

## Fransa'da Siyaset İle Yönetim Arasındaki Kavşakta Bir Kurum: Bakanlık Kabinesi

Ramazan ŞENGÜL\*

**Özet:** Fransa'da siyaset ile yönetim arasındaki ilişkilerin sağlıklı şekilde değerlendirilmesi bakanlık kabinelerinin incelenmesini gerekli kılar. Bakanlık kabinesi, siyaset ile yönetim arasında aracı bir kurum olarak yönetsel işleyişe katılır. Bakanlık teşkilatının yönetilmesinde bakan tarafından atanan ve onun yakın çevresinde bulunan kabine önemli rol oynar. Yönetim usul ve tekniklerine sahip kişiler olarak kabine personeli, siyasi program ile yönetimin gereklerini uyumlaştırma misyonu ile yüküldür. Kabine faaliyetleri bakanın siyasi başarısını doğrudan etkileyecek niteliktedir.

**Anahtar Kelimeler:** Fransa, Bakanlık Kabinesi, Siyaset, Yönetim

### An Institution At The Intersection Of Politics And Administration: The Ministry Cabinet

**Abstract:**The healthy evaluation of the relations between politics and administration in France necessitates the examination of the ministry cabinets. The ministry cabinet as an instrumental institution participates to administrative function. In administration of the ministry organization, the cabinet which is assigned by the minister and takes places just near the ministry plays a crucial role. The cabinet personnel as having methods and procedures are charged with the mission of harmonization of political program and the requirements of administration. The actions of the cabinet have direct effect on the success of the minister.

**Keywords:** France, The Ministry Cabinet, Politics, Administration

## GİRİŞ

Siyasi iktidar ile kamu yönetimi arasındaki ilişkinin şekillenmesinde ülkelerin kendi anlayışları belirleyici olmaktadır. Siyasal rejim, siyasal-yönetsel alanlardaki deneyimler, toplumsal yapı gibi faktörler siyaset ile yönetim arasındaki ilişki modelini belirlemektedir. Siyasal kurumlar ile yönetimin etkileşimine olanak veren sistemlerin yanı sıra, siyasal kurumlar ile yönetim arasında yansızlığa dayalı mesafeli ilişkiyi esas alan sistemler mevcuttur. Genel olarak yönetimin yansızlığı kabul edilmekle beraber çeşitli ülkelerde siyasi organların yönetsel işleyişe müdahalesini mümkün kılan mekanizmalar geliştirilmekte ve uygulanmaktadır.

Fransa'da yönetsel sistemin parçası olan ve kendine özgü nitelik taşıyan bakanlık kabinesi tarihsel süreç içerisinde kurumsallaşmıştır. Rejim ve hükümet değişikliklerinin sıkça yaşandığı Fransız siyasal yaşamında yönetime duyulan güvensizlik bakanlık kabinesinin ortaya çıkışı ve yerleşik hale gelmesinde belirleyici olmuştur. Bu kurum, siyasi bir kişilik olan bakanın teşkilatını teknik anlamda kontrol etme ve yönlendirme vasıtasıdır. Başlangıçta yapısı ve işleyişinde siyasi yönün ağırlık kazandığı bakanlık kabinelerinin yönetsel nitelikleri zaman içinde güçlenmiştir. Bakanlık kabinesi Fransız sisteminde yönetimin siyasallaşmasını önleme aracı olarak işlev görmektedir. Siyaset ile yönetim arasında ara düzey olarak kabul edilen bakanlık kabineleri (Dreyfus, 2007:252) sayesinde bakanlık birimlerinin salt yönetsel konularda yoğunlaşması amaçlanır. Bakanların

siyasal programlarının yönetsel işleyişle uyumun sağlanması kabine vasıtasıyla gerçekleştirilir. Bu anlamda siyasi kurumlarla ilişki kurma görevi kabine personeline bırakılmıştır. Bakanlık kabinesi bakana, yönetsel işleyişe bilinçli şekilde etki etme imkanı sağlayan aygıt olarak Fransız yönetsel sisteminde etkin bir konuma sahiptir.

