

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KARŞI-
BÜROKRATİK YAPILAR: SİSTEM DEĞİŞİKLİĞİ
VE GELENEKSEL BÜROKRASİ ARASINDA
DENGELENEN YENİ DİNAMİKLER**

COUNTER-BUREAUCRATIC STRUCTURES IN
TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION: NEW
DYNAMICS BALANCED BETWEEN SYSTEM
CHANGE AND TRADITIONAL BUREAUCRACY

Adnan KARATAŞ

53

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KARŞI-BÜROKRATİK YAPILAR: SİSTEM DEĞİŞİKLİĞİ VE GELENEKSEL BÜROKRASİ ARASINDA DENGELENEN YENİ DİNAMİKLER

COUNTER-BUREAUCRATIC STRUCTURES IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION: NEW DYNAMICS BALANCED BETWEEN SYSTEM CHANGE AND TRADITIONAL BUREAUCRACY

Adnan KARATAŞ¹

Anahtar Kelimeler:

Bürokrasi,
Karşı-Bürokrasi,
Politika Kurulları,
Yatırım ve Finans Ofisi,
Cumhurbaşkanlığı
Hükümet Sistemi.

Keywords:

Bureaucracy,
Counter-Bureaucracy,
Policy Boards,
Investment and
Finance Office,
Presidential
Government System.

ÖZ

Türkiye'nin tarihsel sürecinde politik, yönetsel ve hukuksal alanlarda önemli değişim ve dönüşümler yaşanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yürütme içinde Cumhurbaşkanı, tek belirleyici aktör haline gelmiş ve bu pozisyonunu destekleyecek yeni yapılanmalar oluşturulmuştur. Özellikle kamu politikalarının geliştirilmesi, araştırmalar yapılması, projeler üretilmesi ve politikaların etkilerinin değerlendirilmesi amacıyla politika kurulları ve bir ofis bulunmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi teşkilatlanmasının dışında doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olan bu yapılar, bürokratik vesayete karşı Cumhurbaşkanlığı'nın "karşı-bürokrasisi" olarak nitelendirilmektedir.

Bu çalışma, öncelikle karşı-bürokrasi olgusu üzerinden hareketle bürokrasi-siyaset ilişkisinde bürokrasinin güç kazanma süreçlerini değerlendirmektedir. Türkiye'de karşı-bürokrasi yapılarının özellikleri ve bu yapılar üzerinden yapılan tartışmalar ele alınmakta, geleneksel bürokratik yapılarla olan ilişkileri analiz edilmektedir. Özellikle kamu politikası oluşturma süreçleri ve idarenin bütünlüğü ilkesi açısından bu yapıların konumları incelenmekte, bürokrasi ve siyaset üzerindeki etkileri değerlendirilmektedir. Bu analizler ışığında çeşitli öneriler sunulmakta olup, elde edilen değerlendirmelerin kamu politikası yapıcılarını, kamu yöneticilerini ve alanda çalışan araştırmacılar için önemli çıkarımlar sağlayacağı düşünülmektedir. Çalışma, kamu yönetimi ve siyaset bilimindeki kuramsal ve pratik tartışmalara katkı sunmayı amaçlamaktadır.

ABSTRACT

In Turkey's historical trajectory, significant changes and transformations have occurred in the political, administrative, and legal spheres. Under the Presidential Government System, the President has assumed the role of the sole determining actor in the executive branch, accompanied by the establishment of new institutional structures to reinforce this position. In particular, policy boards and an office directly affiliated with the President have been created to develop public policies, conduct research, generate projects, and evaluate policy impacts. These institutions, which operate outside the traditional public administration organization and are directly affiliated with the President, are characterized as the President's "counter-bureaucracy" in opposition to bureaucratic tutelage.

This study, building upon the concept of counter-bureaucracy, first evaluates the processes through which bureaucracy gains power within the bureaucracy-politics relationship. It examines the characteristics of counter-bureaucratic structures in Turkey and the debates surrounding these entities, analyzing their interactions with traditional bureaucratic institutions. Particular attention is given to their roles in public policy-making processes and their alignment with the principle of administrative unity. The impact of these structures on both bureaucracy and politics is critically assessed. In light of these analyses, various recommendations are offered, with the expectation that the findings will provide significant insights for public policymakers, administrators, and researchers in the field. The study aims to contribute to both theoretical and practical debates in public administration and political science.

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, adnan.karatas@atauni.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2399-8013

Alıntılanmak için/Cite as:
Karataş A. (2025). Türk Kamu Yönetiminde Karşı-Bürokratik Yapılar: Sistem Değişikliği Ve Geleneksel Bürokrasi Arasında Dengelenen Yeni Dinamikler, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 34 (2), 925-947

GİRİŞ

Demokratik ülkelerde toplumsal sistem, siyasal, ekonomik, sosyo-kültürel ve bürokratik sistemlerin bir araya gelerek oluşturduğu bir üst yapı olarak tanımlanabilir. Bu sistemler arasında karşılıklı bir etkileşim bulunmakla birlikte, her birinin diğerleri üzerinde etkide bulunma kapasitesi de mevcuttur. Bununla birlikte, özellikle siyaset ve bürokrasi sistemlerinin birbirine derin bir şekilde entegre olduğu ileri sürülmektedir (Gökçe vd., 2002, s. 46). Başka bir deyişle, toplumsal üst yapı içinde güç, otorite ve iktidar ilişkileri ekseninde şekillenen siyasal sistem ile bürokrasi arasında güçlü bir bağ bulunmaktadır. Kamu yönetimi ise bu iki sistemin etkileşimiyle oluşan bir üst sistemdir. Bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişki, birbirini dışlayan değil, aksine tamamlayan bir yapı sergilemekte ve bu dinamik, daha etkin bir yönetim anlayışını mümkün kılmayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla bürokrasi ve siyaset her ikisi de birbirlerini etkilemekte ve aralarında keskin bir sınır konulamamaktadır. Diğer bir ifadeyle siyaset karar alır, bürokrasi bunu uygular gibi net bir ayrım yapmak oldukça güçtür.

Bürokrasi ve Siyaset arasındaki bu dikotomi, her birinin diğer üzerinde bir güç odağı haline gelmesine ve kimi durumda çekişmesine yol açmaktadır. Bürokrasi ve Siyasetin ayrı ayrı güç kaynakları kendi konumlarını ön plana çıkarmakta ve meşruluklarını pekiştirmeye fayda sağlamaktadır (Eryılmaz, 2022). Özellikle bürokrasinin uzmanlık ve bilgi gücü, arızı nitelikli olan siyaset karşısında önemli bir katkı sağlamaktadır. Siyaset ise bürokrasinin sahip olduğu bu güç odağının dışına çıkabilmek amacıyla kendi içerisinde bilgi ve uzmanlık kaynağı oluşturacak birimler oluşturmaktadır. Özellikle siyasetçilerin danışmanları bu kapsamda düşünülebilir. Bununla birlikte çok çeşitli ülkelerde siyasete bürokrasi karşısında bilgi ve uzmanlık gücü kazandıracak kamu idareleri de teşkilatlandırılmaktadır. En bilindik örneğiyle ABD’de “Başkanın Yürütme Ofisi” bu kapsamda düşünülmektedir. Bu tarz yapılar için “karşı-bürokrasi” kavramı kullanılmaktadır (Heywood, 2016). Karşı-bürokrasiler, geleneksel anlamda bürokratik kamu kurumlarının yönetimiyle ilgilenmeyip, sadece kamu politikası oluşturulması noktasında ve siyasetçilere danışmanlık yapma noktasında görevlendirilmektedirler.

Ülkemizde de Cumhurbaşkanlığına bağlı olan on farklı Politika Kurulları ve bir tane Yatırım ve Finans Ofisi bu kapsam içerisinde yer almaktadır.

2018 yılında uygulamaya başladığımız Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Başkanlık sisteminin Türkiye örneği) bir hükümet sistemi değişikliği olduğu kadar, tüm kamu kurumlarının işleyişinde de önemli değişiklik yaşanmasını yol açmıştır. Ancak bu değişikliğin de öncesinde tarihsel süreç içerisinde siyasi, sosyal, toplumsal, ekonomik ve kültürel şartlara bağlı olarak hükümet sistemi değişiklikleri birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de yaşanmıştır. 1921-1924 yılları arasında meclis hükümeti sistemi, 1924-2018 yılları arası parlamenter hükümet sistemi ve 2018 sonrası başkanlık sistemi olarak uygulanmıştır. Özellikle uzunca bir süreyi kapsayan parlamenter hükümet sisteminde yargısal, yönetsel ve askeri bürokrasi siyasetin karşısında birer vesayet merkezi olarak ortaya çıkmıştır (Dinç & Yılmaz, 2022). Bu yapılar çeşitli zamanlarda siyasi, hukuki ve idari argümanlar veya araçlarla kamu politikalarını kendi taleplerine göre şekillenmesine yol açmıştır. Bürokratik aşkıncılık (Heper, 2015) olarak da isimlendirilen bu durum siyasetin karar alma noktasında, kendi uzmanlık alanlarının içerisinde yer alan bu odakların yönlendirmesine ve hatta engellerine maruz kalmıştır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında bu vesayet merkezi olarak değerlendirilen odaklar yerine siyasetin kendi içerisinde karar alıp bunları uygulamaya koyabileceği yeni yapılar tesis edilmiştir. Politika kurulları ve Yatırım ve Finans Ofisi siyasetin kendi içerisinde yer alan ve karar alma noktasında bakanlıkları dahi ikinci plana iten bir rol üstelenmişlerdir. Böylelikle siyasetin bürokrasi karşısında önemli bir güç elde etmesi sağlanmıştır.

Bu çalışmanın temel amacı, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte ortaya çıkan karşı-bürokratik yapıları incelemek, bu yapıların geleneksel kamu bürokrasisiyle olan ilişkilerini değerlendirmek ve kamu politikası yapım süreçlerindeki rollerini analiz etmektir. Özellikle politika kurulları ve Yatırım ve Finans Ofisi gibi Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı olarak faaliyet gösteren yapıların, bürokratik vesayete karşı siyasetin güçlenmesine nasıl katkı sağladığı ortaya konulmaktadır.

Çalışmanın özgünlüğü, Türk kamu yönetimi literatüründe

nadiren ele alınan “karşı-bürokrasi” kavramının sistematik bir şekilde incelenmesinden kaynaklanmaktadır.

Türkiye’deki uygulamanın, başta ABD ve İngiltere olmak üzere diğer ülkelerdeki benzer yapılarla karşılaştırmalı olarak analiz edilmesi; hem kavramsal hem de uygulamalı düzeyde özgün bir katkı sunmaktadır. Ayrıca, idarenin bütünlüğü ilkesi, kamu tüzel kişiliği ve özerklik gibi anayasal ve yönetsel ilkeler bağlamında söz konusu yapıların konumlandırılması çalışmanın teorik derinliğini artırmaktadır.

Bu çerçevede çalışmanın kapsamı, 2018 sonrası hükümet sistemi değişikliği ile kurumsal yapıda yaşanan dönüşüm ve bu dönüşümün bürokrasi-siyaset ilişkilerine etkisiyle sınırlıdır. Politika kurulları ve Yatırım ve Finans Ofisi, karşı-bürokrasi perspektifinden detaylı biçimde ele alınmış, bu yapıların işlevleri, yetki alanları, karar alma süreçlerine etkileri ve geleneksel bakanlık yapılarıyla olan ilişkileri değerlendirilmiştir. Ayrıca idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde olası yapısal sorunlar ve çözüm önerileri tartışılmıştır.

Çalışmada yöntem olarak, nitel bir yaklaşım benimsenmiştir. Belgesel tarama tekniğiyle mevcut literatür, mevzuat (özellikle 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi), anayasal düzenlemeler ve ilgili ikincil kaynaklar analiz edilmiştir. Ayrıca, karşı-bürokratik yapılar konusunda örnek teşkil eden uluslararası modellerden (örneğin ABD’de Başkanın Yürütme Ofisi) yararlanılarak karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılmıştır. Böylece Türkiye’deki uygulamanın özgün yönleri, avantajları ve potansiyel riskleri kapsamlı biçimde ortaya konulmuştur.

Bu çalışma kapsamında ulusal literatürde çok fazla kullanılmayan “karşı-bürokrasi” olgusu üzerinden hareketle Türkiye’deki karşı-bürokratik yapıların geleneksel yapılarla olan ilişkileri analiz edilmektedir. Özellikle bakanlıklar aralarındaki ilişkiler, tüzel kişilik tartışmaları, özerklikleri ve idarenin bütünlüğü tartışmaları içerisinde karşı-bürokrasi ile geleneksel bürokrasi arasında dengelenen yeni düzen araştırılmaktadır. Bu düzeni sağlayan dinamikler ve araçları da değerlendirilerek çatışmaların önüne geçilmesi için ne gibi önlemler alınması gerektiği yönünde öneriler geliştirilmektedir. Bu çalışma kapsamında yapılan değerlendirmeler kamu yönetimi alanındaki araştırmacılar,

kamu yöneticileri ve siyasi karar vericiler açısından önemli çıkarımları içermektedir.

