

Araştırma Makalesi / Research Article

**Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bürokratik Kontrol:
Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Alternatif Bürokrasi Bağlamında
Analizi¹**

*Bureaucratic Control in the Presidential Government System in Türkiye:
Analysis of Presidential Policy Committees in the Context of Alternative
Bureaucracy*

Didem GEYLANI²  & Ahmet NOHUTÇU³ 

DOI : [10.63556/ankad.v10i2.334](https://doi.org/10.63556/ankad.v10i2.334)

Geliş/Received: 18/09/2025

Kabul/Accepted: 09/04/2026

Öz

Siyaset ve bürokrasi modern devlet idaresini oluşturan iki temel aktördür. Birbiriyle uyumlu çalışması beklenen bu iki aktör tarihsel süreç içinde güç mücadelesi içine girmiştir. Yaşanan bu güç mücadelesine neden olan en temel faktör farklı çıkarlar olmakla birlikte, siyasetin karar verme yani politika oluşturma; bürokrasinin ise siyasetin aldığı kararları uygulama rollerinin pratikte her zaman işlememesidir. Siyaset bürokrasiyi kontrol etmek amacıyla farklı güç kaynaklarını kullanmaktadır. Bu güç kaynaklarından biri “alternatif bürokrasi”dir. Çalışmanın konusunu oluşturan alternatif bürokrasi olgusu, Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları bağlamında ele alınmıştır. Çalışmada literatür taraması, doküman analizi ve görüşme türlerinden yarı yapılandırılmış mülakat yöntemleri kullanılarak veriler toplanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları’nın alternatif bürokrasi türü bir yapı olduğu iddiasını gerekçelendirmek için 14 Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyesi ile yarı yapılandırılmış mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Toplanan verilerin analizinde araştırmanın amacına uygun olarak, nitel araştırma desenlerinden gömülü teori (kuram oluşturma) bağlamında içerik ve söylem analizi kullanılmıştır. Çalışmanın temasını “Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Alternatif Bürokrasi Olma Niteliği” oluşturmaktadır. Elde edilen bulgular sonucunda Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları’nın görev, işlev ve personelin özellikleri bağlamında alternatif bürokratik nitelik taşıdığı sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: siyaset, bürokrasi, alternatif bürokrasi, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Türkiye

Abstract

Politics and bureaucracy are the two fundamental actors that constitute modern state administration. These two actors, expected to work in harmony with each other, have historically engaged in power struggles. The most fundamental factor behind this power struggle is conflicts of interest; however, in addition to this, the role of politics in the decision-making process—that is, policy formulation—and the role of bureaucracy in implementing the decisions taken by politics are not always functional in practice. Politics uses different resources to control the bureaucracy. One of these power resources is called “alternative bureaucracy.” The phenomenon of alternative bureaucracy, which is the subject of this study, has been examined in the context of the Presidential Policy Committees in Turkey. For this purpose, data was collected using literature review and semi-structured interview methods. To verify the claim that the Presidential Policy Committees constitute an alternative bureaucratic

¹ Bu çalışma İstanbul Medeniyet Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü’nde 1. yazarın 2. yazar danışmanlığında hazırladığı “Siyasetin Bürokrasiyi Kontrol Mekanizması Olarak Alternatif Bürokrasi: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları” başlıklı doktora tezinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

²Sorumlu Yazar/Corresponding Author, Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, İstanbul, Türkiye. E-mail: didemgeylani@gmail.com

³ Prof. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, İstanbul, Türkiye. E-mail: anohutcu@yahoo.com

Önerilen Atıf/Suggestion Citation

Geylani, D. & Nohutçu, A., (2026). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bürokratik Kontrol: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Alternatif Bürokrasi Bağlamında Analizi, *Anadolu Kültürel Araştırmalar Dergisi*, 10(2), 1151-1169.

structure, semi-structured interviews were conducted with 14 members of the Presidential Policy Committees. The collected data were analyzed using content and discourse analysis within the context of grounded theory obtained from qualitative research designs in line with the objectives of the study. The theme of the study is that the Presidential Policy Boards constitute an alternative bureaucratic structure.

Keywords: *politics, bureaucracy, alternative bureaucracy, Presidential Policy Committees, Türkiye.*

1. GİRİŞ

Modern devlet yönetiminde iki ana aktör olan seçilmiş siyasiler ve atanmış bürokratlar arasındaki ilişkiyi açıklayan üç farklı yaklaşım bulunmaktadır. İlk yaklaşıma göre siyaset, bürokrasiyi kontrol etmelidir. Bu yaklaşım, siyaset ve bürokrasinin görev alanlarının birbirinden tamamen ayrı olduğunu savunur. Zira bu yaklaşıma göre siyasilerin görevi, devlet yönetimiyle ilgili karar almak ve politika oluşturmak iken; bürokratların görevi, siyasilerin aldığı kararları uygulamaktır (Farazmand, 1997, ss. 11-12). İkinci yaklaşım ise bürokrasi ve siyaset arasında keskin bir ayırım olduğu varsayımını reddetmekte ve siyaset ve bürokrasi arasında iş birliğinin gerekli olduğunu ileri sürmektedir. Bu yaklaşıma göre siyaset ve bürokrasi arasında keskin sınır çizmek mümkün değildir. Üçüncü yaklaşım ise siyaset karşısında üst düzey bürokrasinin özerk olması gerektiğini öne sürmektedir (Öztürk, 2017, 122).

Bu çalışmada, demokratik meşruiyet gereğince siyasetin karar almada belirleyici olduğu tezinden yola çıkılarak siyasetin bürokrasiyi kontrol etmesi gerektiği yaklaşımı esas alınmıştır. Çünkü siyaset kurumu, toplumsal değer ve çıkarları temsil eden meşru egemen güçtür. Bürokrasi ise siyasilerin aldığı kararları uygulamakla sorumlu olan bir araç niteliğindedir (West, 1995). Ancak pratikte siyasiler ve bürokratlar arasında iddia edildiği gibi net bir görev ayırımının yapılamaması, çeşitli güç mücadelelerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu nedenle siyaset ve bürokrasi arasında ortaya çıkan güç mücadelesinde, bürokratik vesayeti aşmak ve bürokrasiyi kontrol altına almak isteyen siyaset kurumu, çeşitli güç kaynaklarına başvurmaktadır. Özellikle bürokrasinin siyaset karşısında sahip olduğu temel güç kaynağı olan bilgi ve uzmanlık, siyasileri bu alanda alternatif arayışlara yöneltmiştir. Bu arayışlar sonucunda, bürokrasinin bilgi ve uzmanlığına duyulan ihtiyaç, alternatif bürokrasi türü yapıların ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Bu bağlamda çalışmanın temel amacı, siyasetin bürokrasi üzerindeki kontrolünü sağlayan bir yapı olarak alternatif bürokrasi olgusunu, Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları örneği üzerinden ele almaktır. Bu doğrultuda çalışmada, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları incelenmiştir.

Çalışmada öncelikle siyasetin bürokrasiyi kontrol ettiği mekanizmalar ile alternatif bürokrasiye ilişkin literatür taraması yapılmış, ardından Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına ilişkin 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi incelenmiştir. Ayrıca çalışmada nitel araştırma yöntemi benimsenerek saha çalışması gerçekleştirilmiştir. Kurulların temel nitelikleri olan istişari olma, alternatif bilgi sunma ve uzmanlık oluşturma bağlamında Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyeleri ile yarı yapılandırılmış mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Elde edilen veriler, gömülü teoriden (*grounded theory*) yararlanılarak analiz edilmiş ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının alternatif bürokrasi türü bir yapı olduğu ortaya konulmuştur. Ancak çalışma, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları özelinde yürütüldüğünden, tüm kurul ve kurul üyeleriyle görüşme yapmak yerine, konuya uygun olduğu değerlendirilen kurul ve üyeler seçilerek çalışmanın sınırları belirlenmiştir. Çalışmanın konusunu oluşturması nedeniyle sadece kurul üyeleriyle mülakatlar gerçekleştirilmiş ve başka bir çalışmanın konusunu oluşturabilecek resmi bürokrasi içinde yer alan üst düzey görevliler çalışmanın kapsamına dahil edilmemiştir. Çalışmanın örnekleme, kurul üyelerinin nitelikleri dikkate alınarak kasıtlı örnekleme tekniği ile oluşturulmuştur. 05.10.2021-19.12.2021 tarihleri arasında Cumhurbaşkanlığı Külliyesi ve Çankaya Köşkü'nde gerçekleştirilen mülakatlar, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu dışında sekiz kurulun üyesi olan toplam 14 kişiyle yapılmıştır. Görüşmeler belli niteliklere sahip olan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyeleri ile yapıldığı için elit mülakattır. Elit mülakat için görüşülen 14 kişi yeterli sayıyı oluşturmaktadır. Ayrıca sayının belirlenmesinde mülakatlarda sorulara verilen cevapların tekrara düşmesi doyum noktası olarak belirlenmiştir. Bu nedenle mülakatta yer alan 14 üye sayısı yeterli olarak değerlendirilmiştir.

Çalışmanın özgünlüğü, Türkiye'de görece yeni bir yapı olan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının niteliğine ilişkin literatürde yer alan çalışmalarının dışında, kurul üyeleriyle mülakatlar

gerçekleştirilmesi ve elde edilen verilerin araştırma sorusu çerçevesinde analiz edilmesinden kaynaklanmaktadır. Literatürde daha çok mevzuata dayalı değerlendirmelere yer verilmesi, bu çalışmaların sınırlı kalmasına ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına ilişkin yetersiz analizler sunulmasına neden olmaktadır. Bu nedenle gerçekleştirilen mülakatlar, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının ve kurul üyelerinin niteliği, işleyişi ve yapısı hakkında somut bulgular ortaya koymaktadır.

