

# SİYASET VE YÖNETİM AYRIMININ CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE SAĞLIK VE MİLLİ EĞİTİM BAKANLIKLARI ÜZERİNDEN İNCELENMESİ<sup>1</sup>

*Araştırma Makalesi / Research Article*

Öztop, S. ve Lamba, M. (2019). Siyaset ve Yönetim Ayrımının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Sağlık ve Millî Eğitim Bakanlıkları Üzerinden İncelenmesi. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 9(2), 426-439.

Geliş Tarihi: 19.07.2019

Kabul Tarihi: 26.12.2019

E-ISSN: 2149-3871

Dr. Öğr. Üyesi Sezai ÖZTOP  
Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
[sezaioztop@mehmetakif.edu.tr](mailto:sezaioztop@mehmetakif.edu.tr)  
ORCID No: 0000-0003-2656-2776

Doç. Dr. Mustafa LAMBA  
Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
[mlamba@mehmetakif.edu.tr](mailto:mlamba@mehmetakif.edu.tr)  
ORCID No: 0000-0002-7406-6112

## ÖZ

Yönetim ve siyaset ayrımı konusundaki tartışmalar sıklıkla Woodrow Wilson'un "İdarenin İncelenmesi" çalışmasına dayandırılmaktadır. Ancak bu konuda Wilson'dan önce çalışmalar bulunmaktadır. Wilson tarafından da atfı yapılan Johann Caspar Bluntschli'nin "Devletin Teorisi" adlı eserinde, yönetim kavramı yönetim ve siyaset ayrımının odağında yer almakta ve yürütme gücünün bir unsuru olarak kabul edilmektedir. Hükümet etme işlevi olarak görülen karar alma, çözüm üretme ve yasaklamaya dair görevler yürütmenin "birincil işlevi" kapsamında değerlendirilirken, kararların yerine getirilmesi ise "ikincil işlevler" kapsamında görülmektedir.

Bu çalışmanın amacı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra bakanlık teşkilat yapılarındaki değişimin yönetim-siyaset ayrımı bakımından değerlendirilmesidir. Sağlık Bakanlığı ve Millî Eğitim Bakanlığı teşkilatındaki değişim, kararnameler ve mevzuat üzerinden incelenmiştir. Yeni sistem de kararnameler ile merkezi yönetimin başkent teşkilatı değiştirilmiştir; yürütmenin temel politikalarını belirlemek üzere politika kurulları ve ofisler oluşturulmuş; bakanlıkların başkent teşkilat yapıları değiştirilerek tüm birimler "hizmet birimleri" başlığı altında sıralanmış; politika belirleme işlevi bakanlıkların görevi olmaktan çıkarılmış; dolayısıyla bakanlıklardaki politika belirlemeye yardımcı kurul ve birimler kaldırılmıştır. Yeni hükümet sisteminde, politika belirleme ve karar alma işlevlerini yerine getiren birimler ile alınan kararları uygulayan birimler fonksiyonel bir ayrışmaya tabi tutulmuştur. Böylece belirli ölçüde de olsa yönetim siyaset ayrımına uygun bir yürütme organı yapısı oluşturulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Yönetim-Siyaset, Bakanlık, Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kamu Yönetimi.

<sup>1</sup> Bu çalışma, 18-20 Nisan 2019 tarihleri arasında Gaziantep Üniversitesi'nde düzenlenen 13. Kamu Yönetimi Sempozyumu'nda özet bildiri olarak sunulmuştur.

# THE STUDY OF THE SEPARATION OF POLITICS AND ADMINISTRATION THROUGH THE MINISTRIES OF HEALTH AND NATIONAL EDUCATION IN PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM

## ABSTRACT

Discussions about the discrimination between politics and administration are generally referenced to “the Study of Administration” by Wilson. But there are other previous works on the issue. Bluntschli, referenced also by Wilson considered administration as the center of that discrimination and as an element of executive power. While decision-making, problem-solving and forbidding are “primary functions”, implementation of decisions is considered as “secondary functions” for executive branch.

Aim of this study is to examine the ministries and evaluate the change in organizational structure after presidential system. For this purpose, the changes in the ministries of health and national education are examined through the legislations. It seems that the organizational structure of government was changed; policy boards and offices were created under the presidency to determine main policies; the ministries were transformed into executive elements for secondary functions. Organizational structures of the ministries were changed; the responsibilities related to policymaking were removed and advisory boards in the ministries were repealed. A functional discrimination was applied between the elements to determine policies and the elements to implement the policies. Thus, an appropriate structure in terms of discrimination between politics and administration has been tried to achieve for the executive branch to some extent.

**Keywords:** Administration-Politics, Ministry, Policy Boards, Presidential System, Public Administration.

## 1. GİRİŞ

Siyaset ve yönetim ayrımına ilişkin tartışmalar 19. yüzyıla kadar uzanmaktadır. Bu tartışmalar Kıta Avrupa’sında başlamış ancak bugünkü popülerliğine Woodrow Wilson ile kavuşmuştur. Kamu yönetimi disiplininin, Amerikan Kamu Yönetimi’nde o dönem uygulanan Spoil System’in yarattığı bozuklukların giderilmesi için Almanya’da gelişmeye başlayan idare ilminin örnek alınarak uyarlanması gelişmeye başladığı (Balta, 2012: 49), bunun sonucunda da Amerikan tarzı bir yönetim-siyaset ayrımı ortaya çıktığını söylemek mümkündür.

Wilson’un siyaset-yönetim ayrımında siyaset; yönetsel örgütlenme, bütçeleme, insan kaynakları yönetimi ve karar alımını da içeren kamu politikalarına dair sorunlarla ilgili bir anlamda değil, partizanlık veya seçilmişlerin siyaseti anlamında kullanılmıştır (Rosenbloom, 2008: 57). Hâlbuki Wilson’dan sonraki çalışmalarda siyaset-yönetim ayrımı daha farklı boyutlarıyla ele alınmıştır. Çünkü politika sürecinde kamu yönetiminin rolüne ilişkin konular, kamu yönetimi disiplininin ortaya çıkmasından bu yana büyük ilgi uyandırmıştır. Kamu yönetimi-siyaset ilişkisinin nasıl olması gerektiği halen tartışılmakla birlikte, bu tartışmalar kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin haline gelmesinde önemli katkılar sağlamıştır (Demir, 2019: 1).

