



|                                |                  |                                |            |
|--------------------------------|------------------|--------------------------------|------------|
| <b>Article Type</b>            | Research Article | <i>Accepted / Makale Kabul</i> | 28.12.2019 |
| <i>Received / Makale Geliş</i> | 09.11.2019       | <i>Published / Yayınlanma</i>  | 30.12.2019 |

**YENİ HÜKÜMET SİSTEMİNDE CUMHURBAŞKANININ SÖYLEMLERİNİN  
BÜROKRASI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ\***

**THE IMPACT OF PRESIDENTIAL SPEECHES ON THE BUREAUCRACY IN THE  
NEW SYSTEM**

**Prof. Dr. Ferit İZCİ**

Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü,  
Van / TÜRKİYE, ORCID: 0000-0001-6383-1280

**Dr. Öğr. Üyesi Yıldız ATMACA**

Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü,  
Van / TÜRKİYE, ORCID: 0000-0001-6345-4745



**Doi Number:** <http://dx.doi.org/10.26450/jshsr.1698>

**Reference:** İzci, F. & Atmaca, Y. (2019). Yeni hükümet sisteminde cumhurbaşkanının söylemlerinin bürokrasi üzerindeki etkisi. *Journal of Social and Humanities Sciences Research*, 6(48), 4522-4533.

**ÖZET**

Kamu yönetiminin en önemli sorunlarından bir tanesi bürokrasinin güç isteğiyle birlikte siyasal iktidar karşısındaki konum elde etme mücadelesidir. Demokratik sistemlerde, siyasal iktidarın emrinde olmakla birlikte iktidarın önemli bir aracı konumunda olan bürokrasi yeri geldiğinde bilgi sahipliği ve uzmanlık güçlerini kullanarak siyasal iktidarı etkisi altına almaya çalışmıştır. Siyasal iktidar üzerinde vesayet kurma eğiliminde bulunmuştur. Siyasal iktidarın meşru otoriteyi temsil etmesi ve bütçe kontrolünün kendisinde olması bürokrasi kontrol altına almak için yeterli olmamaktadır. Bu konuda farklı yol ve yöntemler denenmiş olsa bile ciddi sonuçlar alınamamıştır. Ancak, yürütmenin güçlü olduğu başkanlık sistemlerinde bürokrasinin yönetsel kontrolü diğer sistemlere göre daha kolaydır. Türkiye’de de, parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte, son zamanlarda bürokrasinin kendi alanına çekildiği, siyasal iktidarın karar ve politikaları doğrultusunda davranmaya başladığı görülmektedir. Bunda yeni sistemin ve Cumhurbaşkanının güçlü siyasal liderlik özelliklerinin oldukça etkili olduğu söylenebilir. Çünkü Cumhurbaşkanının her resmi açıklamasından sonra, bürokraside yeni kararların alındığı ve ciddi değişimlerin yaşandığına tanıklık etmekteyiz. Bu sebeple, Cumhurbaşkanının söylemlerinin bürokrasi üzerindeki etkilerini analiz etmek ve yer yer başka ülke örnekleri ile karşılaştırmalar yaparak yeni bir durum tespitinde bulunmak çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Bürokrasi Siyaset İlişkisi, Bürokrasinin Kontrolü, Cumhurbaşkanlığı Sistemi

**ABSTRACT**

One of the most important problems of public administration is the struggle of the bureaucracy to obtain a position against political power with the desire of power. In democratic systems, bureaucracy, which is under the command of political power, which is an important tool of power, has tried to influence the political power by using its strength of knowledge ownership and expertise when it is necessary. It has been found to tend to establish guardianship over political power. To represent the legitimate authority of political power and be in control of the budget itself is not enough to get the bureaucracy under control. Even though different methods and methods have been tried, serious results have not been achieved. However, in the presidential systems where the executive is strong, the bureaucracy is more than the managerially controllable systems. By the transition from the parliamentary system to the presidential system in Turkey, it appears that the bureaucracy has recently begun to act in the direction of the decisions and policies of political power which are drawn to its field. It can be said that the strong political leadership specialities of the President are very effective in this. Because after every official speech of the President we are witnessing new decisions taken in the bureaucracy and serious changes taking place. Therefore, analyzing the effects of the President's speeches on the bureaucracy and comparing them with the examples of other countries makes up the main objective of the study.

**Keywords:** Bureaucracy Political Relation, Bureaucracy Control, Presidency System

<sup>1</sup> Bu Çalışma, 7-9 Nisan 2018 tarihleri arasında Antalya’da yapılan Uluslararası İnsan ve Toplum Bilimleri Sempozyumu’nda sunulan “Bürokrasiyi Kontrol Etmek: Yeni Sistemde Cumhurbaşkanı’nun Söylemlerinin Bürokrasi Üzerindeki” isimli bildirinin geliştirilmiş halidir.

## 1. GİRİŞ

Yürütmenin önemli bir aracı olarak öngörülen bürokrasi, konumu ve varlık sebebi olarak siyasal iktidarın emrinde olan ve hükümetin icraatlarını gerçekleştiren önemli bir araç vasfını görmektedir. Siyaset ile bürokrasi arasındaki ayrıma ilk dikkat çeken isim 1887 yılında yazmış olduğu “İdarenin İncelenmesi” (The Study of Administration) isimli çalışmasıyla Woodrow Wilson’dur. Wilson, (1887: 209-210); İdarenin bir iş alanı olduğunu ve siyasetteki çekişmelerden uzak durduğunu belirtmektedir. Ancak idarenin siyasi alanın bir parçası olduğuna da ayrıca dikkat çekmektedir. Siyasi meseleler ile idari meselelerin birbirinden farklı olduğunu söylemektedir. Siyasetin idareye bazı işler yapması için görevler vermiş olmasının makamlarının oynatılmasına izin verilmesi anlamına gelmemesi gerektiğini ileri sürmektedir. Siyaset büyük ve evrensel; idare ise devletin küçük işlerdeki faaliyeti ile ilgilidir. Bu durumu da siyasetin devlet adamının idarenin ise teknik memurun işi olduğuna bir delil olarak göstermektedir.

Wilson’un bu söylemi bürokrasinin tarafsızlığına ve kamu hizmetlerinin daha etkin ve rasyonel biçimde yapılması hususundaki uzmanlığına vurgu yapmaktadır. Ancak, parlamenter sistemlerde bürokrasiyi siyasal iktidardan ayrı ve tarafsız düşünmek mümkün değildir. Belki de siyaset ve bürokrasiyi bir bütünün parçaları olarak düşünmek gerekir. Bürokrasinin idari rolü olduğu kadar siyasi rolü de vardır, bürokratlar genel olarak yönetim ve siyaset yapma sürecinin dâhili bir unsurudur. Bürokrat ve siyasetçi ilişkisi hiyerarşik olmaktan ziyade akılcı, tamamlayıcı, interaktif ve iç içe girmiş biçimdedir. Siyasetçi ve bürokratlar iş birliği içinde çalışmak durumundadır. Aralarındaki ilişki düşmanca değil, etkin ve verimli bir idareyi ve yönetimi geliştirmek yönünde dayanışma içinde olmalıdır (Eryılmaz, 2008: 94-96). Waldo, (1948: 138-140) kamu yönetiminin siyasetin içinde işleyen bir süreç olarak ele alınmasının daha doğru bir yaklaşım olacağını iddia eder. Ona göre siyaset ve yönetim arasındaki sorunlar profesyonel bir bakış açısıyla çözümlenebilir. Burada kamu yönetimini sert bir paradigma ya da doktrin olarak düşünmemek, siyasetle birbirine bağlı değerler seti olarak görmek gereklidir (Akbulut, 2009: 131). Çünkü siyaset ve yönetim arasında sert ve kesin bir sınır koymak imkânsızdır. Yöneticiler işlerin denge içerisinde yürümesi için vardır. Diğer bir deyişle herhangi bir durumda yöneticiler siyasetten ayrı olarak karar verme gücüne sahiptirler (Stivers, 2008: 54).