BÜROKRASI OLGUSU VE SİYASETLE İLİŞKİSİ

Bürokrasi kavramı birçok dilde ve genellikle pejoratif bir anlamla, gereksiz idari rutin işler veya kırtasiyecilik olarak tanımlanmaktadır. Ancak bürokrasi bu olumsuz nitelendirilmesinin ötesinde sosyal bilimler alanında atanmış memurların riyaseti, hükümetin idari anlamda makinesi ve kurumların rasyonel örgütlenme şekli olarak tanımlanabilir (Heywood, 2015, ss. 270-271). Dahası bürokrasinin bu patolojik tanımlamasının ötesindeki, devlet olgusu dahi bürokrasi ile tanımlanabilmektedir (Övgün, 2010, s. 41). Dolayısıyla literatürde bürokrasi kavramıyla ilgili olarak temelde üç farklı tanımlama grubu ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki, gereksiz işleri ve karmaşık prosedürleri ifade eden kırtasiyecilik anlamıdır. İkincisi, bir tür örgütlenme modeli olarak Weber’in (2005) ortaya koyduğu ve belirli biçimsel özelliklerin olduğu yapıyı ifade etmektedir. Üçüncü tanımda ise bürokrasi, toplumsal ve ekonomik karar alma ve uygulama süreçlerini içeren devlet idaresi olarak tanımlanabilmektedir (Sauvy, 1975, s. 5).

Etimolojik olarak bürokrasi kelimesi Latince “burra” ve Yunanca “kratos” sözcüklerinden türetildiği kabul edilmektedir. “Burra” kelimesi masaları üzerinde kullanılan bir tür örtüyü ifade ederken, “kratos” kelimesi ise egemenlik anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bürokrasi kelimesi masaların veya büroların egemenliği anlamına gelmektedir (Eryılmaz, 2022, s. 240). Bir tür benzetme şeklindeki bu tanımlamada memurların egemenliği onların bulundukları oda (büro) veya kullandıkları araç (masa) ise tasvir edilmiştir. Dolayısıyla bürokrasi kelimesi özü itibarıyla atanmış memurların hükümranlığını ifade etmektedir. Bu tanımlama bürokrasinin dördüncü bir tanımı olarak memurlar tarafından yönetime karşılık gelmektedir (Mill, 2003, ss. 221-222). Fakat yüklenilen anlam açısından çok daha fazlasına karşılık gelmekte ve büyük yapıları örgütleri yani devlete ait bir olguyu ifade etmektedir (Övgün, 2010, s. 46).

Bürokrasiye ilişkin beşinci tanımı, bu çalışmada üzerinde daha çok durulan biçimiyle, kamu yönetimi olarak ele alınmaktadır. Buna göre bürokrasi, siyasal sistemin

yürütülmesine ilişkin faaliyet gösteren yürütme erkinin kamu yönetimi kolunu ifade etmektedir. Buna göre bürokrasi, devlet yönetimi içerisindeki işleri ve görevlerini yerine getirmek için hükümetler tarafından yönetilen, kamu kurumlarında ortaya çıkmış olan örgütlenme biçimini ifade etmektedir (Eryılmaz, 2022, s. 242). Dolayısıyla özel sektör kuruluşlarındaki örgütlenme biçiminde bu yaklaşımdan faydalanılsa bile bürokrasi özü itibarıyla kamu yönetimini ifade etmektedir. Dolayısıyla bu türden bir tanımlama toplumsal gerçeklik içerisinde daha üst düzeyde devlet yönetimi içerisindeki hiyerarşi, otorite ve işbölümünü ifade ederken, alt düzeyde ekonomik alandaki yönetimleri de ifade edebilmektedir. Bu şekildeki bir yaklaşım ise bürokrasiyi evrensel bir yönetim yaklaşımı olarak ele alarak devlette ve büyük çaplı özel sektör kuruluşlarındaki yönetim biçimi olarak nitelendirmektedir (Fişek, 2005, s. 101).

Bürokrasiye ilişkin olarak farklı bakış açıları ve tanımlama perspektifleri olmakla birlikte bürokrasinin olgusunun özelliklerini ifade etmek gerektiğinde Weber'in ortaya koyduğu modelin daha fazla ilgi çektiği görülmektedir (Udy Jr, 1959, s. 792). Weber'in bu bürokrasi modeli "ideal tip" olarak tanımlanmaktadır. Ancak burada ideal olma durumu, yönetimde "en iyi tek yol" arayışındaki Taylor'un ve Fayol'un görüşlerinden farklı olarak arzu edilen durumu ifade etmektedir (San, 1971, ss. 24-25). Dolayısıyla örgütlenme biçimi olarak bir tür ütopya ortaya konulmaktadır. Bu ütopyanın sahip olması istenilen özellikleri o kadar güçlü ve sistematik biçimde kurgulanmıştır ki kamu yönetimi alanında çağdaş yaklaşımların birçoğu ve hatta Post Yeni Kamu İşletmeciliği çatı kavramının içerisindeki yaklaşımlar bile bürokrasi yaklaşımına yönelik eleştirilere yönelmeye devam etmektedir (Karataş, 2019). Buna bağlı olarak bürokrasinin ütöpik özelliklerinin çok güçlü olduğu ifade edilmelidir. Bu özellikler; yasalarla belirlenmiş yetki alanı, otoritenin kademelendirilmesi, yazılı belgelere dayalı yönetim, görev alanı içerisinde uzmanlaşma, kurallara bağlılık-biçimsellik, gayri şahsılık, kariyer yapısı ve kamu-özel hayatın ayrışması gibi başlıklarla incelenmektedir (Weber, 2005).

Bürokrasi olgusu sahip olduğu bu özellikleri ve fonksiyonları dolayısıyla siyasi aktörlerle birlikte faaliyet yürütmekte ve dolayısıyla devlete ait işlerin

uygulanması rolünü üstlenmektedir. Burada bürokrasi kamu yönetimi gibi bir işleve sahip olmakla birlikte siyaset-yönetim ayrımından öte siyasetle yakın ilişkiler içerisine girmektedir. Üstelik siyasetle kimi durumda otorite mücadelesi içerisine girmektedir (Bendix, 1945). Bürokrasi, kural olarak siyasi yöneticilere bağlı ve onların görevlerine yerine getirmekle görevli yapılar olmasına karşın, zaman içerisinde siyasi otoriteleri etkileyen ve onları yönlendiren bir konuma çıkmaya çalışmaktadır (Eryılmaz, 2022, s. 255). Bürokrasinin, siyasetle bu mücadeleye girişmesinin arkasında yukarıda sıralanan özelliklerinin sağlamış olduğu otorite yer almaktadır. Bununla birlikte hem siyaset hem de bürokrasi diğerine karşı otoriteye sahip olabilmek için farklı kaynaklara sahip olmaktadır. Bu kaynaklarının her biri hem teorik olarak birer tartışma konusu hem de uygulamada önemli misyonları olan faaliyetleri kapsamaktadır.

Debbasch (1976, ss. 70-71), siyaset ile bürokrasi arasındaki bu ilişkiyi (otorite çekişmesini) tarihsel bağlamda üç temel evre üzerinden değerlendirmektedir. İlk evrede siyaset ve bürokrasi iç içe geçmiş, bütünleşik bir yapı arz eder; bu dönemde siyasal iktidar, bürokrasiyi kendi yapısında eritir. İkinci evrede ise bürokrasi, siyasal iktidardan ayrılarak bağımsız bir güç merkezi haline gelir. Üçüncü evrede, bürokrasi ve siyasal iktidar, özerk aktörler olarak karşı karşıya gelir ve birbirleriyle rekabet eder (Dursun, 2012). Günümüzde de devam eden bu etkileşimi ve çatışmayı daha iyi anlayabilmek için bürokrasinin siyaset karşısındaki güç kaynaklarını analiz etmek gerekmektedir.

Bürokrasinin gücünü oluşturan unsurlar arasında bilgi ve uzmanlık, karar alma yetkisi, politik destekçilerin varlığı, apolitik yapısı, kurumsal ideolojiye sahip olması, performans dayalı etkinlik ve istikrarlı statünün sağladığı avantajlar yer almaktadır (Peters, 2001, ss. 234-237). Bir başka taksonomide ise bürokratik güç farklı bir perspektifle ele alınarak bu kaynakları dört ana kategoride sınıflandırmaktadır: yasal kaynaklar, maddi kaynaklar, stratejik örgütsel kaynaklar ve -siyasal yöneticilerin kararlarını uygulama konusundaki etkisiyle bağlantılı olarak- siyasal eylem kaynakları (Hill, 1992, ss. 234-236). Bürokrasinin güç kaynaklarının bu çalışma açısından önemli olanları aşağıda daha ayrıntılı biçimde ele alınmıştır.

Bürokrasinin en güçlü dayanaklarından biri, politikacılara kıyasla daha fazla bilgiye ve uzmanlığa sahip olmasıdır (Peters, 2001, s. 234). Devletlerin sorumluluklarının artması, bürokrasinin kapsamının ve etkisinin genişlemesine neden olmuştur. Kamusal hizmetlerin çeşitlenmesi ve yaygınlaşmasıyla birlikte politika oluşturma süreci daha karmaşık hale gelmiş ve yüksek düzeyde bilgi ile uzmanlık gerektiren bir faaliyet haline almıştır. Bu süreçte hükümetlerin ihtiyaç duyduğu bilgi ve uzmanlığın bürokratların kontrolünde olması, bürokrasinin güç kazanarak siyasal sistemde merkezi bir aktör haline gelmesine zemin hazırlamıştır (Heywood, 2015, ss. 271-272). Aynı zamanda, modern toplumlarda profesyonel istihdamın giderek artması, bürokratik kurumlara daha fazla özerklik kazandırmıştır (Peters, 2001, s. 235).

Bürokrasinin temel işlevleri arasında bilgiyi toplamak, arşivlemek, işlemek ve yönetmek bulunmaktadır. Siyasi liderler, politika üretiminde teknik bilgi ve uzmanlık açısından yetersiz kaldıkları için bürokratlardan gelen bilgiye bağımlı hale gelmektedirler (Peters, 2001, s. 234). Bu bağımlılık, bürokrasinin siyaset karşısında bilgiye dayalı bir üstünlük elde etmesine olanak tanımaktadır. Bürokrasi, bu üstünlüğünü farklı stratejilerle kullanabilmektedir; örneğin, kararların belirli bir yönde şekillenmesini sağlamak amacıyla bilgi akışını kontrol etmekte, aşırı veya yetersiz bilgi paylaşmakta, bilgi akışını geciktirmekte ya da yanlış bilgi sunarak siyasi kurumların etkinliğini azaltabilmektedir (Eryılmaz, 2022, s. 256). Bu durum, bürokrasinin karar alma süreçlerinin zamanlamasını ve bilgi akışını büyük ölçüde kontrol edebilmesinden kaynaklanmaktadır (Peters, 2001, s. 235).

Siyasi kurumlar karşısında bürokrasinin sahip olduğu bu güç kaynağından kaynaklı olarak sahip olacağı otoriteyi kırabilmek veya azaltabilmek amacıyla sahip olduğu güç kaynakları da bulunmaktadır (Peters, 2001, ss. 236-237). Bürokrasinin önemli ölçüde güç kaybetmesine yol açacak kaynaklar; meşru otoriteyi temsil etme, bütçe yapma hakkı, yetki verme gücü ve halkı temsil etme ile ilgilidir (Eryılmaz, 2022, s. 257). Bu güç kaynaklarından her biri oldukça önemli olmakla birlikte bu çalışma kapsamında bir tanesi üzerinde durulacaktır. Siyasetin sahip olduğu bu güç kaynağı, yukarıda ifade edilen bürokrasinin güç kaynağını doğrudan azaltmaya yönelik bir unsurdur. Bu

güç kaynağı siyasi mekanizmanın bürokrasinin uzmanlığı dışında kendine bağlı uzman personel çalıştırması ve bilgi edinme kaynakları geliştirmesidir. Siyasi yapı içerisinde yer alan aktörler ve bunların yer aldığı birimler aracılığıyla bürokrasinin bilgi ve uzmanlık tekeli kırılabilmektedir (Eryılmaz, 2022, s. 258).

Siyasi yapılar bu güç kaynaklarını ülkelerin hükümet sistemlerine göre farklı formel veya informal yapılarla organize edebilmektedir. Kimi zaman danışman/lar çalıştırarak, kimi zaman uzman veya müşavir unvanlı kişiler çalıştırarak kimi zaman da yeni kurum/kuruluş oluşturarak bu güç kaynağından faydalanmaktadır. Bu kişilerin ve/veya yapıların isimleri veya pozisyonları ne olursa olsun, özleri itibariyle karşı-bürokratik yapılar olarak nitelendirilmektedir. Bu çalışma kapsamında da Türkiye’de mevcut durum itibariyle siyasetin önemli bir güç kaynağını temsil eden aktörlerin kamu yönetimi yapısı içerisindeki pozisyonu ve bunların geleneksel bürokratik yapılar ile ilişkileri ele alınmaktadır.

KARŞI-BÜROKRASİ OLGUSU

Siyaset-Bürokrasi ilişkisinde veya güç dengesinde önemli bir unsur olarak varlığını koruyan ve siyasetin güçlenmesine imkân sağlayan yapılara genel ifadesiyle karşı-bürokrasiler denilmektedir. Ülkelere göre çok farklı yapısal ve işlevsel özelliklere sahip biçimde ortaya çıkan bu olgunun tanımlanmasının temel amacının ortaya konulması gerekmektedir. Nitekim Türk Kamu Yönetimi teşkilatı içerisinde bu yapıların izlerini sürebilmek ve geleneksel bürokratik yapılarla ilişkilerinin sınırlarını çizebilmek için bu kavramsallaştırma oldukça önemlidir.