## BAKANLIK KABİNESİNİN YÖNETSEL SİSTEMDE YERALMASI

Fransa'da bakanlık kabinesinin ortaya çıkışı 1.İmparatorluk dönemine kadar gitmektedir. Bu dönemde kabinenin bir nevi çekirdeğini oluşturan bakanlık özel kalem (*secrétariat intimée*) birimi bulunmaktaydı (Debbasch, 1989:167). Özel kalem, günümüz bakanlık kabinesinin bazı görevlerini yerine getirmekteydi (Gournay ve diğerleri, 1967:241). Kabinenin Fransız yönetim sistemi içinde resmîleşmesi Restorasyon döneminde olmuştur. Yeni rejim ve hükümetlerin bir önceki dönemin personeliyle çalışmak zorunda kalması karşısında hiyerarşik yönetsel yapı dışında bir kuruma ihtiyaç duyulmaktaydı. Kabinenin ortaya çıkışı ve otoritesinin güçlenmesinde iki faktör önemlidir. Birinci faktör, iktidara gelenlerin eski seçilmişlerin bıraktığı kadroları kontrol etme isteğidir. İkinci faktör siyasi olarak duyarlı ve teknik olarak hassas kabul edilen kimi konuların bakanın bizzat yakın çevresinin sorumluluğuna verilmesi gereğidir. Bakanın yakın çevresini oluşturan ve kamusal işlerde görev alan kişiler bakanın takdirine göre belirlenmekteydi (Burdeau, 1989:258).

Bakanlık kabinesinin mevcut şeklini alması 3.Cumhuriyet'in başından itibaren olmuştur. Kabinenin güçlenmesi parlamento tarafından sorumsuz bir kurumun siyasi ve yönetsel sürece dahil olmasından dolayı eleştirilmekteydi (Gournay, vd.,1967:241). 3. Cumhuriyet döneminde kabine personeli ağırlıklı olarak siyasi kişilikler arasından seçilirken 4.Cumhuriyet döneminde kabine kompozisyonunda siyasallaşma eğiliminin azaldığı görülmektedir. Mevcut eğilim korunarak daha sonraki süreçte kabine personel atamalarında memurların ağırlığı artmıştır. Memurlar arasından atamada tercih prestijli meslek sınıflarına (*grands corps*)<sup>1</sup> yönelmiştir. Bu yöndeki eğilim, 5.Cumhuriyet ile birlikte daha belirginleşmiştir (Debbasch, 1989:167; Rouban, 1998:27). Bakanlık kabinelerine yapılan atamalarda yüksek kamu görevlilerinin artan bir şekilde tercih edilmesi onların farklı alanlarda uzmanlaşması ve iktidara bağlılığı ile açıklanmaktadır (Bodiguel ve Quermone, 1983:200).

## BAKANLIK KABİNESİNİN ORGANİZASYONU

Bakanlık kabinesinin varlığı, yönetimi ilgilendiren ikili bir yapıya işaret etmektedir. Bir yandan geleneksel olarak belli bir statü içerisinde faaliyet gösteren sürekli nitelikteki bakanlık birimleri bulunmaktadır. Diğer yandan görevleri ve yapısı değişiklik gösteren kabineler yönetsel yapının parçasıdır. Bu anlamda bakanlık birimleri sürekliliği temsil ederken kabine geçiciliği temsil etmektedir (Vallet, 1995:63-64).

<sup>1</sup> Fransa'da *grands corps* ile kastedilen Danıştay, Sayıştay, Maliye Teftiş gibi kurumlardır. Bu kurumlarda kariyer yapmak mensupları için prestij olarak kabul edilir. Sözkonusu kurumların personeli diğer kurumlarda görevlendirme yoluyla çalıştıklarından yönetsel hayatta önemli ağırlıkları bulunur. Prestijlerini güçlendiren diğer bir faktör, bu kurumların seçilmiş görevler için kaynak işlevi görmesidir. Fransa'da bakanlık, başbakanlık ve cumhurbaşkanlığı yapmış şahsiyetler arasında *grands corps*'larda mesleki kariyer yapanlara sıklıkla rastlanır.

\* Yrd.Doç.Dr., Kocaeli Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

Bakanlık kabinesi, yönetim ile siyaset arasında “kontak noktası” olarak görülmektedir (Bodiguel ve Quermonne, 1983:60). Bakanlık kabinesinin oluşumundaki ayırıcı özellik, atamaların tamamen bakanın takdiriyle oluşudur. Kabinede görev alacak kişiler bakan tarafından serbestçe atıldığı gibi görevden alınabilir. Ortaya çıkış sürecindeki düzensizliği gidermek üzere 28 Temmuz 1948’de yönetmelik (*décret*) çıkarılmıştır. Kabine oluşumunda standartlaşmayı sağlamak üzere yönetmelik, kabineye yapılacak atamaların bakanlık işlemleriyle yapılmasını ve Resmi Gazete’de yayınlanmasını öngörmektedir. Bakanlık işlemlerinde kabine personelinin ünvanları ve görevlerinin belirtilmesi gerekmektedir (Gournay ve diğerleri, 1967:242).