2. SİYASETİN BÜROKRASİYİ KONTROL ETTİĞİ MEKANİZMALAR

Siyasal kurumlar, toplumsal ihtiyaçlardan doğan ve bu ihtiyaçlara uygun olarak toplumda inşa edilen uzlaşmanın sonucunda ortaya çıkar. Ancak siyasal kurumlar sadece bu uzlaşmaların ürünü olmayıp, toplumsal yapı içerisinde yer alan elitlerin etkisine de açıktır. Bu kurumlar, toplumsal hayatta önemli bir yere sahip olmakla birlikte, belirli yetki ve sorumluluklar çerçevesinde özellikle atanmış bürokratların etkisi altında şekillenmektedir. Dolayısıyla modern devlette hem seçilmiş siyasal erk hem de atanmış bürokrasi önemli bir güce sahiptir. Burada siyasal yapının, siyasal çıkarları temsil ettiği ve seçimle belirlenmiş olması nedeniyle meşru egemen güç konumunda bulunduğu belirtilmelidir. Bu çerçevede oluşan bürokrasi ise daha ziyade siyasilerin aldığı sosyal, politik ve ekonomik kararları uygulama yeterliliğine sahip temel idari güç olarak karşımıza çıkmaktadır (West, 1995, ss. 339-342).

Siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişki, tarihsel olarak tartışmalı bir konu olmuştur. Zira farklı siyasal rejimler ve kültürler, bu ilişkiyi kendi değer yargıları çerçevesinde yorumlamış ve uygulamışlardır. Her toplum, benzerlikler taşıdığı kadar farklı siyasal ve yönetsel deneyimlere de sahiptir. Bazı ülke örneklerinde siyasal sistemler, siyaset ve bürokrasi arasındaki çekişmeyi olağan bir süreç olarak görüp benimserken; görece daha kurumsallaşmış siyasal sistemlerde siyaset ve bürokrasi, yapısal olarak olgunlaşmış ve kendi faaliyet alanları içerisinde hareket eden yapılar olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte, genel bir husus olarak siyaset ve bürokrasi arasında birbirine müdahale etme eğiliminin varlığı dikkat çekmektedir. Literatürde yer aldığı şekliyle modern devlet örgütlenmelerinde bürokrasinin temel görevi, siyasal erkin aldığı kararları uygulamak olarak kabul edildiğinden, bürokratlar çoğunlukla ikincil konuma sahip aktörler olarak değerlendirilmektedir (Şengül, 2009, s. 195). Öte yandan politik gerçeklik dikkate alındığında, siyaset ile bürokrasi arasında net görev ayrımı yapmak oldukça zordur. Çünkü siyaset ve bürokrasi arasında kaçınılmaz olarak geçişkenlik bulunmaktadır. Bu geçişken yapı içinde her iki aktör de sahip oldukları güç ve yetenekleri kullanarak diğerinin alanını daraltmaya çalışmaktadır. Siyaset kurumu, bürokrasi karşısında “meşruiyet”, “bütçe yapma yetkisi”, “halk desteği”, “alternatif bürokrasi oluşturma”, “bürokrasiyi siyasallaştırma” gibi güç kaynaklarına sahiptir. Bürokrasi ise özellikle devamlı olan statüsünü kullanarak süreç içinde edindiği bilgi ve uzmanlık yeteneği ile siyaseti kontrol etme çabasına girebilmektedir (Berry, 2005, ss. 339-355; Eryılmaz, 2018, ss. 289-290; Peters, 2010, s. 247). Bu bağlamda bürokrasinin en önemli ve etkili güç kaynağının bilgi ve uzmanlık tekeline elinde bulundurması olduğu görülmektedir. Çalışmada, siyasetin bürokrasiyi kontrol etmesini sağlayan güç kaynakları detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Bununla birlikte, siyasetin sahip olduğu bu güç kaynaklarına karşılık olarak bürokrasinin de siyaseti etkileme noktasında başvurabildiği ve Tablo 1’de yer alan çeşitli güç kaynakları bulunmaktadır. Söz konusu güç kaynakları, makalenin konusu çerçevesinde sınırlı bir şekilde incelenmiştir.

Tablo 1. Siyaset ve bürokrasinin güç kaynakları

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

Kaynak: (Eryılmaz, 2018, ss. 189-290)

Siyasal rejimler, meşru zemine dayandıkları ölçüde siyasal gücün temel yapısını oluşturur. Siyasal sistemler içerisinde yer alan yasama, yürütme, yargı ve bürokratik örgütler bir bütün olarak meşruiyet ilkesine dayanır. Bu nedenle halk tarafından seçilmiş meclisler ve bu süreç sonucunda ortaya çıkan hükümetler, meşruiyetlerini toplumsal rızadan almaktadır. Siyasal sistemlerin özünde yer alan bu husus,

siyasete bürokrasiyi yönetme hakkı tanıdığı gibi onu denetleme yetkisini de vermektedir (Berry, 2005, ss. 339-355).

Siyaset kurumunun sahip olduğu bir diğer önemli güç unsuru ise bütçe yapma yetkisidir. Bütçe oluşturma ve kamu kaynaklarını harcama gücü, siyaseti bürokrasi karşısında üstün bir konuma taşımaktadır. Modern siyasal sistemlerde devlet harcamaları ve yatırımlar için gerekli mali kaynakların oluşturulması, büyük ölçüde vergi toplama yoluyla mümkün olmaktadır. Bürokrasi de idari bir yapı olarak varlığını sürdürebilmek ve işlevlerini yerine getirebilmek için mali kaynaklara ihtiyaç duymaktadır. Siyasal kurumlar mali fonları oluşturma ve denetleme yetkisine sahip olması, bürokrasiyi kontrol edebilmelerine imkân tanımaktadır (Peters, 2010, s. 247).

Siyaseti güçlü kılan önemli bir diğer husus ise temsil meselesidir. Zira siyaset, bir bütün olarak halkı temsil eden ve meşruiyetini halktan alan temel bir yapıdır. Siyasal kurumlar bir bütün olarak gerek yasama gerekse yürütme yetkisini halktan almakta ve halk adına kullanmaktadır. Toplumla kurulan bu ilişki biçimi, siyasetin siyasal partiler, baskı grupları ve nihayetinde seçmen gibi toplumsal güçler aracılığı ile etkisini sürdürmesini sağlamaktadır. Tüm bu hususlar, siyasetin bürokratik vesayet karşısındaki en önemli gücünü ve koruyucu zeminini oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2018, ss. 289-290).

Bununla birlikte siyaset kurumu, sahip olduğu bu gücü rağmen varlığını sürdürebilmek açısından bürokrasiye ihtiyaç duymaktadır. Politikaların teknik ve mevzuat uygun biçimde etkin şekilde yürütülebilmesi, ancak uzman personelin istihdam edilmesiyle mümkündür. Bu nedenle siyaset kurumu, devlet örgütlenmesi içerisinde yer alan kamu görevlilerinden yararlanmak ve onları belirli sorunların çözümünde görevlendirmek zorundadır. Ancak bürokrasiye duyulan bu ihtiyaç, zamanla bürokrasinin güç devşirmesine, süreçleri yavaşlatmasına ve verimsizliğe yol açabilmektedir. Tam da bu noktada, demokratik meşruiyete sahip siyasal sistemler, bürokrasinin negatif etkilerini ortadan kaldırmak veya azaltmak amacıyla “alternatif bürokrasi” oluşumlarına başvurmaktadır. Bu yolla, resmi bürokrasinin oluşturduğu bilgi ve uzmanlık tekeli aşılına çalışılmaktadır. Alternatif bürokratik yapıların ortaya çıktığı ülkeler arasında Türkiye de yer almaktadır. Bürokratik işleyişi hızlandırmak ya da engelleyici tutumları ortadan kaldırmak amacıyla başkanlık ofislerinde, başbakanlıklarda ve bakanlıklarda danışman, müşavir, uzman, alternatif personel gibi farklı unvanlarla uzman personel istidam edilmektedir. Bu yapılar, alternatif bürokrasinin somut örneklerini oluşturmaktadır. Çalışmada esas alınan alternatif bürokrasi kavramı, literatürde özellikle Heywood (2013, ss. 471-472) tarafından karşı bürokrasi (counter bureaucracy) kavramı çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu tür yapılar, bürokratik vesayet üreten organlar haline gelmek yerine, demokratik sistem içerisinde denge sağlayan mekanizmalar olarak işlev görmektedir (Aslan, 2026, s. 249).

Bürokrasiyi kontrol etme ihtiyacını ortaya çıkaran temel faktörlerden biri, modern refah devletinin gelişmiş işlevler üstlenmesidir. Modern devletin işlevlerini yerine getirebilmesi, büyük ölçüde bilgi ve uzmanlığa sahip bir sınıfın varlığına bağlıdır (Pierson, 2004, s. 178). Devlet sisteminin etkin biçimde işleyebilmesi ise kaçınılmaz olarak siyaset ve bürokrasi arasında dengeli bir iş birliği gerektirmektedir. Ancak bu dengeyi sağlamak zor ve karmaşık bir süreç olduğundan, siyaset ve bürokrasi arasında açık veya örtük çatışmalar yaşanabilmektedir. Bu çatışma sürecinde siyasetin başvurduğu en dinamik araçlardan biri alternatif bürokrasidir (Waldo, 1992, s. 248).