Kamu yönetiminin rolüne ilişkin tartışmalar ve yeni yaklaşımların kamu yönetimlerinin yapı ve işleyişini de etkilediği belirgin bir durumdur. Birçok ülke, zamanla çoğalan ve hantallaşan bakanlık ve/veya merkezi yönetim kurumlarının sayılarında azalmaya giderek küçülmeye yönelmiştir. Bu çerçevede bakanlıkların birleştirilmesi, bakanlıklar arasında geçici koordinasyon birimleri kurulması, merkezi yönetimin bazı görev ve yetkilerinin yerele aktarılması, özelleştirme ve görev aktarımı gibi çözümler ortaya çıktığı görülmektedir (Ateş, 2018a: 77). Türk kamu yönetimi de tarih boyunca dinamizmini koruyarak ihtiyaca göre farklı modellerden esinlenerek değişim ve dönüşümünü sürdürmüştür (Ateş, 2018b: 1; Ateş, 2019: 13). Türkiye’de özellikle 24 Haziran 2018 seçimlerinden sonra ortaya çıkan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içinde politika belirleyen, politikaların belirlenmesinde gerekli bilgi ve hazırlık çalışmalarını yapan, politikaları uygulayan ve politikaların uygulama sonuçlarını takip ve analiz eden birimlerin birbirinden ayrılması yoluyla fonksiyonel bir ayrışmaya gidildiği görülmektedir (Lamba, 2018: 42; Lamba, 2019: 248).

Bu çalışmada, literatürde siyaset-yönetim ayrımına yönelik temel oluşturan çalışmalar incelenmekte ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonrası merkezi yönetim

yapısındaki değişim ve bu değişimin Sağlık Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı örnekleri üzerinden mevzuat incelemesi yapılarak siyaset-yönetim ayrımı bakımından bir değerlendirme yapılmaktadır.

## 2. SİYASET – YÖNETİM AYRIMI

Kamu yönetimi disiplininin gelişmesinde Wilson'un (1856-1924) kişisel çabası önemli bir yere sahiptir. Kamu yönetimi alanındaki şöhreti büyük oranda 1887 tarihli "İdarenin İncelenmesi" (*The Study of Administration*) adlı makalesine dayanmaktadır (Van Riper, 1984: 203). Wilson bu çalışmasında, günümüzde kamu yönetimi olarak adlandırılan idare ilminin, kökleri çok eskiye dayanan siyaset biliminin en son ürünü olduğundan, ancak idare ilminin gelişiminin 18. yüzyıla kadar geciktiğinden söz etmektedir. Ayrıca Wilson idarenin, hükümetin en çok göz önünde olan kısmı olduğunu; hareket halindeki hükümeti ifade ettiğini, hükümetin en işlevsel ve yürütücü kısmını oluşturduğunu ve hükümetin kendisi kadar eski bir tarihsel geçmişe sahip olduğunu ancak daha önce devlet ilminin bir dalı olarak sistematik bir incelemeye tabi tutulmadığını belirtmektedir (Wilson, 1887: 198). İdarenin İncelenmesi adlı çalışmasında Wilson, idare ilminin gelişmesindeki en önemli nedenin devletin görevlerinin gün geçtikçe artması ve karmaşık bir hale gelmesi olduğunu belirtmekte ve bu ilmin gelişmesini de Fransız ve Alman düşünürlerine dayandırmaktadır. Wilson'a göre, idare sahası bir iş idaresi alanı olup, siyasetin telaşı ve çekişmesinden uzak tutulmalıdır. İdare, çoğu açıdan anayasal alanın tartışma zemininden dahi ayrıdır. Muhasebe servisindeki metotların toplumsal yaşamın bir parçasını oluşturması ya da makine teçhizatının, ortaya çıkarılan ürünün bir parçası olması gibi idare de siyasal yaşamın bir parçasını teşkil eder. Fakat aynı zamanda, kendi içinde yer alan daha büyük ilkeler vasıtasıyla, politik bilgiğinin süregelen düsturları ve politik ilerlemenin süregelen gerçekleriyle doğrudan bağlantılı olması sayesinde, teknik detayların sıkıcı seviyesinin çok üstünde yer almaktadır (Wilson, 1887: 210). Bu ifadeler, kesinlikle siyaset ve yönetimin ayrılmasını savunmaktadır. Ancak pratikte ne anlama geldikleri, temel kavramların nasıl tanımlandığına bağlıdır. Wilson'un "İdarenin İncelenmesi" çalışmasında siyasetin, partizanlık ve patronaj ile politika yapımı şeklindeki iki farklı türünden bahsettiği iddia edilse de onun asıl hedefi, patronaj siyasetini yönetimden ayırmaktır (Montjoy & Watson, 1995: 233).

Yönetim-siyaset ayrımına yönelik çalışmaların, 1887'de Wilson tarafından başlatıldığı iddia edilse de bu konudaki ilk çalışmanın 1875 yılında Bluntschli tarafından yapılmış olduğu görülmektedir (Saklı, 2013: 286). Wilson'un İdarenin İncelenmesi adlı çalışmasında (Wilson, 1887: 210) Bluntschli'ye atıf yapması bu görüşü desteklemektedir.

Bluntschli, söz konusu çalışmasında, modern devletin temelde dört farklı güce ayrıldığını, bunlar arasında en önemli olanlarının ise (i) hükümet veya idare (*government or administration*) ile (ii) yargı gücü (*judicial power*) olduğunu ifade etmektedir. Hükümet veya idarenin yürütme gücü (*executive power*) içinde değerlendirilmesinin yanlış olduğunu; bu durumun teorideki bazı yanlış anlaşılma ve hatalar ile uygulamadaki bazı sorunların kaynağını oluşturduğunu belirtmektedir. Çünkü hükümet veya idare yerine kullanılan "yürütme gücü" ifadesi ne hükümetin temel karakterini ne de yargı ve yasama ilişkilerini açıklayabilmektedir. Bluntschli'ye göre, bir kişi kendisi karar alıp aldığı kararı uygulayabileceği gibi bir başkasının emirlerini veya kararlarını da yürütebilir. Burada yürütme (*executive*) ikincil derecede bir eylem iken karar verme ise birincil konumdadır. Fakat hükümetin işlevleri kendi doğası içinde birincil niteliktedir. Hükümet karar alır, çözüm üretir, iradesini ortaya koyar, talimatlar verir veya yasaklar koyar; hükümet talimatları çoğu durumda, herhangi bir yürütme zorlaması olmaksızın yerine getirilir. Ancak gerektiğinde, bu baskıyı uygulamak hükümetin görevidir. Fakat normal şartlar altında bu zorlama yetkisi, hükümetin altındaki, polis teşkilatı gibi kamu kurumlarına havale edilir. Diğerlerinin iradesi sorgulansa dahi, "yürütme" iradesi sorgulanmaz. Hükümetin, yürütmeyi sadece yasamanın belirlediği özel durumlara göre uygulaması doğru değildir. Kural olarak, bir kanun yürütülmez fakat ona riayet edilir ve uygulanır. Bir kanunun yayımlanması onun yürütülmesi ile aynı şey değildir. Yasamanın koyduğu kurallar, açıkladığı ilkeler, hükümetin hareket tarzına ilişkin meşru ve anayasal sınırları oluşturur. Fakat hükümet bu sınırlar çerçevesinde serbestçe kararlar alır, diğer devletlerle anlaşmalar yapar, inceleme komisyonları tayin eder, düzenin muhafazası için gerekli tedbirleri alır, ayrıca kamu yararını gözetir, görevlileri tayin eder, orduya kumanda eder. Yürütme ifadesinin yargısal düzlemde

kullanılabilirliği ise çok daha zayıftır. Diğer tüm güçler arasında, hükümet en yüksek olanıdır. Hükümet, bir bedendeki organları idare eden baş gibidir (Bluntschli, 2000: 409-411)