Waldo, hükümet işlevlerinin “siyaset” ve “yönetim” olarak ikiye ayrılması durumunu demokrasinin ruhuna uygun olarak bulmaktadır. Uygun olanı ise ayrılmış kuvvetler arasında rekabet değil, tam tersine işbirliği olarak görmektedir. Bu yüzden, halkın seçtiği siyasetçilerin kaygılarını ve değerlerini, dolayısıyla seçmenlerin kaygı ve değerlerini paylaşmayan, apolitik ve tarafsız bir uzmanlar kadrosu yoluyla halkın taleplerinin karşılanması, demokrasinin ruhuna aykırıdır (Özer, 2014: 15). Fakat uygulamada buna rastlamak neredeyse imkânsızdır. En gelişmiş ülkelerde bile iki kanat arasında çatışma ve mücadeleler görülmektedir. Çünkü siyasal iktidar bürokrasiyi kendi ideolojik çizgisine çekmeye çalışıp, kendi seçmenlerine daha farklı bir alan açmaya çalışırken, bürokrasi de konumundan kaynaklanan imkanları siyasal iktidara kaptırmamak ve onun karşısında daha çok güç kazanma arzusu içindedir. Bunun içindir ki, çoğu zaman siyaset üzerinde bir vesayet kurarak, siyasal iktidara yön verme eğilimi içinde olur. Ancak konuya Türk kamu yönetimi açısından bakıldığında, bürokrasinin son dönemlerde yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanının söylemlerinin daha fazla etkisinde kaldığı ve cumhurbaşkanının eleştirdiği her konuda yasal düzenleme ve reform çalışmalarına girildiğine tanıklık edilmektedir. Bu çalışmada, parlamenter sisteme göre bürokrasi üzerinde daha etkili olan başkanlık sisteminde, başkanın bazı beyanatlarının başta bürokrasi olmak üzere, diğer organlar üzerindeki etkilerini ortaya çıkarmak ve yer yer ABD örneği üzerinde karşılaştırmalı analizler yapılmaktadır. Çalışmada, Türkiye’de son üç yıl içerisinde (2017-2019) Cumhurbaşkanının söylemleri ve verdiği mesajlar doğrultusunda gerçekleştirilen bazı önemli idari kararlar hakkında bir değerlendirme yapılmıştır.

## 2. SİYASET-BÜROKRASİ (İRÂDE-İDARE) İLİŞKİSİNİ AÇIKLAMAYA YÖNELİK GÖRÜŞLER

John Stuart Mill’in “Her şeyin bürokrasi vasıtasıyla görüldüğü bir erde, O’nun gerçek manada muhalefet ettiği şeyler asla yapılamaz” sözü, siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkiyi açıklayan en net ifade olarak kabul edilmektedir. Siyaset-bürokrasi ilişkisi, çoğu zaman üzerinde tartışmalar yapıldığı ve bu konuda pek çok akademik araştırma ve analizin gerçekleştirildiği alanlardan biridir. Bürokratik yapılarda devamlılık olması nedeniyle bu kurumlarda ciddi anlamda bilgi birikimi vardır. Bürokratik bilgi uzmanlaşmayı da beraberinde getirerek, bu hal zamanla yapısal bir güce dönüşebiliyor.

Bürokratlar, bilginin uzmanlaşmaya dönüşmesiyle hızlı karar alabilme yetileri de gelişerek kendilerini ve yönettikleri bürokratik kurumları alternatifsiz bir konuma çekiyorlar. Bu bağlamda bürokratlar, daimi ve istikrarlı bir statünün avantajlarını yaşıyorlar. Bu yaşayış tarzı ve bürokratik alışkanlıklar, beraberinde bürokratik elit bir yapıyı da oluşturur. Başka bir ifadeyle bürokratik kurumlar, devletin oluşumu ve kuruluşundan bu tarafa ciddi anlamda kurum kültürü ve ideolojisiyle yoğrulup tartışılmaz bir yapıyı bünyelerine aktarmışlardır. Kendilerinden sonra gelecek bürokratlara bu ideoloji ve kurum kültürü aşılanıp, önceki kurumlarla ve bürokratik elite irtibatları sağlanarak profesyonelleşmektedirler. 1980 sonrasında gelişen yeni kamu yönetimi anlayışı ile özellikle ekonomik yapılı bürokratik kurumların, Bakanlıkların hiyerarşisi dışına çıkıp uzmanlık gücünü kullanarak özerk bir şekilde örgütlenebilmesi, bürokratik kurumlara yeni bir güç kazandırmıştır. Planlama, bütçeleme, projelendirme, örgütlenme ve denetleme gibi teknik fonksiyonları bünyelerinde barındırmaları, bürokratik kurumlara meşruiyet temelli bir güç katmaktadır. Bu gibi temel argümanlar, bürokratik kurumları güçlendirip bürokratik oligarşinin oluşmasına ve devlet düzeneği içerisinde ciddi anlamda güç sahibi haline gelmesine neden olmaktadır (Koplay, 2010: 2).

Bürokrasinin freni olarak görülen ve kendine bu misyonu yükleyen veya yükletilen siyaset kurumu, meşruiyetini anayasalardan aldığı için kendine üst bir kurumsal kimlik atfeder. Bu ekseninde bürokrasinin üstü olarak kendilerini konumlandırırlar. Siyaset kurumu, bürokratların kullanımı için gerekli olan bütçeyi dağıtma yetkisine sahip olmaları ve kendilerini halk adına temsili kurum niteliğinde görmeleri nedeniyle bürokrasi karşısında ciddi anlamda bir güç kazanmaktadır.

Söz konusu iki yapının çok içiçe olması ve uygulamada çoğu zaman çatışma ve sorunların yaşanmasına neden olmalarından dolayı, bu aktörler arasındaki ilişki ve sorunlara yönelik farklı yaklaşım ve çözüm önerileri geliştirilmiştir. Bu alanda geliştirilen yaklaşımları üç temel başlık altına ele almak mümkündür.

*Birincisi*, temelini Woodrow Wilson'un yönetim ile siyasetin ayrışması gerektiği düşüncesinden alan "siyaset-bürokrasi zıtlaşması"dır. Wilson'a göre, siyaset ve yönetimin alanları birbirinden farklıdır. Yönetim/bürokrasi ancak siyasete idari konularda yardımcı olabilir. Çünkü siyasetin ilgilendiği alan oldukça geniştir ve tüm ülke meselesidir. Ancak idarenin konuları daha dar ve daha özel alanlarla ilgilidir. Bu yaklaşım, teori ve pratikte siyasal iktidarla bürokrasinin birbirinden ayrı olması gerektiğini ileri sürerek, bürokraside politikadan uzak, politik bağlantı ve çıkarları olmayan kamu görevlilerinin olması gerektiğini ileri sürmektedir (Uwizeyimana, 2013: 166). Siyasal iktidar, amaç ve politikalar belirler, bürokrasiye düşen iş ise belirlenen amaç ve politikalar doğrultusunda tarafsız bir biçimde işini en verimli şekilde yapmaktır.

Kamu yönetimi yazınında uzun süre genel kabul gören bu yaklaşıma Frank Goodnow'un da önemli katkısı olmuştur. Goodnow, 1900 yılında Siyaset ve Yönetim (Politics and Administration) adlı kitabında siyaset ile yönetimin kesin bir biçimde ayrılması gerektiğini savunarak, siyasetin kamusal taleplerin açıklanması yolu olduğu, yönetimin ise bu isteklerin yürütülmesinden sorumlu olduğunu belirtmektedir (Ergun, 2003: 610). Tarafsız ve siyasi ideolojiden uzak bir bürokrasi ve idari işleyişin gerekliliği herkesçe arzulanan bir durum olduğundan, bu yaklaşım geçerliliğini her zaman korumaktadır.

*İkinci yaklaşım ise*, Clifford Dwight Waldo'nun fikirlerine dayanan "siyaset ve yönetimin/bürokrasinin birleştirilmesi" yaklaşımıdır. Waldo'ya göre bürokrasi modern devletin ortaya çıkmasında zorunlu bir araçtır ve bu niteliği günümüzde de sürmektedir. Demokrasi ve bürokrasi arasındaki karşıtlık, siyaset-yönetim ayrımıyla birlikte, Waldo için belki de kamu yönetiminin en temel çatışma alanlarından biridir. Waldo'ya göre demokrasi ve bürokrasi 20. yüzyılı şekillendiren iki ana güçtür. Bu iki güç kimi zaman birbirlerine koşut olarak hareket etmekte ve birbirini güçlendirmekte, ama bazen de karşı karşıya gelmekte ve kaosa yol açmaktadır. "Demokratik bir toplumda otoriteyi meşru kılacak tek şey yine demokrasinin kendisidir" (Waldo, 1980:61). Waldo, siyaset-yönetim ayrımını, klasik yaklaşımın "gerçek demokrasi" ve "gerçek verimlilik" arasında uzlaşmayı sağlamak amacıyla ortaya koyduğu ana çözüm ve temel tez olarak tanımlar. Bu teze göre devlet yönetiminde iki temel işlev vardır; karar verme ve yürütme-siyaset ve yönetim. Ne yapılacağına siyaset karar vermeli ve bu kararlar yönetim tarafından uygulanmalıdır (Atalay, 2008: 154).