3. ALTERNATİF BÜROKRASİ

Modern devlet yapısında görev yapan hükümetler siyasal gücü temsil etmektedir. Ancak devletin yönetiminde, siyasal aktörlerin yanı sıra uzmanlara da ihtiyaç duyulmaktadır. Bu uzmanlar, bürokratik yapıyı oluşturarak bilgiyi işleyen ve uygulamaya dönüştüren aktörlerdir. Bu bağlamda bürokrasi, bilgiyi anlayan, yorumlayan ve uygulayan bir uzman güç olarak yönetim sistemi içerisinde zamanla tekel konumuna gelmektedir. Bu süreçler içerisinde bürokrasi, gücünü sürdürebilmek amacıyla farklı yollara başvurmaktadır. Özellikle kamu politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve kontrol edilmesi süreçlerinde siyasetçilerden daha yetkin ve örgütlü olan bürokratik mekanizma, kendi lehine güç oluşturma konusunda oldukça isteklidir. Peters (2010, ss. 223-240), bu durumu siyasal süreçler içerisinde bürokrasinin görünmez güç olarak kendini sürekli kılması şeklinde ifade etmektedir. Keza Max Weber (1946, s. 214), gizil güç olarak uzmanlaşmış bürokrasinin, edindiği statüyü kullanarak siyasal sistem içerisindeki üstünlüğünü korumaya çalıştığını vurgulamaktadır. Nitekim bu yaklaşıma

göre siyaset kurumu, siyasal ve iktisadi konularda karar alabilmek ve bu kararları uygulayabilmek için uzman bürokratlara muhtaç durumdadır.

Siyasal sistemde gücünü koruma eğiliminde olan bürokrasi, siyasi aktörlere sorunlara yönelik çözüm üretme süreçlerinde eksik, fazla ya da yanlış bilgi sunarak sistemi işlemez hale getirebilmektedir. Bu durum bürokratik sabotaj olarak adlandırılmaktadır. Bürokrasinin sahip olduğu bu güç, siyasetçiler açısından hedeflerine ulaşamama riskini artırarak yeniden seçilmelerini engelleyebilecek sonuçlar doğurabilmektedir. Bu nedenle siyaset kurumu, idari bir erk olarak kurumsallaşmış bürokratik yapının yarattığı söz konusu risklerden kaçınmak ve bürokrasiyi kontrol altına almak amacıyla çeşitli arayışlara yönelmiştir (Öztürk, 2017, s. 148).

Literal olarak siyasal yapının öngördüğü politikaları uygulamakla görevli olan bürokrasinin, asıl işlevinden uzaklaşmaması için siyaset kurumu tarafından kontrol edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu doğrultuda gelişen eğilimler arasında siyasal hesap verilebilirlik, kamu hizmetlerinin siyasallaşması ve alternatif bürokratik yapıların oluşturulması yer almaktadır (Heywood, 2013, s. 371). Siyasal liderler, bürokrasiyi kontrol etmek, bürokrasinin yavaş işleyişini engellemek ve daha istekli çalışmasını sağlamak amacıyla farklı ve yeni idari mekanizmalar oluşturarak hedeflerini gerçekleştirmek istemektedir. Ancak yeni örgütlerin ve alternatif yapıların oluşturulması, politik ya da yasal nedenlerle oldukça zor bir süreçtir. Bunun yanı sıra oluşturulan yeni yapıların siyasal sistem içerisinde etkin hale gelmesi de geleneksel bürokratik yapılar tarafından engellenebilmektedir. Tüm bu zorluklara rağmen siyasetçiler, oluşturdukları yeni alternatif bürokratik yapılar içerisinde yer alan uzman personeli kullanarak geleneksel bürokrasinin olumsuz etkilerini sınırlandırmaya çalışmaktadır (Eryılmaz, 2018, s. 290). Böylece siyasetçiler, bürokrasinin bilgi üzerindeki kontrolünü ve bu bilginin manipüle edilmesini engelleyebilmektedir (Peter, 2010, s. 223; Öztürk, 2017, s. 148).

Alternatif personel (*counter staff*) ve alternatif bürokrasinin (*counter bureaucracy*) süreç içerisinde gelişimi ülkelere göre farklılık göstermekle birlikte, bu personel genellikle başkanlık ofislerinde, başbakanlıklarda ya da bakanlıklarda danışman veya uzman gibi unvanlarla istihdam edilmektedir. Söz konusu bu personelin alternatif olarak isimlendirilmesinin nedeni, resmi bürokratik yapı içerisinde yer almaksızın siyasal sisteme gerekli uzmanlık hizmetini sunma niteliğine sahip olmasıdır (Eryılmaz, 2018, s. 290). Nitekim Mavanyisi (2002, s. 214)'ye göre alternatif bürokrasi, genel olarak farklı alanlarda uzmanlaşmış yüksek nitelikli personelden oluşmaktadır.

Alternatif bürokrasi ve alternatif personel, birçok açıdan resmi bürokrasiyi dengeleyebilecek bağımsız bilgi kaynaklarına sahiptir. Bu durum, siyasetçilerin daha hızlı karar alabilmelerini ve aldıkları kararları daha etkin biçimde uygulayabilmelerini mümkün kılmaktadır. Siyasal liderler açısından alternatif personel istihdamı çoğu zaman kişisel bir inisiyatif olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sayede siyasal liderler, güvendikleri ve kendilerine karşı duyarlı olduklarını düşündükleri personel aracılığıyla yürütme işlevini yerine getirmektedir (Li, 1994). Peters (2010, s. 223)'a göre siyaset ve bürokrasi ilişkisi bağlamında alternatif personelin istihdam edildiği en çarpıcı örnekler; Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanın Yürütme Ofisi (Executive Office of the President- EOP), Almanya'da Başbakanlık Ofisi (Office of the Chancellor- Bundeskanzlersamt), Birleşik Krallık'ta Başbakanlık Ofisi (Heywood, 2013, s. 375), Çin Halk Cumhuriyeti'nde Mishu (Li, 1994), Güney Kore'de Danışma Kurulları ve Şili'de Danışma Konseyleri'dir. Türkiye'de ise, Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren farklı unvan ve statülerle istihdam edilen alternatif personelden söz edilebilmekle birlikte, 2018 yılında gerçekleştirilen hükümet sistemi değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları alternatif bürokrasi ve alternatif personelin tipik örneği olarak ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2018, s. 153).

Alternatif bürokratik yapılanmanın en bilinen örneklerinden biri, ABD'de bulunan Başkanın Yürütme Ofisi'dir. Bu ofis, doğrudan başkana bağlı olması nedeniyle başkanın kişisel bürokrasisi olarak da tanımlanmaktadır. Başkanın Yürütme Ofisi, 1939 yılında Brownlow Komitesi'nin "Başkanın yardıma ihtiyacı var" açıklamasından sonra Başkan Roosevelt tarafından kurulmuştur. Ofisin amacı, kamu politikalarına ilişkin gerekli bilgiyi toplamak ve alınan kararların uygulanmasını sağlamaktır. İdari işleyişi iyileştirmeyi hedefler gibi görünse de ofisin asıl amacı başkanın bürokrasi karşısında güç kazanmasını sağlamak olmuştur (Öztürk, 2017, s. 155). Zaman içerisinde Başkanın Yürütme Ofisi'nde istihdam edilen personel sayısı artmış, yapıya farklı konsey ve ofisler eklenmiş ve Başkanın Yürütme

Ofisi günümüzde yaklaşık 1400 personelin istihdam edildiği bir yapıya dönüşmüştür (Eryılmaz, 2018, s. 153; Heywood, 2007, s. 529; Heywood, 2013, s. 375).

Başkanlık sisteminin temel unsuru olmakla birlikte, farklı hükümet sistemlerinde de görülebilen alternatif personel istihdamı, siyasal sistemlerin yapısına göre değişkenlik göstermektedir. Alternatif personelin etkin biçimde işlev görebilmesi, ancak alternatif bilgi kaynaklarına erişebilmesiyle mümkündür. Güvenlik, enerji, savunma gibi özel alanlarda alternatif bilgi oluşturmak oldukça güç olduğundan alternatif personel vasıtasıyla işleri yürütmek kolay değildir. Bunun yanı sıra Batı dışı dünyada gelişen devlet yapılarında, bilgi kaynaklarının yetersizliği nedeniyle alternatif personel ve alternatif bilginin oluşturulması da oldukça güçtür. Göreve yeni gelen hükümetler, ideolojik ayrışma ya da güvensizlik nedeniyle önceki hükümetler tarafından istihdam edilen bürokratlar ile çalışmama eğilimi gösterebilmektedir. Bu durum sadece Batı dışı ülkelerde değil, Batılı ülkelerde de gözlemlenen bir olgudur. Bunun en tipik örneği, sol eğilimli bir hükümet tarafından istihdam edilen bürokratların, daha sonra iş başına gelen sağ eğilimli siyasal aktörler tarafından güvenilmez olarak değerlendirilmesidir (Karpata, 2012, ss. 236-243).

Ülke örneklerine bakıldığında, bürokratik yapı açısından Türkiye'ye benzeyen Fransa'da da tarihsel süreç içerisinde bürokratik vesayet farklı dönemlerde ortaya çıktığı görülmektedir. Bu nedenle bir siyasal aktör olarak başkan ya da başbakan, oluşan bu vesayeti çözmek üzere doğrudan kendisine bağlı alternatif personel istihdam etme yoluna gitmiştir (Eryılmaz, 2018, s. 153). Fransa'da Bakanlık Kabinesi adı altında, bakan tarafından atanan personelden oluşan alternatif bürokratik yapılanmaya rastlanmaktadır. Bu yapılanmanın temel nedenlerinden biri, yeni atanan bakanın önceki bakan tarafından görevlendirilen bürokratlarla çalışmak istememesidir. Bakan, yakın çevresinden yararlanarak kendisine bağlı, güvendiği ve uzman olarak nitelendirdiği personeli istihdam etmektedir. Böylece Bakanlık Kabinesi'nde yer alan personel, bakanı doğrudan bilgilendirerek yönetim sürecinde destek ve koordinasyon sağlamaktadır (Şengül, 2009, ss. 195-200). Buna karşılık, farklı bir siyasal sisteme sahip Birleşik Krallık'ta siyasal bütünleşmenin görece zayıf olması nedeniyle alternatif personel istihdam eğilimi düşüktür. Buna mukabil Thatcher örneğinde olduğu gibi, Birleşik Krallık'ta siyasal sistemi yeniden dizayn etmek isteyen güçlü başbakanlar, hedefledikleri reformları gerçekleştirebilmek için alternatif personel ihtiyacı duymuştur (Eryılmaz, 2018; Heper, 1983).