Hükümetlerin analizinde, devletin iradesinin uygulanmasıyla ilgili üç tür otorite görülmektedir. Bunlardan ilki, diğerlerinin haklarına riayet etmek amacıyla, özel şahıslar ve kamu otoritelerinin kusurundan doğan çelişkilerde hukuku uygulayan *yargısal otorite*; ikincisi, *yürütme otoritesi* olarak adlandırılan ve devlet iradesinin uygulanmasında genel gözetimden sorumlu otoritedir. Üçüncüsü ise hükümetin bilimsel, teknik ve ticari faaliyetlerine ilişkin olarak her ülkede mevcut olan *idari otoritedir*. Devlete biçilen görevlerin artmasıyla birlikte hükümetlerinin işlerinin daha karmaşık hale gelmesi, bu üç otoritenin zaman içinde farklılaşmasına yol açmıştır. Yargısal otorite dışarıda bırakıldığında, hükümetin iki belirgin işlevi vardır. Bunlar siyaset ve yönetim olarak adlandırılır. Siyaset, devlet iradesinin şekillenmesi ve politikaların belirlenmesiyle ilgili yönetim, bu politikaların uygulanmasını ifade etmektedir. Hükümet (government) ve yönetim, genellikle yürütmeye ilişkin olarak aynı anlama gelen kavramlar olarak kullanılmasına rağmen, tüm hükümet sistemlerinde hükümetin birincil ve ikincil nitelikte iki fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlar; siyaset (*politics*) olarak isimlendirilen devlet iradesinin ifade edilmesi ve yönetim (*administration*) olarak adlandırılan bu iradenin uygulanmasıdır (Goodnow, 1900: 16-22).

Montjoy ve Watson, siyasetin iki önemli boyutuna vurgu yapmaktadır. Birincisi siyasetin, politika yapım sürecinin bir parçası, hükümetin politikaları etkileme ve yönlendirme faaliyetiyle sınırlandırılan tanımıdır. İkinci metodun uygulanması ise bariz bir şekilde patronajı içerir. Bu iki boyut, seçimler dahil tüm politika yapım süreci olarak Goodnow'un "kamu iradesinin açıklanmasına" karşılık gelmektedir. Siyaset, siyasal partilere ilişkin sürecin bir parçasıdır. Dolayısıyla iki ayırım ortaya çıkmaktadır. Birincisi, bir iradenin açıklanması ve onun yürütülmesine ilişkin hükümet fonksiyonlarının bölünmesi olarak kavramsal ayırımdır. İkincisi ise, idari ofislerin (esasen bu iradenin uygulanmasıyla ilgili olanlar) doldurulmasının adaylar tarafından seçim sürecinde destek toplamak amacıyla kullanılmamasına ilişkin doktrini olarak, operasyonel ayırımdır (Montjoy ve Watson, 1995: 233). Bu çerçevede değerlendirildiğinde modern devletin gerekleri arasında gösterilen güçler ayırımının dahi iyi ve kötü yönleri bulunmaktadır. Fonksiyonların ayırımı ve bölünmesi iyi görülürken, güçlerin ayrılması ise kötü görülmektedir. Siyasi koşulların karmaşıklığı, her iki fonksiyonu icra eden (karar verme ve uygulama) aynı hükümet organına güvenilmesini pratikte neredeyse imkansız hale getirmektedir. Her hükümette, az ya da çok farklılaşmış organlar tesis edilmekte ve her bir organ ayrıcalıklı olarak bu fonksiyonlardan sadece birini yerine getirmekle sınırlandırılmamaktadır. Ancak bir organın faaliyeti büyük oranda diğer faaliyetin yerine getirilmesini içermektedir (Waldo, 1948: 107).

Goodnow, kitabının ilk bölümünde yönetimi, devlet iradesinin yürütülmesi işlevi olarak tanımlamasına rağmen, sonraki kısımlarda, yönetimin daha çok kurumsal anlamına değinmektedir. Yönetimin, yargısal yönetim ve hükümet yönetimi olarak iki parçadan oluşmakta olduğunu belirtmektedir. İlk kategori, siyasi müdahalenin tamamen dışında kalması gereken yargısal yönetimi oluşturur. İkinci kategoride, yaygın şekilde kamu yönetimi olarak bilinen devlet organları yer alır. Goodnow'a göre, bu organların üç idari alt fonksiyonu vardır. Birincisi müfettişler, seçim görevlileri, istatistikçiler tarafından gerçekleştirilen yarı yargısal fonksiyonlar (*semijudicial*), ikincisi yalnız yürütmeye ilişkin fonksiyonlar ve üçüncüsü ise yönetsel fonksiyonlardır. Goodnow'a göre, sadece yargısal yönetim değil aynı zamanda hükümet idaresinin de birçok kısmının bağımsız çalışması ve siyasi kontrolden muaf olması gerekmektedir. Yönetimin (*administration*) doğrudan siyasi denetime tabi olan tek kısmı, sadece yürütme faaliyetiyle ilgili olan ikinci idari alt fonksiyondan sorumlu kısmı olmalıdır. Bu durum, yönetimin (*administration*) diğer iki idari alt fonksiyonunun, yani büyük bir kısmının siyasetle bağlantılı olmaması anlamına gelmektedir. Böylece Goodnow, ilk olarak yönetimi "yürütme" olarak tanımlamasına rağmen, sonradan yürütmenin yönetimin çok küçük bir kısmını oluşturduğunu ve hatta yönetim ile yürütmenin zaman zaman karşı karşıya kaldığını ifade etmektedir (Overeem, 2012: 63-65).