Waldo, klasik yaklaşımçıların, siyaset ve yönetim ayrılığıyla aynı zamanda "değer" sorununa da bir çözüm getirmeyi amaçladıklarını düşünmektedir. Siyaset değerleri belirleyecek ve bunları yönetimin ulaşması gereken amaçlar olarak ortaya koyacaktır. Bu tür bir kamu yönetimi anlayışı, Waldo'ya göre,

demokrasi idealine terstir. Waldo'nun önerisi ise ayrılmış kuvvetler arasında rekabet değil, aksine işbirliği olması gerektiği yönündedir. Görüleceği üzere Waldo, yönetimin siyasetten ayrı tutulması gerektiği düşüncesine katılmamakta, böyle bir ayrımın devlet işlevleri arasında rekabeti doğuracağını söylemekte ama bunun yerine yönetim/bürokrasi ve siyaset arasında sadece daha iyi bir işbirliği önermektedir (Atalay, 2008: 161). Yani, siyasal iktidarı karar alma ve politika belirleme konularında bürokrasinin uzmanlık bilgisinden ve deneyiminden yararlanacak, bürokrasi de alınan kararların en iyi biçimde yerine getirilmesinde sorumlu olacaktır. Siyaset toplumsal sorunların çözümünü amaçlarken, bürokrasi de siyasal iktidara destek görevi görecektir. İkisi birbirinden ayrılmaz ve birbirini tamamlayan bir bütünün parçalarıdır.

Bu konudaki *üçüncü yaklaşım* ise 20. yüzyılın sonlarında gündeme gelmesiyle diğer iki yaklaşıma göre çok daha yeni olarak nitelendirilebilecek depolitize devlet anlayışı çerçevesinde üst kurullar şeklinde bir yapılanma ile idarenin, siyasi müdahalelerden uzak olacak, rasyonelliği ve verimliliği esas alacak, yönetilenleri keyfilikten koruyacak objektif ve tarafsız davranacak bir karaktere büründürülmesi anlayışıdır (Güler, 2016: 358). Bu amaçla siyasetçilerin, bürokratların sınırlı sorumluluğundan faydalanarak, yetkilerini herhangi bir biçimde kötüye kullanmaları ihtimaline karşı bir önlem amacıyla, aynı zamanda idaredeki verimliliği ve etkinliği sağlamak için üst düzey bürokratlar yetkilendirilmek istenir (Durgun, 2002: 85). Nitekim siyasetin, bazı uzmanlık ve teknik alanlar ile ekonomi yönetiminde etkisinin azaltılması üst kurullar şeklinde örgütlenmiş tarafsız bir bürokrasiyi gerektirir. Bilgi ve uzmanlık gibi işlevsel avantajlara sahip üst kurulların çeşitli ülkelerde farklı zamanlarda ortaya çıkışları ve bir takım yapısal farklılıklara sahip olması doğal olup, politik süreci öğrenme ve kurumsal uyarlanma gibi faktörler bunda etkili olmuştur. Diğer yandan devlet gelenekleri ve mevcut siyasal/kurumsal yapı da bu durumun dışında değildir.

İlk kez 1930'larda "bağımsız düzenleyici kuruluş" (independent regulatory agency) ismiyle ABD'de, 1970'lerde İngiltere ve Fransa'da kurulan bağımsız idari otoriteler, ülkemizde de 1981 de Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ile örgütlenmeye başlamıştır (Nohutçu, 2018:171). Bu kuruluşların temel özelliği, özerk olması ve siyasal iktidar ile mevcut bürokratik yapıya karşı bağımsız olmasıdır. Siyasetin uzmanlık isteyen alanlardan çekilmesi ve bürokrasinin de katı kural ve işleyişine tabi olmamaları, bu yapıların ayırt edici özellikleri arasında yer almaktadır.

### 3. YÜRÜTMENİN GÜÇLÜ OLDUĞU BAŞKANLIK SİSTEMİNDE BÜROKRASİNİN DURUMU

Demokratik toplumlar içinde geçerli olan olgulardan biri bürokrasinin siyasallaşmasıdır. Ancak, bürokrasinin siyasallaşması, iktidar şekillerine, yürütme erkinin kullanım biçimine veya rejimlere göre değişiklik göstermektedir. Otoriter ya da totaliter rejimlerde idarenin siyasallaşması söz konusu değildir. Çünkü komünist-nasyonel sosyalist ve faşist rejimlerde parti ile devlet birdir (Merikoski, 1971: 170). Bu rejimlerde bürokrasi-siyasal güç bütünleşmesi dolaysız ve kesindir. Ancak buna karşılık çok partili rejimlerde değişik bir devlet anlayışı egemendir, yani devletin her eylemi siyasidir. Dimack'ın ifadesiyle idare, ne kadar isterse istesin siyasetten arınması mümkün değildir (Güven, 1976: 54). Her biri bir başkasına kaynak sağlayan ya da diğerini sınırlandıran çok sayıda parçadan oluşmuş karmaşık bir mekanizma olarak devlet, birbiriyle ilişkili çeşitli fonksiyonların tek merkezden yönetildiği bir makine gibi çalışır (Poggi, 2001: 119). Dolayısıyla, devlet aygıtında, kamu politikalarının belirlenmesi ve kamu hizmetlerinin sunulmasında bürokrasi ve siyaset iç içe geçmiş durumdadır. Bürokrasi ve siyaset kurumu konjonktür gereği, bu meydana zamanla birbirlerine rakip olagelmıştır. Dönemler itibarıyla birbirine karşı gelerek yerine göre kuvvet, yerine göre de güç kullanmaktan bile çekinmemişlerdir.

Parlamente sistemlerde, gerek yürütmenin düalist bir yapıda olması ve gerekse çoğu zaman güçlü tek iktidarların olmaması gibi nedenlerden dolayı, bürokrasinin siyasal iktidar tarafından denetimi zorlaşmaktadır. Özellikle siyasal iktidarların sık sık el değiştirmesi, her iktidarın bürokrasiyi kontrol altına almak ve de bürokraside daha fazla taraftara sahip olmak düşüncesinden dolayı, bürokratik makamların cazibesi artmaktadır. Merikoski, "idarenin siyasallaşması" adlı çalışmasında siyasal atamaların sebeplerini: parti üyesini ya da parti sempatanını mükâfatlandırmak, resmi mesai dışında

parti faaliyetlerine aktif olarak katılabilecek bir kimsenin böyle bir mevkie getirilme avantajını elde etmek, parti vasıtasıyla bir kadroya getirilen bir kimsenin duyması gereken şükran borcundan yararlanmak, böylelikle kişinin getirildiği mevkiin imkânlarını parti için seferber etmesini sağlayabilmek, parti çevresinde rahatsız edici kabul edilen kişilerden kurtulmak için bunlara cazip



makamlar teklif etmek ve o çevreden uzaklaşmasını sağlamak ile genç, enerjik ve iddialı kimseleri parti saflarına çekmek, onlardan parti çalışmalarında yararlanmak olarak sıralamaktadır (Merikoski, 1971: 170-171).