Karşı-Bürokrasi Kavramı ve Yapılanması

Bir tür siyaset denetim mekanizması olarak da kabul edilen karşı-bürokrasiler (Heywood, 2016, s. 461), belirli bir süre için seçilen siyasetçilere kamusal görevlerinde destek olmak, yardım etmek veya geleneksel bürokratik yapılar karşısında siyaseti destekleyici ve uzmanlığa dayalı bilgi gücü (Trondal vd., 2015) karşısında dengeleyici ağırlığa sahip yapılardır. Bu şekildeki bir yapılanmanın en temel biçimi ve basit örneği günümüzde neredeyse tüm modern devletlerde görülebilen siyasi danışman diğer bir ifadeyle dışardan danışmanların görevlendirilmesidir. Bu türden

yapılar bakanların yüklenen sorumlulukları ve görevleri paylaşmakta ve onlara danışmanlık sağlamaktadır.

İngiltere bu türden görevler büyük çoğunlukla Başbakanlık Ofisi (Prime Minister's Office) olarak adlandırılan yapılanma tarafından yerine getirilmektedir. Ofis bünyesinde yüz kişiden fazla siyasi danışman ve üst düzey bürokrat görev almaktadır. Başbakana tavsiyeler verme temel hedefi olan bu ofis, politika oluşturulması, uygulanması, iletişim ve hükümet içi ilişkiler konusunda faaliyetler yürütmektedir. Bunlarında dışında siyasal ve yönetsel yapıda etkinliği olmayan bu ofis, bürokrasinin yönetimine dair görevleri de yoktur (Karasu, 2020, s. 211). Ancak 1990'lı yıllardan itibaren bu ofisin Kabine Bürosu (Cabinet Office) ile birleştirilip, başbakanlığının ayrı bir bakanlık gibi örgütlenmesi önerisi sıklıkla dile getirilmiştir. Ancak Blair Hükümeti (1997-2007) bu türden bir örgütlenmeyi tercih etmemiş ve bu ofisi temel olarak çeşitli düzenlemeler yapmıştır (Jones & Norton, 2014, s. 499). Dolayısıyla geleneksel bürokratik yapıların doğrudan bağlı olduğu Kabine Bürosu ile karşı-bürokrasi olarak varlığını sürdüren Başbakanlık Ofisi ayrı birer yapı olarak varlığını korumuştur.

Bürokrasinin yönetimi, başbakanlığa değil, doğrudan Kabine Bürosu'na bağlıdır. 1916 yılında faaliyet göstermeye başlayan bu birim, bakanlıklar ve diğer kamu kurumları arasındaki koordinasyonu sağlamak ve olası uyuşmazlıkları gidermektedir. Ayrıca, hükümetin seçmenlere vaat ettiği stratejik kamu politikalarının ve projelerinin hazırlanmasından ve hayata geçirilmesinden sorumludur. İstihbarat kuruluşlarından elde edilen verilerin analizi bu büro tarafından gerçekleştirilirken, acil durumlarda bakanlıklar ve diğer bağlı kuruluşlar arasındaki iş birliğini ve uyumu sağlamaktadır. Kabine Bürosu'nun başkanlığını, kabine üyesi statüsündeki bir bakan (Minister for the Cabinet Office) üstlenmektedir (Punnett, 1980, ss. 232-233).

Başbakanlık Ofisi, başbakana uluslararası ilişkilerden, kamu politikası üretilmesine kadar çok çeşitli konularda destek sunan kamu görevlileri ve danışmanlardan oluşmaktadır. Bu ofis 1-Siyasa-Policy, 2-İletişim ve Strateji ve 3-Hükümet İlişkileri olmak üzere üç temel bölümden oluşturulmuştur (Seldon, 1995, ss. 107-114). Bu ofisler

vasıtasıyla başbakanlar, bilhassa uluslararası ilişkiler ve ekonomi politikaları konusunda uzmanlardan faydalanarak ilgili bakanları saf dışı bırakabilmekte ve onları adete birer kukla rolüne getirebilmektedir (Rust, 1969, s. 137). Dolayısıyla bu ofis, İngiltere'de yürütme içerisinde güç dengeleri önemli rollere sahiptir (Akbulut, 2003, s. 74).

Bu türden yapılan Fransa gibi merkezi yönetimin güçlü olduğu ülkelerde de uzun süredir mevcuttur. İtalya, Avusturya başta olmak üzere Avrupa Birliği ülkelerinin genelinde de bu yapılar uygulanmaktadır. Bu ülkelerdeki yapılanmaların da temel amacı, politika üretilmesine katkı sağlamak ve bakanlıkların faaliyetlerini takip edilmesine imkân sağlamaktır. Aynı zamanda bakanların kişisel birer danışmanı gibi olan bu yapı çalışanları bakanların faaliyetlerin gerçekleştirmesinde ve sorumluluklarını yerine getirebilmesinde destekleyici niteliği vardır (Heywood, 2016, s. 461). Dolayısıyla bu ülkelerde bakanlıkların içerisindeki bir tür yapılanmayı oluşturmaktadır. Ancak bakanlığın geleneksel bürokratik yapısının dışarısında yer almaktadır.

Karşı-bürokrasi olgusu en disiplinde ve kavramın içeriğini dolduran biçimiyle ABD'de gelişmiştir. Başkanın Yürütme Ofisi (Executive Office of the President) olarak ifade edilen bu yapı ABD eski başkanı Roosevelt tarafından 1939 yılında kurulmuştur (Relyea, 2008). Başkanlık Yürütme Ofisi, Başkan'ın doğrudan çalışma ekibini içermesinin yanı sıra, Beyaz Saray Ofisi, Bütçe Yönetimi Ofisi, ulusal Güvenlik Konseyi, Ekonomik Danışmanları Konseyi gibi önemli kurumları da kapsamaktadır (Hess & Pfiffner, 2002). Bu yapıların temel işlevleri, üst düzey yönetim ve koordinasyonu sağlamak, kamu politikalarının oluşturulmasına katkıda bulunmak ve danışmanlık hizmetleri sunmaktır. Bu ofis içerisinde isimleri "ofis" veya "konsey" olan alt birimler yer almaktadır. Bunların sayıları ve çalışan personel sayısı başkanların görüşleri ve taleplerine göre değişiklik göstermektedir. Bu ofisin içerisinde yer alan bir alt birim olan Beyaz Saray Ofisi, Başkanın siyasi ve politik hedeflerini desteklemek amacıyla faaliyet gösteren bireylerden ve gruplardan oluşur. Bu kişiler veya ekipler, çeşitli unvanlar (örneğin, yardımcı, danışman, görev gücü üyesi, komite üyesi) altında görev yapar ve görev süreleri geçici ya da sürekli olabilir. Bu ofiste başkanın en yakın siyasi danışmanları yer almaktadır.

Başkana profesyonel danışmanlık hizmeti bunun gibi ofisler tarafından verilmektedir (Weko, 1995).

Karşı-Bürokrasilerin Amacı ve Potansiyel Olumsuzlukları

Karşı-bürokrasi olarak tanımlanan yapıların kurulmasının arka planında siyasete ve siyasetçilere bürokrasi ve bürokratlar karşısında bir güç kazandırmak gibi ideal bir hedef varlığından bahsedilmektedir (Eryılmaz, 2022). Siyasetçilerin bürokratlara göre sayıca daha az, geçici nitelikte ve belli konularda uzmanlıklarının olmaması gibi güç dengesizliğinin varlığından dolayı siyasete yardımcı olmak amacıyla bu tarz yapılar ortaya çıkmaktadır. Nitekim uzman, profesyonel ve daimî nitelikli olarak bürokrasinin ve bürokratların kendi alanlarıyla ilgili kamu politikalarının yapımı uygulama süreçlerine daha fazla hâkim olması, siyasetçilerin bu süreçlere müdahale edebilmesini zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla bürokrasinin kendi alanları itibarıyla bir tür tahakkümünün varlığı söz konusu olabilmektedir. Böyle bir durum ise kimi durumda “bürokratik vesayet” (Çolak, 2019; Söğütü, 2010) şeklinde tanımlanabilmektedir.

Diğer taraftan siyasetin kendi içerisinde bürokrasi üzerinde bir güç sağlamak amacıyla oluşturduğu bu yapıların ve dolayısıyla siyasi bir denetim (Heywood, 2016, s. 462) meydana getirmesi çeşitli olumsuzlukları da beraberinde getirebilmektedir. Bu olumsuzluklardan biri devlet kurumlarının ikiz hale gelmesidir. Dolayısıyla aynı konularla ilgili kamu politikası yapımı ve karar alma süreçleriyle ilgilenen iki ayrı devlet kurumu (kamu idaresi veya kamu kurumu) ortaya çıkmaktadır. Buna bağlı olarak karar alma konusunda yetki çatışmaları ve dolaylı bürokratik bir iç çekişmeye yol açma potansiyeli vardır (Dickinson, 2005, s. 156). Böyle bir bürokratik kavga durumu ABD’de çoğu zaman karşı-bürokratik bir yapı olarak Ulusal Güvenlik Konseyi ile geleneksel bürokratik yapı olan Dışişleri Bakanlığı arasında belirgin bir hal almıştır (Heywood, 2016, s. 462).

Karşı-bürokratik yapıların taşıdığı ikinci olumsuzluk bu yapıların siyasi denetim mekanizması olarak bürokrasiyi kontrol etmesinin ötesinde, siyasi denetim sorununu daha fazla büyütebilmektedir. Örneğin İngiltere’de Margaret Thatcher döneminde kendi seçim sürecinde

bilgi sızıntılarına sebep olarak zarar verici bir rolü olan Central Policy Review Staff (CPRS) birimini kapatmak durumunda kalmıştır. Benzer biçimde ABD’de Reagan döneminde Ulusal Güvenlik Konseyi (National Security Council) içerisinde yer kişilerin (Yarbay Oliver North) ulusal güvenlik zafiyetlerinin olduğu meselelerin ortasında yer almıştır (Heywood, 2016, s. 462). Dolayısıyla siyasetin kendi içerisinde bilgi, danışmanlık ve uzmanlık fonksiyonlarından faydalanmak amacıyla oluşturduğu karşı bürokratik yapılar kendileri aleyhine potansiyel bir risk de taşıtabilmektedir.

Bu yapıların taşıdığı bir diğer olumsuzluk, siyasetçilerin etrafında yer alan bir yapıların siyasi ve toplumsal gerçeklikten uzaklaşarak, sadece siyasilerin istediklerini görmelerine veya duymalarına yol açabilmektedir. Dolayısıyla siyasilerin sadece duymak istediği şeyleri kendilerine söyleyen bir yapı, gerçekliklerden habersiz siyasilerin oluşmasını sağlayabilmektedir. Diğer bir ifadeyle siyasilerin hoşuna giden şeyler onlara “-mış gibi” söylenerek suni bir gerçeklik de oluşturulabilmektedir. Karşı-bürokratik yapılara aşırı düzeyde bağımlı hale gelinmesi, bürokrasinin uzmanlığından ve kurumsallığının bir kenara itilmesi sorunuyla birlikte siyasetin kendi içerisinde çeşitli skandalları da meydana getirebilmektedir. Örneğin ABD’de Richard Nixon döneminde meydana gelen Watergate Skandalı siyasilerin karşı-bürokrasi ve buradaki danışmanlarına aşırı bağımlı hale gelmesinin bir sonucu olarak meydana gelmiştir (Heywood, 2016, s. 462). Böyle bir sorunun meydana gelmesi Nixon’un istifasına yol açmıştır. Dolayısıyla siyaseti destekleyen bir yapı olarak karşı-bürokrasi (ABD’deki Başkanın Yürütme Ofisi) siyaseti yerinden edecek bir sorunu da meydana getirme potansiyeli riski taşımaktadır.

KARŞI-BÜROKRASİLERİN TÜRK KAMU YÖNETİMİ İÇERİSİNDEKİ KONUMLARI

Türkiye’de uzun bir süre boyunca, daha etkin bir yönetim ve daha etkili, denetlenebilir bir bürokrasi oluşturma çabalarının başkanlık sistemi aracılığıyla gerçekleştirilebileceği yönünde tartışmalar sürmekteydi. Bu tartışmalar sonucunda, 2017 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş yapılmıştır. Bu sistem, ABD’deki başkanlık sistemi

ile benzer özellikler taşıyarak, hızlı karar alma yeteneği, politikaların etkin bir şekilde uygulanması ve bürokrasinin daha verimli hale getirilmesi gibi avantajlar sunmaktadır. Ayrıca, bürokrasinin etkin denetimi sağlanabileceği öngörülmektedir (Özer & Özmen, 2017, ss. 30-31).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yürütme yetkisini tek bir merkezde toplayarak, karar alma süreçlerini basitleştirmekte ve karmaşık çoklu aktör yapılarını ortadan kaldırmaktadır. Bu bağlamda, başbakanlık ve bakanlar kurulu gibi geleneksel unsurlar kaldırılmış, böylece yürütme organı yalnızca Cumhurbaşkanı tarafından yönetilir hale getirilmiştir. Bu değişiklikler, Türkiye'nin siyasi yapısında önemli bir dönüşüm sağlamış ve yürütme ile yasama arasındaki ilişkiyi yeniden tanımlamıştır (Kırışık & Öztürk, 2020). Bu sistemin uygulanmasıyla birlikte, bürokrasinin işleyişinde de önemli iyileşmeler beklenmektedir (Temel, 2019, s. 24). Nitekim sistem değişikliği sonrasında kamu kurumları üzerinde yapılan değişiklikler bürokraside önemli değişiklikleri ortaya çıkarmıştır.