Kamu yönetimi alanındaki bir başka önemli isim olan Herbert Simon'un da yönetim-siyaset ayırımı hakkındaki düşünceleri kayda değerdir. Simon, bu ayırımın doğru şekilde ortaya konulabilmesi için, siyaset bilimi literatüründe yaygın olarak karşılaşılan "politik sorunlar" ve "idari sorunlar" arasındaki ayırımın doğru yapılmasının gerekli olduğunu ifade etmiştir. Politik sorunlara

ve idari sorunlara, Goodnow'un 1900'deki Siyaset ve Yönetim adlı çalışmasında da değinilmiştir. Ancak halen ne Goodnow'un çalışmasında ne de ondan sonra yapılan birçok çalışmada "politika sorununu" tanımlamaya veya onu "idari sorundan" ayırt etmeye yarayan açık ve net bir kriter geliştirilmiş veya tanımlama yapılmıştır (Simon, 1997: 62-63). Hatta Waldo, Appleby, Brownlow, Merriam ve Gullick de siyaset ve yönetim ayrımı varsayımı veya kavramını reddederek hükümetin geleneksel üç işlevi olan yürütme, idare ve yargı fonksiyonlarının yürütme branşının içinde gizli olduğunu ifade etmişlerdir (Uwizeyimana, 2013: 169).

Willoughby'ye göre geleneksel olarak devlet erklerinin yasama, yargı ve yürütme olarak üçe ayrılması hem bilimsel analizler açısından hem de pratikte ciddi sorunlar doğurmaktadır. Zira bu ayırım, dünyanın önde gelen devletlerinin monarşiyle yönetildikleri döneme uygun olarak tasarlanmıştır. Bu dönemde, seçmenlerin varlığı dikkate alınmamış ve devlet işlerinin yürütülmesinde rollerinin çok küçük olduğu değerlendirilmiştir. Yine aynı dönemde, devletin yürüttüğü hizmetlerin daha az olması ve devlet yapısının küçük olmasından dolayı bürokratik yapının fonksiyonel bir ayrıma tabi tutulmasına ihtiyaç duyulmamıştır. Bu nedenle yürütme ve idare terimleri, birbirinin yerine kullanılarak her ikisi de yürütme erki içinde değerlendirilmiştir. Bu tespitleri yapan Willoughby, daha detaylı bir ayırım ortaya koymuş ve devlet erklerinin seçmenler (*electoral*), yasama (*legislative*), yargı (*judicial*), yürütme (*executive*) ve idari (*administrative*) olarak beş gruptan oluştuğunu ifade etmiştir (Willoughby, 1919: 229-231).

Yukarıda açıklanmaya çalışılan siyaset-yönetim ayrımına yönelik tartışmaların aslında güçler ayrılığı doktrininden kaynaklandığı söylenebilir. Çünkü, güçler ayrılığı doktrini daha çok 19. yüzyılda devlet erklerini açıklamak için kullanıldığından günümüz devlet anlayışı/yapısına uygun şekilde erkleri sınıflandırmada yetersiz kalmakta ve kamu yönetiminin anayasal düzen ile nasıl bütünleştirileceği sorusuna cevap verememektedir. Bundan dolayı, güçler ayrılığı doktrini halen kabul edilmekle birlikte siyaset-yönetim ayrımının bu doktrin ile nasıl uzlaştırılacağı ve bütünleştirileceği sorusu varlığını sürdürmektedir (Overeem, 2012: 156-157).

Devlet erklerinin üçlü sınıflandırması içinde idare ayrı bir işlev ya da branş olarak değerlendirilmediği için yürütmenin bir parçası olarak kabul edilmektedir. Ancak, yürütme ve idare sıklıkla birbirinin yerine kullanılan terimler olmasına rağmen, birbirinden farklı özelliklere haiz ama birbiriyle alakalı işlevlerdir. Bu ayırmada, yürütme fonksiyonunun esasen siyasi karaktere sahip, yani genel politikaların belirlenmesi ve karar alma yetkisinin elinde bulundurmasıyla ilgiliyken; idare fonksiyonu ise belirlenen politikalar uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalara ilişkin faaliyetleri açıklamak için kullanılmaktadır (Willoughby, 1919: 231-232).

Geleneksel kamu yönetimi teorisi, emir verenlerle bunları uygulayanlar arasında bir ayırım yapılması gerektiğini belirtmesine rağmen, Yeni Kamu Yönetimi teorisi ise yöneticilerin, sadece kurallara ve prosedürlere uygun davranmasını yeterli görmemekte, yapılan işin sonuçlarını etkileyebilmeleri için hem karar alma hem de uygulamada geniş yetkilere sahip olmaları gerektiğini vurgulamaktadır (Eryılmaz, 2013: 55).

Geleneksel kamu yönetimi literatüründeki tartışmalar ve tanımlamalar doğrultusunda siyaset ve yönetim arasındaki ayrımın net olarak yapılmasının zor olduğu ancak, politika belirleyen ve karar alan kurumlar ile belirlenen politikaları yürüten kurumlar yönünden bir ayrıma gidilmesinin daha doğru olacağı düşünülmektedir. Bu çalışmada da siyaset-yönetim ayrımı bu çerçevede ele alınmaktadır.

### **3. SİYASET-YÖNETİM AYRIMI BAKIMINDAN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Hükümet sistemleri, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilere ve karşılıklı konumlandırılmalarına göre kurgulanmaktadır. Bu ilişkilerin keskin sınırlarla belirlendiği sert kuvvetler ayrılığı sistemine başkanlık, sınırların daha belirsiz olduğu sisteme ise parlamenter hükümet sistemi adı verilmektedir. Türkiye'de 2017 Nisan ayında yapılan anayasa değişikliği referandumuyla birlikte parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçilmiştir. Başkanlık sisteminin fiilen uygulanması ise 24 Haziran 2018 tarihindeki seçimlerin ardından başlamıştır. Bu tarihten sonra

çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile devletin yapısı başkanlık sistemiyle uyumlu hale getirilmiştir. Özellikle merkezi yönetim yapısında önemli değişimler gözlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde merkezi yönetimde gözlemlenen ve siyaset yönetim ayrımı bakımından önem arz eden bazı değişiklikler şu şekilde sıralanabilir:

- Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı yeni sisteme göre düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısında, Cumhurbaşkanlığı makamı, İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Politika Kurulları, Ofisler, Bağlı Kurum ve Kuruluşlar ile Bakanlıklar bulunmaktadır.
- Cumhurbaşkanlığı bünyesinde ülkenin makro politikalarını belirlemek üzere 9 adet politika kurulu oluşturulmuştur. Bunlar; 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'dur.
- Özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri oluşturulmuştur. Bunlar; Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi'dir.
- Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlar oluşturulmuştur.
- Bakanlıkların sayısı 16'ya düşürülmüş, müsteşarlık makamı kaldırılmış ve bakanlık teşkilat yapıları daha sade bir yapıya kavuşturulmuştur.
- Yeni sistemde yasama ve yürütme organı üyelikleri de ayrıştırılmıştır. Dolayısıyla bakanlar, TBMM üyesi olamayacaklardır. Böylece bakanların, milletvekili olamayacakları için siyasi kimliklerinden ziyade icracı kimliklerinin ön plana çıkması beklenmektedir
- Parlamenter sistemde temel politikaları belirleyen başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılarak, politika belirleme işlevi Politika Kurullarına verilmiştir.