Mouzelus, bürokratin tarafsızlık, uzmanlık bilgisi ve üstlerine itaat özelliklerine sahip olduğuna işaret etmekle beraber, görevinin yukarıdan gelen emirleri uygulamak olduğunu belirtmiştir. Buna karşılık siyasi liderlerin seçimle geldikleri için oy kazanmaya yönelik mücadele ettiklerine vurgu yapmıştır (Mouzelus, 2001: 35). Siyasetçi, halk tarafından seçildiği ve halkın siyasi tercihlerini temsil ettiği için belirgin bir güce ve üstünlüğe sahiptir. Wrone (2001: 314), başkanın seçmenler gözünde politik hedefleri açısından rasyonel bir aktör olduğunu ileri sürer. Başkanın asıl gücü de bu konumundan kaynaklanmaktadır. Bu güce dayanarak Başkan, bürokrasi üzerinde sınırsız yetkiye sahip olduğunu ve yönetimin işleyişine çeşitli düzeylerde müdahale edebileceği düşüncesini taşımaktadır. Ancak, bizdeki Cumhurbaşkanlığı sisteminde, başkanın aynı zamanda siyasi parti lideri de olması, bu tespitle örtüşmemektedir. Çünkü Başkan burada taraftır. Durum böyle olunca, her iktidar değişikliğinde bürokrasi ile siyasi iktidar/iktidarlar arasında çok ciddi çatışma ve çekişmeler yaşanabilmektedir. Bir de buna belli bir ideolojiyi dâhil ettiğimizde, bürokrasinin kontrolü oldukça zorlaşmaktadır. Özellikle ülkemizde, son dönemlere kadar, bürokrasi kendisini devletin gerçek sahibi ve resmi ideolojinin koruyucusu olarak görmüş ve çoğu zaman siyasi iktidar üstünde bir vesayet denetimi tesis etmiştir. Bunda yürütme erkinin, özellikle yasama organının gölgesinde kalmasının çok büyük etkisi olmuştur. Oysa ABD gibi başkanlık sistemini başarılı bir biçimde uygulayan ülkelerde kayırma (spolis) sisteme rağmen, bürokrasinin yürütme yani Başkana bağlı çalıştığı ve Başkanın bürokrasiyi kontrol etmede çok etkili bir güce sahip olduğu görülmektedir. Yeni sistemimizin, farklı bir avantajı, başkanın partisinin mecliste çoğunlukta olması ve çıkarılacak olan yasalarda kamuoyunun taleplerinin dikkate alınması gerektiği konusundaki inançtır. Zira icraatlar ile kamunun talepleri çelişirse, bir sonraki seçimlerde iktidarın kaybetme olasılığı yüksek olur. Bu nedenle başkanlar, kamuoyunun tepkisini öncelikli olarak göz önünde bulundurmaktadır.

#### **4. BÜROKRASİYİ ETKİLEME ARACI OLARAK BAŞKANIN POLİTİK SÖYLEM VE MESAJLARI**

Siyaset ve yönetim bilimcilerin bir kısmı, siyasetin bürokrasi üzerindeki kontrolünü, siyasetin demokratik meşruluğunun bir gereği olarak görmektedirler. Redford (1969:162)'a göre, Başkan ve kongre üyeleri gibi kamu çalışanlarının/bürokratların da atamayla işbaşına gelmesi, seçilen iradenin bir sonucudur. Bürokrasinin iktidarın karar ve politikalarının uygulanmasındaki tutarlılığı, buradaki demokratik meşruluğunun bir sonucudur. Bu yüzden başkan, meşru temsiliyet yetkisi ve bütçenin kontrolü gibi bürokrasiyi kontrol altında tutmayı da kamu politikalarının hedeflerine ulaşmasındaki en önemli araç olarak görmektedir.

Temsiliyet ve ileri demokrasi teorisi, başkanlık sisteminin bürokratik yapıyı kontrol altında tutmasını kolaylaştırmaktadır. Demokraside, cumhurbaşkanları kendi politikalarının uygulanmasını garantilemek için, halkın iradesini temsil ettiği gerekçesiyle, yine halkın yararına bürokrasiyi etki altına almalıdır. Hem temsiliyet yetkisi hem de atama, görevden alma, bütçeler veya yeniden yapılanmalar/reform yetkisi gibi resmi araçları kullanan başkanlar, politik söylemleriyle de bürokrasiyi etkilemeye çalışmaktadır. Politik demeçler, liderlik özelliklerine sahip bir başkanın bürokrasiyi kontrol altına almada kullandığı etkili silahlardan biridir (Wood and Waterman, 1993:511).

Siyaset bilimciler, güçlü başkanların olduğu sitemlerde, başkanın bürokrasiyi kontrol etmek için değişik araçları kullandığını düşünürler. Ancak bu konuda pek çalışma yapılmamış ve konu bilimsel olarak irdelenmemiştir. Bu konudaki önemli çalışmalardan biri University of North Texas Siyaset Bilimi Bölümü öğretim elemanlarından Matthew Eshbaugh-Soha'nın yaptığı "The Impact of Presidential Speeches on the Bureaucracy" isimli çalışmadır. Adı geçen çalışmada, başkanın politik söylemlerinin bürokrasiyi nasıl etkilediğini, özellikle, Adalet Bakanlığı Sivil Haklar Bölümü tarafından yönetilen sivil haklarla ilgili ceza davalarının sayısı üzerinde olumlu ve olumsuz konuşmaların etkilerini incelemektedir.

Başkanlık sisteminde, başkanlar iç ve dış politika ile ilgili önemli konularda konuşurlarken, bu açıklamalarının amaçlarından biri de genellikle, bu politikalar konusunda bürokrasiyi etkilemek ve politikaların uygulanması konusunda bürokrasi üzerindeki kontrolü sağlamaktır. Kendi politik tercihleri konusunda bürokrasiyi bilgilendirmek, kamu politikalarının uygulanabilirliği konusunda alan açmak

veya uygulama ile ilgili bazı endişeleri dile getirmede başkanın yaptığı ilk iş basına demeç vermektir (Shull ve Garland,1995: 56). Bazen, belli alanlarla ilgili düzenleme yapma gücünü yakalamak için toplumu isteklendirir ve toplumun taleplerine uygun olan politikaların yapılması ve uygulanması konusunda da bürokrasiyi mecbur bırakır. Bürokrasi böyle bir durumda sorumluluktan kaçamaz ve engel çıkaramaz. Çünkü bunun bir an önce yapılmasını bekleyen bir toplum var ve yapılmadığı takdirde oklar bürokrasiye çevrilecektir. Bu amaçla konuşma, sinyalizasyon bilgisinin etkili bir aracıdır. Ancak bu şekilde başkanın söylemleri, gittikçe genişleyen, adeta fedaratif bir yapı özelliğine bürünen bürokrasinin birden çok katmanına etkili bir şekilde nüfuz edebilir. Böyle bir durumda bürokrasinin farklı davranması düşünülemez. Zira bürokratik kurumlar için toplumda eleştirilerin hedefi haline gelmek, başkana bürokrasiye müdahale yollarını açmaktadır.

## 5. BÜROKRATLARIN BAŞKANIN MESAJLARINA CEVAP VERME ZORUNLULUĞU

Güçler ayrılığının en belirgin biçimde uygulandığı başkanlık sisteminde; Başkan/Cumhurbaşkanı'nın bürokratik atamaları yapma yetkisi, bütçe hazırlama yetkisi ve yasaların uygulanmasını sağlama gibi anayasal yetkiler, başkanın bürokrasiyi etkilemesine temel dayanak oluşturmaktadır (Eshbaugh-Soha, 2008: 118). Ancak bürokrasiyi etkilemek veya kontrol altında tutmak için bunlar yeterli değildir. Bürokratların bu mesajlara nasıl cevap vereceğini de önceden bilmesi ve tahmin etmesi gerekmektedir. Bunun için Başkan, tutarlı ve sağlam dayanakları olan konular seçmeli ve bunu etkin kodlarla hem topluma hem de bürokrasiye iletmelidir. Ayrıca, bürokrasiyi de cevap vermeye motive etmelidir. Meşruiyetini, seçilmiş olmaktan ve yürütmenin başı konumunda bulunuyor olmaktan dolayı alan başkanın, bürokrasinin ne yapması ve nasıl yapması gerektiği konusunda da yol gösterici olması gerekmektedir.

Politikanın önemli olması, bürokratların sorumluluklarının farkında olup, politikaların hazırlanması ve uygulanması konusunda gereken hassasiyeti göstermelerine bağlıdır. Cumhurbaşkanının politik bir kararın gerekliliği ve ciddiyetine verdiği önem, bürokratların başkanın politika tercihlerini bilmesi ve onlara cevap vermesi olasılığını artırır. Normalde, idari misyon gereği bürokratlar başkanın taleplerine cevap vermede rasyonel davranırlar, çünkü başkanın desteğini almadan, bürokratların bireysel hedeflerine ulaşmaları da pek mümkün değildir. Anayasal ayrıcalığı ile bağlantılı olarak, bir politikaya halkın dikkati ile ifade edilen başkanlık önderliği, kariyer bürokratlarının yönetim taleplerine cevap vermesini teşvik etmelidir.

