato (5th Edition), CA: Chandler and Sharp.
- Walker, L.(1989). Woodrow Wilson, Progressive Reform, and Public Administration. *Political Science Quarterly*, 104(3). 509–25.
- Wang, Y. (2021). State-in-Society 2.0: Toward Fourth-Generation Theories of the State. *Comparative Politics*, 54(1), 175-198.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. New York: Bedminster Press.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organizations*. (Çev. A. M. Henderson and T. Parsons). Newyork: The Free Press.
- Wei, Li (1994). *The Role of the Mishu (Staff) Institution in Chinese Politics*. Doctor of Philosophy at the Massachusetts Institute of Technology.
- West, F. W. (1995). *Controlling the Bureaucracy*. England: M. E. Sharpe.
- White, M. D. and Marsh, E. E. (2006). Content Analysis: A Flexible Methodology. *Library Trends*, 55(1), 22-45.
- Wilensky, H.L. (1967). *Organizational Intelligence*. New York: Basic Books.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.

- Wilson, J.W. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Wittfogel, K. (1957). *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Woo, Y. (2018). Capacity Building of SEGEPLAN as a National Strategic Planning Authority. *2017/2018 Knowledge Sharing Program with Guatemala: Improving Linkage between Public Policy and Budget Planning Cycle*, Government Publications Registration Number 11-1051000-000828-01, 66-131.
- Wood, B.D. and Waterman, R.W. (1993). The Dynamics of Political-Bureaucratic Adaptation. *American Journal of Political Science*, 37(2), pp. 497-528.
- Viroli, M. (1992). *From Politics to Reason of State: The Acquisition and Transformation of the Language of Politics 1250–1600*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yalçındağ, S. (1970). Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 5, 20-57.
- Yavuz, B. ve Bülbül, M. (2012). Çift Meclis Sistemi ve Türkiye. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16(1), 217-260.
- Yayman, H. (2016). *Türkiye’de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Yazıcı, S. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Toplumsal Algısının Bazı Değişkenlere Göre İncelenmesi. *Turkish Studies*, 13(14), ss.233-252.
- Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2021). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. (12. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yılmaz, A. ve Güler, T. (2016). AK Parti Hükümetleri Döneminde Siyaset ve Bürokrasi Arasındaki Güç Mücadelesinin Devlet Planlama Teşkilatı

Üzerinden Okunması. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 14(2), 294-316.

Zhang Y. ve Wildemuth B. M. (2009). Qualitative Analysis of Content, *In Applications of Social Research Methods to Questions in Information and Library*. B. Wildemuth (Editor). p.1-12. Portland: Book News.

Zürcher, E. J. (2019). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi* (4. Baskı), İstanbul: İletişim Yayınları.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. Resmi Gazete Tarihi: 29.6.2012. Sayısı: 28338.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>. (Erişim Tarihi 15.05.2022).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Resmi Gazete Tarihi: 24.12.2003. Sayısı: 25326.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. Resmi Gazete Tarihi:24.10.2003. Sayısı: 25269.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. Resmi Gazete Tarihi: 8.6.2004. Sayı: 25486.

E-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. Resmi Gazete Tarihi: 3.09.2016. Sayı: 29820.

5678 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. Resmi Gazete Tarihi: 16.06.2007. Sayı: 26554.

6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. Resmi Gazete Tarihi: 11.02.2017. Sayı: 29976.

15339 sayılı Ulusal Bilim ve Teknoloji Danışma Konseyi Yasası. https://www.pacst.go.kr/jsp/eng/contents/info_introduction.jsp (E.T. 10.03.2021).

12224 sayılı Ulusal Güvenlik Konseyi Yasası,
https://elaw.klri.re.kr/kor_service/lawView.do?hseq=32098&lang=ENG (E.T. 10. 03.2021).

447 Sıra Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi, “<http://www.tbmm.gov.tr> (E.T. 23.04.2021).

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Resmi Gazete Tarihi: 10.07.2018. Sayı: 30474.

9 Ekim 2018 Tarih ve 30560 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 2018/196 Numaralı Karar, resmigazete.gov.tr (E.T. 12.10.2021).

6 Şubat 2021 tarih ve 31387 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2021/101 Numaralı Karar, resmigazete.gov.tr (E.T. 12.10.2021).

18 Aralık 2021 Tarih ve 31693 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 2021/591 Numaralı Karar, resmigazete.gov.tr (E.T. 12.10.2021).