Bakanlık kabinesinde çalışacak personel sayısının sınırlanması 20.yüzyılın başlarında çeşitli düzenlemelere konu olmuştur. 4.Cumhuriyet döneminde kabine personel sayısının 100-200 arasında değiştiği görülmektedir (Gournay ve diğerleri, 1967:242-243). 1948 Yönetmeliği kabine personel sayısını bakanlıklar için 10, devlet sekreterleri için 7 kişiyle sınırlamaktadır. Maliye Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığında daha fazla kabine personeli atamak mümkündür. Uygulamada bu sayıların aşıldığı görülmektedir. Yönetmelik hükümlerinde belirtilen kabine personel sayısına uyulup uyulmadığını denetimi başbakanın sorumluluğundadır ([http://fr.wikipedia.org/wiki/Cabinet\\_minist%C3%A9riel](http://fr.wikipedia.org/wiki/Cabinet_minist%C3%A9riel)).

Yüksek öğrenim görenlerin ve hukuk eğitimi alanların sayısının arttığı bakanlık kabinesinin kompozisyonu çeşitli görevlilerden oluşur. Direktör, kabinenin en önemli kişisi olarak kabinenin işleyişinden sorumludur. Kabine personeli arasında işbölümü yapma ve kabine işleyişinin denetimi direktör tarafından yapılır. Gerek görülmesi halinde kendisine yardımcı atanabilir (Gournay ve diğerleri, 1967:245-246). Direktör, kabinenin birliğini sağlamakla görevli olup bakanlık genel direktörlük rolünü oynar (Debbasch, 1989:169). Direktör, bakan ile bakanlık birimleri arasında en üst düzeyde koordinasyonu sağlar. Bakanların karar alma aşamalarında bulunurlar. Bu nedenle kimi direktörler bakanlık ve dolayısıyla hükümet politikalarının belirlenmesinde belirleyici rol oynarlar (Gournay ve diğerleri, 1967:247).

Kabine şefi, bakanın siyasi temsiliyle sorumlu personeldir. Bakanın siyasi nitelikteki bütün işlerinin koordinasyonu kabine şefine bırakılmıştır. Bu çerçevede parlamento ve basınla ilişkiler, bakanın seçim çevresindeki sorunlar, bakanın konuşma metinlerinin yazılması kabine şefinin sorumluluk alanındadır (Gournay ve diğerleri, 1967:246). Protokol işleriyle uğraşan kabine şefi, bakanın seyahatlerini organize eder (Debbasch, 1989:169). Kabine şefinin başlangıçta sahip olduğu baskın pozisyonunu kaybettiği konusunda hakim bir kanı vardır (Gournay ve diğerleri, 1967:246).

Bakanlık kabinesine farklı teknik görevleri yerine getirmek üzere danışmanlar atanır. Teknik danışmanlar, bakanlık birimlerinin klasik muhatabı olarak görülürler (Debbasch, 1989:169). Bakanlığın faaliyet alanı sektör bazında bölümlendirilerek herbirinin sorumluluğu teknik danışmanlara verilir. Teknik danışmanlar görevlendirildikleri sektörlerde bakanın emirlerini yerine getirmek ve bu emirlerle bakanlık faaliyetleri arasında uyumu sağlamakla yükümlüdürler. Bu anlamda teknik danışman, bakanın görüş ve projeleri üzerinde çalışarak uygulama imkanını değerlendirir. Teknik danışman aynı zamanda, bakanlık birimlerinde bakana iletilen projelerin ilk inceleme yeridir. Birimlerce önerilen projelere ilişkin bakana kendi kanaatlerini aktararak projenin muhtemel siyasi ve yönetsel

sonuçları hakkında bakanı bilgilendirir (Gournay ve diğerleri, 1967:246).