Anılan gerekçelerle doğrultusunda oluşturulan alternatif bürokrasi ve alternatif personel, Türkiye'de özellikle 1980'li yıllardan itibaren daha görünür hale gelmiştir. Türkiye'de alternatif personel uygulamasının en bilinen örneklerinden biri, 1980 sonrası dönemde iktidara gelen Başbakan Turgut Özal'ın istihdam ettiği ve kamuoyunda "Özal'ın Prensleri" olarak isimlendirilen kişilerdir. Bu kişiler, Türk bürokrasisinde önemli görevler üstlenmiş ve alternatif personel örneği olarak dikkat çekmiştir (Karpata, 2012, ss. 218-228). Özal, Türkiye'de kurumsallaşmış bürokratik mekanizmayı Avrupa ve ABD örneklerinden yararlanarak çözmeye çalışmış ve bu maksatla uzman ve danışman adı altında alternatif personel istihdam etmiştir. Böylece hem idari işleyişin iyileştirilmesi hem de demokratik meşruiyet alanının genişletilmesi hedeflenmiştir.

Farklı ülke örnekleri, başkanlık ve parlamenter sistemlerde siyasetçilerin, bürokrasinin bilgi ve uzmanlık üzerindeki tekeli kırma amacıyla benzer çözüm yollarına başvurduklarını göstermesi bakımından çarpıcıdır (Heywood, 2004, ss. 351-378). Avrupa Birliği, ABD ve Türkiye'de gelişen alternatif bürokrasi tecrübesi belirtildiği gibi resmi bürokrasinin işlevselliğini ortadan kaldırmak üzere oluşturulmuştur. Bu yapılarda istihdam edilen personel, sürekli çalışan statüsünde olmaktan ziyade belirli somut uygulamalara yönelik alternatif bilgi sağlayan ve farklı alanlarda uzmanlığa sahip kişilerden oluşmaktadır. Bu kişiler, başkanın ya da başbakanın gözü ve kulağı olarak hareket etmektedir (Mavanyisi, 2002, ss. 119-211). Hague ve diğerlerine (1998, s. 227) göre alternatif personel olarak istihdam edilen danışmanlar, başkana doğrudan destek sağlayarak gerektiğinde bürokratik mekanizma içerisinde yer alan kamu görevlilerine meydan okuyabilen ve bürokratik sabotajı önlemeye yönelik alternatif bürokrasiyi oluşturmaktadır.

İşlevsel açıdan alternatif personel ile geleneksel bürokrat karşılaştırıldığında, alternatif olarak istihdam edilen personelin politika oluşturma süreçlerinde daha etkin olduğu görülmektedir. Zira alternatif personel, siyasi aktörlere kendi uzmanlık alanları çerçevesinde doğrudan destek sunmakta ve ortaya çıkması muhtemel çatışmaları telafi edici bir rol üstlenmektedir (Heywood, 2013, s. 376). Yapılan

karşılaştırmalı literatür incelemesine göre alternatif bürokrasinin temel nitelikleri şu şekilde sıralanabilir (Geylani, 2022):

- Alternatif bürokrasi, siyasetin bürokrasiyi kontrol etme amacıyla oluşturulmaktadır.
- Bu tür yapılanmalar, siyasete bürokrasi dışında bilgi ve uzmanlık kaynağı sağlamaktadır.
- Sadece başkanlık sistemine sahip ülkelere özgü bir oluşum olmamakla birlikte, bu yapılar başkanlık sisteminin asli unsurudur.
- Başkan bu tür yapılar aracılığıyla kendi bilgi ve uzmanlık kaynağını oluşturduğu için başkanın bürokrasisi olarak da tanımlanabilir.
- Alternatif bürokratik yapılarda istihdam edilen personelin, başkana doğru bilgi akışını etkin bir şekilde gerçekleştirebilmesi için ilgili alanda uzman olması gerekir.
- Bu tür yapılarda görev yapan personel, başkanın adamı olarak da tanımlanmaktadır. Bunun çeşitli nedenleri vardır. Başkan tarafından göreve atanması ve görevden alınması, sadece başkana bağlı ve sorumlu olmaları bu nedenler arasında sayılabilir.
- Alternatif bürokrasi türü yapılar istişari nitelikte organlardır. Başkana ilgili alanlarda öneriler sunmaktadır. Doğrudan icrai yetkileri bulunmamakla birlikte, icrai süreçleri etkileme kapasiteleri mevcuttur.
- Bu tür yapılanmalar, politika önerilerini genellikle daha bütüncül ve makro düzeyde sunmaktadır.
- Alternatif bürokrasi yapıları, yönetim ile vatandaş arasında bir köprü işlevi görmektedir. Üye profiline çeşitliliği ve vatandaşla etkileşime açık olmaları, kamu politikası sürecinde çok aktörlü bir yapının oluşmasına imkân tanımaktadır.

Alternatif bürokrasi olarak adlandırılan bu yapılar, siyaset ve bürokrasi arasındaki işleyişte sağladıkları avantajların yanı sıra bazı olumsuz sonuçlara da yol açabilmektedir. Resmi bürokrasi ile alternatif bürokrasinin aynı ya da benzer alanlarda faaliyet göstermesi, görev ve yetki tekrarına neden olmakta ve iki yapı arasında çatışmalar doğurabilmektedir. Bu duruma ABD’de Milli Güvenlik Konseyi ile Dışişleri Bakanlığı arasında yaşanan gerilimler çarpıcı örnek oluşturmaktadır (Heywood, 2013, ss. 376). Bir diğer çatışma alanı ise, resmi bürokrasi ile başkan danışmanları arasında ortaya çıkan görüş ayrılıklarıdır. Siyasal sistem içerisinde başkana yakın konumda bulunan danışmanların ideolojik ve politik tercihleri, resmi bürokrasinin uygulamalarıyla çelişebilmekte ve bu durum çatışmaya neden olabilmektedir. Nitekim alternatif bürokrasi içerisinde yer alan personelin başkana kişisel yakınlığı, başkanın beklentilerine uygun değerlendirmeler yapmalarına neden olabilmekte ve bu durum başkanın sorunları objektif biçimde değerlendirmesine engel olabilmektedir (Mavanyisi, 2002, ss. 192-193). Örneğin ABD’de Nixon ve Reagan, resmi bürokrasiye güvenmedikleri için alternatif bürokrasinin tipik örneklerinden biri olan Başkanın Yürütme Ofisi’ni teşkil ederek, anılan bu ofislere bağımlı hale gelmişlerdir (Heywood, 2013, s. 376). Öne çıkan bir diğer olumsuzluk ise siyasal mekanizmanın kim tarafından kontrol edileceğine ilişkin rekabetten kaynaklanmaktadır. Başkanlık sistemi ile yönetilen ABD ve Latin Amerika ülkelerinde bu sorun oldukça belirgindir. Örneğin ABD’de Başkanın Yürütme Ofisi ile Kongre arasında politika yapım süreçlerinde çatışmalar ortaya çıkabilmektedir. Benzer şekilde Latin Amerika ülkelerinde oluşturulan bu tür alternatif yapılar, zamanla kendi çıkarlarını gözeten ve siyasal güçlerini arttırmaya yönelik tutumlar geliştirebilmektedir (Peters, 2010, s. 223).

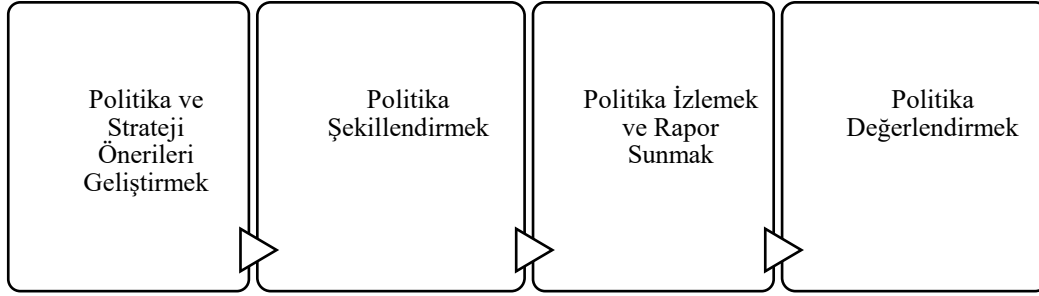
4. ALTERNATİF BÜROKRASİ OLARAK CUMHURBAŞKANLIĞI POLİTİKA KURULLARI

Alternatif bürokrasi türü yapılar, başkanlık sisteminin temel özelliklerinden biridir. Türkiye’de 2018 yılında gerçekleştirilen hükümet sistemi değişikliğiyle başkanlık sistemine geçilmiştir. Bu değişim sonucunda 10.07.2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları oluşturulmuştur.