Konunun bir diğer yönü de Cumhurbaşkanının önemli bulduğu alanlarla ilgili politik mesajlarını verirken, bu mesajları bürokrasi ile iletişim amaçlı da kullanması ve iletişimsizlik sorununu ortadan kaldırmasıdır. Yani Başkan, politika tercihlerini konuşmalarla ne kadar fazla ifade ederse, bürokratların bu konunun önemini anlaması ve liderliğe cevap verme gerekliliğine olan inançları artacaktır. Bu nedenle, cumhurbaşkanının politikalarla ilgili demeçleri, başkanın politik kaygılarını düzenli olarak dile getirmesi ve bunları kamuoyunun tartışmasına açması bürokratik faaliyetleri daha fazla etkileyecektir. Bürokrasinin, konunun ciddiyet ve önemini kavrayıp üzerine düşeni yapması konusunda daha fazla çaba içine sokacaktır.

Cumhurbaşkanı mesajlarını, bürokrasiyi olumlu ve motive edici biçimde verebileceği gibi olumsuz ve zorlayıcı yollarla da verebilmektedir. Başkanın pozitif mesajları, sınırlı zaman ve kaynaklara rağmen, bürokratların kariyer hedefleriyle örtüştüğü için çabucak karşılık bulmaktadır. Burada Başkan, bürokratların yapacağı veya yapması gereken işler konusunda desteğini tam göstermektedir. Bu destek, bürokratlar açısından konunun öncelikli olarak yapılması gerektiği inancını güçlendirir. Tabi verilen mesajların destekleyiciliği kadar, motive ediciliği de önemlidir. Mesajdaki motive edici özellik ne kadar fazla ise, bürokratların iş yapmadaki moral ve istek seviyeleri de yüksek olur. Bu nitelikli politik mesajlar karşısında, bürokratlar çalışanlarını etkili bir iletişim ve işbirliği kurarak, onları daha fazla ikna ve tatmin imkanı bulup gerekli adımları atma konusunda daha hızlı teşvik etme şansını bulurlar. Cumhurbaşkanının politik mesajlarındaki olumsuz sinyaller, idarenin yaptığı işi durdurması veya en azından politika odağını değiştirmesi için tasarlanmıştır (Eshbaugh-Soha, 2008:119). Bürokratlar, sırf anayasal yetkisi gereği cumhurbaşkanının olumsuz bir mesajını yapmak zorunda kalırsa, tepkisel bir davranış sergileyebilir. Böyle durumlarda, başkan bütçe silahını veya kurumun güç alanını daraltma kozunu kullanabilir. Başkanın misillemesinden duyulan korku, cumhurbaşkanına siyasette sabit bir avantaj sağladığından, bürokratlar kısa vadede cumhurbaşkanını memnun etmek için sert mesajlarına akıllıca cevaplar vererek, özerk konumlarını ve güçlerini kaybetmekten kendilerini kurtarabilirler.

Başkanın sert mesajları, bürokratik desteğin fazla olmadığı durumlarda işe yarar, onun dışında çok etkili olduğu söylenemez. Çünkü başarı tahakkümle değil, ikna ve işbirliği ile sağlanır.

Olumlu mesajlar, bir idari kurumun politika misyonunu değiştirmez; bürokratları aynı politika doğrultusunda daha çok çalışmaya zorlar. Böyle durumlarda, başkanın bürokratlar gözündeki değeri daha da artacağı için, negatif mesajlar vermenin bir fonksiyonelliği olmaz. Olumsuz mesajlar, bürokratik direnişi tetiklerse, mesajla elde edilmek istenen sonuç etkisiz olabilir. Cumhurbaşkanının bürokrasiyi etkilemesinin en etkili yolu; olumlu mesajlardan sonra bürokratların görevlerini kendi amaçları ve tercihleri ile tutarlı bir şekilde yerine getirdiklerine olan inançlarıdır. Bu nedenle, pozitif mesajlar bir kurumun çıktısını artıracak, negatif mesajlar ise kurumun faaliyetlerini olumsuz yansıyacaktır (Eshbaugh-Soha, 2008:120).

Bir kurum için beyanlarıyla ortak hedefler belirleyen başkanlar, politika hedeflerine ulaşmaya çalışırken, bürokratlarını yönlendirerek onların işini kolaylaştırabilirler. Talepler birbirleriyle çelişmediği sürece, başkanın bazı önceliklere dikkat çekmesi, bürokratların idari görevlerine odaklanmasına olanak tanımaktadır.

## 6. BÜROKRASİ-SİYASET İLİŞKİSİNİNİ TÜRKİYE VE ABD YÜRÜTME SİSTEMLERİ TEMELİNDE ANALİZİ

Araştırmalar, cumhurbaşkanlarının bürokrasiyi kontrol etmek için çeşitli yöntemler kullandığını göstermişlerdir; ancak, az sayıda çalışma, başkanlık konuşmalarının bürokratik çıktılar üzerindeki potansiyel etkisini araştırmıştır (istisnalar için bkz. Eshbaugh-Soha, 2008; Whitford ve Yates, 2003:996). Bürokrasi, kamu politikalarının uygulanmasında en önemli araçlardan birisidir. Gerek kamu politikaları ile ilgili yasal düzenlemelerin yapılması ve gerekse yasaların en rasyonel biçimde uygulanması konusunda, bürokrasiyi etkilemek ve kontrol altında tutmanın rolü büyüktür. Bu etkileme değişik biçimlerde olabilir. Ancak bunun et etkili yöntemlerinden biri başkanın konuşma ve demeçlerindeki mesajlardır. Cumhurbaşkanının politik mesajlarındaki pozitif sinyaller, bir kurumun misyonunu güçlendirir ve bürokratları, yaptıkları işlerin çoğunu yapmak için motive eder, bürokratik faaliyetleri artırır. Olumsuz mesaj ve sinyallerin ise bürokratik kurumların imajını negatif yönde etkilediği söylenebilir. Bir kurumun misyonuna katılmayan başkanlar ya hiç halka mesaj göndermeyebilir ya da bürokratik davranışı etkilemek için başka yollardan da yararlanabilirler. Gormley (1986: 611.), bürokrasi üzerindeki baskıcı araçların, seçici olarak kullanıldıklarında, sorunun kapsamını ve yoğunluğunu hedefleyerek en etkili olacakları kuramını ortaya koymaktadır.

Eshbaugh-Soha (2008)'nın, ABD'de 1964 yılında çıkarılan Sivil Haklar Yasası ve 1965 Oy Kullanma Hakkı Yasaları ilgili olarak, ABD başkanlarının (Ayrımcılık-İrkçılık-Oy Hakkı, Siyah-Beyaz, Medeni Haklar) hakların uygulanması ve ihlali konularında kamuoyuna yönelik verdikleri olumlu (pozitif) ve olumsuz (negatif) demeçlerinin ceza davalarına etkileri ile ilgili çalışmasında aşağıdaki Tablo 1'i elde etmiştir.