Parlamenter sistemde bakanlıkların merkez teşkilat yapısı; ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ve yardımcı birimler şeklinde örgütlenmişti. Yeni hükümet sisteminde 10 Temmuz 2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 numaralı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile bakanlıkların merkez teşkilatları yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme sonrasında tüm birimler "hizmet birimleri" altında sıralanmıştır. Böylece daha sade ve anlaşılır bir bakanlık teşkilatlanması gerçekleştirilmiştir. Müsteşarlık makamı kaldırılmış, birden fazla atama bakan yardımcısı atama imkanı getirilmiştir.

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde bakanlıkların görevlerine ilişkin de önemli değişiklikler yapılmıştır. Eski sistemde politika belirleme görevi bakanlıklara verilmişken, yeni sistemde bu görevlerin bakanlıklara değil politika kurullarına devredildiği görülmüştür. Eski sistemde bakanlıklar bünyesinde yer alan ve politika belirlemede önemli işlevleri bulunan bazı kurullar kaldırılmıştır. Böylece bakanlıklar, hükümet etme işlevinin ikincil konumundaki birimleri haline dönüştürülmüşlerdir.

### ***3.1. Sağlık Bakanlığının Görevleri ve Teşkilat Yapısındaki Değişim***

2 Kasım 2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşların Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile Bakanlığa " .... kamu ve özel hukuk tüzel kişileri ile gerçek kişiler tarafından açılacak sağlık kuruluşlarının ülke sathında **planlanması** ve yaygınlaştırılması ile ilgili olarak sağlık sistemini yönetme, **politikaları, strateji ve hedefleri belirleme, planlama, düzenleme ve koordinasyon yapma...**" görevleri verilmekteydi.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte hem bakanlık sayıları azaltılmış hem de bakanlıkların görevleri ve teşkilat yapıları yeniden düzenlenmiştir. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 352. maddesine göre Sağlık Bakanlığı'nın görevlerinden bazıları değiştirilmiştir. Bakanlığın, temel görevleri tamamen icraya ilişkin hale getirilmiştir. Sağlık Bakanlığının eski ve yeni görevleri karşılaştırıldığında, geçmişte bakanlığın görev alanıyla ilgili temel politikaları belirleme, stratejiler geliştirme ve planlama gibi işlevlere yeni görev tanımları arasında yer verilmediği görülmüştür. Politika belirleme işlevinin Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan

Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu tarafından gerçekleştirileceği, bakanlığın ise bu politikaların yürütücüsü konumunda olacağı düşünülmektedir.

Teşkilat yapısı bakımından eski ve yeni durum karşılaştırıldığında, idari bir makam olan müsteşarlığın kaldırılarak siyasi müsteşarlık olarak değerlendirilen bakan yardımcılığının devam ettirildiği; bakanlığın önceki teşkilat yapısında bulunan ve politika belirleme işlevine katkı sağlayan sürekli kurullara (Sağlık Politikaları Kurulu, Yüksek Sağlık Şurası, Kan ve Kan Ürünleri Kurulu) yeni sistemde yer verilmediği görülmüştür (Bkz. Ek-1 ve Ek-2). Ayrıca, eski sistemde *başkanlık* şeklinde yapılandırılan ve *bağlı kuruluş* statüsünde bulunan Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanlığı, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Başkanlığı ise yeni sistemde hizmet birimleri başlığı altında genel müdürlükler şeklinde yapılandırılmışlardır.

### 3.2. Milli Eğitim Bakanlığının Görevleri ve Teşkilat Yapısındaki Değişim

Sağlık Bakanlığı'nda ortaya çıkan değişimlerin benzeri Milli Eğitim Bakanlığı açısından da gözlemlenmektedir. 14 Eylül 2011 tarih ve 28054 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 652 sayılı "Millî Eğitim Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye göre Bakanlığın görevleri arasında "... eğitim ve öğretimin her kademesi için **ulusal politika ve stratejileri belirlemek**; ... eğitime erişimi kolaylaştıran, her vatandaşın eğitim fırsat ve imkânlarından eşit derecede yararlanabilmesini teminat altına alan **politika ve stratejiler geliştirmek**; ... kız öğrencilerin, engellilerin ve toplumun özel ilgi bekleyen diğer kesimlerinin eğitime katılımını yaygınlaştıracak **politika ve stratejiler geliştirmek**, uygulamak ve uygulanmasını koordine etmek yer almaktadır.

1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Milli Eğitim Bakanlığı'nın görev ve yetkilerinden politika ve strateji belirleme işlevleri çıkarılarak, ... eğitim ve öğretimin her kademesi için ulusal **politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları yapma**; ... eğitime erişimi kolaylaştıran, her vatandaşın eğitim fırsat ve imkânlarından eşit derecede yararlanabilmesini teminat altına alan politika ve stratejilerin geliştirilmesi amacıyla **çalışmalar yapma, belirlenen politikaları uygulama**; ... kız öğrencilerin, engellilerin ve toplumun özel ilgi bekleyen diğer kesimlerinin eğitime katılımını yaygınlaştıracak politika ve stratejilerin geliştirilmesi amacıyla **gerekli çalışmaları yapma, belirlenen politikaları uygulama** ve uygulanmasını koordine etme görevleri verilmiştir. Politika belirleme görevi ise 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle oluşturulan Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu'na devredilmiştir.

Bakanlığın eski ve yeni teşkilat yapısına bakıldığında ise müsteşarlık makamının kaldırılarak bakan yardımcılığının devam ettirildiği; bakanlığın önceki teşkilat yapısında politika belirleme işlevine, sürekli kurul olarak katkı sağlayan Milli Eğitim Şurası'nın da yeni teşkilat yapısında yer almadığı görülmüştür (Bkz. Ek-3 ve Ek-4).