Yeni bir örgütlenme modeli olarak ortaya çıkan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, istişari niteliği taşımakta olup görev alanlarına ilişkin kamu politikalarının oluşturulması, bu politikaların uygulanma sürecinin izlenmesi ve elde edilen bulguların raporlanması işlevlerini yerine getiren, Cumhurbaşkanına bağlı alternatif bürokratik yapılardır. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, icrai yetkilere sahip

olmamakla birlikte, istişari niteliği olan yapılardır. Bu kurullar; bilim ve teknoloji, eğitim ve öğretim, ekonomi, güvenlik ve dış politika, hukuk, kültür ve sanat, sağlık, sosyal ve gençlik, tarım ve gıda, yerel yönetimler ve afet alanlarında olmak üzere on tanedir⁴. Doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olarak faaliyet yürüten bu yapılar, danışmanlık hizmetleri çerçevesinde politika önerileri geliştirmekte ve söz konusu önerilerin uygulama sürecini gözlemlemektir (Turan, 2018, s. 63).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulmuştur. Kararnameye göre, belirtilen alanlarda olmak üzere toplam on adet politika kurulu mevcuttur. Bu kurullarda toplamda 140 üye görev yapmaktadır. Kararnamede, her bir kurulun en az üç üyeden oluşması zorunluluğu bulunmaktadır. Her kurulun başkanı Cumhurbaşkanı'nın kendisidir. Kurullara atanan üyelerin, kurulun faaliyet alanında uzmanlaşmış kişiler olması öngörülmüştür. Kurulun doğal başkanı Cumhurbaşkanı olması nedeniyle kurulun işleyişini sağlamak üzere, kurul üyelerinden biri başkanvekili olarak belirlenmektedir (1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 21. Md.). Burada belirgin olan husus her kurulun doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olarak faaliyetlerini yürütmesidir. Bu nedenle Cumhurbaşkanı kurullar hiyerarşisinin tepesinde yer alır. Kurul üyelerinin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi, kurulu etkin ve yetkin hale getirmektedir (Karatepe ve Altunok, 2019, s. 54).



Şekil 1. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının görev ve yetkileri Kaynak: (Karatepe ve Altunok, 2019, s. 51).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, yasal düzenlemelerde birer danışma birimi ve Cumhurbaşkanına yardımcı kuruluş organı olarak tanımlanmaktadır. Bu kurulların, önceki sistemde mevcut olan Milli Eğitim Şurası, Sağlık Şurası, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu gibi yardımcı ve danışma kurullarının yerine kurulduğu anlaşılmaktadır (Gözler, 2018, s. 111). İstişari nitelikte olmakla birlikte Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, klasik danışma kurullarından farklı olup, çok daha geniş ve çeşitli görev ve yetkiye sahiptir (Erol, 2020, ss. 107-120). Nitekim bu yapı için Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısında yer alan, kamu politika sürecinde politika belirleme, izleme ve değerlendirme aşamalarında yeni bir aktör olduğu değerlendirilmesi yapılabilir (Karatepe ve Altunok, 2019, s. 52). Bu doğrultuda Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları görev alanları ile ilgili faaliyetleri izleyerek özellikle kamu politika yapım süreci için bakanlıklara geri bildirimde bulunurlar. Böylece Kurullar, çok boyutlu sorunların çözümünde kurum ve sektör arasında iş birliği yaparak koordinasyon imkânı geliştirirler. (Sobacı vd., 2018).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde politika kurulları ve ofisleri, parlamenter hükümet sisteminde bakanlıkların sahip olduğu politika yapma yetkisini devralmıştır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde anılan politika yapım ve uygulama süreçleri iki yapı arasında bölüştürülmüştür. Politika kurulları ve ofisler politika yapımı işini üstlenirken, politika uygulama süreci bakanların yetkisine verilmiştir. Böylece yeni sistemde bakanlıkların görevi, Cumhurbaşkanı tarafından kurullar aracılığıyla oluşturulan politikaları uygulamaktır (Öztürk ve Tozak, 2021, s. 55).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının çalışma usul ve esasları 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 33. maddesiyle düzenlenmiştir. Bu esaslara göre, Politika Kurulları görev alanları ile ilgili olarak Cumhurbaşkanlığının kendilerine verdiği direktifler çerçevesinde çalışırlar. Politika

⁴ 10.04.2025 tarihi itibarıyla güncellenmiş Politika Kurulları ve üye sayısıdır. Çalışmanın yapıldığı sırada dokuz adet politika kurulu ve 76 üye mevcuttu.

Kurulları, görev alanları ile ilişkili olan bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar ile iş birliği yaparlar. Bu çerçevede görev alanları ile ilgili istedikleri bilgi ve belgeler ilgili kurumlar tarafından öncelikli olarak sağlanır. Kurullar yaptıkları çalışmalara gerek gördüklerinde resmi kurum ve kuruluşların temsilcileri dışında özel sektör ve sivil toplum temsilcileri, akademisyenleri ya da alanında uzman kişileri dahil edebilmektedir. Bu süreçte Kurullar ihtiyaç duymaları halinde iş birliği yaparak genişletilmiş kurul toplantıları da yapabilmektedir. Kurulların amaçlarına uygun olarak hızlı, etkin çalışabilmeleri için çalışma usul ve esasları belirtildiği şekilde düzenlenmiştir (Akman, 2019).

5. YÖNTEM

Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişi sonrasında oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, başkanlık sisteminin gerekli yapılarından biri olarak oluşturulmuş ve hem alternatif bürokrasi hem de alternatif personel oluşumunun özelliklerini taşımaktadır. Nitekim çalışmada Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları alternatif bürokrasi bağlamında analize tabi tutulmuştur. Yapılan değerlendirmeler, öncelikle ilgili literatür ve mevzuat esas alınarak yapılmıştır. Ancak kısıtlı olan literatür çalışmaları nedeniyle alan araştırması yapılmış ve bu amaçla Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyeleri ile yarı yapılandırılmış mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

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

Çalışmada amaç, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ile ilgili genel analizler yapmak olduğu için, her kuruldan eşit sayıda kişiyle görüşme gerçekleştirilmemiştir. Bu husus, mülakat sürecinin sınırlarını belirlemektedir. Mülakatta Kurul üyeleri arasında etkili olduğu düşünülen kişilerle görüşülmüştür. Bu kişilerin farklı sektörlerden olmasına özen gösterilmiştir. Mülakat yapılan kişiler arasında avukatlar, eski milletvekilleri, iş adamları, bürokratlar, akademisyenler ve Cumhurbaşkanı başkanışmanları bulunmaktadır. Mülakat yapılacak üyeler belirlenirken özgeçmişleri ve alandaki uzmanlıklarına dikkat edildiği için kasıtlı örneklem kullanılmıştır. Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu dışında diğer sekiz politika kurulunun toplamda 14 kurul üyesi ile 05.10.2021-19.12.2021 tarihleri arasında görüşülmüş, görüşmeler çoğunlukla Cumhurbaşkanlığı Külliyesi ve Çankaya Köşkü'nde olmak üzere üyelerin çalıştıkları kurumlarda ve çalışma ofislerinde gerçekleştirilmiştir. Mülakat sırasında katılımcılar onaylamadığı için herhangi bir kayıt cihazı kullanılmamış, mülakattaki konuşmalar not edilerek kayıt altına alınmıştır. Mülakat sırasında ses kayıt cihazı yerine not alma yönteminin kullanılması, sübjektif bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir (Ünal, 2022, s. 170). Ancak bu çalışmada veri analizleri, veri toplama süreçleriyle paralel yürütüldüğü için bu sübjektiflik en aza indirilmiştir.

5.1. Etik Kurul Onayı

Bu araştırmanın kavramsal çerçevesinin hazırlanması, veri toplama araçlarının uygulanması, verilerin toplanması, verilerin analizi ve yorumlanması aşamalarının tamamında etik kurallara uygun hareket edilmiştir. Karşılaşılabilecek tüm etik ihlallerde ANKAD Yayın Kurulu'nun hiçbir sorumluluğu bulunmamaktadır. Tüm sorumluluk yazarlara aittir. Bu çalışmanın ANKAD dışında herhangi bir akademik yayın ortamına değerlendirme için gönderilmemiş olduğunu taahhüt ederim. Yapılan bu çalışmada “Yükseköğretim Kurumları Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi” kapsamında uyulması belirtilen tüm kurallara uyulmuştur. Yönergenin ikinci bölümü olan “Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiğine Aykırı Eylemler” başlığı altında belirtilen eylemlerden hiçbiri gerçekleştirilmemiştir. Araştırma için İstanbul Medeniyet Üniversitesi Rektörlüğü Etik Kurulu'nun 30.06.2021 tarih ve 41 sayılı kararı ile etik kurul izni alınmıştır.

6. BULGU VE TARTIŞMA

Araştırmada elde edilen veriler, Strauss ve Corbin'in (1990)'un "Sistemik Yaklaşımı" esas alınarak açık kodlama, aksiyel kodlama ve seçici kodlama yöntemi ile analiz edilmiştir. Mülakat sonucunda elde edilen verilerin dışında literatür taraması ve mevzuatın yorumlanması ile elde edilen veriler bir bütün olarak kullanılarak kodlama yapılmış ve buradan kategorilere ve ana temaya ulaşılmıştır. Kodlardan kategoriye gidilmiş ve benzer şekilde kategorilerden de kodlara gidildiği için yöntemsel olarak tümdengelim ve tümevarım bir bütün olarak analizde kullanılmıştır. Bu sürecin sonucunda dört temel kategoriye ulaşılmıştır: "Politika Kurullarının Etkinliği, Politika Kurullarının Rol ve Fonksiyonları, Politika Kurullarının Etkinliğini Sağlayan Unsurlar, Politika Kurul Üyelerinin Alternatif Personel Olma Nitelikleri". Çalışmada gerek literatür ve mevzuat değerlendirmesi ve gerekse mülakat analizleri sonucunda oluşturulan kodlamalar, kodlamalardan ortaya çıkan kategoriler ve kategorilerin ürettiği tema Tablo 2.'de verilmiştir. Yapılan analizler, literatür taraması, mevzuat ve yapılan mülakatlar sonucunda elde edilen bilgiler doğrultusunda çalışmanın temasını oluşturan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının alternatif bürokrasi örneği olduğu ortaya konulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Cumhurbaşkanı'na kamu politikası alanında kapsamlı öneri ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Alternatif bürokrasi türü yapıların en belirgin özelliklerinden biri personelin niteliğidir. Personelin ilgili alanda uzman olması, yapının bürokrasinin bilgi ve uzmanlık noktasında alternatif olması için belirleyicidir. Üyelerin özgün nitelikleri, uzmanlıkları ve proaktif eylemde bulunabilme nitelikleri Kurulların işleyişine doğrudan etkide bulunmaktadır. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin başında yer alan Cumhurbaşkanı'nın kurul üyelerinden beklentisi kendisinin gözü kulağı olmaları ve nitelikli bilgi sunabilmeleridir. Cumhurbaşkanı'nın beklentisine uygun olarak Kurul üyelerinin güvenilir olmasının yanında liyakat sahibi olmaları aranan temel niteliklerdir.