Kabinenin organizasyonunda yeralan özel kalem, doğrudan bakana bağlıdır. Bakanın kabülleri, randevu işleri, telefonların cevaplandırılması, bakana gönderilen kişisel mektupların takibi özel kalem tarafından gerçekleştirilir (Gournay ve diğerleri, 1967:246; Debbasch, 1989:169).

Kabinenin işleyişinde bakan, mevcut kabine organizasyonunda görev alan personelle doğrudan çalışmayı tercih edebilir. Bakanlık işlerini direktörle görüşebileceği gibi konu hakkında ilgili sektörden sorumlu teknik danışmanla iletişime geçebilir. Kabine personelinin herbiri resmi yetkileri olmadığı halde bakan adına işgörür. Kabine personelinin sözkonusu konuları bakanlık birimlerince benimsenmiştir. Gerek görmesi durumunda bakan, direktöre veya kabine şefine imza yetkisi verebilir (Gournay ve diğerleri, 1967:247).

Memurların kabine üyesi olarak atanması kariyerlerini olumlu şekilde etkilemektedir. Kabine personeli olarak atanmak memur için prestij kabul edilir. Bakanın yakın çevresi içerisinde yer almak memura “hızlandırılmış yönetsel kariyer” imkanı sağlar (Rouban, 1998:99). Normal kariyer sürecinin hızlandırılması kabinede çalışan memurların hükümetin takdirine bağlı memuriyetlere atanmasıyla gerçekleştirilir (Gournay ve diğerleri, 1967:244). Memur ayrıca, siyasetle kurmuş olduğu ilişkiler nedeniyle siyasi hayatı tanıma fırsatı bulur. Kabinede geçirilen süreç, siyasi kariyer yapmayı düşünen memur için önemli deneyimler kazandırır. Nitekim sonradan siyasi görevlere geçen birçok memur “politika virtüsünü” kabinedeki kariyerleri sırasında kapmışlardır (Wright, 1997:110).

## BAKANLIK KABİNESİNİN FONKSİYONLARI

Birim olarak kabinenin özel yetkileri bulunmamaktadır. (Gournay ve diğerleri, 1967:247). Kabinenin temel misyonu, bakanlığının yönetiminde bakana yardımcı olmaktır. Kabine, faaliyetleri kapsamında bakana, diğer bakanlarla ve baskı gruplarıyla olan ilişkilerinde destek olur (Debbasch, 1989:169). Kabinenin ortaya çıkış ve kurumsallaşma sürecinde belirleyici faktör siyasi ilişkiler olmuştur. 3. ve 4.Cumhuriyet döneminde bakanın seçim çevresiyle ilgili konular kabine faaliyetlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktaydı. Süreç içerisinde kabinenin bu rolünde değişim meydana gelmiş; parlamento ile olan ilişkilerin kabinenin işleyişindeki ağırlığı artmıştır. Kabine personeli arasından parlamenter ataşe görevlendirilerek parlamento çalışmaları hakkında bakanı bilgilendirmekle yükümlü tutulmuştur. Parlamenter ataşe, kabinenin “klasik sembolü” olmuştur (Gournay ve diğerleri, 1967:248).

Bakanlık kabinelerinin görevlerini personelin kompozisyonunu dikkate alarak üç gruba toplamak mümkündür. Birinci gruba giren faaliyetler bakanın kişisel sekreteryası kapsamında yerine getirilir. Protokol faaliyetleri bu grubun ağırlıklı bölümünü oluşturur. Açılış, tören, toplantı gibi aktivitelere bakan bizzat katılabileceği gibi kendisi adına kabine üyelerinden birisini gönderebilir. Bu tür aktiviteelerin önemi, bakanlık politikalarının hedef kitleyle buluşma imkanı vermesidir. Bakanlık politikalarına ilişkin değerlendirmelerinin ilk ağızdan öğrenilmesini sağladığından sözkonusu faaliyetler bakanının programının belli bir bölümünü oluşturur. İkinci gruba giren faaliyetlerin ortak niteliği diğer siyasi kurumlarla olan ilişkileri kapsamıdır. Parlamenter kökenli bakanlar, seçim çevreleriyle olan ilişkilerini kabine vasıtasıyla yürütürler. Politik görevleri kapsamında kabine, parlamentoya olan ilişkileri düzenler.