## 4. SONUÇ

Yönetim ve siyaset ayrımı konusunda ortaya çıkan tartışmalar ve bu ayrımı açıklamaya yönelik girişimler, dönemlere ve ülkelere göre farklılık göstermektedir. Bunun en önemli sebeplerinden biri, bu kavramlardan ne anlaşılması gerektiği konusundaki tartışmalardır. Bir diğer sebep ise teorisyenlerin bu kavramları açıklamaya yönelik değerlendirmelerinin ülkelerin yönetim yapılarına göre farklılık göstermesidir. Sert kuvvetler ayrılığının uygulandığı Amerika Birleşik Devletleri'nde siyaset, seçimle işbaşına gelenlerin oluşturduğu bir yapıyı çağrıştırırken, daha çok parlamenter sistemin hakim olduğu Avrupa'da ise siyaset; sadece seçilmişlerden oluşan bir yapıyı değil, politika belirleme ve karar alma işlevlerini yerine getiren kurumları da kapsamaktadır. Bu çalışmada siyaset; politika belirleme ve karar alma işlevi, yönetim ise kararların uygulanması anlamında kullanılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde parlamenter sisteme nazaran yönetim-siyaset ayrımının daha belirgin olduğunu söylemek mümkündür. Özellikle, Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içinde oluşturulan politika kurullarının, kendi alanlarıyla ilgili temel politikaların ve stratejilerin belirlenmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesinde en yetkili birimler olması bu düşüncüyü desteklemektedir. Daha önce bakanlıkların kendi bünyelerinde bulunan politika belirlemekle görevli

organların kaldırılması ve politika belirlemeye yönelik tüm görevlerin politika kurullarına aktarılması sonucunda bakanlıklar icracı birimlere dönüşmüşlerdir. Yeni hükümet sisteminde bakanlıklar, politika kurullarının belirlemiş olduğu temel politikaları uygulamaktan sorumludurlar. Bakanların da milletvekili olmadıkları için yeni sistemde siyasi kimliklerinden çok icracı kimlikleri ile ön plana çıkmaları beklenmektedir.

Sonuç olarak yeni hükümet sistemine geçilmekle birlikte politika belirleme ve karar alma işlevlerini yerine getiren birimlerle, alınan kararları uygulayan birimler fonksiyonel bir ayrışmaya tabi tutulmuştur. Böylece belirli ölçüde de olsa siyaset- yönetim ayrımına uygun bir yürütme organı yapısı ortaya çıkmıştır.

## KAYNAKÇA

- Ateş, H. (2018a). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Merkezi Yönetimin Yapılandırılması İçin Öneriler. H. Ateş (Ed.), *Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Denetimi*. Devlet Personel Başkanlığı Yayını (ISBN:978-975-455-284-2). Ankara: Başak Matbaacılık.
- Ateş, H. (2018b). *Yeni Sistemde Yerel Yönetimler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Ateş, H. (2019). Türk Kamu Yönetiminin Genel Özellikleri. H. Ateş (Ed.), *Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Balta, T. B. (2012). İdare İlmi Sahasındaki İncelemeler. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. 2. Basım. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Bluntschli, J. C. (2000). *The Theory of the State* (Authorised English Translation from the Sixth German Edition), Ontario: Batoche Books.
- Dağlı, Z. (2018). *İl Sınırlarına Kadar Genişleyen Yeni Büyükşehir Modeli-Kocaeli ve Sakarya Örneği*, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Demir, T. (2019, 01 20). *Politics and Administration: A Review of Research and Some Suggestions*. Florida: Atlantic University. Retrieved January 20, 2019 from the [www.fau.edu/spa/pdif/Demir\\_PoliticsandAdministration\\_New\\_MS.pdf](http://www.fau.edu/spa/pdif/Demir_PoliticsandAdministration_New_MS.pdf)
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi*. Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: The Macmillan Company.
- Lamba, M. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Yönetimin Yapısal Dönüşümü. H. Ateş, M. Çöpoğlu, M. Bıyıkoglu (Ed.), *Yeni Sistemde Yerel Yönetimler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Lamba, M. (2019). Merkezi Yönetim: Başkent Örgütü. H. Ateş (Ed.), *Türk Kamu Yönetimi*. , Ankara: Nobel Yayınevi.
- Montjoy, R. S., and Watson, D. J. (1995). A Case for Reinterpreted Dichotomy of Politics and Administration as a Professional Standard in Council-Manager Government. *Public Administration Review*, 55(3), 231-239.
- Overeem, P. (2012). *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective*, 2nd Edition. Boca Raton, FL: CRC Press (Taylor & Francis Group).
- Rosenbloom, D. (2008). The Politics-Administration Dichotomy in US Historical Context. *Public Administration Review*, The Legacy of Dwight Waldo, Jan./Feb., 57-60.
- Saklı, A. R. (2013). Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenleri: Prusya Ekolü. *Ege Akademik Bakış*, 13(3), 285-294.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior*, Fourth Edition. New York: The Free Press.
- T.C. Sağlık Bakanlığı (2018). Bakanlık Teşkilat Yapısı, <https://www.saglik.gov.tr/TR,11444/teskilat-semasi.html> adresinden 1 Mayıs 2018 tarihinde edinilmiştir.
- T.C. Sağlık Bakanlığı (2019). Bakanlık Teşkilat Yapısı, <https://www.saglik.gov.tr/TR,11444/teskilat-semasi.html> adresinden 1 Haziran 2019 tarihinde edinilmiştir.
- T.C. Milli Eğitim Bakanlığı (2018). Bakanlık Teşkilat Yapısı, <http://www.meb.gov.tr/meb/teskilat.php> adresinden 1 Mayıs 2018 tarihinde edinilmiştir.



T.C. Milli Eğitim Bakanlığı (2019). Bakanlık Teşkilat Yapısı, <http://www.meb.gov.tr/meb/teskilat.php> adresinden 1 Haziran 2019 tarihinde edinilmiştir.

Uwizeyimana, D. E. (2013). The Politics-Administration Dichotomy: Was Woodrow Wilson Misunderstood or Misquoted. *Journal of US-Chine Public Administration*, 10(2), 165-173.