**Tablo 1.** ABD Başkanlarının Toplumaya Yönelik Demeçleri

| 1964 yılında çıkarılan SİVİL HAKLAR YASASI ve 1965 OY KULLANMA HAKKI YASASI ile ilgili ABD başkanlarının kamuoyuna yönelik (Ayrımcılık-İrkçılık-Oy Hakkı, Siyah-Beyaz, Medeni Haklar) olumlu ve olumsuz demeçlerinin ceza davalarına etkileri |                    |                 |                  |               |
|---|--------------------|-----------------|------------------|---------------|
| Başkanlar   | Yıllık Ortalamalar | Olumlu Mesajlar | Olumsuz Mesajlar | Ceza Davaları |
| Eisenhower  | 15.5               | 7.8(50.8)       | 1.5(9.7)         | 1.0           |
| Kennedy   | 41.0               | 32.7(79.7)      | 0.3 (0.7)        | 26.7          |
| Johnson   | 66.8               | 54.0 (80.6)     | 0.2 (0.2)        | 371.2         |
| Nixon   | 24.5               | 12.7 (51.8)     | 7.2 (29.3)       | 139.3         |
| Ford  | 14.0               | 2.0 (14.3)      | 11.0 (75.7)      | 74.0          |
| Carter  | 12.0               | 10.0 (83.3)     | 0.0 (0.0)        | 78.0          |
| Reagan  | 11.3               | 4.8 (42.5)      | 3.0 (26.5)       | 87.1          |
| Bush  | 16.0               | 4.8 (29.7)      | 5.3 (33.1)       | 70.8          |
| Clinton   | 24.0               | 10.6 (44.2)     | 0.3 (0.01)       | 73.6          |
| G. W. Bush  | 4.8                | 2.4 (50.0)      | 0.8 (16.7)       | 66.0          |

**Kaynak:** Annual Report of the Director, 1958–2005, Washington, DC: USGPO. (Alıntı: Eshbaugh-Soha, 2008:126).

Çalışmada, başkanların kamuya ve bürokrasiye yönelik yazılı veya sözlü mesajları ele alınmıştır. Başkanların pozitif demeç ve mesajlarındaki sinyaller, medeni haklar politikasını desteklerken, olumsuz demeçler ise, bu yasalarla ilgili politikalara yönelik olmuştur. 1964 tarihli Sivil Haklar Yasası'nın kabulünü destekleyen konuşmalar, 1965 tarihli Oy Hakları Yasası'nın yenilenmesi, tüm vatandaşların medeni haklarının sağlanması için daha fazla eylem yapılması gerektiğini veya fırsat eşitliğinin demokraside temel bir değer olduğunu iddia etmektedir (Eshbaugh-Soha, 2003; 451).

Veriler 1958-1960 yılları arasında Eisenhower ile başlayan ve 2005 George W. Bush ile biten dönemleri kapsamaktadır. Veriler incelendiğinde, yasaların eşit ve adil uygulanması ile ilgili en az demeç veren başkan Eisenhower ve George W. Bush'tur. Ancak Eisenhower döneminde açılan ceza davası sayısı 1.0'dır. Topluma yönelik olumlu mesajlar 50.8 iken, olumsuz mesajların sayısı 9.7. açılan dava sayısının az olması iki faktöre göre açıklanabilir. Başkanın liderlik özelliği ve olumlu demeçlerin fazla olması; diğeri ise, eşitlik, temel haklar, oy hakkı ve diğerk haklar konusunda vatandaşların bilinç seviyesinin düşük olmasıdır. George W. Bush, döneminde topluma yönelik verilen mesajların sayısı az olmasına rağmen, açılan dava sayısı 66 olmuştur. Bu da başkanın siyasi demeçlerinin toplum ve bürokratik kurumlar üzerinde fazla etkisinin olmadığını göstermektedir. Yine Tablo 1'e baktığımızda, en çok siyasi mesajlar veren başkanın Lyndon Johnson olduğu görülmektedir. Yıllık ortalama 66.8 demeç veren başkanın, mesajlarının yüzde %80 den fazlası pozitif içeriklidir. Negatif içerikli mesajlar ise 0.2 olarak düşük bir seviyede görülmektedir. Başkan, 1963'teki Sivil Haklar yasasının kararlılıkla uygulanması konusunda çok ciddi mesajlar vermiştir. Johnson İdaresi'nden elde edilen kanıtlar, pozitif sinyallerin bürokratik etkinlik ve moral üzerinde sahip olabileceği etkiyi göstermektedir. Ancak, bu dönemde yasal düzenlemelerin uygulanmasında karşılaşılan yanlış uygulamalar ve görevi kötüye yönelik fiillere karşı toplam 371.2 adet ceza davası açılmıştır (Eshbaugh -Soha, 2008: 126). Bu durumu da iki temel faktöre bağlayarak açıklamak mümkündür. Başkanın pozitif mesajlarının toplumu cesaretlendirmesi, bir diğeri de eşitlik ve özgürlüğe vatandaşların olan aşırı talebidir.

Türkiye'ye baktığımızda, uzun süre devam eden parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçmiş olmanın heyecanının yaşandığını görmekteyiz. Parlamenter sistemin önemli özelliği, güçler ayrılığının net biçimde olmamasıdır. Yürütme organının yasamanın içinden çıkması ve yasamaya karşı sorumlu olması, yasamanın üstünlüğü ile sonuçlanmaktadır. Bir diğerk husus da, parlamenter sistemlerde her zaman güçlü iktidarların çıkarılmamasından dolayı, bürokrasinin devlet yönetiminde kendine daha fazla alan açabilmesidir. Gerek toplum gerekse bürokrasi üzerinde tam kontrol sağlayabilecek siyasilerin, liderlik özelliklerine sahip olma noktasındaki eksiklikleri de parlamenter sistemin işleyişini olumsuz yönde etkilemiştir.

Ancak başkanlık sisteminde, tam güçler ayrılığı söz konusudur. Yürütme tek elde toplanmıştır. Başkanın yürütme yetkisini paylaşacağı bir hükümetin (bakanlar kurulu) olmaması, yürütmenin hareket alanını genişletmiş ve yürütmeyi, idare dâhil bir bütün olarak kontrol etme imkanı sağlamıştır. Kamu politikalarının yapılması ve yürütülmesinde, komuta birliğinin sağlanması pek çok açıdan avantaj olarak değerlendirilmektedir. Durum böyle olunca, Cumhurbaşkanının gerek kamuya gerekse yürütmenin önemli kanadı olan bürokrasiye yönelik söylem ve mesajları büyük önem arz etmektedir.

Son dönemlerde iç ve dış politikanın belirlenmesinde, önemli konularda kamuoyunun yönlendirilmesinde ve idari kararların alınıp uygulanmasında başkanın çok etkili olduğu net biçimde görülmektedir. Cumhurbaşkanının Nisan 2007 tarihinden itibaren verdiği ve önemli sonuçları olan demeçleri Tablo 2'de özetlenmiştir.

**Tablo. 2.** Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın Demeçleri ve Sonuçları

| Tarih | Mesajın Konusu  | Muhatap Kurum  | Sonuç                         |                                |
|-------|-----------------|--|-------------------------------|--------------------------------|
| 1     | 13 Nisan 2017   | Kanser hastalarının tüm ilaçları devlet tarafından ödenmelidir                       | Sağlık Bakanlığı              | Düzenleme kapsamına alındı     |
| 2     | 29 Mart 2017    | Şehirleşmede Dikey mimari yerine yatay mimari getirilmelidir                         | Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı | Yönetmelikle düzenleme yapıldı |
| 3     | 22 Ağustos 2017 | İl Sağlık Yapılanmasında artan bürokrasi ve kadrolaşma nedeniyle yeniden yapılanmalı | Sağlık Bakanlığı              | KHK ile düzenleme yapıldı      |