Medya olan ilişkiler de politik görevlerin parçası olarak kabul edilir. Kabine, hergün düzenli olarak basın takip ederek bakanlıkla ilgili haber ve yorumlar konusunda bakanı bilgilendirir. Kabine, aynı zamanda bakanlığın faaliyetleri konusunda medyayı bilgilendirmeye özen gösterir. Üçüncü grupta toplanan faaliyetler teknik konularla ilgilidir. Teknik konular, kabinelere ve bakanlara göre değişiklik gösterebilmektedir. Bütün kabinelerin temel teknik işi bakanlar ile bakanlık birimleri arasında aracı rolünü yerine getirmeleridir. Bakanlığın faaliyetlerinin sektörlerle bölünmesiyle teknik personelin sorumluluk alanları belirlenir. Küçük ve rutin işler kabine tarafından sonuçlandırılırken karar alınmasını gerektiren konular bakana sunulur. Kabinenin çoğu zaman dikkate aldığı husus bakana önerilen çözümlerin varolan güçler karşısında denge niteliği taşıması ve politik olarak kabul edilebilir olmasıdır (Gournay, 1986:97-100).

Kabine üyeleri arasında yapılan alan araştırmasına katılan bir kabine şefi atanmasını takiben kabine personeline şu 3 temel görevi hatırlatmıştır (Suleiman, 1976:105):

- 1-Bakanlık faaliyetleriyle ilgili dosyaları bakana sunacak şekilde hazır bulundurmak
- 2-Bakanlığın işleyiş konusunda bakanı bilgilendirmek
- 3-Bakanlık ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, diğer bakanlıkların kabineleri ve iki meclisle olan ilişkiyi sağlamak.

Kabinenin bakanın karar alma sürecindeki rolü tartışmalıdır. Rouban'a (1998:99) göre kabinenin istediği kararları bakana alırdabileceğine dair mutlak güce sahip olduğu iddiası tamamiyle gerçeğe örtüşmez. Karar aşamasında bakan, kendisini kabineyle sınırlamayıp konunun muhataplarını ve diğer faktörleri dikkate almak durumundadır. Çok geniş bir bilgi ve baskı ağıyla kuşatılan bakanın kararını etkileyen değişkenler arasında siyasetçiler, baskı grubu temsilcileri, komisyonlar, medya ve seçmenler bulunur. Benzer bir saptama Gournay (1986:100) tarafından yapılmaktadır. Yazar, kabinenin bakanın kararları üzerindeki ağırlığını kabul etmekle beraber bakanın sadece kabinenin görüşü doğrultusunda karar verdiğini söylemenin abartı olacağını belirtir.

### **BAKANLIK KABİNESİ İLE BAKANLIK BİRİMLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN NİTELİĞİ**

Kabinenin ortaya çıkış sürecinin gösterdiği gibi bakanlık faaliyet alanıyla ilgili teknik bilgilere vakıf olmayan bakanlar, güçlü bir bakanlık teşkilatına karşı güvensizlik duymaktaydı (Burdeau, 1989:259). Yönetimin gücünün dengelenmesi aracı olarak bakanın kişisel yardımcıları seçmesi kabinenin kurumsallaşma sürecini hızlandıran temel unsurdur. Kurumsallaşma süreci siyasi nitelikten teknik niteliğe doğru bir seyir izlemiştir. Kabinenin teknik yönünün güçlendirilmesi zorunluluk olarak görülmüştü. Zira, başlangıçta seçilen kişisel yardımcıların teknik bilgi yetersizliği kabinenin bakanlık birimleri karşısında etkisiz kalmasına neden olmaktadır. Diğer yandan merkezi yönetimin yapısı farklı birimlerin kendi aralarındaki mücadelelerine müsait bir zemin oluşturmaktaydı. Bakanlık ilgilendiren bir projenin birimlerarası rekabet ve kıskançlık nedeniyle sahipsiz kalmasıyla karşılaşılmaktaydı. Dolayısıyla bakanlık faaliyetlerini bir bütün olarak değerlendirebilecek ve birimlerarası çekişmelerin üstünde bir kuruma duyulan ihtiyaç bakanlık kabinesine karşılanmıştır. Kabinenin temel misyonu bütünlüğü sağlamak ve projeleri sonuçlandırmak üzere direktifler vermektir. Kabinenin yönetsel hiyerarşik yapılanmanın dışında olması nedeniyle direktiflerin yürütülmesi görevi bakanlık teşkilatı tarafından yerine getirilir (Gournay ve diğerleri,1967:248). Bu anlamda kabine

mensupları, yönetsel hiyerarşi üzerinde politik otorite uygulamaktadır (Wright, 1997:110).