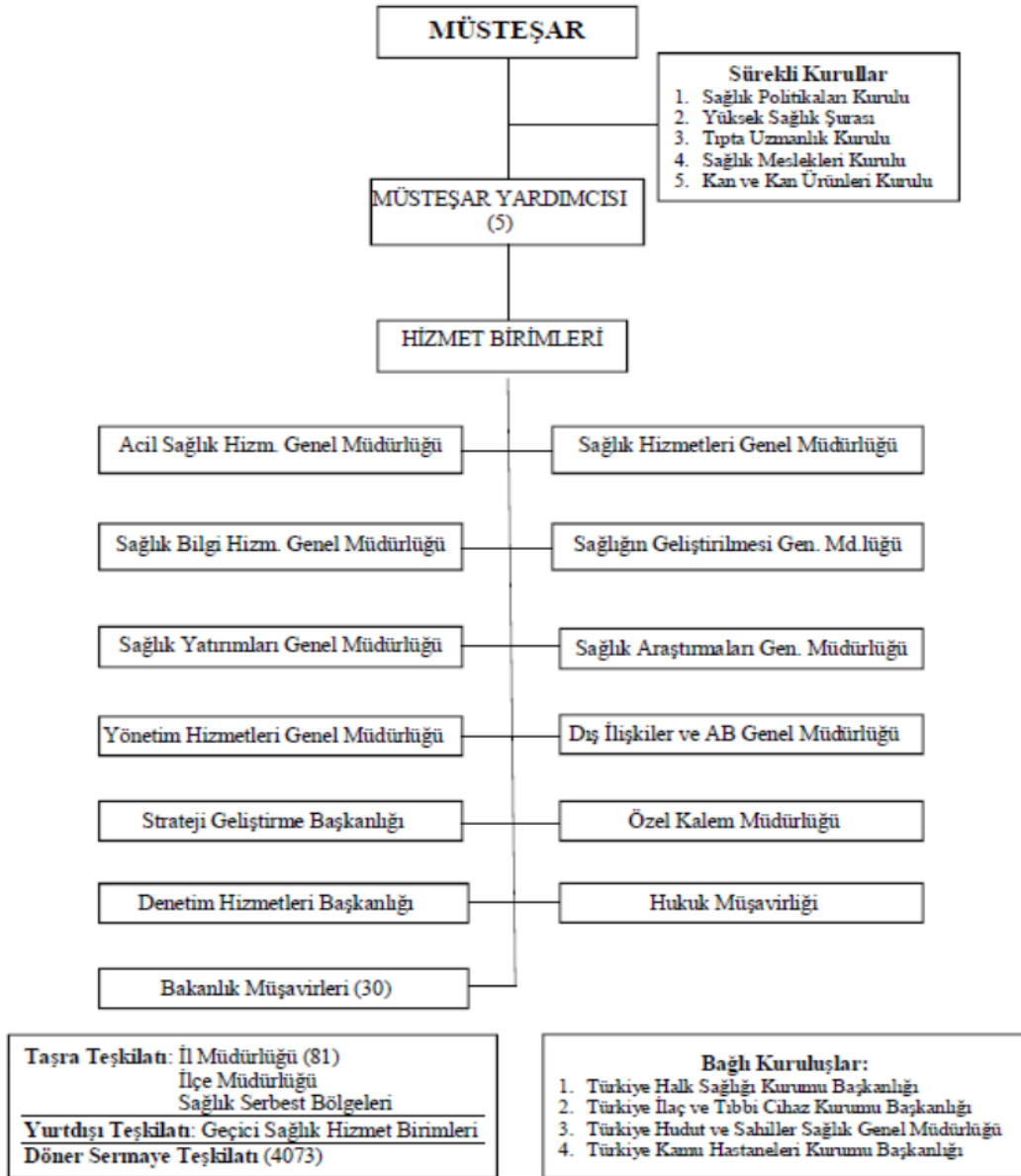
Van Riper, P. P. (1984). The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality? In J. Rabin, & J. S. Bowman (Ed.), *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. New York: Marcel Dekker Inc.

Waldo, D. (1948). *The Administrative State*. New York: The Ronald Press-Company.

Willoughby, W. F. (1919). *An Introduction to the Study of the Government of Modern States*. New York: The Century Corporation.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

## EK-1 Sağlık Bakanlığının Eski Teşkilat Yapısı SAĞLIK BAKANLIĞI MERKEZ TEŞKİLATI



(T.C. Sağlık Bakanlığı, 2018)

## EK-2

### Sağlık Bakanlığının Yeni Teşkilat Yapısı

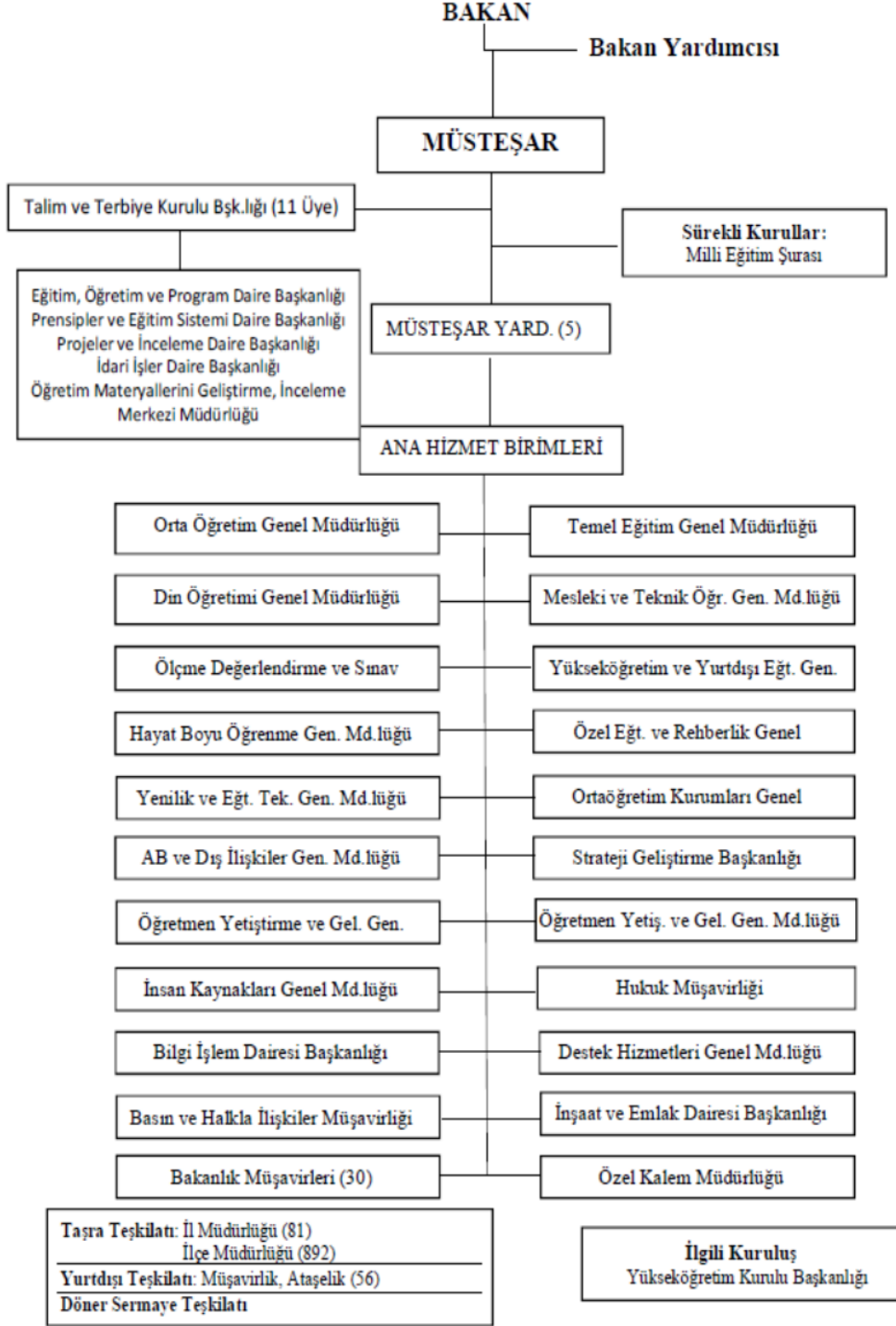


(T.C. Sağlık Bakanlığı, 2019)