18 Aralık 2021 Tarih ve 31693 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 2021/ 592 Numaralı Karar. resmigazete.gov.tr (E.T. 12.10.2021).

18 Aralık 2021 Tarih ve 31693 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 2021/ 594 Numaralı Karar. resmigazete.gov.tr (E.T. 12.10.2021).

18 Aralık 2021 Tarih ve 31693 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 2021/ 595 Numaralı Karar. resmigazete.gov.tr (E.T. 12.10.2021).

İnternet Kaynakları

URL 1: www.britannica.com (E.T. 03.09.2021).

URL 2: <https://www.whitehouse.gov> (E.T. 03.09.2021).

URL 3: <https://www.whitehouse.gov/cea/> (E.T. 03.09.2021).

URL 4: <https://www.whitehouse.gov/ceq/>, (E.T. 03.09.2021).

URL 5: <https://www.whitehouse.gov/dpc/> (E.T. 03.09.2021).

URL 6: <https://www.whitehouse.gov/nec/> (E.T. 03.09.2021).

- URL 7: <https://www.whitehouse.gov/ope/> (E.T. 03.09.2021).
- URL 8: <https://www.gob.cl/en/> (E.T. 03.09.2021).
- URL 9: consejomodernizacion.cl (E.T. 03.09.2021).
- URL 10: consejoanticorrupcion.cl (E.T. 03.09.2021).
- URL 11: cndu.gob.cl (E.T. 03.09.2021).
- URL 12: <https://www.korea.net/> (E.T. 03.09.2021).
- URL 13: <https://www.pacst.go.kr> (E.T. 03.09.2021).
- URL 14: <https://www.neac.go.kr/> (E.T. 03.09.2021).
- URL 15: <https://www.puac.go.kr/> (E.T. 03.09.2021).
- URL 16: www.pmo.go.kr (E.T. 03.09.2021).
- URL 17: <https://www.opm.go.kr/en/government/branch.do> (E.T. 03.09.2021).
- URL 18: <https://www.tccb.gov.tr/> (E.T. 03.09.2021).

EK-1. MÜLAKAT SORULARI

1. Politika Kurullarının oluşturulmasının amacı, kamu politikası sürecindeki rolü ve kurullar tarafından yapılan önerilerin Cumhurbaşkanı tarafından alınan kararlar üzerindeki etkisi nedir?
2. Politika Kurullarının işleyişi nasıl? Bu kurullar toplantı gündemini neye göre belirliyor/ hangi kriterlere göre oluşturuluyor? Standartlaşmış bir programları var mıdır?
3. Politika Kurulları Cumhurbaşkanı için bürokrasi dışında bir bilgi kaynağı oluşturuyor mu? Kurulların yürütmenin güçlendirilmesine, hükümetin kamu politikalarının başarısına/uygulanmasına, siyasi istikrarı oluşturmaya katkısı, etkisi nasıl ortaya çıkmaktadır? (Wei Li, 1994).
4. Politika kurul üyelerinin çeşitli sektörlerden (kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum) gelmesi ve üyelerin sivil toplumla etkileşimde olması yönetimde demokratik meşruiyete etki eden temel bir faktör müdür? Kurul üyeleri sivil toplumla nasıl ilişki kurmaktadır ve sivil toplumun taleplerini yönetime ne düzeyde aktarmaktadır? Bir bütün olarak kurullar devlet ve toplum arasında demokratik bir bağ kurabiliyor mu? (1 sayılı CBK).
5. Başkanın bilgi kaynağını oluşturan Politika Kurulları ile siyaset bürokrasiyi kontrol edebiliyor mu? Politika Kurulları bürokratik mekanizmanın yetersizlikleri durumunda alternatif çözümler üretebilme niteliğine sahip midir? (Mavanyisi, 2002).
6. Kamu politikası sürecinde politikanın değerlendirme ve geri bildirim aşamasında Politika Kurullarının rolü ve işlevi nasıl ortaya çıkmaktadır? (1 Sayılı CBK/22. Md-Karatepe ve Altunok, 2019).
7. Politika Kurulları ile bakanlar arasında nasıl bir ilişki mevcuttur? Çok yönlü görev ve yetki nedeniyle kurullar ve bakanlıklar arasında ya da kurulların kendi

arasında yetki ve görev çatışması söz konusu mudur? Uygulamada Politika Kurulları ile bakanların rolü mevzuatta belirtildiği kadar net midir? (Arana, 2012).