Hükümet sistemi değişikliğine bağlı olarak kamu politikası aktörlerinde ve politika üretme süreçlerinde önemli değişiklikler de meydana getirilmiştir (Karatepe & Altunok, 2019, s. 16). 24 Haziran 2018 yılında yapılan seçimlerde sonra ise fiili olarak uygulanmaya başlayan bu sistemde merkezi yönetimin teşkilatlanmasında önemli değişiklik meydana gelmiştir. Özellikle 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile neredeyse tüm kamu idarelerinde önemli değişiklikler meydana gelmiştir ve yeni kamu idareleri veya kurumları teşkilatlandırılmıştır. Üstelik Cumhurbaşkanına kararnamelerle bakanlık veya kamu kurumu kurma yetkisi de tanınmıştır.

1 sayılı CBK'ya göre Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı kurum ve kuruluşlar, on farklı Politika kurulları ve bir tane ofisten (Yatırım ve Finans Ofisi) meydana gelmiştir (1 sayılı CBK, 2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesinde var olmayan bu politika kurulları ve ofis, Cumhurbaşkanının artan görevlerine bağlı olarak oluşturulan yapıları teşkil etmektedir. Nitekim yürütme yetkisinin doğrudan ve tek başına

Cumhurbaşkanına verilmiş olmasından dolayı tüm siyasi ve idari işlerimi yerine getirirken kendisine yardımcı olacak yapılanmalara gidilmiştir. Bu CBK'nın ilk halinde sayıları daha farklı olan bu yapılar üzerinde 2018-2025 arasında önemli değişimler olmuştur. En son 28 Mart 2025 tarihinde 183 sayılı CBK ile yapılan değişiklikle birlikte politika kurullarının sayısı 10'a çıkarılırken Ofislerin sayısı 4'den 1'e indirilmiştir. Eski halinde var olan İnsan Kaynakları Ofisi ve Dijital Dönüşüm Ofisi kapatılmıştır. Finans Ofisi ve Yatırım Ofisi ise birleştirilerek "Yatırım ve Finans Ofisi" adını almıştır (183 sayılı CBK, 2025).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi süreçlerinde Cumhurbaşkanının rolünü merkezi hale getirerek etkinliğini artırmıştır (Örselli vd., 2018, s. 316). Bu sistem, yürütme yetkisinin tek bir merkezde toplanmasını sağlayarak, karar alma süreçlerinin daha hızlı ve etkili bir biçimde gerçekleştirilmesine olanak tanımaktadır.

Cumhurbaşkanı, kamu politikalarının belirlenmesinde anahtar bir aktör olarak konumlandırılmıştır. Bu durum, yönetim süreçlerinin daha uyumlu ve bütüncül bir şekilde yürütülmesini sağlamayı hedeflemektedir. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisi gibi yeni yapılar, Cumhurbaşkanına destek vererek politika geliştirme ve uygulama süreçlerinde önemli roller üstlenmektedir. Bu değişiklikler, bürokratik engellerin aşılmasına ve kamu hizmetlerinin daha etkili bir şekilde sunulmasına katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte kamu politikalarının belirlenmesi sürecinde Cumhurbaşkanının etkinliği önemli ölçüde artırılmıştır (Dinç & Atmaca, 2023). Bu durum, yönetim anlayışında köklü bir dönüşüm sağlamakta ve bürokrasinin işleyişini daha rasyonel hale getirmektedir. Siyasi ve hukuki açıdan çeşitli değişiklikler getiren yeni sistem, aynı zamanda bürokrasinin rasyonel, etkin ve verimli yönetilmesi yönünde önemli gelişmelerin yaşanmasına olanak tanımaktadır (Çalışkan & Önder, 2017, s. 578). Bürokratik yapıyı sadeleştirip, bakanlık sayısını azaltarak ve doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı politika kurulları kurarak bürokrasinin rasyonelleştirilmesini ve etkinliğinin artırılmasını hedeflemiştir. Bu değişiklikler, bürokrasinin

daha hızlı, etkin ve sistemli çalışmasına zemin hazırlamış, kamu yönetiminde reform ihtiyacını ortaya koymuştur.

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde yer alan bu ki farklı yapılanmanın Türk Kamu Yönetimi teşkilatı içerisindeki konumlarının belirlenmesi oldukça önemlidir. Nitekim kamu politikaları konusunda birinci düzeyde yetkili olan bu yapıların geleneksel bakanlık tipi yapılanmalar karşısındaki konumu ve onlarla olan ilişkilerinin belirlenmesi aşamasında bu yapıların özelliklerinin dikkate alınması gerekmektedir. Bu iki yapılanmasının Türk kamu yönetimi içerisindeki konumları tüzel kişilikleri, özerklikleri ve idarenin bütünlüğü ilkesi açısından taşıdıkları nitelikler üzerinde durulmaktadır. Böylelikle karşı-bürokratik yapılanmalar olarak bu politika kurulları ve ofisin bürokratik yapılardan farkları, üstünlükleri veya zayıflıkları değerlendirilmektedir. Buradan hareketle ise geleceğe yönelik olarak bu yapılar hakkında değerlendirmeler ve öneriler geliştirilmektedir.

Politika Kurulları (Kamu Tüzel Kişiliği, Özerklik, İdarenin Bütünlüğü vb.)

Politika kurulları, yeni sistem çerçevesinde kamu politikası geliştirme sürecinde önemli bir aktör olarak öne çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içinde yer alan bu kurullar, “Cumhurbaşkanı ile doğrudan işbirliği yapma, bürokratik engelleri aşma, bakanlıklarla birlikte çalışma ve politika oluşturma veya geliştirme süreçlerine ilgili paydaşların katılımını sağlama” gibi avantajlara sahiptir (Ç. Akman, 2019, s. 664).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, kamu politikalarının etkin bir şekilde oluşturulmasında Cumhurbaşkanının kullanacağı önemli bir mekanizma olarak tanımlanmaktadır. Ülke uygulamalarına bakıldığında, bu kurulların genellikle danışma ve tavsiye niteliğinde yapılar şeklinde tasarlandığı görülmektedir. Bu nedenle, kurullar, kurmay birim olarak işlev görmektedirler. Ayrıca, farklı ülkelerde bu kurulların adlandırılması ve yapılandırılması çeşitlilik göstermektedir (Sobacı vd., 2018, s. 3).

Politika kurullarının temel işlevleri arasında bilgi toplama, danışmanlık yapma ve değerlendirme süreçlerini yürütme yer almaktadır (E. Akman, 2019, s. 45). Bu bağlamda, kurullar, toplumun çeşitli kesimlerinden bilgi toplayarak

kamu politikalarının geliştirilmesine katkıda bulunmakta ve Cumhurbaşkanına ilgili konularda önerilerde bulunmaktadır. Ayrıca, belirlenen politikaların uygulanma aşamasında bakanlıkların ve diğer kamu kurumlarının faaliyetlerini izleyerek geri bildirimde bulunmakta ve gerekli raporlamaları gerçekleştirmektedirler. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması süreçlerinde kritik bir rol üstlenmekte ve bu yönüyle Türkiye'nin siyasi yapısında önemli bir dönüşüm sağlamaktadır.

Politika kurulları, kamu politikası oluşturma süreçlerinde çeşitli kurumlarla işbirliği yapmaktadır. Bu işbirlikleri, aşağıdaki gibi önemli aktörleri kapsamaktadır:

1-Bakanlıklar: Politika kurulları, görev alanlarına giren konularda bakanlıklarla yakın işbirliği içinde çalışarak, uygulanan politikaları izler ve Cumhurbaşkanına rapor sunar (Erol, 2020, s. 117). 2- Kamu Kurum ve Kuruluşları: Kurullar, kamu kurumlarıyla da işbirliği yaparak, bu kurumların görüşlerini alır ve ihtiyaç duydukları bilgi ve belgeleri talep edebilir (Babaoğlu & Kulaç, 2021, s. 111). 3- Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Politika kurulları, kamu iktisadi teşebbüsleri ile de etkileşimde bulunarak, strateji ve politika önerileri geliştirmektedir (Erol, 2020, s. 118). 3-Sivil Toplum ve Özel Sektör Temsilcileri: Kurullar, genişletilmiş toplantılara sivil toplum kuruluşları ve özel sektör temsilcilerini davet ederek, farklı bakış açılarını ve uzmanlık alanlarını sürece dahil eder (Babaoğlu & Kulaç, 2021, s. 106). 4-Akademisyenler ve Uzmanlar: Politika geliştirme süreçlerinde akademisyenler ve yerli veya yabancı uzmanlar da yer alarak, politika önerilerinin daha sağlam bir temele oturmasına katkı sağlar (1 sayılı CBK, 2018). Bu işbirlikleri sayesinde politika kurulları, kamu politikalarının daha etkili bir şekilde oluşturulması ve uygulanması için gerekli bilgi akışını sağlamakta ve çeşitli paydaşların katılımını teşvik etmektedir.

ABD'deki Başkanın Yürütme Ofisi bünyesinde yer alan ofis veya konseyler, yalnızca bakanlar ve bürokratlardan oluşmakla kalmayıp, ayrıca ilgili sektör temsilcileri gibi daha sivil paydaşları da içerebilmektedir (Relyea, 2008). Ayrıca, başkanların geçici kurullar oluşturma ve kaldırma konusunda geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir. Türkiye ile ABD'deki bu yapıların karşılaştırılması sonucunda, başkanların bu yapılar

üzerindeki etkinliklerinin benzerlik gösterdiği ve benzer görevleri üstlendikleri gözlemlenmektedir (Ç. Akman, 2019, s. 665).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, kamu tüzel kişiliğine sahip değildir; bu durum, onların devlet tüzel kişiliği altında faaliyet gösterdiği anlamına gelir. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, en az üç üyeden oluşacak şekilde yapılandırılmıştır. Bu kurulların üyeleri, Cumhurbaşkanı tarafından atanacak olup, atanan üyelerden biri başkan vekili olarak görevlendirilebilecektir. Cumhurbaşkanının atama yetkisi doğrultusunda oluşturulan on politika kurulu için, her biri en az beş ve en fazla on üye ile atanmıştır. Kurulların bütçe ve personel ihtiyaçlarının, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği tarafından karşılanacağı belirtilmiştir. (1 sayılı CBK, 2018, m. 21-22). Kurul üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanıyor olması bunların özerkliği sınırlandıran bir durumdur (Erol, 2020). Özerklikten yoksun olmaları, karar alma süreçlerinin merkezi yönetimle entegre bir şekilde yürütülmesini sağlar. Bu durum, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir yapı sunar; zira farklı tüzel kişilikler arasındaki hiyerarşik ilişkiler, idari vesayetle sağlanmaktadır. Çankaya Köşkü'nde faaliyet gösterecek bu kurulların görev ve yetkileri de ilgili kararname ile net bir biçimde tanımlanmıştır (E. Akman, 2019, s. 46).

1982 Anayasası'nın 123. maddesi, idarenin kuruluş ve görevlerinin bir bütünlük içinde düzenlenmesi gerektiğini vurgular. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, merkezi yönetimle olan ilişkileri açısından idarenin bütünlüğünü sağlamak için kritik bir rol oynamaktadır (Erol, 2020, ss. 116-117). Hiyerarşi ve idari vesayet mekanizmaları, bu bütünlüğü korumak için kullanılır. Kurulların kararları genel olarak istisari nitelikte olup, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması gerekmektedir; bu da merkezi yönetimin kontrolünü pekiştirir.

Politika kurullarının kamu tüzel kişiliği olmaması, idarenin bütünlüğü ilkesinin korunmasına yardımcı olur. İdarenin bütünlüğü, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hiyerarşik ilişkiyi ve iş birliğini ifade eder. Bu bağlamda, kurulların merkezi yönetim altında faaliyet göstermesi, karar alma süreçlerinin daha koordineli ve entegre bir

şekilde yürütülmesini sağlar. Böylece, farklı idari birimler arasında tutarlılık sağlanır ve kamu hizmetlerinin etkinliği artırılır.

Doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak çalıştıkları için, karar alma süreçleri daha hızlı ve etkili bir şekilde gerçekleştirilebilir. Bu durum, bürokratik engellerin azaltılmasına ve politika geliştirme süreçlerinin hızlanmasına katkı sağlar. Ayrıca, bu yapının bir sonucu olarak, kurulların önerileri ve politikaları doğrudan yürütme organı tarafından değerlendirilir ve uygulanır (E. Akman, 2019)

Bu yapılar, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde belirlenen politika alanlarında stratejik öneriler geliştirmek ve mevcut politikaları izlemek amacıyla oluşturulmuştur. Kurullar, kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde çalışarak, belirli konularda görüşler sunacak ve Cumhurbaşkanına raporlar hazırlayacaktır. Ayrıca, her bir kurulun sekreteryaya hizmetleri Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği tarafından yürütülecek ve gerekli personel atamaları bu başkanlık aracılığıyla gerçekleştirilecektir. Kurulların bütçeleri ise her yıl Cumhurbaşkanlığı bütçesine dahil edilecek şekilde planlanmıştır. Bu çerçevede, kurulların etkin bir şekilde çalışabilmesi için gerekli tüm idari ve mali destek sağlanacaktır (1 sayılı CBK, 2018).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, çeşitli alanlarda faaliyet göstermek üzere kurulmuş olup, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde (CBK) bu kurulların görev ve yetkileri detaylı bir şekilde tanımlanmıştır. Kurulan politika kurulları şunlardır: 1-Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, 2-Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, 3-Ekonomi Politikaları Kurulu, 4-Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, 5-Hukuk Politikaları Kurulu, 6-Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, 7-Sağlık Politikaları Kurulu, 8-Sosyal ve Gençlik Politikalar Kurulu, 9-Tarım ve Gıda Politikaları Kurulu ve 10-Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu (1 sayılı CBK, 2018, m. 20).