### EK-3

## Milli Eğitim Bakanlığının Eski Teşkilat Yapısı

### MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI MERKEZ TEŞKİLATI

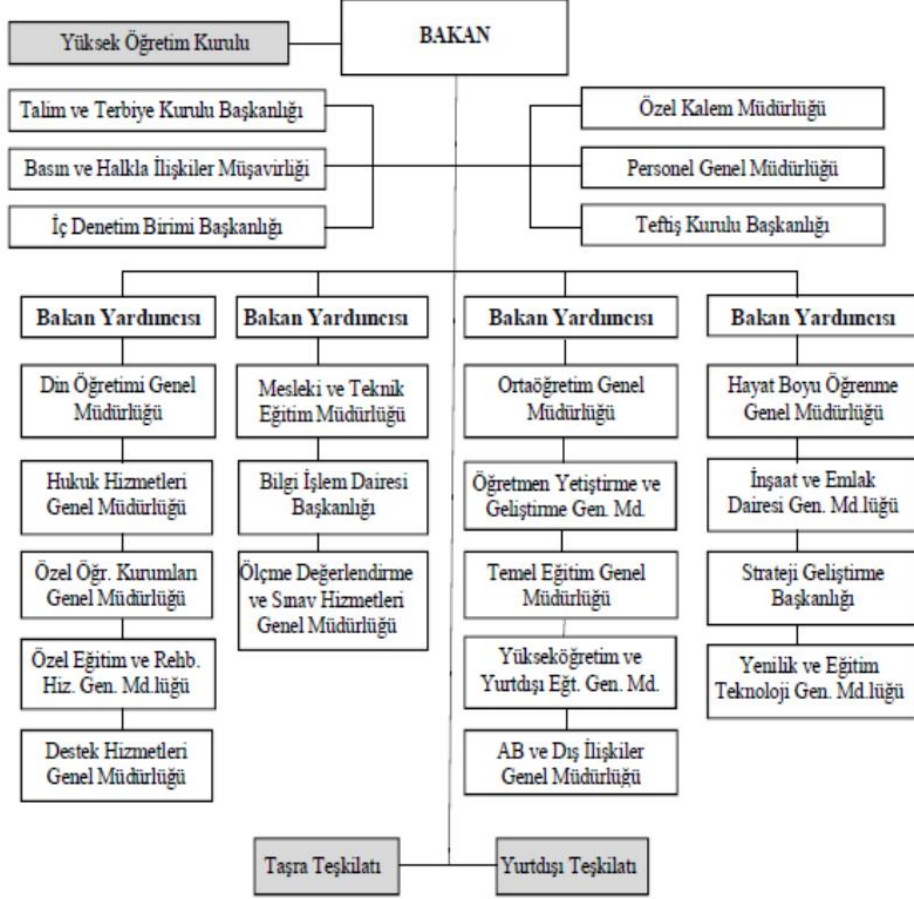


(T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, 2018)

## EK-4

### Milli Eğitim Bakanlığının Yeni Teşkilat Yapısı

#### MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI MERKEZ TEŞKİLATI



(T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, 2019)

## EXTENDED SUMMARY

### Purpose

In this study, it is aimed to examine the positions of the ministries after the adoption of presidential system in Turkey and to evaluate the change of the organizational structure of government. In this way, it is tried to present whether the separation of politics and administration is accomplished in the presidential system.

### Methodology

It is preferred to examine the presidential decrees, the legislative documents and the web pages of the ministries for the purpose above explained after reviewing previous literature on the issue. The changes in the organizational structures of the Ministry of Health and the Ministry of National Education have been examined through the presidential decrees and the legislations related to the purpose of this study.

### Findings

Although it is stated that the studies toward the separation of politics and administration started in 1887 by Woodrow Wilson in a paper named as “the study of administration”, it is observed that the first study on that issue had been “the Theory of the State” by Johann Caspar Bluntschli in 1875. Accordingly, it is observed that Woodrow Wilson also made a reference to Bluntschli’s work in his paper in 1887. It has been determined from the literature review of the traditional public administration period that it is not possible to make a crystal separation between politics and administration, but it might be possible to make that separation for the institutions which make decisions and apply them.

It has been determined also that the discussions which have emerged on the issue of separation of politics and administration, and the efforts to explain that separation have changed according to the countries’ systems. One of the most important reasons of that is the indistinctness how to clearly understand these two notions (politics-administration). Another reason is that the evaluations of researchers change according to their perspectives. Although the researchers in USA where the principle of the hard separation of powers is applied consider the structure formed by elected officials while studying politics, the researchers in Europe where parliamentary system is applied not only consider elected officials but also policy-making and decision-making institutions while studying about politics. In this study, it is considered that the *politics* means policy-making and decision-making functions, the *administration* means application of the policies and decisions made.

The central organizational structure of the ministries in the parliamentary system used to be formed as main service units, advisory units and supportive units before the adoption of the presidential system. By the adoption of new governmental system, the organizational structures of the ministries have been reformed by means of the presidential decree 1 promulgated in 10 July 2018. All the units within the ministries have been defined as “service units”. Thus, it is tried to achieve a simple and clear organizational structure for the ministries. Undersecretary positions have been revoked and the vice minister positions arranged.

With the decree mentioned above, the tasks and responsibilities of the ministries have been changed. The policymaking responsibility which used to belong to ministry has been assigned to the policy boards which are organized under the presidency. Some advisory boards which were formed under the ministry have been revoked and the ministries have been arranged with the responsibility to execute secondary functions only. Considering new governmental system in Turkey, it is observed that the capital organization of central government has been changed substantially. The policy boards and the presidential offices have been created in the organizational structure of the presidency to determine the main policies of the executive branch, and the ministries have been removed from policymaking tasks and transformed into executive elements responsible for the secondary functions.

### Conclusion and Discussion

It is possible to state that the separation of politics-administration in presidential government system is more distinctive than the parliamentary system. This assertion is especially proved with the

political boards formed as the most authorized units to determine main policies and strategies related to their field of responsibilities in the presidential government system in Turkey. The ministries have been transformed into the implementing units. In addition, the boards which used to determine policies within the ministries have been cancelled after the adoption of presidential system. In present situation, the ministries are responsible to apply the policies which are determined by the policy boards. Therefore, the ministers are expected to exhibit their implementing skills since they are not members of parliament anymore.

As a conclusion, with the adoption of new governmental system a functional discrimination has been achieved for the elements responsible for policy-making and decision-making and the elements responsible for implementation of the decisions made. Thus, an organizational structure which is appropriate in terms of the separation between politics and administration has been tried to achieve for the executive branch to some extent.