**Tablo. 2.** Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın Demeçleri ve Sonuçları (Devamı)

| Tarih | Mesajın Konusu | Muhatap Kurum  | Sonuç                                       |  |
|-------|----------------|--|---|--|
| 4     | 27 Mart 2018   | Yorgunluk eseri gösteren belediye ve parti yönetimindeki bürokratlar değişecek   | AK Parti Teşkilatı                          | Başkanlar görevden alındı  |
| 5     | Temmuz 2017    | Yardımcı Doçentlik kaldırılmalıdır   | YÖK, Üniversiteler, TBMM                    | Yrd.Doçentlik kaldırıldı. Doçentlik şartlarında düzenlemeye gidildi                      |
| 6     | 09 Kasım 2017  | Cam Film Yasağı konusunda düzenleme yapın  | İç İşleri Bakanlığı                         | Uygulama yürürlükten kaldırıldı  |
| 7     | 13.Kasım.2017  | Cumhurbaşkanı Erdoğan'dan YÖK'e YKS için 4 talimat!  | MEB- YÖK                                    | OKS.SBS ve Üniversite Giriş Sınavları Değişti  |
| 8     | 06 Şubat 2018  | Bazı Meslek Odalarının başındaki Türk ibaresi kaldırılacak   | TTB, TMMOB, TBB ve Bakanlar Kurulu          | KHK ile düzenleme yapıldı  |
| 9     | 08 Mart.2018   | Televizyon Programlarına çıkan din adamlarının kadınlarla ilgili farklı açıklamalarına Diyanet İşleri Başkanlığı müdahale etmeli. Bazı konular güncellenmeli | Diyanet İşleri Başkanlığı                   | Başbakan Yrd. Bekir Bozdağ ve Diyanet harekete geçti                                     |
| 10    | 16 Kasım 2019  | Emeklilikte Yaşa takılanlar için erken emeklilikte yokum.  | Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı | Maliyeti büyük görülüp sürdürülebilir bulunmadı.   |
| 11    | 17 Kasım 2019  | Kamuda çalışan ve sosyal güvencesi olmayan sözleşmeli personelin sorunu çözülecek  | İlgili Bakanlıklar                          | Konu ile ilgili Kararname yayınlandı.  |
| 12    | 20 Kasım 2019  | Termik Santrallerde baca gazı filtreleme sistemi yapılsın, yapılmadığı takdirde gerekirse kapansın   | TBMM, İlgili Bakanlık                       | TBMM, 2,5 yıl filtrelemenin ertelenmesini onayladı ancak Cumhurbaşkanı kararı veto etti. |
| 13    | 20 Aralık 2019 | Ziraat Bankasının Simit Sarayı'nın %51 hissesini devr almak için Rekabet Krumuna başvurmasını onaylamadı.  | Ziraat Bankası                              | Genel Müdür, böyle bir kararımız yok iş kapanmıştır söylemini kullandı.                  |

Tablo 2'de, son üç yıl içerisinde Cumhurbaşkanının söylem ve talepleri doğrultusunda bürokratik yapılanmada gerçekleşen sonuçlar ele alınmıştır. Cumhurbaşkanının verdiği mesaj karşısında muhattap kurumun gerçekleştirdiği eylemlerin sonucu anlatılmıştır. Tablo 2 incelendiğinde, Türkiye'de yıllardan beri kanser hastalarının en büyük problemi haline gelen yurt dışından bakanlıkça ilaç getirilmesi konusu, Cumhurbaşkanının bir demeciyle hemen yasal bir düzenlemeyle çözüme kavuşturulduğu anlaşılmıştır. 29 Mart 2017 tarihinde verdiği bir başka demeçte, “*Şehirleşmede Dikey mimari yerine Yatay mimari getirilmelidir*” mesajı üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bu konuda yönetmelik çıkarmış ve gerekli uygulamayı başlatmıştır. Benzer biçimde, akademik personelin unvanları ile ilgili açıklamasından sonra, Yükseköğretim Kurumu (YÖK) hemen düzenlemeye gitmiştir. Yardımcı Doçentlik unvanı kaldırılarak akademik unvanlar üzerinde değişiklikler yapılmıştır. İçişleri Bakanlığının güvenlik gerekçesiyle araçlardaki tüm cam filmlerinin yasaklanması ve sökülmesi talimatı üzerine, toplumda meydana gelen gerginliği Cumhurbaşkanının bir tek açıklaması dindirmiş ve uygulama bakanlık tarafından yürürlükten kaldırılmıştır. Bütün bunların yanında belki de en önemi ve hassas konulardan biri olan eğitim konusu da bundan nasiplenmiştir. 13 Kasım 2017 tarihinde Cumhurbaşkanı Erdoğan'dan YÖK'e Yüksek Öğretim Kurumları Sınavı (YKS) için 4 tane talimat vermiş, hemen akabinde Milli Eğitim Bakanlığı (MEB), YÖK, Orta Öğretim Kurumları Sınavı (OKS), Seviye Belirleme Sınavı (SBS) ve Üniversite Giriş Sınavları konusunda ciddi değişiklikler yapmışlardır.

Yine 2019 yılı içerisinde gerçekleştirilen önemli düzenlemelere bakıldığında Cumhurbaşkanının söylem ve taleplerinin çok etkili olduğu anlaşılmaktadır. Emeklilikte Yaşa Takılanlar (EYT), 2019 yılının önemli bir gündem maddesini oluşturmuştur. EYT, 25 yıl hizmet süresini tamamlayan ancak erken yaşta göreve başladığı için emeklilik yaşını (kadınlar için 58, erkekler için 60) doldurmayanların maruz kaldığı bir durum olmuştur. Konu ile ilgili Cumhurbaşkanının;

"Tutturmuş bir EYT, erken emeklilik. İskandinav ülkelerinin hepsi bu sistemle battı. Bizim ülkenin başına da bu erken emekliliği dolayanlar bunun bedelini ödediler. Niçin erken emeklilik? Birakalım ne zaman emekli olması gerekiyorsa o zaman emekli olsun ve parasını alsın. Erken emekli olduğu zaman ideal ücreti alamayacak hem de ikinci bir iş aramak suretiyle ikinci iş ile işsizliğe öncü olacak. SGK sistemimizin çökmesini istemelerinin tek sebebi kaos ortamından kendilerine siyasi rant devşirme hesabıdır. Biz bunu yapmayacağız. Arkadaşlarıma söylüyorum. Beni bu yola asla teşvik etmeyin. Milletimin zararına olan bir şeye asla yokum. Seçim kaybetsek de yokum. Bütün dünya bizim sistemimizi kendine uyarlamaya çalışıyor, bizdeki bazı köhne zihniyetler sistemi çökertmek için hinlik peşinde koşuyor" (URL.1).

diyerek durumdan duyduğu memnuniyetsizliği ilgili politika kurululuna arz etmiştir. Durum karşısında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı EYT'yi sürdürülebilir bulmamış, maliyet yükünün fazla olduğunu belirterek yanaşmayan bir politika girişiminde bulunmuştur. Benzer şekilde termik santrallere baca gazı filtresinin takılmasını isteyen Cumhurbaşkanı, filtre takılmasını iki buçuk yıl erteleyen meclis kararını veto etmesi ile de gündem olmuştur. Cumhurbaşkanı'nın Simit Sarayına Ziraat Bankasının ortak olmasını istememe talebi karşısında banka genel müdürünün geri çekilmesi, taşeronlardan sonra kamuda çalışan ancak sosyal güvencesi olmayan sözleşmeli personellerin sorununun çözülmesini istemesi ile konu üzerine ilgili bakanlığın çalışmaları sonrasında kararname çıkarılması, bu dönemde Cumhurbaşkanı'nın söylemi ile gerçekleştirilen çok önemli politik hareketler olarak kabul edilmektedir.

Cumhurbaşkanı'nın bu söylemlerine bakıldığı zaman, birçoğunun kişisel bir talep olmadığını, toplumda yıllardan beri rahatsızlık olarak dile getirilen ancak gerek hükümetler gerekse bürokrasi tarafından karşılık bulunmayan konular olduğunu görmekteyiz. Burada önemli olan, Başkanın etkili liderlik özelliğini kullanarak, bu mesajları verebileceği en etkili zaman ve ortamı doğru tespit etmesidir. Mesajların bürokraside hemen karşılık görmesinin nedeni ise, başkanlık sisteminin yürütme üzerindeki etkisinin çok olduğunun göstergesidir.

ABD sistemi ile karşılaştığımızda, söylemlerin etki derecesinin aynı olduğunu söylemek doğru olmaz. Bunun da temelinde toplumsal ve yapısal farklılıklarla birlikte, yönetim geleneğinin de etkili olduğu söylenebilir. Ancak, etkili bir liderlik olduktan sonra, her toplumda da başkanın siyasi mesajlarının bürokrasiyi çok ciddi etkilediğini görmek mümkündür.

## 7. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bürokrasi ve yönetim, tarihi çok eskilere dayanan iki önemli olgudur. Kuruluşundan bugüne birarada kullanılmış ve birbirlerinin gelişimine katkıda bulunan bu iki olgu, büyük medeniyetlerin kurulması ve yönetilmesinde çok önemli rol oynamıştır. Bürokrasinin temel görevi yasaları ve kamu politikalarını doğru bir şekilde uygulamak ve kamu hizmetlerinde etkili bir yürütme sistemi gerçekleştirmektir. Bu sebeple bürokrasi, devletin yönetme sistemini ve kamu hizmetlerini etkili bir şekilde yürüten çok önemli bir araç hükmünü görmektedir. Teorik kapsamda siyaset ve yönetim arasındaki ilişki çerçevesinde bakıldığında siyaset kamu politikası üretmek bürokrasi de bu politikaları icra etmekle görevlidir. Bürokrasinin idare, siyasetin ise hükümet olarak adlandırılmasındaki temel sebep, bu ayrıma dayanmaktadır (Eryılmaz, 2008:34-35). Bürokrasi ve siyaset arasındaki ayrımı sağlayan dengeki bozukluk bürokrasinin siyasallaşması, durumunu ortaya çıkarmaktadır. Hiç şüphesiz bu bozukluk, siyasal iktidarın kendi tahakkümünü sağlayabilmek için bürokrasi üzerinde denetim sağlamaya çalışması ile oluşmaktadır.