Bu kurulların genel görev ve yetkileri arasında, Cumhurbaşkanlığına yönelik kararlar ve politikalar geliştirmek, bu politikaların uygulanabilirliğini değerlendirmek, kamu kurumlarına danışmanlık yapmak ve ilgili alanlarda strateji önerileri sunmak yer almaktadır. Ayrıca, kurullar, bakanlıklar ve diğer ilgili kuruluşlarla

işbirliği içerisinde çalışarak, uygulanan politikaların izlenmesi ve raporlanması gibi önemli işlevleri de yerine getirecektir (1 sayılı CBK, 2018, m. 22).

Kurulların çalışma usulleri ise, Cumhurbaşkanı ile doğrudan etkileşim içinde olmalarını gerektirmekte; bu bağlamda bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşlarıyla yakın işbirliği içerisinde bulunmaları beklenmektedir. Ayrıca, kurullar kendi görev alanlarıyla ilgili her türlü bilgi talebinde bulunma hakkına sahip olup, bu taleplerin öncelikli olarak değerlendirilmesi sağlanacaktır (1 sayılı CBK, 2018, m. 33).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Türkiye'nin çeşitli sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarında stratejik kararların alınmasına katkıda bulunmak amacıyla oluşturulmuş önemli bir yapı olarak öne çıkmaktadır. Bu kurulların etkinliği, Cumhurbaşkanlığı yönetim sisteminin başarısı açısından kritik bir rol oynamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, kamu politika yapım süreçlerinde çeşitli işlevler üstlenmektedir. Bu kurullar, öneride bulunma, alternatif tavsiyeler geliştirme ve görüş sunma gibi danışma işlevleri ile istişari bir nitelik taşıırken (Atay, 2018, s. 279), aynı zamanda politika üretme, belirleme ve uygulamaları izleme gibi icrai görevleri ile de denetim işlevini öne çıkarmaktadır (Erol, 2020, s. 115).

Kurulların görevleri arasında, Cumhurbaşkanıya yönelik strateji önerileri geliştirmek, kamu kurumlarıyla işbirliği içinde çalışarak uygulanan politikaları takip etmek ve bu konularda raporlar hazırlamak bulunmaktadır. Bu bağlamda, kurullar, hem danışmanlık hem de icra yetkisi olan bir yapı olarak değerlendirilmekte ve kamu idarelerinin politikalarının etkinliğini artırmak amacıyla önemli bir rol oynamaktadır (Gözler, 2019, ss. 367-368).

Politika kurulları, belirli alanlarda uzmanlaşmış ekiplerden oluşmakta ve bu ekipler, kamu politikalarının oluşturulmasında kritik bir bilgi kaynağı sağlamaktadır. Ayrıca, kurulların faaliyetleri sırasında elde edilen veriler ve analizler, Cumhurbaşkanlığına sunulmakta ve bu süreçte politika yapımında önemli geri bildirim mekanizmaları oluşturulmaktadır. Dolayısıyla, bu kurulların işlevselliği, Türkiye'nin kamu yönetiminde daha etkili ve verimli sonuçlar elde edilmesine katkıda bulunacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Yatırım ve Finans Ofisi (Kamu Tüzel Kişiliği, Özerklik, İdarenin Bütünlüğü vb.)

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte, “ofis” biçimindeki yapılar yeni bir kamu politikası aktörü olarak ortaya çıkmıştır. Bu yapılar, başkanlık sistemi uygulanan ülkelerde, doğrudan Cumhurbaşkanıya bağlı olarak kamu politikalarının oluşturulmasında gerekli veri ve bilgileri temin eden, saha bilgisi üreten ve bu bilgilere dayalı politika önerileri geliştiren yapılar olarak işlev görmektedir. Bazı ülkelerde ise bu yapılar, uygulamaların eşgüdümünü sağlama ve değerlendirme görevlerini de üstlenmektedir. Bu bağlamda, ofis biçimindeki yapılar kamu politikası oluşturma ve uygulama süreçlerinde önemli bir rol oynamaktadır (Sobacı vd., 2018, ss. 2-3).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ilk dönemlerinde sayıları dört olan ofisler 28 Mart 2025 tarihinde, 1 sayılı CBK'da 183 sayılı CBK ile yapılan değişiklikle sadece bir adet (Yatırım ve Finans Ofisi) ofis kalacak şekilde düzenlenmiştir. İnsan Kaynakları Ofisi ve Dijital Dönüşüm Ofisi kapatılmış, Yatırım Ofisi ve Finans Ofisi ile birleştirilerek Yatırım ve Finans Ofisi yeni adını almıştır. Böylelikle 2018 yılından 2025 yılına kadar faaliyet gösteren ve aşağıda detaylı biçimde kamu tüzel kişilikleri, özerklikleri ve idarenin bütünlüğü ilkesi açısından konumları değerlendirilen yapıların hem bu süreçteki rolleri hem de mevcut haliyle faaliyetlerini yürüten bir ofisin rolleri ele alınmaktadır.

Yatırım ve Finans Ofisinin görevleri arasında analiz, raporlama, proje geliştirme, koordinasyon sağlama ve işbirliği yapma gibi işlevler bulunmaktadır. Özellikle politika analizi, Türkiye'de politika yapım sürecinde önemli bir eksiklik olarak öne çıkmaktadır. Ofisin etkin bir şekilde politika analizi yapabilmesi, Türkiye için önemli kazanımlar sağlamaktadır. Ayrıca, bu ofis kendi alanlarıyla ilgili konularda tüm kamu kurumları arasında eşgüdüm sağlamak amacıyla gerekli toplantıları düzenleme yetkisine sahiptir (1 sayılı CBK, 2018, m. 528).

Cumhurbaşkanlığına bağlı olan bu ofis, Cumhurbaşkanının öncelikleri doğrultusunda projeleri yönetmekte ve bakanlıkların icraatlarını takip etmektedir. Cumhurbaşkanının talep ettiği her türlü bilgi, analiz ve raporlar bu ofis aracılığıyla hazırlanacaktır. En önemlisi,

ofisten çıkan kararlar ve öneriler hükümet politikalarında belirleyici bir rol oynamaktadır. Ofis ayrıca, ihtiyaç duydukları bilgi ve belgeleri kamu kurumlarından talep etme yetkisine sahiptir. Ofiste görev yapan tüm çalışanlar, elde edilen bilgilerin gizliliğine riayet etmek zorundadır; bu bilgiler kişisel çıkarlar için kullanılamaz (1 sayılı CBK, 2018, m. 531).

Bu ofis, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında kritik bir rol üstlenirken, aynı zamanda bakanlıklarla olan işbirliği ve koordinasyonu sağlamakta da önemli bir işlev görmektedir. Bu yapıların etkinliği, Türkiye'nin kamu yönetiminde daha verimli ve etkili sonuçlar elde etmesine katkıda bulunacağı düşünülebilir. Aynı zamanda uluslararası düzeydeki temasları düzenleme ve proje geliştirme yetkisine de sahiptir. Bu yönüyle hem iç hem de dış paydaşlarla işbirliği yaparak kamu politikalarının etkili bir şekilde hayata geçirilmesine katkıda bulunmaktadır. Ofisin bu çok yönlü işlevselliği, Türkiye'nin kamu yönetiminde daha verimli ve etkili sonuçlar elde etmesine olanak tanımaktadır.

Yatırım ve Finans Ofisi, politika kurullarıyla benzer bir işlevsellik sergileyerek hem Cumhurbaşkanına hem de ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik görevlerini yerine getirirken, zaman zaman aracı, danışman ve eşgüdüm sağlayıcı bir rol üstlenmektedir. Bu bağlamda, ofis istişari bir nitelik taşıırken, diğer yandan proje ve strateji geliştirme, inceleme, raporlama gibi icrai işlevleriyle de dikkat çekmektedir. Yatırım ve Finans Ofisi hem danışmanlık hem de icra yetkisi olan bir yapı olarak kamu politika yapım sürecinde önemli bir aktör konumundadır. Bu ofisin etkinliği, Türkiye'nin yönetim sisteminin başarısı açısından kritik bir rol oynamaktadır.

Yatırım ve Finans Ofisinin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde açık bir şekilde belirtilmiştir (1 sayılı CBK, 2018, m. 525). Bu durum, ofisin merkezi idarenin dışında yer alması gerektiğini ortaya koymaktadır. Merkezi idarenin dışında yer alan yerinden yönetim idareleri, mahalli idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak iki gruba ayrılmaktadır. Anayasa'da mahalli idareler il özel idaresi, belediye ve köy olarak tanımlandığı (T.C. Anayasası, 1982, s. m. 127) için, ofisin hizmet

yönünden yerinden yönetim idareleri arasında sayılması gerekmektedir. Ayrıca, ofisin meslek kuruluşu niteliğinde olmadığı (Tan, 2016) ve kamu hukukundan doğan yetkiler kullanmadıkları göz önüne alındığında, "kamu kurumu" olarak nitelendirilmeleri gerektiği anlaşılmaktadır (Gözler, 2018, s. 111). Kimi araştırmacılar ise bu ofisi "hizmet yerinden yönetim kuruluşu" olarak nitelendirmektedir (Sancakdar vd., 2021, s. 117).

Yatırım ve Finans Ofisi, belirli görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş olup, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerklik elde etmiştir. Bu durum, ofisin kendi bütçelerini oluşturabilmelerini ve bağımsız bir şekilde faaliyet gösterebilmelerini sağlamaktadır. Bu bağlamda, Yatırım ve Finans Ofisinin 1 sayılı CBK'da ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içinde düzenlenmesi eleştirilmiştir. Ofisin kamu tüzel kişiliği ve idari mali özerkliği, merkezi yönetim hiyerarşisinin dışında bir yapı oluşturduğu için tartışmalara yol açmaktadır. Merkezi yönetimin bir parçası olan bu ofisin, aynı zamanda ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olması, idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı bir durum teşkil etmektedir (Gözler, 2018, s. 112).

İdarenin bütünlüğü ilkesi, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123. maddesinde yer almaktadır. Bu ilke, idare kuruluşlarının bir bütün olarak çalışmasını ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki olmasını gerektirir (Gözler, 2020). Ancak Yatırım ve Finans Ofisinin ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olması, bu ilkenin uygulanmasında bazı zorluklar yaratmaktadır. Özellikle, bu ofisin hiyerarşi içinde nasıl konumlandırılacağı ve merkezi yönetimle olan ilişkilerinin nasıl düzenleneceği tartışma konusu olmuştur (Çetin, 2023, s. 120).

Yatırım ve Finans Ofisinin hiyerarşi ve idari vesayet ilişkisi, Türkiye'nin yeni hükümet sisteminde önemli bir tartışma konusudur (Çetin, 2023; Gözler, 2020; Nacak, 2021). Bu ofis, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulmuş ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan birimlerdir. Hiyerarşi ve idari vesayet kavramları, bu ofisin merkezi yönetimle olan ilişkisini anlamak için kritik öneme sahiptir. Cumhurbaşkanı, merkezi yönetim hiyerarşisinin en üstünde yer alır ve Cumhurbaşkanlığı ofisi üzerinde de bu hiyerarşik yetkilerini kullanma hakkına sahiptir. Ofisin

başında Cumhurbaşkanı tarafından atanan bir başkan bulunmaktadır ve bu başkan, ofisin en üst hiyerarşik amiri olarak Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (Nacak, 2021). Bu yapıda, ofis içinde de bir hiyerarşi ilişkisi söz konusudur; yani ofis kendi içindeki birimlere karşı belirli bir otoriteye sahiptir. Yatırım ve Finans Ofisi, idari vesayet kapsamında değerlendirildiğinde, bu ofis faaliyetleri üzerinde Cumhurbaşkanının denetim yetkisi bulunmaktadır. Bu durum, ofisin bağımsız hareket etme kapasitesini sınırlayabilir (Ocak, 2019). Ancak, bu yapı içinde ofisin kamu tüzel kişiliğine sahip olması, belirli bir özerklik kazandırmaktadır.

Yatırım ve Finans Ofisinin kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları, çeşitli eleştirilere neden olmaktadır. Bu eleştirilerin başlıca sebepleri arasında, ofisin merkezi yönetimin hiyerarşisinin dışında yer alması ve bu durumun idari ve mali özerklikle çelişmesi bulunmaktadır (Nacak, 2021).

Öncelikle, ofisin kamu tüzel kişiliği, merkezi idarenin bir parçası olarak değil, bağımsız bir yapı olarak değerlendirilmesine yol açmaktadır. Bu durum, merkezi yönetim ile ofis arasında hiyerarşik bir ilişki kurmayı zorlaştırmakta ve devletin bütünlüğü ilkesine aykırı bir durum yaratmaktadır. Eleştirmenler, bu ofisin ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmasının, merkezi yönetimin etkinliğini zayıflatabileceğini ve kamu yönetiminde karmaşaya yol açabileceğini belirtmektedir (Gözler, 2020; Nacak, 2021).

Ayrıca, ofisin idari ve mali özerkliği konusundaki tartışmalar da önemli bir eleştiri kaynağıdır. Ofisin merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmesi beklenirken, aynı zamanda Cumhurbaşkanına bağlı olması, bu iki yapı arasında çelişkili bir durum yaratmaktadır. Bu çerçevede, ofisin kamu kurumu olarak nitelendirilmesi gerektiği vurgulanmakta ve bu durumun yasal düzenlemelerle netleştirilmesi gerektiği ifade edilmektedir (Nacak, 2021).