Kurul üyeleriyle gerçekleştirilen mülakatta ve kurul üyelerinin özgeçmişleri incelendiğinde, üyelerin alanında uzman olduğu, birçoğunun Cumhurbaşkanı başdanışmanı olduğu ve çeşitli mesleklere mensup oldukları görülmüştür. Üyelerin profillerine bakıldığında cumhurbaşkanı başdanışmanı, avukat, eski milletvekilleri, akademisyenler, iş insanları ve üst düzey yöneticilik yapmış yüksek eğitim görmüş kişiler oldukları dikkat çekmektedir. Üyelerin niteliğinin yanında başkana yakın kişiler olmaları ABD ve Güney Kore ve Şili gibi ülkeler açısından da geçerlidir (Antognini, 2008, s. 53; Choi vd., 2014, s. 130; PCAM, 1937, s. 5). Cumhurbaşkanı'nın bilgi ve uzmanlık noktasında bürokrasiye alternatif olarak görülen bu yapılar tarafından doğru beslenebilmesi için üyelerin nitelikleri önem kazanmaktadır (Geylani, 2022, ss. 151-190).

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

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

"Kurullar sistemde yerini ispat ediyor. İstişari ürettiği politikaları cumhurbaşkanına sunan ve cumhurbaşkanının uygun bulduğu noktada politikalar geliştirilir ve cumhurbaşkanın bakanlarına talimat verip uygulattığı bir oluşum (K5)."

"Amaç cumhurbaşkanına perspektif sunmak. Bürokrasinin yerine geçip talimat vermiyoruz. İhtiyaç duyduğu noktada konuyla ilgili araştırmalar yapıp bilgileri toplayıp başkana bilgi sunmak, politika belgesi sunmak. Yeni yasalarla ilgili çalıştay yapıyoruz. Bakanlıklar şu konuda ihtiyaç var. Bu konuda cumhurbaşkanını doğru refere etmeli. Doğru kanallardan doğru bilgi akışı, doğru beslemek cumhurbaşkanını (K4)."

"Cumhurbaşkanının kurullardan beklentisi doğru bilgi sunma. Doğru beslenmek istiyor bilgi noktasında. Kurul farklı bir beslenme kaynağı, çözüm önerisi ve denetim raporu. Siyasi denetimi bu kurul yapabilir, hukuki yaptırımı, denetimi yok. Bürokrasinin gücünü kötüye kullanma imkânlarını kurul sınırlandırmış olur (K9)."

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

Mülakat verilerinden de anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanına doğru kaynak sağlamak bakımından resmi bürokrasinin bahsedilen hususlardaki tekeli kırarak

siyasetçilerin alanını genişletmektedir. Mülakatlarda Cumhurbaşkanının bürokrasi dışında bir kaynaktan doğru beslenmesi vurgusu yapılmıştır.

“Bürokrasi dışında bilgi kaynağı (K10).”

“Cumhurbaşkanını doğru refere etmesi amaçlanmakta (K4).”

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

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

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

Yapılan mülakatlar sonucunda yukarıda yer verilen ifadeler incelendiğinde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının sistemdeki yeri daha iyi anlaşılmaktadır. Bu veriler bağlamında Kurulların Cumhurbaşkanı’na ihtiyaç durumunda alternatif bilgiler sundukları ve yönetimle ilgili karar süreçlerinin daha etkili işlenmesini sağladıkları söylenebilir. Mülakatlar dikkatlice incelendiğinde üyelerin uzmanlıkları çerçevesinde Cumhurbaşkanına “alt bilgi” sundukları görülmektedir. Böylece Kurullar, bürokrasinin yanlış, aşırı ya da eksik bilgi sunarak kamu politikalarının başarısını olumsuz bir şekilde etkilemesini engelleyerek bürokrasinin daha etkin ve verimli çalışmasına katkı sunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına alternatif bilgi üretme fonksiyonu yüklenebileceği gibi bu kurullar sistemin açık bir şekilde işlenmesini de sağlayacak mekanizmaya dönüştürülebilir.

Alternatif bürokratik yapılara atanan kişilerin ayrıca başkanın adamı olarak anılmaları, onların başkana olan bağlılık, güven, sorumluluk ve ulaşılabilir olmalarından kaynaklanmaktadır. Başkan tarafından atanıp görevden alınmak en belirgin özellikleri arasında yer alır. Başkan bu yapılarla bilgi ve uzmanlık noktasında kişisel bürokrasisini oluşturmak amacıyla kendisine bağlı ve uyumlu çalışacağı kişileri seçmektedir. Bu bağlamda başkan siyaset kurumunun gücünü artırma ve başarılı kamu politikaları için destek oluşturmaktadır. İlgili mevzuata bakıldığında, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Cumhurbaşkanlığı teşkilatında yer aldığı, başkanının Cumhurbaşkanı olduğu, ona bağlı ve sorumlu olduğu anlaşılmaktadır. Gerçekleştirilen mülakatlar bu bilgiyi destekler niteliktedir. Ayrıca kurul üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanıp görevden alınmaktadır. Belirtilen özellikler noktasında üyelerinin nitelik, bağ, sorumluluk ve atanıp görevden alınma konularında Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları’nın alternatif bürokrasi niteliği taşıdığı söylenebilir. Özellikle kurul üyelerinin profilleri incelendiğinde, Cumhurbaşkanı ve üyeler arasındaki ilişkinin belirtilen özellikleri dikkat çekmektedir. Eski AK Parti milletvekillerinin ya da bu dönemde üst düzey yöneticilik yapan kişilerin ve Cumhurbaşkanı’nın başdanışmanlarının kurulun üyesi olması ilişkinin niteliğini ortaya koyan örneklerdir.

Tablo 2. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının alternatif bürokrasi olma niteliği

TEMA (BOYUT)	KATEGORİ	KOD
	1. Politika Kurullarının Etkinliği	Politika Belgesi Oluşturma, Toplantı Yapma, Gündemi Doğru Tespit Etmek, Filtrelemeyi Önleme, Vatandaş Odaklı Yönetime Katkı Sunma, Siyasi bir başarısızlık ya da kriz durumunda hızlı harekete geçme, Bürokrasiyi harekete geçirme (İcrayı Etkileme), Uzun soluklu politika üretmek, Çalıştaylar yapmak, Bütüncül vizyon oluşturma, Çok aktörlü ve çok boyutlu çalışma

Politika Kurullarının Alternatif Bürokrasi Olma Niteliği	2. Politika Kurullarının Rol ve Fonksiyonları	Politika Önerisi ve Strateji Belgesi Hazırlama, Değerlendirme/İzleme, Eşgüdümleme/Koordinasyon, Halkı Dinleme ve Başkana Aktarma, Rapor Sunma, Bürokrasiyi kontrol etme, Siyasi Denetim, Doğru Bilgilendirme, Proaktif Olma, Köprü Rolü, Başkana Danışmanlık Yapma, En Üst Düzeyde Politika Üretme, Süreci Hızlandırma, Başkanın Asistanı, Alt Bilgi Üretmek, Bilgi Toplama, Güçlü Yürütme ve İstikrar, Müzakere Etme, Makro/Bütüncül Politika Oluşturmak, Toplumsal Meşruiyeti Güçlendirme
	3. Politika Kurullarının Etkinliğini Sağlayan Unsurlar	Önerilerin dikkate alınması, Bütçe ve personel, Başkanvekilinin ve üyelerin profili, Diğer resmi aktörlerle kurulan ilişki, Kurul olarak çalışma kültürünün yeni olması, Sistemin benimsenmesi ve anlaşılması, Bakanın Profili, Başkanın Kurulları kullanma isteği, Üstlenmiş oldukları görevlerin niteliği (istişari)
	4. Politika Kurul Üyelerinin Alternatif Personel Olma Nitelikleri	Uzmanlık, Güven, Liyakat, Başkanın bilgi kaynağı, Bürokrasinin güç ve uzmanlık tekelini zayıflatma potansiyeli, Vatandaşın sesi olma, Bakanlıkları Dengeleme, Ulaşılabilirlik-Hız, Başkana alanla ilgili genel perspektif sunmak, Üye Profiline Çeşitliliği, Başkana bağlı ve sorumlu, Başkan tarafından atanma ve görevden alınma

Yukarıda da belirtildiği gibi alternatif bürokrasi türü yapılar asal olarak istişari niteliği haiz oluşumlardır. Bu bağlamda alternatif bürokratik yapılar, başkana kamu politikası yapım sürecinde ihtiyaç duyduğu konularda danışmanlık hizmetleri sunar. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, sorunları tespit ederek doğrudan Cumhurbaşkanına sunabildikleri için büyük sorunların kalıcı hale gelmesini engellemektedirler.

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

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

Alternatif bürokratik yapıların icrai görevi olmamasına rağmen yönetim süreçlerini geliştirdikleri politika önerileri ile etkiler ve icrai organları harekete geçirirler. Bu nedenle icrai niteliği yüksek bakanla alternatif personelin görev ve yetki ayrımı açık olarak belirlenmektedir.