Siyaset ve yönetimin iç içe girmişliğinin Fransız bakanlık kabine modelinde görüldüğünü söyleyen Drago (1985:51), bunun kendine özgü bir durum olduğunun altını çizerek İngiliz ve Alman anlayışından ayrıldığını belirtir. Mevcut modelde kabinenin rolü çeşitli araştırmalara konu olmaktadır. Bir alan araştırmasında bakanlık kabinesinin rolünü tespit etmeye yönelik olarak kabine üyelerine “*kabinedeki fonksiyonunuz yönetsel mi, politik mi yoksa her ikisi mi?*” sorusu yöneltilmiştir. Kabine fonksiyonunun yönetsel olduğunu düşünenlerin oranı %11, politik olduğunu düşünenlerin oranı %23.4, her ikisi olduğunu düşünenlerin oranı ise %65.5'dir. Aynı soru kendileriyle yapılan mülakat sırasında bakanlık yöneticilerine sorulmuştur. Bakanlık yöneticilerine göre kabinenin rolü “*kendilerinin yapmış oldukları teknik önerilerin politik boyutunu dikkate almak*” şeklinde ifade edilmiştir (Suleiman, 1976:102).

Debbasch (1989:170), 1958'den itibaren kabinenin gücünün çeşitli faktörlerin etkisiyle ciddi şekilde arttığı kanısındadır. Kabinenin güçlenmesinin nedenlerinden birisi olarak personel atamalarında memurlara ağırlık verilmesini gösterir. Bakanlık atanamayan memurlar, siyasi bir tutum takınmak yerine yönetici gibi davranmaktadırlar. Kabineyi güçlendiren diğer faktör, istikrarlı hükümetlerdir. 3. ve 4. Cumhuriyet dönemlerinde istikrarsız hükümetlerin varlığı nedeniyle bakanlık birimleri bakanın değişeceğini varsayarak kabinenin işleyişine engelleyici tutum alabilmekteydi. Yazar, kabineyi güçlendiren başka bir faktör olarak ise merkezi yönetimin eskimiş yapısına dikkat çekmektedir. Kabinenin bu noktada üstlendiği işlev, birimlere üstlenilmeyen yeni fonksiyonlar ve birimlerin yerine getiremediği fonksiyonlarla ilgilenmesidir. Debbasch (1989:170), kabinelerin yönetsel açıdan güçlenmesini sağlıklı bir olgu olarak görmemektedir. Kabinenin güçlenmesi bakanlık birimlerinin inisiyatif gücünü olumsuz etkilemekte ve kabinenin siyasi niteliğini tehlikeye düşürmektedir.

Bakanlık faaliyetlerinin icrasında kabine ile bakanlık birimleri arasında çekişme/çatışmalar yaşanabilmektedir (Debbasch, 1989:169). İki kesim arasında ortaya çıkan çatışmaların yatıştırılmasında kabine üyeleri ile bakanlık yöneticilerinin aynı formasyondan gelmeleri ve sosyal taban homojenlikleri olumlu rol oynar (Suleiman, 1976:90-91). Bakanlık yöneticileri, bakanlık kendi aralarındaki doğrudan ilişkiyi kestiği için bakanlık kabinesini eleştirmektedirler. Eleştiriler, bakanlık merkezi birimi ile taşra teşkilatı arasındaki ilişkilerin kabine tarafından sekteye uğratılması nedeniyle daha da yoğunlaşmaktadır. Hiyerarşik ilişkinin hasar görmesi bakanlık yöneticilerini otorite ve prestij kaybına uğratmaktadır. Bu konuda bir bakanlık yöneticisinin gözlemi ilgi çekicidir: “*Taşra yöneticileri bakanlıktaki hiyerarşik üstleri ile irtibata geçmek yerine artan bir şekilde doğrudan kabineyle ilişki kuruyorlar. Çoğunlukla Paris'teki hiyerarşik üstlerinin hoşuna gümekten ziyade kabinenin hoşuna gitmek istiyorlar*”. Bu çerçevede bakanlık yöneticileri kabineyi bakanlık faaliyetlerinin yerine getirilmesinde yardımcı bir birim olmaktan ziyade rahatsızlık veren bir birim olarak algılıyorlar (Suleiman, 1976:91).