Sonuç olarak, Yatırım ve Finans Ofisi kamu tüzel kişiliği üzerindeki eleştiriler, idari yapıların etkinliği ve devletin bütünlüğü açısından önemli sorunlar ortaya koymaktadır. Bu nedenle, ofisin yapısal düzenlemelere ihtiyaç duyduğu ve mevcut durumun daha sağlıklı bir yönetim anlayışıyla yeniden ele alınması gerektiği sonucuna varılmaktadır.

(Yasin, 2019, s. 330). Bununla birlikte geçmişte sayıları dört olan “ofis” isimli yapıların günümüzde sayısının bire indirilmesine (183 sayılı CBK, 2025) bağlı olarak, bu yapısal sorunların devam etmekle birlikte; önemli ölçüde azalacağı düşünülebilir. Nitekim 28 Mart 2025 öncesinde İnsan Kaynakları Ofisi ve Dijital Dönüşüm Ofisi isimli yapıların kapatılmasına bağlı olarak bunların görevlerinin geleneksel bürokratik yapıları devredilmesini bu yönde yapılan somut çalışmalara örnek teşkil edebilmektedir.

GELENEKSEL YAPILAR İLE KARŞI-BÜROKRATİK YAPILAR ARASINDAKİ İLİŞKİ

Cumhurbaşkanı politika kurulları ve bakanlıkları arasındaki ilişki, Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde önemli bir yapı taşı oluşturmaktadır. Bu ilişkiler, politika yapım sürecinin dinamiklerini ve işleyişini belirlemektedir.

Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki kurulları, Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları, Eğitim ve Öğretim Politikaları, Ekonomi Politikaları gibi alanlarda faaliyet göstermektedir. Kurulların temel görevleri arasında: Cumhurbaşkanına yönelik politika önerileri geliştirmek, geliştirilen politikaların uygulanabilirliğini değerlendirmek, kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarından görüş almak ve bu görüşleri raporlamak, bakanlıkların uygulamalarını izlemek ve gerektiğinde önerilerde bulunmak yer almaktadır (1 sayılı CBK, 2018).

Bu yapı, politika kurullarının doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışmasını öngörmekte ve bakanlıkların rolünü ikincil bir konuma indirmektedir (Karatepe & Altunok, 2019, s. 35). Bakanlıklar, esas olarak belirlenen politikaların uygulanmasıyla sorumlu tutulurken, politika kurulları strateji geliştirme aşamasında daha etkin bir rol oynamaktadır (Babaoğlu & Kulaç, 2021). Nitekim belirli konularda ilgili olarak politika oluşturma ve uygulama noktasında yapılan koordinasyon toplantılarına başkanlık etme yetkisi sırasıyla Cumhurbaşkanı, Politika Kurulu Başkanı ve Bakanlar verilmesi bu iddiayı pekiştirmektedir. Bakanın koordinasyon toplantısındaki rolü politika kurulundan sonraya itilmektedir.

Bakanlıklar, politika yapım sürecinde uygulayıcı birer

organ olarak konumlanmaktadır (Ç. Akman, 2019). Politika kurulları tarafından geliştirilen stratejilerin hayata geçirilmesi bakanlıkların sorumluluğundadır. Ancak bakanlıklar, bu süreçte sınırlı bir etkiye sahip olup, genellikle politika kurullarının önerileri doğrultusunda hareket etmektedirler (Örselli vd., 2018, s. 316). Bu durum, bakanlıkların kendi deneyim ve gözlemlerini politika üretme aşamasında yeterince yansıtamamaları anlamına gelebilir.

Cumhurbaşkanı, politika kurullarının başkanıdır ve bu kurulların çalışmaları üzerinde doğrudan etkili olmaktadır. Kurulların faaliyetleri sırasında bakanlıklarla işbirliği yapılmakta; ancak nihai kararlar Cumhurbaşkanı tarafından alınmaktadır. Eğer bakanlıklar ile politika kurulları arasında bir uyumsuzluk ortaya çıkarsa, bu durumun çözümü yine Cumhurbaşkanı tarafından sağlanmaktadır. Bu yapı, merkezi yönetimin etkinliğini artırmayı hedeflerken, aynı zamanda bakanlıkların bağımsız hareket etme yetkisini de sınırlamaktadır (Babaoğlu & Kulaç, 2021, s. 112).

Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve bakanlıklar arasındaki işbirliği, Türkiye'nin kamu politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasında kritik bir rol oynamaktadır. İşbirliğinin somut örnekleri; koordinasyon toplantıları, genişletilmiş kurul toplantıları, ortak çalışma grupları, bilgi ve belge paylaşımı, politika izleme ve değerlendirme, kamu politikası planlama süreçleri şeklinde sıralanabilir.

Politika kurulları ve bakanlıklar, müşterek alanlarda görev ve faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamak amacıyla düzenli olarak koordinasyon toplantıları yapmaktadır. Bu toplantılara Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği bir temsilci başkanlık eder. Toplantılarda, politika kurullarının belirlediği esaslar ve stratejiler, bakanlıkların uygulamalarıyla birleştirilerek Cumhurbaşkanına sunulmaktadır (1 sayılı CBK, 2018).

Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ile bakanlıklar arasındaki koordinasyon, etkili bir kamu yönetimi için hayati öneme sahiptir. Bilgi akışı, işbirliği toplantıları ve çalışma grupları gibi mekanizmalar aracılığıyla bu iki yapı arasında sürekli bir iletişim sağlanmakta; böylece kamu politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması süreci daha etkin hale getirilmektedir. Ancak bakanlıkların uygulama

aşamasındaki deneyimlerinin yeterince dikkate alınmaması, politika yapım sürecinin etkinliğini sınırlayabilir; bu nedenle bu durumun dengelenmesi önemlidir.

Yatırım ve Finans Ofisinin politika oluşturma sürecindeki rolü, Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde oldukça kritik bir konumda yer almaktadır. Bu ofis, Cumhurbaşkanına bağlı olarak kamu politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasında önemli işlevler üstlenmektedir. Yatırım ve Finans Ofisi ile bakanlıklar arasındaki ilişki ise, işbirliği ve koordinasyon üzerine kuruludur. Ofis, bakanlıkların ihtiyaç duyduğu konularda danışmanlık yaparken; bakanlıklar da uygulama aşamasında ofisin önerilerini dikkate alarak hareket etmektedirler. Bu yapı sayesinde, kamu politikalarının daha etkin bir şekilde geliştirilmesi ve uygulanması hedeflenmektedir (Dinç & Atmaca, 2023; Erol, 2020; Nacak, 2021).

Türkiye'nin yeni yönetim modeli olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, Yatırım ve Finans Ofisi ile bakanlıklar arasındaki ilişki hem işlevsel hem de hiyerarşik bir yapıdadır. Ofis, politika geliştirme süreçlerinde kritik bir rol oynarken; bakanlıklar bu politikaların uygulanmasında önemli bir işlev üstlenmektedir. Bu ofis, Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı olarak çalışmakta ve politika oluşturma süreçlerinde bakanlıklardan daha ön planda bir konumda bulunmaktadır.

Yatırım ve Finans Ofisi, Cumhurbaşkanına yönelik danışmanlık hizmetleri sunarak, belirlenen politikaların oluşturulmasında ve geliştirilmesinde yardımcı olmaktadır. Bu ofis, Cumhurbaşkanının stratejileri doğrultusunda çalışarak, kamu politikalarının etkinliğini artırmayı hedeflemektedir. Ofis, kamu politikalarının temellendirilmesi için gerekli olan araştırmaları yapar ve veri toplar. Bu süreç, toplumun ihtiyaçlarını ve sorunlarını belirlemek için kritik öneme sahiptir (Ocak, 2019; Türkdamar, 2020). Bu ofis, belirli konularda projeler geliştirir ve bu projelerin uygulanmasını takip eder. Bu görevler, bakanlıklarla işbirliği içinde gerçekleştirilerek, kamu politikalarının hayata geçirilmesine katkıda bulunur (Öztürk, 2023). Ofis, bakanlıklar ve diğer kamu kurumları arasında koordinasyonu sağlayarak, kamu politikalarının uyumlu bir şekilde yürütülmesini temin eder. Bu işlev,

bürokrasinin azaltılması ve şeffaflığın artırılması açısından önemlidir (Dinç & Atmaca, 2023; Türkdamar, 2020).

Kamu Politikası Yapımı Sürecindeki İlişkileri

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları'nın kamu politikası yapım süreçlerindeki görevleri dört temel başlık altında toplanabilmektedir. Bunlar 1-Danışma ve Stratejik Rehberlik, 2-Politika Önerileri Sunma, 3-Koordinasyon, 4- Denetim ve İzleme şeklindedir. Buna göre Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, ilgili alanlarda stratejik hedeflerin belirlenmesine katkı sağlar ve uzun vadeli vizyonların geliştirilmesinde Cumhurbaşkanına rehberlik eder. Kurullar, görev alanlarına giren konularda politika önerileri geliştirir ve Cumhurbaşkanına sunar. Politika önerilerinin Bakanlıklar ve diğer kamu kurumlarıyla uyumlu şekilde hazırlanmasını ve uygulanmasını sağlamak için koordinasyon görevini üstlenir. Kurullar, politika uygulamalarını izler ve Cumhurbaşkanına bu konuda geri bildirim sağlar.

Yatırım ve Finans Ofisinin kamu politikası süreçlerindeki görevleri; 1- Strateji ve Proje Geliştirme, 2- Cumhurbaşkanına Danışmanlık, 3-Koordinasyon ve İzleme ve 4-İleriye Dönük Vizyon Belirleme şeklinde dört başlık altında toplanabilir. Buna göre ofis, uzmanlık alanlarına uygun stratejiler geliştirmek ve bunları Cumhurbaşkanına sunmakla sorumludur. Örneğin, bu ofis finansal politikaların çerçevesini çizmektedir. Bu ofis, doğrudan Cumhurbaşkanına raporlar sunar ve politika önerilerinde bulunur. Ofis, belirli politikaların uygulanmasını izler ve sonuçlarını değerlendirerek Cumhurbaşkanına geri bildirim sağlar. Uzmanlık gerektiren alanlarda geleceğe yönelik ulusal vizyon ve stratejilerin belirlenmesinde liderlik ederler.

Bu süreçteki bakanlıkların rolleri ise 1-Kamu Politikalarını Uygulama, 2- Yasal ve İdari Düzenlemeler, 3- Sektörel Uzmanlık ve 4- Halka Hizmet Sunumu şeklinde dört başlık altına toplanabilmektedir. Buna göre bakanlıklar, politika kurulları tarafından önerilen ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan politikaların uygulanmasından sorumludur. Mevzuat hazırlıkları, yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemler Bakanlıklar tarafından yapılmaktadır. Bakanlıklar, kendi sektörleriyle ilgili uzmanlık ve saha bilgisi sağlar. Bu bilgiler, politika yapım sürecine önemli

bir katkı sunmaktadır. Sağlık, eğitim, altyapı gibi alanlarda doğrudan vatandaşlara hizmet sunmaktadır

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ile Bakanlıklar arasında doğrudan bir hiyerarşik ilişki bulunmamaktadır. Ancak işlevsel anlamda iki türden ilişkinin olduğu görülmektedir. İlk olarak bağımlılık ve koordinasyon şeklinde ilişkileri vardır. Politika Kurulları, önerilerini Cumhurbaşkanına sunar. Cumhurbaşkanı bu önerileri kabul ederse, Bakanlıklar bu politikaları uygulamakla yükümlüdür. Bu nedenle Politika Kurulları, Bakanlıklara doğrudan emir verme yetkisine sahip değildir; ancak dolaylı olarak politikaların uygulanmasında belirleyici bir rol oynar. İkinci olarak ise Cumhurbaşkanına bağlılıkları bakımından ilişkileri mevcuttur. Hem Politika Kurulları hem de Bakanlıklar doğrudan Cumhurbaşkanına bağlıdır. Bu durum, tüm politika yapım ve uygulama süreçlerinde Cumhurbaşkanını nihai otorite olarak konumlandırır.

Yatırım ve Finans Ofisi ile Bakanlıklar arasındaki ilişki, doğrudan bir ast-üst ilişkisinden ziyade işlevsel bir tamamlayıcılık esasına dayanmaktadır. Ancak, her iki yapı da doğrudan Cumhurbaşkanına bağlıdır ve nihai otorite Cumhurbaşkanındır. Hem bu ofis hem de bakanlıklar doğrudan Cumhurbaşkanına rapor verir. Bu bağlamda her iki yapı da eşdeğer düzeyde olmakla birlikte, yetki kullanımı bakımından farklılaşır. Yatırım ve Finans Ofisi, belirli alanlarda politika çerçevesini ve stratejik yönü belirler. Bakanlıklar ise bu çerçeveye uygun düzenlemeler yapar ve uygulama süreçlerini yürütür. Bakanlıklar, politikaların uygulanması ve icrasından sorumlu oldukları için sahada daha görünür bir rol oynar. Yatırım ve Finans Ofisi, belirli uzmanlık alanlarında politika üretiminde liderlik yaparken, Bakanlıklar bu politikaların hayata geçirilmesinde kilit rol oynar. Bu iki yapı arasındaki ilişki, bir ast-üst hiyerarşisi yerine işlevsel bir tamamlayıcılık ve Cumhurbaşkanına bağlılık temelinde şekillenmiştir. Ancak ofisin stratejik çerçeve belirleme gücü, bazı durumlarda uygulama süreçlerine dolaylı bir üstünlük sağlamaktadır.