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

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

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

Nitekim ABD örneğinde olduğu gibi açık olarak belirlenmeyen yetki ve görev ayrımları çatışma ve yetki karmaşası ortaya çıkabilmektedir. Ancak yetki ve görevlerin muğlak olması siyaset sisteminin başı olan başkanın arzusu olarak ortaya çıkmaktadır. Zira icra ve istişare organları arasında rekabet ortamı oluşturularak daha verimli iş süreçlerinin ortaya çıkması hedeflenmektedir (Bennett, 1996, ss. 164-176). Türkiye'de ise Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ile bakanlıklar arasındaki görev ve yetki ayrımı açık olarak belirlendiğinden, anılan karmaşa, çatışma ve bunun sonucunda ortaya çıkan rekabet ortamı mevcut görünmemektedir. Yapılan mülakatlarda elde edilen verilerden çıkan sonuca göre kurul ile bürokrasi arasında bir görev çatışması olmamakla birlikte, alternatif bürokrasinin bürokrasiyi harekete geçirdiği ve bir tür izleme ve koordinasyon işlevlerini yerine getirdiği anlaşılmaktadır.

Politika Kurullarının önemli bir özelliği ise resmi bürokrasiden farklı olarak geliştirdiği bütüncül vizyon ile gündelik değil, uzun süreli çözümler üretmesidir. Bu niteliğiyle Politika Kurulları bürokrasinin yapamadığı ya da fark edemediği alanlarda bütüncül politikalar üretme imkanına sahiptir. Tolga ve Turan (2025, s. 242), Politika Kurullarının doğrudan halk tarafından seçilmediği ve bürokratlar gibi katı kurullarla atanmadığı için kurulların kamu politikası oluşturma ve idari süreçler arasında köprü rolü gördüğünü öne sürmektedir. Bu durum Politika Kurullarının bütüncül politika oluşturma yaklaşımını güçlendirmektedir.

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

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

“Bütünü görmeyen noktalarda politika üretiyoruz (K1).”

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

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

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

Bütüncül ve uzun süreli bakış açısının tipik örneği, eğitim alanında çalışan Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu'nun sektörde yer alan bütün aktörlerin katılımı ile elde ettikleri bilgileri daha kalıcı ve kapsamlı bir eğitim politikası oluşturmak üzere Cumhurbaşkanına sunmuş olmalarıdır. Bu çerçevede Politika Kurulları, uzun erimli politikanın oluşturduğu etkiyi vurgulamaktadır.

Alternatif bürokrasinin önemli fonksiyonlarından biri ise başkana kamu politika önerileri oluşturma sürecinde bütüncül bakış açısı oluşturma niteliğidir. Alternatif bürokrasi, gündelik meselelerden ziyade geleceğe yönelik uzun vadeli vizyon sunmaktadır. Yapılan mülakat sonuçlarından biri de Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının bürokrasinin ilgi duymadığı makro ölçekli sorunlara odaklandığı ve bakanlıklar arasında koordinasyon sağlayarak politika süreçlerinde oluşabilecek muhtemel sorunları önleyebilme fonksiyonuna sahip olmasıdır.

Anılan bütüncül ve makro politika oluşturma, kurulların koordinasyon rolünü öne çıkarmaktadır. Bakanlıklardan farklı olarak kurullar, birden çok bakanlığın ilgi alanına giren konularda politika önerisi geliştirebilmektedir. Böylece kurullar, farklı birimler arasında koordinasyonu sağlayarak çok boyutlu çözüm önerileri oluşturabilmektedir.

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

“Parlamente sistemden farklı olarak başkanlık sisteminde kamu politikası cumhurbaşkanlığı düzeyinde oluşturulur. Yeni sistemde bunlar cumhurbaşkanına yardımcı kamu politikası geliştirme sürecini zenginleştirici politikalar bağlamında koordinasyon rolü mevcut bakanlıklarla. Bakanlıklar olmadan politikalar geliştirilemez, bu temel ihtiyaç. Parlamente sistemde bakanlıklar politika yapıyor, başbakan bunu koordine ediyor. Bakanlıkların politika alanları parçalı. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bu alan bir bütün, bu bütünü kurul görecek. Önceki politikalara, dünyada uygulanan politikalara bakacak ilgili aktörlerle görüşecek. Bakanlık politikayı üretirse çevre ağırlıklı olur, bütüncül bakılması lazım. Koordinasyonla amaçlanan bütüncül bakış açısı. Başbakan koordine ederken iş birliği zayıf (K7).”

Kurullar, çözüm önerileri oluştururken sadece resmi kurumlarla değil, sivil toplum örgütleri ve vatandaşın görüşünü alarak kamu politika önerilerini oluşturmaktadır.

“Farklı sesler farklı görüşler (K4)”.

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

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

Kurul üyeleriyle yapılan mülakatlardan da anlaşıldığı üzere Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, kamu politikası oluşturma süreçlerinde sivil toplumla ilişki kurarak siyaset ve toplum arasındaki bağı güçlendirmektedir. Bir tür siyasete katılım mekanizması oluşturan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, aynı zamanda demokratik meşruiyeti de yükseltmektedir. Böylece hükümet tarafından alınan kararlar ve gerçekleştirilen uygulamalar toplumsal talepleri yansıtmaya niteliği taşımaktadır. Zira Kurullar, genel olarak vatandaş dinleyerek onların talep ve arzularını hükümet politikalarına yansıtmaya imkân sağlamaktadır. Bir tür interaktif yönetim süreci olarak da yorumlanabilecek bu husus, demokratik katılımın önünü açtığı gibi, resmi bürokrasiye ulaşmakta zorlanan sivil aktörlerin yönetim süreçlerinde yer almasını sağlamaktadır.

Alternatif bürokrasi türü yapıların bir diğer önemli özelliği ise, alternatif personelin farklı sektörlerden seçilmesidir. Böylece toplumla siyasal yapı arasında açık iletişim kurulabilen ve kamu politikası süreçlerinin çok aktörlü olması sağlanmaktadır. Türkiye’de de farklı sektörlerden atanan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyeleri, ilgilendikleri sorunlar hakkında vatandaşla etkileşim kurarak elde ettikleri talepleri siyasal yapıya aktararak köprü rolü üstlenmektedir. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyelerinin farklı toplu kesimleriyle iletişim kurması, kamu politikası oluşturma sürecinde interaktif yönetim mantığını işler kılarak siyasal katılımın gerçekleşmesini sağlamaktadır.

7. SONUÇ

Siyaset ve bürokrasi arasındaki güç mücadelesinin ele alındığı bu çalışmada, siyaset kurumu tarafından bürokrasinin bilgi ve uzmanlık gücünün alternatifini oluşturan, alternatif bürokrasi türü yapı “Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları” örneğinde incelenmiştir. Bürokrasinin siyaset karşısında sahip olduğu bilgi ve uzmanlık gücünü kontrol etmek amacıyla siyaset kendi bürokrasisini, çeşitli alanlarda bilgi, deneyim ve uzmanlığa sahip yüksek nitelikli personelini oluşturma yoluna gitmiştir. Siyasiler alternatif bürokrasi türü yapılarla resmi bürokrasiyi dengeleyecek yeni bir fonksiyon yaratma eğilimine sahiptir. Zira alternatif ya da karşı yeni bürokratik yapı, bürokrasinin gücünü sınırlandırma imkânı yaratarak, siyasetin gücünü artırmakta ve bürokratik vesayet eğilimlerini azaltmaktadır.

Türkiye’de 2018 yılında gerçekleştirilen hükümet sistemi değişikliği sonucunda oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, siyasetin bürokrasi üzerindeki kontrolünü tesis etmek, bürokrasinin politika süreçlerindeki olumsuz etkisini azaltma ve siyaseti bürokrasi karşısında güçlendirmek amacıyla oluşturulmuştur. Çalışmanın kapsamını oluşturan “Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları alternatif bürokrasi türü bir yapı mıdır?” sorusu, yapılan literatür taramaları ve mülakat analizleri sonucunda olumlu olarak yanıtlanmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları aracılığıyla “alternatif bürokrasi” olgusunun somut örneğini oluşturmaktadır.

Başkanlık sisteminin bir gereği olan alternatif bürokrasi türü yapının Türkiye'deki örneğini oluşturan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyeleri, başkana bağlı, onun tarafından atanıp görevden alınan, başkana bağımsız bilgi sunan ve tavsiye veren uzman kişilerden oluşmaktadır. Bu yapının icrai görevi olmamasına rağmen, yönetim süreçlerini, geliştirdikleri politika önerileri ile etkiler ve icrai organları harekete geçirirler.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları temel işlevlerini yerine getirirken, çeşitli aktörleri politika süreçlerine dahil etmektedir. Vatandaşların da bu süreçlere katılımına imkân tanınması nedeniyle, siyasal ve yönetsel süreçleri şeffaf hale getirmektedir. Nitekim cumhurbaşkanı ve halk arasında bir çeşit köprü görevi üstlenen Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları gibi mekanizmalarla, iktidar toplumu bağ kurarak siyasal gücünü artırmaktadır.

Resmi bürokrasi dışında Cumhurbaşkanının alternatif bilgi kaynağını oluşturan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanını doğrudan bilgilendirme misyonuna sahiptir. Bu misyonu ile kurullar, alternatif bilgi ve uzman kaynağı olarak siyasileri, resmi bürokrasinin yönetsel süreçlerde neden olduğu olumsuz durumlardan korumaktadır. Kurullar, Cumhurbaşkanına doğru bilgiyi sunarak yönetsel ve siyasal süreçlerde etkili, hızlı ve yerinde kararlar alınmasına katkı sağlamaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının gündeme aldığı konularda resmi bürokrasi aksiyon alabilmekte ve böylece kurulların bürokrasiyi sorunları çözmeye yöneltme fonksiyonu da mevcuttur.