Kabinenin güçlenme sürecinde sınırları belirlenmemiş görev ve yetki alanlarına sahip olmaları ve kabine otoritesinin bakan kaynaklı olması dikkate alınması gereken temel unsurlardır. Kabine görevlerinin kapsamının belirsiz kalması önemli bir olgudur. Bakanlığın her türlü faaliyetiyle ilgilenmelerine fırsat verdiği için kabine üyeleri belirsizliği kullanmada tereddüt etmemektedir (Suleiman, 1976:95). Kabine üyelerinin sahip olduğu güç, bakanlık politikasının en

iyi şekilde yürütülmesi içindir. Bu konuda Suleiman (1976:95), şu tespitlerde bulunmaktadır: “Kabineyi kendi kurumsal özel çıkarları olan özel bir birim olarak görmemek gerekir. Çıkarları, bakanın çıkarlarıdır. Bu yüzden hükümet politikalarını günlük olarak izlemelidirler. Bir taraftan bakanlık politikalarının hükümetin genel siyasetine uygun götürülmesini gözetmelidirler. Diğer taraftan bakanlığın kendi özel imajını ortaya koyabilmeli ve hükümet politikasıyla karışmasını önlemelidirler. Oysaki bakanlık birim yöneticileri hükümet politikalarıyla pek ilgili değildir. Temel görevleri, kurallar ve geleneklerle dolu birimlerini korumak ve gözetlemektir.”

Kabine üyelerinin bakanlık birimlerine karşı yaptığı eleştirilerde öne çıkan hususlardan birisi, birimlerin reformlara kayıtsız kalmalarına yöneliktir. Üyelere göre, yönetimin doğası gereği muhafazakar olması bakanlık birimlerinin reformlar konusundaki isteksizliklerini desteklemektedir. Bakanlık yöneticileri kendi kişisel pozisyonlarını koruma gayreti içinde olduklarından reform için gerekli bütüncül bakış açısına sahip değillerdir. Bütüncül bir bakış açısına sahip olması nedeniyle kabine, yönetime göre daha az muhafazakardır. Kabine üyeleri reformları kabinenin başlattığını, yürütülmesinin ise bakanlık birimlerinince gerçekleştirildiği kanısındadırlar (Suleiman, 1976:106-107).

Kamu yararına ilişkin rol algılamalarında bakanlık kabinesi ile bakanlık yöneticileri arasında sorunlar yaşanmaktadır. Suleiman (1976:109), tarafından yapılan alan araştırmasının sonuçlarına göre, birim yöneticileri, kendilerini kamu yararının temsilcisi olarak görmektedirler. Kabine üyeleri ise, aksi görüşte olup yöneticilerin kamu yararıyla kendi birimlerinin yararlarını karıştırdıkları inancındadırlar. Kamu yararının gerçek temsilcisi kabine personelidir. Zira kabine personeli, herhangi bir birimin sorumluluğuna sahip değildir. Dolayısıyla birim yararı ile kamu yararının karışması sözkonusu olamayacaktır (Suleiman, 1976:108-109). Araştırmanın ortaya koyduğu ilginç bulgulardan birisi kabine deneyimi yaşayan personelin bakanlıktaki birim yöneticiliğine geçtiğinde tam tersi bir anlayışa sahip olmasıdır (Suleiman, 1976:109).

Bakanlık kabineleri konusunda yapılan tartışmalarda bu kurumların kaldırılması yönünde görüşler ileri sürülmektedir. Devlet başkanlığı veya milletvekili genel seçimlerinde bu yönde sözler verildiğini belirten Rouban (1998:25-26), seçim sonrası sözlerin unutulmasını iki nedene bağlamaktadır. Birincisi, kabine personelinin atanmasının siyasiler tarafından tamamen keyfi bir biçimde belirlenmesidir. İkincisi, kabinelerin kaldırılmasının yönetimin siyasallaşmasını arttıracak olgusudur. Bu açıdan bakıldığında kabinelerin kaldırılmasının siyasi-yönetimsel sistemin köklü değişimini gerektireceği konusundaki kanı yaygındır (Bodiguel ve Quermonne, 1983:202).