TARTIŞMA VE SONUÇ

Karşı-bürokrasi olarak tanımlanan yapıların çok farklı ülke uygulamaları ve örnekleri tarihsel süreçte birçok ülkede uygulanmıştır. Temel amaçları geçici nitelikli olan siyasi

liderleri uzmanlık alanlarına göre desteklemektir. Bürokrasi karşısında siyasetçilere daha özgür ve geniş bir alan sağlaması bakımından oldukça önemli katkıları olmaktadır. Özellikle bürokrasinin seçilmişler karşısında bir tür vesayet makamı gibi hareket etmesinin önüne geçerek, bürokrasiyi uygulamaya çeken bir rolleri vardır.

Bu türden yapılar siyasi danışmanlar veya müşavirler olarak “de facto” biçimde kurumsal bir teşkilatlanmadan uzak biçimde ülkemizde geçmişten itibaren uygulanmıştır. Bunun kökenlerini Türk yönetim tarihi itibarıyla çok daha eskilere dayandırmak mümkündür. Karahanlılar döneminde saray teşkilatında ve görevleri sadece sultana danışmanlık yapmak olan “Has Hacib” unvanı verilen vezir(bakan) eşdeğerinde kişiler görev yapmıştır. Bu dönemde yaşamış olan ve kamu yönetimi alanı açısından önemli bir eser olan Kutadgu Bilig’i yazan Yusuf Has Hacib bunlardan biridir. Türk yönetim tarihinin neredeyse her döneminde bu şekilde doğrudan hükümdarın yakınında olan uzmanlık bilgisiyle danışmanlık sağlayan ve politika öneren kişi/ler yer almıştır. Türkiye’de 2018 yılında yapılan hükümet sistemi değişikliği ile birlikte bu danışmanlık ve politika önerme işlemleri tabiri caizse “de jure” hale getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığına bağlı on farklı politika kurulu ve bir tane ofis bu kapsamda düşünülmelidir.

Bu kuruluşlar kamu politikası oluşturmak, bunun için araştırma yapmak ve proje geliştirmek gibi temel faaliyetleri yerine getirmektedir. Türkiye’deki uygulamasının oldukça yeni olması ve bir tür politika transferi örneği olarak ABD’de başkanın yürütme ofisinin benzeri biçimde yapılandırılmış olmalarından dolayı geleneksel yapıların teamüllerinin dışında bir durum meydana getirmiştir. Özellikle kamu politikası oluşturma konusunda geleneksel yapılar olan bakanlıklarda bu yetkiyi alması ve bakanlıkları sadece uygulayıcı olarak ikinci plana itmesi gibi bir durum meydana gelmiştir. Buna bağlı olarak geleneksel yapıda bir tür çözüme yaşanmıştır. Nitekim bakanlıkların (ve hatta bakan yardımcılarının) siyasi bir atama ile göreve başlamalarından dolayı, bakanlıkların salt bürokratik yapılar olarak da düşünülmesi doğru değildir. Dolayısıyla bakanların politika önerme noktasında politika kurullarının başkanlarından sonra yer alması, teknik anlamda bakanlığın sekreterlik gibi bir hal almasına yol açabilmektedir.

Ancak bu karşı-bürokratik yapıların bakanlıklarla arasında hiyerarşik bir ilişkinin olmayışı ve aralarında işbirliğine dayalı koordinasyonun ön plana çıkmasından dolayı bir tür işlevsel tamamlayıcılık ilişkisi içerisine girmişlerdir. Nitekim yürütme yetkisinin anayasal olarak Cumhurbaşkanına verilmesinden dolayı bu karşı-bürokratik yapıların ve bakanlıkların alacağı kararlardan ziyade Cumhurbaşkanının alacağı kararlar daha etkili olacaktır. Dolayısıyla aralarda fikir uyumsuzluğun çözümünde kilit rol yine Cumhurbaşkanı üzerinde toplanmaktadır.

Bu çalışma kapsamında Cumhurbaşkanına bağlı politika kurullarının ve ofisin Türk kamu yönetimi teşkilatı içerisinde konumları tüzel kişilikleri, görevleri, özerklikleri ve idarenin bütünlüğü ilkesi açısından değerlendirilmektedir. Yapılan değerlendirmeler ve literatürdeki tartışmalar sonucunda bu yapılardan Yatırım ve Finans Ofisine tüzel kişilik verilmiş olması, bürokratik yapının aksine daha hızlı karar alması gereken yapıları kendi içerisinde tekrardan bürokratikleşmeye itmektedir. Bundan dolayı karşı-bürokrasinin doğası gereğince bu türden özerklik atfedilecek bir kişiliğe kavuşturulması, pejoratif anlamda bürokrasiyi (kırtasiyecilik) daha fazla artırabileceği endişesini gündeme getirmektedir.

Bu yapıların kurmay bir fonksiyon taşıması gerekirken tüzel kişilik, mali özerklik elde etmesi tartışmaları beraberinde getirmektedir. Nitekim geleneksel yapıdaki bakanlıkların bu tarz özellikleri yokken, karşı-bürokrasiye böyle bir yetki sağlanmış olması yeni bir bürokratik mekanizmayı doğurma ihtimali taşımaktadır. Üstelik bunlarının nasıl denetleneceği ve bir bütün olarak devlet yönetimi içerisinde hangi türden bir kamu idaresine/ kurumun (tüzel kişiliğe) karşılık geldiğini de belirlemek oldukça güçtür. Ayrı tüzel kişiliğin olması, devlet tüzel kişiliğini temsil eden Cumhurbaşkanı arasında idari vesayet ilişkisini gerekli kılarken, Cumhurbaşkanının emir ve talimatlarıyla hareket etmeleri, buna aykırı düşmektedir. Diğer taraftan bu yapıların Cumhurbaşkanına yardımcı olma fonksiyonlarına bağlı olarak vesayet yetkisi yerine hiyerarşik denetime tabi olmaları gerekmektedir. Böyle bir durum da olmadığından dolayı Cumhurbaşkanına yardımcı olan bir birim olma özelliğinden uzaklaşmaktadır.

Politika kurullarının ve Yatırım ve Finans Ofisinin bu

önemli ve güçlü özelliklerine bağlı olarak bakanlıklardan bir adım önde olmaları sağlanmıştır. Kamu politikaları bu yapılar içerisinde üretilecek, etki analizleri yapılacak ve nihayetinde sadece uygulanması noktasında bakanlıkla koordinasyona geçilecektir. Dolayısıyla böyle bir düzen içerisinde bakanlıkların siyasi bir makamdan ziyade sadece bir müsteşarlık gibi örgütlenmeleri gerektiği düşünülebilir. Dolayısıyla politikaları uygulamayı bürokratların yapacağı bir bakanlık teşkilatının daha uygun olacağı düşünülebilir. Buna bağlı olarak başta bakan yardımcılığı gibi bir makamın varlığının gereksizliği gibi bakanların da birer siyasi müsteşar rolünde yeniden düzenlenmesinin daha uygun olabileceği düşünülebilir. Sonuçta bu karşı-bürokratik yapılar politikayı üretirken, sadece uygulayıcı bürokratların olduğu siyasi müsteşarlık/sekreterlik daha uygun olabilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte kamu yönetiminde hedeflenen en temel değişim, karar alma süreçlerinin hızlandırılması, bürokrasinin azaltılması ve siyasal otoritenin doğrudan kamu politikalarına yön verebileceği kurumsal bir mimarinin inşasıydı. Ancak yedinci yılına giren sistemin uygulamasına bakıldığında, yasal düzenlemelerde öngörülen işleyiş ile pratikteki karşılığı arasında bazı uyumsuzlukların oluştuğu gözlemlenmektedir.

1. Dijital Dönüşüm Politikalarında Kurumsal Yetki Çatışması: Dijital dönüşüm, yeni sistemin en önemli reform alanlarından biri olarak tanımlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, bu alanda merkezi aktör olarak konumlandırılmıştı. Ancak bu yapının 2025 yılında kaldırılması ve işlevlerinin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı arasında yeniden paylaşılması, yetki çatışmalarının çözülmeden devam ettiğini göstermektedir. Dijital stratejilerin eşgüdümünde zaman zaman açıklama ve uygulama farklılıkları yaşanmış, örneğin “Ulusal Yapay Zeka Stratejisi 2021–2025” belgesinin hem Cumhurbaşkanlığı hem TÜBİTAK hem de Sanayi Bakanlığı tarafından ayrı ayrı sahiplendiği görülmüştür (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2021). Bu örnek, kurumsal bütünlüğün ve eşgüdüm mekanizmalarının pratikte zayıf kaldığını ve Cumhurbaşkanlığı’na bağlı yapıların merkezi rolü yerine geleneksel bürokrasinin yeniden öne çıktığını göstermektedir.

2. COVID-19 Sürecinde Karar Alma Mekanizmaları: Pandemi süreci, yürütme içinde koordinasyonun etkinliğini test eden olağanüstü bir dönem olmuştur. Kriz yönetiminde Sağlık Bakanlığı ön plana çıkarken, Cumhurbaşkanlığı Sağlık Politikaları Kurulu’nun süreçte görünür bir rol üstlenememesi dikkat çekmiştir. Alınan kararlar büyük ölçüde Bilim Kurulu ile Sağlık Bakanlığı’nın kontrolünde gerçekleşmiş, politika kurullarının pandemi gibi çok boyutlu bir kamu politikasına etkisi sınırlı kalmıştır. Bu durum, kurulların “stratejik danışmanlık” rolüne rağmen uygulamada zaman zaman sembolik işlev üstlendiğini, kriz yönetiminde geleneksel bürokratik yapıların ağır bastığını ortaya koymuştur.

3. Deprem Yönetimi ve Afet Politikaları: 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş merkezli depremler sonrası yürütülen kamu politikalarında Afet Politikaları Kurulu’nun etkisi oldukça sınırlı olmuştur. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı gibi geleneksel aktörler öne çıkarken, kurulların hazırlık süreçlerinde veya politika üretiminde aktif rol almadığı görülmüştür. Oysa CBK uyarınca bu kurulların afet stratejilerine katkı sağlaması beklenmekteydi. Gözlemler, politika kurullarının kurumsal kapasite eksikliği nedeniyle uygulamada görünürlük sağlayamadığını göstermektedir. Bu vaka, uygulamada kurulların iddialı yetki alanlarına rağmen koordinasyon ve kriz yönetiminde aktif katkı sağlayamadığını göstermektedir.

4. Ekonomi Yönetimi: Kurul–Bakanlık İlişkisi: Ekonomi Politikaları Kurulu’nun 2018 sonrası dönemde Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkisi çoğu zaman sınırlı ve istişari düzeyde kalmıştır. Özellikle 2021–2023 arasında yaşanan ekonomik kriz döneminde, para politikası ve bütçe politikası gibi alanlarda alınan kararların tamamı Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde şekillenmiştir. Kurulun bu süreçteki etkisinin sınırlı kalması, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile çizilen görev alanlarıyla çelişmektedir. Bu durum, bakanlıkların uygulamada hâlâ stratejik politika üretiminde merkezi aktörler olduğunu ve kurulların karar alma gücünün sınırlandığını ortaya koymaktadır.

Literatürde 2018 sonrasında yapılan birçok çalışmada, politika kurullarının Cumhurbaşkanına danışmanlık yaptığı,

bakanlıkların ise uygulayıcı organlar konumuna geldiği vurgulanmaktaydı. Bu değerlendirme, 1 sayılı CBK’da açık biçimde desteklenmekteydi. Ancak geçen sürede, başta 183 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2025) olmak üzere çeşitli kurumsal revizyonlar yapılmıştır. Bu revizyonlar, politika kurulları ve ofislerin sayılarında ve işlevlerinde önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bu durum, uygulamada sistemin dinamiklerinin öngörüldüğünden farklı işlediğine işaret etmektedir.

Örneğin, İnsan Kaynakları Ofisi ve Dijital Dönüşüm Ofisi gibi yapılar kapatılmış, işlevleri tekrar geleneksel bürokratik yapılara (başta Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı gibi) devredilmiştir. Bu durum, başlangıçta hedeflenen “bürokrasiyi azaltma” idealinin her zaman istenildiği ölçüde gerçekleşmediğine dair bir ipucu olabilir. Ofislerin ve kurulların bürokrasiye alternatif olarak değil, onunla entegre olarak çalışmasının gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Benzer şekilde, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ile bakanlıklar arasındaki ilişkide, zamanla kurulların istişari rollerinin zayıfladığı ve karar alma süreçlerinde daha sembolik kaldıkları gözlemlenmiştir. Özellikle büyük çaplı kamu politikalarının oluşturulmasında hâlen bakanlıkların ve kamu bürokrasisinin güçlü bir rol oynadığı, birçok kararın teknik düzeyde bürokratik yapı içinde şekillendiği örnekler mevcuttur. Kurulların ise çoğu zaman stratejik plan ve vizyon belgelerinde katkı sunmakla sınırlı kaldıkları görülmektedir.