Bürokrasinin siyasallaşması ve iktidar tarafından kontrolü, iktidar şekillerine, yürütme erkinin kullanım biçimine veya rejimlere göre değişiklik göstermektedir. Otoriter ya da totaliter rejimlerde idarenin siyasallaşması söz konusu değildir. Çünkü komünist-nasyonel sosyalist ve faşist rejimlerde parti ile devlet birdir. Ancak çok partili rejimlerde (özellikle parlamenter sistemlerde) devletin her eylemi siyasidir. "Ne kadar isterseniz isteyin, idarenin siyasetten arınmış bir hale getirilmesi mümkün değildir". Devlet aygıtında, kamu politikalarının belirlenmesi ve kamu hizmetlerinin sunulmasında bürokrasi ve siyaset içiçe geçmiş durumdadır.

Ancak başkanlık sisteminde Başkan, bürokrasi üzerindeki kontrolünü, siyasetin demokratik meşruluğunun bir gereği olarak görmektedir. Demokraside, cumhurbaşkanları kendi politikalarının uygulanmasını garantilemek için, halkın iradesini temsil ettiği gerekçesiyle, yine halkın yararına bürokrasiyi etki altına almalıdır. Siyaset bilimciler, güçlü başkanların olduğu sistemlerde, başkanın

bürokrasiyi kontrol etmek için değişik araçları kullandığını düşünürler. Başkanlar siyasi mesajlarının çoğunda bürokrasiyi etkilemek ve kontrolünü sağlama amacını güder. Kendi politik tercihleri konusunda bürokrasiyi bilgilendirmek, kamu politikalarının uygulanabilirliği konusunda alan açmak veya uygulama ile ilgili bazı endişeleri dile getirmede başkanın yaptığı ilk iş basına demeç vermektir. Bazen belli alanlarla ilgili düzenlemeyi yapma gücünü yakalamak için toplumu isteklendirir ve bu politikayı yapma ve uygulama konusunda bürokrasiyi mecbur bırakır. Bürokrasi böyle bir durumda sorumluluktan kaçamaz ve engel çıkaramaz. Çünkü işin bir an önce yapılmasını bekleyen bir toplum var ve yapılmadığı takdirde oklar bürokrasiye çevrilecektir.

Bürokratik atamaları yapma yetkisi, bütçe hazırlama yetkisi ve yasaların uygulanmasını sağlama gibi anayasal yetkiler, başkanın bürokrasiyi etkilemesine temel dayanak oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı mesajlarını, bürokrasiyi olumlu ve motive edici biçimde verebileceği gibi olumsuz ve zorlayıcı yollarla da yapabilir. Başkanın bürokratları ikna gücü ve mesajlarındaki motive edici özellik bürokratları itaate sevk etmektedir. Kısaca denilebilir ki; siyasal iktidar ile bürokrasi arasındaki çekişme ve güç mücadelesi her dönemde var olmuştur ve devam da edecektir. Siyasal iktidar anayasal olarak emrinde olması gereken bürokrasiyi ne kadar kontrol altında tutabilirse, o oranda etkili ve başarılı olmaktadır. Bürokratik kontrol için farklı yöntemler kullanılabilir, ancak en etkili yöntemlerden biri, başkanlık sistemindeki tek başlılık yani emir-komuta birliği ilkesine uygun bir yapılanmanın olmasıdır. Tabi ki burada anayasal yetki ile birlikte Cumhurbaşkanının etkileme gücü ve bu gücü doğru araçlarla kullanabilmesi önemlidir. Bu araçların başında ise kamuoyuna yönelik verilen de demeçlerdir. Halkın desteğini arkasına alan başkan, yerinde ve zamanında vereceği etkili mesajlarla hem toplumu hem de bürokrasiyi etkileyip, kamu politikalarının uygulanması konusunda büyük başarılar elde edebilecektir.

## KAYNAKÇA

- ATALAY, M. (2008). *Kamu Yönetimi Disiplininde Dwight Waldo Düşüncesi*. Basılmamış Doktora Tezi Ankara Üni. Sosyal Bil Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara.
- AKBULUT, Ö. Ö. (2009). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- DURGUN, Ş. (2002). Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 4(2),83-102.
- ERGUN, T. (2003). *Postmodernizm ve Kamu Yönetimi*. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). Türkiye’de Kamu Yönetimi içinde, Ankara: Yargı Yayınları: 607- 631.
- ERYILMAZ, B. (2008). *Bürokrasi ve Siyaset*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- ESHBAUGH-SOHA, M. (2008). The Impact of Presidential Speeches on the Bureaucracy. *Social Science Quarterly*, 89(1),116-132.
- ESHBAUGH-SOHA, M. (2003), Presidential Press Conferences Over Time. *American Journal of Political Science*, 47, 348–53.
- GORMLEY, W. T. (1986). Regulatory Issue Networks in a Federal System. *Polity*, 18,595–620.
- GÜLER, T. (2016). 2000’li Yıllar Türkiyesinde Siyasetbürokrasi İlişkilerinin Kamu Yönetimi Reformları Üzerinden Okunması. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(36-1),347-382.
- GÜVEN, H. S. (1976). İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(1), 50-70.
- MERIKOSKI, V. (1971). *İdarenin Siyasilleşmesi*. Çev: Cahit Tutum, C.4, AİD, Ankara: TODAİE.
- MOUZELUS, N. P. (2001). *Örgüt ve Bürokrasi Modern Teorilerin Analizi*. Çev. Bahadır Akın. Konya: Çizgi Kitabevi.
- NOHUTÇU, A. (2018). *İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınları.
- POGGI, G. (2001). *Modern Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım*. Çev. Şule Kut-Binnaz Toprak. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- REDFORD, E. S. (1969). *Democracy in the Administrative State*. New York: Oxford University Press.
- KOPLAY, A. (2010). Ülkemizdeki siyaset-Bürokrasi ilişkisi. <http://www.habergunebakis.com/haberdetay/776-ulkemizdeki-siyaset-burokrasi-ili%C5%9Fkisi.html>, Erişim. 29.03.2018.
- STIVERS, C. (2008). The Significance of The Administrative State. *Public Administration Review*, 68(1), 53-56
- ÖZER, M. A. (2014). Kamu Yönetiminde Değişim Sürecini Dwight Waldo ile Yeniden Düşünmek. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(4),1-30.
- SHULL, S. A. and DAVID G. (1995). Presidential Influence Versus Agency Characteristics in Explaining Policy Implementation. *Policy Studies Review*, 14, 49–70.
- UWIZEYIMANA, D. E. (2013). The Politics-Administration Dichotomy: Was Woodrow Wilson Misunderstood or Misquoted? *Journal of US-China Public Administration*, 10(2), 165-173.
- WALDO, D. (1948). *The Administrative State: Conclusion*. J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed.), Classics of Public Administration, Thomson Wadsworth Publication: 150-154.
- WALDO, D. (1980). *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Chandler&Sharp, Novato, California, 1980.
- WILSON, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2),197-222.
- WHITFORD, A. B. and YATES J. (2003.) Policy Signals and Executive Governance: Presidential Rhetoric In the War on Drugs. *The Journal Of Politics*, 65(4), 995-1012.
- WOOD, B. D. and Richard W. W. (1993). The Dynamics of Political-Bureaucratic Adaption. *American Journal of Political Science* 37, 497– 528.
- WRONE, B.C. (2001). The President's Legislative Influence from Public Appeals. *American Journal of Political Science*, 45(2), 313-329
- URL 1. <http://www.milliyet.com.tr/gundem/emeklilikte-yasa-takilanlarin-durumu-ne-oldu-eyt-haberleri-son-dakika-gelismeleri-6107771> (07.11.2019).