## SONUÇ

Fransa’da bakanlık kabinesi tarihsel süreç içerisinde dönem koşullarının ortaya çıkardığı kurum olarak varlığını sürdürmektedir. Ülkenin devrimle birlikte başlayan ve 20.yüzyılın ikinci yarısının başlarına kadar süren rejim değişikliklerinde siyasal kurumların pozisyonları ve rollerinde değişiklikler meydana gelmiştir. Siyasal yaşamda meydana gelen değişimlerin aksine, yönetsel kadroların varlığını devam ettirmesi siyaset ile yönetim arasında kuşkucu bir ilişki doğurmuştur. Eski dönem kadrolarıyla çalışmak zorunda kalan ve bakanlığının faaliyetleri konusunda teknik bilgidен yoksun bakanların, bürokrasinin gücünü dengelenmesi gereği kabine sistemini ortaya

çıkarmıştır. Bakanlıktaki başarısının siyasi kariyerindeki etkisinin farkında olan bakanlar, güvendikleri ve kendi programlarını benimseyen kişileri kabine personeli olarak atamışlardır. Önceleri, kabineye yapılan atamaların siyasi yönü ağır basmakla beraber, bakanlıkların büyümesi ve teknik hale gelmesiyle beraber bu eğilimin değiştiği görülmektedir. Çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarında kariyer yapan memurların kabineye girmesiyle bakanlık teşkilatı üzerindeki gözetimin etkinleştirilmesi amaçlanmaktadır.

Bakanlığın sorunlarının bir bütün olarak görülmesi ve birimler arası mücadelelerin üstünde olmasıyla kabine, en üst düzeyde koordinasyonun sağlandığı kurumdur. Bakanın siyaseten önem verdiği projelerin sürümcemede kalmaksızın hızlı bir şekilde sonuçlandırılmasında esas sorumluluk kabineye düşmektedir. Bu anlamda kabine, bakan düzeyinde karar kılınan kamu politikalarının başarısında yönetsel beceri gösterdiği ölçüde etkin kabul edilecektir. Dolayısıyla kamu politikalarının hayata geçirilmesi sürecini yöneten bakanlık birimleri üzerinde kuracakları otorite ile bakanlığın kamuoyu nezdinde başarılı olarak algılanması arasında yakın ve doğrudan bir ilişki mevcuttur.

Kabinenin varlığıyla bakanlık yönetim yapısında ortaya çıkan ikili sistemin çekişmeler getirmesi kaçınılmazdır. Sürekli yapıları temsil eden bakanlık birimleriyle geçici yapıları temsil eden kabine arasında uyumun sağlanması önemlidir. Kısa vadede bakanlık kabinelerinin kaldırılmasının pek mümkün görünmediği göz önüne alındığında iki kesim arasında birlikte yönetme anlayışının sağlam bir zeminde kurulması gereklidir. Bakanlık politikasının hükümetin genel siyasetine uygun olarak yürütülmesi ve kamu yararının en iyi şekilde gerçekleştirilmesi bakanlık için temel amaç olduğuna göre iki yapının birbirini bütünlüyci şekilde çalışması bu anlayışın sonucu olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Bodiguel, J.L. ve Quermonne, J.L. (1983). *La Haute Fonction Publique, Sous La V République*. Paris :Presses Universitaires de France.
- Burdeau, F. (1989). *Histoire de l’administration française*. Paris: Montchrestien.
- Debbasch, C. (1989). *Science Administrative*. Dalloz:Cinquième édition.
- Drago, R. (1985). *Science Administrative*. Les Cours de Droit, Maitrise.
- Dreyfus, F. (2007). *Bürokrasinin İcadı*. (Çeviren, Işık Ergüden), İstanbul:İletişim Yayınları.
- Gournay, B. (1986). *L’Administration*. Paris: Que sais je? No:1004, Presses Universitaires de France.
- Gournay, B. Kesler, J.F. Siwek-Pouydesseau, J. (1967). *Administration Publique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Rouban, L. (1998). *La Fin Des Technocrates?* Paris: Presse de Sciences Po.
- Suleiman, E. N. (1976). *Les Hauts Fonctionnaires et La Politique*. (Traduit de l’Américan Par Martine Meusy). Paris:Editions du Seuil.
- Wright, V. (1997). “Démocratiser L’Elite Administrative Française, Regard d’Un Britannique”, (Traduit par Isabelle Richet), *Pouvoirs*, 80:101-114.

[http://fr.wikipedia.org/wiki/Cabinet\\_minist%C3%A9riel](http://fr.wikipedia.org/wiki/Cabinet_minist%C3%A9riel), (24.09.2008).