Ayrıca, politika yapım sürecinde koordine edici işlevin etkin bir şekilde sağlanıp sağlanmadığı da tartışmalıdır. Her ne kadar kurumsal düzeyde koordinasyon toplantıları yapılsa da, uygulamada aynı konuya ilişkin farklı kurumlar arasında görev ve yetki çatışmaları yaşandığına dair kamuoyuna yansıyan örnekler bulunmaktadır. Örneğin; yapay zeka stratejisi, dijital dönüşüm çalışmaları veya ekonomi yönetimi gibi alanlarda hem Cumhurbaşkanlığı birimlerinin hem de ilgili bakanlıkların farklı açıklamalarda bulunması, koordinasyonun her zaman sağlıklı işlemediğini göstermektedir.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin getirdiği yapısal dönüşüm çerçevesinde, karşı-bürokratik yapıların işlevselliği belirli ölçüde sınırlı kalmıştır.

Kurumsal kapasiteleri, insan kaynağı niteliği ve bürokratik gelenekle kurdukları ilişki bu yapıları zamanla ya bütünleştirmiş ya da etkisizleştirmiştir. Bu bağlamda, sistemin başlangıçtaki tasarımı ile günümüzdeki işleyişi arasında anlamlı farklılıklar oluşmuştur. Dolayısıyla bundan sonraki analizlerde, normatif beklentilerin ötesine geçerek uygulama verileri, kamuoyu raporları ve örnek olaylar üzerinden değerlendirme yapılması daha isabetli olacaktır.

Bu çalışma kapsamında, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte kurumsallaşan karşı-bürokratik yapıların, Türk kamu yönetimindeki yerini ve geleneksel bürokratik yapılarla olan ilişkilerini analiz etmek amaçlanmıştır. Elde edilen bulgular, söz konusu yapıların kamu politikalarının şekillendirilmesinde giderek artan bir etkiye sahip olduğunu ve siyasetin bilgi ve uzmanlık ihtiyacını karşılamada stratejik bir rol oynadığını göstermektedir. Ancak bu yapılar, kamu yönetimi ilkeleri açısından hem fırsatlar hem de riskler barındırmaktadır. Bu doğrultuda geliştirilen somut öneriler aşağıda sunulmuştur:

Yapısal Netlik Sağlanmalıdır: Politika kurulları ve Yatırım ve Finans Ofisi’nin yetki, sorumluluk ve görev alanları geleneksel bürokratik kurumlarla çakışmayacak şekilde netleştirilmelidir. Bu çakışma, karar alma süreçlerinde etkinliğin azalmasına ve bürokratik karmaşaya neden olmaktadır.

Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık Artırılmalıdır: Karşı-bürokratik yapıların kamu tüzel kişiliğine sahip olup olmamalarına bakılmaksızın, faaliyetlerinin denetlenebilir ve hesap verebilir olması kamu yönetimi ilkeleri açısından zorunludur. Bu bağlamda, yıllık raporlama, performans değerlendirme mekanizmaları ve Meclis’e veya kamuoyuna yönelik bilgilendirme yükümlülükleri oluşturulmalıdır.

Bakanlıklarla Etkin Koordinasyon Mekanizmaları Kurulmalıdır: Politika kurulları ve ofislerin, bakanlıklarla yatay ve eşgüdümlü biçimde çalışabilmesi için koordinasyon toplantıları ve ortak çalışma grupları gibi mekanizmalar kurumsallaştırılmalıdır. Bu mekanizmalar sayesinde bakanlıkların uygulama deneyimi ile kurulların stratejik yönelimi daha etkili şekilde entegre edilebilir.

Danışma Fonksiyonu Ön Planda Tutulmalıdır: Karşı-

bürokratik yapıların, özellikle politika üretimi aşamasında istişari ve danışmanlık işlevleriyle sınırlı kalması; geleneksel bürokrasinin icra görevlerini üstlenmemesi, idari yetki karmaşasını önlemek açısından önemlidir.

Akademik ve Sivil Katılım Teşvik Edilmelidir: Politika kurullarının çalışma süreçlerine akademisyenler, uzmanlar, STK'lar ve sektör temsilcilerinin katılımını sağlayacak yapılar güçlendirilmelidir. Bu katılım, politika önerilerinin meşruiyetini ve uygulanabilirliğini artıracaktır.

Yasal Çerçeve Gözden Geçirilmelidir: Yatırım ve Finans Ofisi'nin kamu tüzel kişiliği ve idari/mali özerkliği bağlamında Anayasa'nın 123. maddesinde öngörülen "idarenin bütünlüğü" ilkesiyle uyumlu hale getirilmesi için yasal düzenlemeler yapılmalı veya mevcut düzenlemeler revize edilmelidir.

Uluslararası Deneyimler Takip Edilmelidir: ABD, İngiltere ve Fransa gibi ülkelerdeki karşı-bürokratik yapıların işleyişi, avantajları ve karşılaşılan sorunlar düzenli olarak izlenmeli; Türkiye'deki uygulamaya dair karşılaştırmalı değerlendirmeler yapılmalıdır. Bu değerlendirmelerden hareketle sistemsal iyileştirmeler yapılabilir.

KAYNAKLAR

- 1 sayılı CBK. (2018). 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Cumhurbaşkanlığı. Erişim Tarihi: 11.09.2024. Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>
- 183 sayılı CBK. (2018). Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 183). Erişim Tarihi: 18.04.2025. Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2025/03/20250328-11.pdf>
- Akbulut, Ö. (2003). Siyasal iktidarı kullanma aracı olarak Başbakan. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(1), 49-82.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurulları: Sosyal politikalar kurulu üzerinden bir değerlendirme. *Route Educational and Social Science Journal*, 6(3), 659-676. <https://doi.org/10.17121/res-journal.1877>
- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası aktörleri. *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1), 35-54.
- Atay, E. E. (2018). İdare hukuku (Vol. 6). Turhan Kitabevi.
- Babaoğlu, C., & Kulaç, O. (2021). Türkiye’de politika kurullarının işbirlikli yönetim açısından değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi* (44), 101-122.
- Bendix, R. (1945). Bureaucracy and the problem of power. *Public Administration Review*, 5(3), 194-209. <https://doi.org/10.2307/973057>
- Çalışkan, E., & Önder, M. (2017). Başkanlık sistemi ve mevcut kamu kurumları üzerine olası etkiler. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(49), 570-578.
- Çetin, A. (2023). Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ve idarenin bütünlüğü ilkesi: Cumhurbaşkanlığı ofisleri üzerinden bir değerlendirme. *Adalet Yayınevi*.
- Çolak, A. Ö. (2019). Türkiye’de modernleşme, bürokratik vesayet ve ‘Derin Devlet’. *OPUS International Journal of Society Researches*, 11(18), 2463-2505. <https://doi.org/10.26466/opus.556357>
- Debbasch, C. (1976). *Science administrative: Administration publique*. Dalloz Publications.
- Dickinson, M. J. (2005). The executive office of the president: The paradox of politicization. In J. D. Aberbach & M. A. Peterson (Eds.), *The executive branch* (ss. 135-173). Oxford University Press.
- Dinç, Y. D., & Atmaca, Y. (2023). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası sürecinin yeni aktörleri: Politika kurulları ve ofisler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (76), 126-148. <https://doi.org/10.51290/dpusbe.1202489>
- Dinç, Y. D., & Yılmaz, V. (2022). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yasama, yürütme, yargı organları ile taşra ve yerel yönetimlere etkilerinin değerlendirilmesi. *Ombudsman Akademik*, 8(16), 167-213.
- Dursun, D. (2012). *Siyaset bilimi* (Vol. 6). Beta Yayınevi.
- Erol, Ö. F. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı politika kurulları. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26(1), 107-130. <https://doi.org/10.33433/maruhad.725877>
- Eryılmaz, B. (2022). *Kamu yönetimi* (Vol. 15). Umuttepe Yayınları.
- Fişek, K. (2005). *Yönetim*. Paragraf Yayınevi.
- Gökçe, G., Şahin, A., & Örselli, E. (2002). Türkiye’de siyasetin bürokrasi üzerindeki etkisi: Siyasallaşma. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2(4), 45-58.
- Gözler, K. (2018). Türkiye’nin yönetim yapısı. *Ekin Yayınevi*.
- Gözler, K. (2019). *İdare hukuku: Cilt I*. Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulamadaki değeri: Bir buçuk yıllık bir bilanço. In K. Gözler (Ed.), *Türkiye nereye gidiyor?: Akademi ve hukuk üzerine gözlemler ve eleştiriler* (ss. 519-582). Ekin Yayınevi.
- Heper, M. (2015). Türkiye’de devlet geleneği (Vol. 5). Doğu Batı Yayınları.
- Hess, S., & Pfiffner, J. P. (2002). *Organizing the presidency*. Brookings Institution Press.
- Heywood, A. (2015). *Siyasetin temel kavramları* (H. Özler, Çev.; Vol. 2). Adres Yayınları.
- Heywood, A. (2016). *Siyaset* (B. B. Özipek, B. Seçilmişoğlu).

- lu, A. Yayla, & H. Y. Başdemir, Çev.; Vol. 17). Liberte Yayınları.
- Hill, L. B. (1992). The state of public bureaucracy. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315288536>
- Jones, B., & Norton, P. (2014). Politics UK (Vol. 8). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315740720>
- Karasu, K. (2020). İngiltere'de Kamu Yönetimi. In K. Karasu (Ed.), Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri (Vol. 4, ss. 175-348). İmge Kitabevi.
- Karataş, A. (2019). Post-new public management paradigm and its effects on public administration. *International Social Mentality and Researcher Thinkers Journal*, 5(26), 1796-1805. <https://doi.org/10.31576/smryj.392>
- Karatepe, Ş., & Altunok, H. (2019). Cumhurbaşkanlığı politika kurulları: Kamu politikasının yeni aktör ve süreçleri. A Kitap.
- Kırışik, F., & Öztürk, K. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kamu yönetiminin geliştirilmesi. *Adalet Dergisi*, 2(65), 167-200.
- Mill, J. S. (2003). Hürriyet üstüne (M. O. Dostel, Çev.; Vol. 2). Liberte Yayınları.
- Nacak, O. (2021). Cumhurbaşkanlığı ofislerinin yapısına ilişkin değerlendirme. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23(3), 1023-1041. <https://doi.org/10.32709/akusosbil.893446>
- Ocak, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile idari vesayet yetkisi düzenlenmesinin bir örneği olarak cumhurbaşkanlığı ofisleri. *Anayasa Yargısı*, 36(1), 163-193.
- Örselli, E., Babahanoğlu, V., & Bilici, Z. (2018). Kamu politikalarında yeni aktörler: Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofisleri. *Turkish Studies: Economics, Finance and Politics*, 13(30), 303-318. <https://doi.org/10.7827/TurkishStudies.14641>
- Övgün, B. (2010). Devlet ve planlama. Siyasal Kitabevi.
- Özer, M. A., & Özmen, B. (2017). Parlamenter ve başkanlık sistemleri arasında konumunu arayan bürokrasi. *Strategic Public Management Journal*, 3(Özel Sayı), 17-34. <https://doi.org/10.25069/spmj.343716>
- Öztürk, B. (2023). Bir politika transferi örneği: Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofisleri. *Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 163-172. <https://doi.org/10.58588/arujfeas.1383107>
- Peters, B. G. (2010). The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration (Vol. 6). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203879146>
- Punnett, R. M. (1980). British government and politics. Dartmouth Publishing Company.
- Relyea, H. (2008). The executive office of the president: An historical overview. Congressional Research Service, Library of Congress.
- Rust, W. B. (1969). The pattern of government. Pitman Publishing.
- San, C. (1971). Max Weber'de hukukun ve meşru otoritenin sosyolojik analizi. Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
- Sancakdar, O., Burcu, L., Us Doğan, E., Kasapoğlu Turhan, M., & Seyhan, S. (2021). İdare hukuku teorik çalışma kitabı. Seçkin Yayınevi.
- Sauvy, A. (1975). Bürolar ve bürokrasi (Y. Yayla, Çev.). Geleşim Yayınları.
- Seldon, A. (1995). The cabinet office and coordination, 1979-87. In R. A. W. Rhodes & P. Dunleavy (Eds.), Prime minister, Cabinet and core executive (ss. 125-148). Palgrave.
- Sobacı, M. Z., Miş, N., & Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim modeli ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı. *Seta Perspektif*, 206, 1-6.
- Söğütü, İ. (2010). Cumhuriyet Türkiye'si'nde modernleşme ve bürokratik vesayet. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(19), 49-68.
- T.C. Anayasası. (1982). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Erişim Tarihi: 01.10.2024. Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>
- Tan, T. (2016). İdare hukuku (Vol. 9). Turhan Kitabevi.
- Temel, R. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'nin Türk maliyesine getirdiği yenilikler. *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(71), 13-29.
- Trondal, J., Murdoch, Z., & Geys, B. (2015). Representative bureaucracy and the role of expertise in politi-

cs. Politics and Governance, 3(1), 26-36. <https://doi.org/10.17645/pag.v3i1.65>

Türkdamar, A. (2020). Cumhurbaşkanlığı politika kurulları. İdarecinin Sesi Dergisi (198), 36-40.

Udy Jr, S. H. (1959). "Bureaucracy" and "rationality" in Weber's organization theory: An empirical study. American sociological review, 24(6), 791-795. <https://doi.org/10.2307/2088566>

Weber, M. (2005). Bürokrasi ve otorite (H. B. Akın, Çev.). Adres yayınları.

Weko, T. J. (1995). The politicizing presidency: The White House personnel office, 1948-1994. University Press of Kansas. <https://doi.org/10.2307/2960245>

Yasin, M. (2019). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Türk idari teşkilat hukukuna etkileri. Anayasa Yargısı, 36(1).