Alternatif bürokrasinin ne kadar etkin işlediği en iyi siyaset ve bürokrasi arasındaki güç mücadelesinin olduğu süreçlerde anlaşılabilir. Bürokrasinin güç kaynaklarını kullanarak bürokratik sabotaja neden olması durumunda siyasi aktörlerin alternatif bürokratik oluşumlara başvurarak kamu politika süreçlerini başarılı bir şekilde yönetebilmesi, bu yapıların etkinliğini gösterecektir. Türkiye'de yeni hükümet sisteminde üst düzey kamu görevlilerinin Cumhurbaşkanı tarafından göreve atanması ve görevden alınması bürokrasinin vesayet oluşumunu engelleyeceği öngörülen düzenlemelerdendir. Bu düzenlemeyle birlikte kurulların etkin işlemesi siyasetin bürokrasi üzerindeki kontrolünü sağlamasını ve bürokrasinin asıl işlevlerini yerine getiren kamu hizmet aygıtı olarak çalışmasına ortam sağlamaktadır.

Çalışma Cumhurbaşkanlığı Politika Kurul üyelerini alternatif bürokrasi bağlamında ele aldığı için, mülakatlar sadece kurul üyeleriyle gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle yapılacak yeni çalışmaların, Politika Kurul üyeleri dışında resmi bürokrasi içinde yer alan üst düzey görevlilerle yapılması bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılan literatürdeki eksikliği dolduracaktır.

KAYNAKÇA

- Akman, Ç.(2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu üzerine bir değerlendirme. *Route Educational and Social Science Journal*, 6(3), 659-676.
- Antognini, F. A. (2008). Formación de políticas públicas y 'los consejos asesores presidenciales'. *MAD*, (3), 47-63. Doi:10.5354/0718-0527.2014.31053
- Aslan, Ö. (2026). Anayasal devlet ilkesi bağlamında insan hakları ile güvenlik arasındaki denge. *Ombudsman Akademik*, (23), 237-257. Doi: <https://doi.org/10.32002/ombudsmanakademik.1767148>
- Bennett, A. J. (1996). *The American President's Cabinet: From Kennedy to Bush*, Palgrave Macmillan UK.
- Berry, P. A. (2005). The organization and influence of the chancellory during the schmidt and kohl chancellorships, *Governance*, 2(3), 339-355.
- Choi, D., Kim, H.J., Bak, J., and Choi, M.J. (2014). *2014 Modularization of Korea's development experience: The regulatory reform system and policy coordination in Korea: A guillotine rule of regulatory clearance for economic crisis management*. Government Publications Registration Number 11-1051000-000566-01.
- Erol, Ö. F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26(1), 107-130.
- Eryılmaz, B. (2018). *Kamu yönetimi* (11. Baskı). Umuttepe Yayınları.

- Farazmand, A. (1997). Introduction: Bureaucrats and politicians in comperative perspective. A. Farazmand. (Ed.), *Modern systems of government: Exploring the role of bureaucrats and politicians* (s. 4-17). SAGE Publications.
- Geylani, D. (2022). *Alternatif bürokratik bir yapı olarak Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları*. Savaş Yayınevi.
- Gözler, K. (2018). *Türkiye'nin yönetim yapısı*. Ekin Kitabevi Yayınları.
- Hague, R, Harrop, M. ve Breslin, S. (1998). *Comparative government and politics*. Macmillan.
- Heper, M.(1983). Bürokrasi. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi 2*. İletişim Yayınları.
- Heywood, A. (2004). *Political theory: An introduction* (3. Baskı). Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2007). *Siyaset*. Adres Yayınları.
- Heywood, A. (2013). *Politics* (4. Baskı). Palgrave Macmillan.
- Karatepe, Ş., ve Altunok, H. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Kamu politikasının yeni aktör ve süreçleri*. A. Kitap.
- Karpat, K.(2012). *Kısa Türkiye tarihi: 1800-2012*. Timaş Yayınları.
- Li, W. (1994). *The role of the Mishu (Staff) Institution in Chinese politics* (Unpublished doctoral dissertation). Massachusetts Institute of Technology.
- Mavanyisi, H. J. (2002). *The nature of political control over the bureaucracy with reference to the Northern Province* (Unpublished Thesis Master Degree) University of South Africa.
- Öztürk, N.K. (2017). *Bürokrasi-siyaset ilişkileri ve Türkiye*. Siyasal Kitabevi.
- Öztürk, N. K. ve Tozak, E. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının konumu ve kamu politika yapım sürecine etkisi. *Turkuaz Uluslararası Sosyo-Ekonomik Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 3(4), 52-93.
- Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy* (6. Baskı). Rotledge.
- Pierson, C. (2004). *The modern state*. (2. Baskı). Taylor and Francis Group.
- Şengül, R. (2009). Fransa'da siyaset ile yönetim arasındaki kavşakta bir kurum: Bakanlık Kabinesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23, 195-200.
- President's Committee on Administrative Management (PCAM). (1937). *Report of the Committee with Studies of Administrative Management in the Federal Government*. 74 th Congress. 2.Session. Government Printing Office.
- Sobacı, M.Z., Miş, N. ve Köseoğlu, Ö. (2018). *Türkiye'nin yeni yönetim modeli ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı*, SETA Perspektif, 206.
- Strauss, A., ve Corbin, J. M. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Sage Publications.
- Tolga, F. ve Turan, H. (2025). Kısmen otonom yapı olarak Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının faaliyetleri üzerinden bir araştırma. *Amme İdaresi Dergisi*, 58(2), 233-276.
- Turan, A. M. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7(3), 42-91.
- Ünal, A. (2022). Bir zanaat olarak görüşme yönetim alanında yazılan doktora tezleri üzerine metodolojik bir inceleme. *Nitel Sosyal Bilimler*, 4(2), 158-191.
- Waldo, D. (1992). *The enterprise of public administration: A summary wiew*. Novato (5. Baskı). Chandler and Sharp.
- Weber, M. (1946). *From Max Weber: Essays in sociology*. H. H. Gerth ve C. Wright Mills, (Editörler). Oxford University Press.

West, F. W. (1995). *Controlling the bureaucracy*. M. E. Sharpe.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Resmi Gazete Tarihi: 10.07.2018. Sayı: 30474.

Araştırma Makalesi / Research Article

**Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bürokratik Kontrol:
Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Alternatif Bürokrasi Bağlamında
Analizi**

*Bureaucratic Control in the Presidential Government System in Türkiye:
Analysis of Presidential Policy Committees in the Context of Alternative
Bureaucracy*

Didem GEYLANI  & Ahmet NOHUTÇU 

DOI : [10.63556/ankad.v10i1.334](https://doi.org/10.63556/ankad.v10i1.334)

Geliş/Received: 18/09/2025

Kabul/Accepted: 09/04/2026

EXTENDED ABSTRACT

Introduction

There are three different approaches that explain the relationship between elected politicians and appointed bureaucrats, the two main actors in modern state administration. According to the first approach, politics should control the bureaucracy. This approach claims that the domains of politics and bureaucracy are completely separate. According to this view, the role of politicians is to make decisions and formulate policies related to state administration, while the role of bureaucrats is to implement the decisions made by politicians (Farazmand, 1997). The second approach rejects the assumption of a sharp distinction between bureaucracy and politics and argues that cooperation between politics and bureaucracy is necessary. According to this approach, it is not possible to draw a sharp line between politics and bureaucracy. The third approach argues that high-level bureaucracy should be autonomous from politics (Öztürk, 2017: 122). This study is based on the approach that politics should control bureaucracy, proceeding from the thesis that politics is decisive in decision-making in accordance with democratic legitimacy.

In practice, various power struggles arise because there is no clear division of duties between politicians and bureaucrats, as is often claimed. For this reason, in the power struggle that emerges between politics and bureaucracy, the political establishment, seeking to overcome bureaucratic tutelage and bring the bureaucracy under control, resorts to various sources of power. In particular, the issue of knowledge and expertise, which is the fundamental source of power that the bureaucracy possesses vis-à-vis politics, has pushed politicians to seek alternatives in this regard. As a result of these searches, the need for the knowledge and expertise of the bureaucracy has given rise to alternative types of bureaucratic structures.

Alternative bureaucracy and alternative personnel have an independent data source that can balance official bureaucracy in many ways. In this respect, it enables politicians to make decisions more quickly and implement their decisions. For political leaders, employing alternative personnel emerges as a personal initiative. Thus, political leaders carry out the executive function with personnel they trust and consider sensitive (Li, 1994).

Methods

Following Turkey's transition to the Presidential Government System, the Presidential Policy Committees were established as one of the necessary structures of the presidential system and possess the characteristics of both an alternative bureaucracy and an alternative personnel formation. Indeed, the Presidential Policy Boards were analyzed in the context of alternative bureaucracy in this study. The assessments were primarily based on relevant literature and legislation. However, due to the limited literature, field research was conducted, and semi-structured interviews were conducted with members of the Presidential Policy Committees for this purpose. A total of 14 board members were interviewed

using a semi-structured interview format. The data obtained were analyzed using grounded theory. To achieve this goal, content analysis, an analysis technique used in grounded theory, and discourse analysis, which goes beyond the text and also considers socio-historical factors, were adopted as the main methodological approaches. Semi-structured interviews were conducted with 14 board members, and the resulting texts were coded under “given themes” created descriptively using content analysis within the framework of grounded theory. The validated themes/categories were then interpreted using critical discourse analysis techniques.

The eight policy boards other than the Culture and Arts Policy Committees, with a total of 14 board members, held meetings between October 5, 2021, and December 19, 2021. The meetings were mostly held at the Presidential Complex and Çankaya Mansion, as well as at the members' workplaces and offices. No recording devices were used during the interviews; the conversations were recorded by taking notes.

Results and Discussion

Based on the analyses conducted, literature review, legislation, and interviews, it has been determined that the Presidential Policy Committees represent an alternative model of bureaucracy. The Presidential Policy Committees provide a concrete example of the concept of “alternative bureaucracy.” The Presidential Policy Committees provide the President, who is the head of the executive branch, with information and expertise during the policy formulation and monitoring stages. The members of the Presidential Policy Committees, which constitute an example of the alternative bureaucracy structure required by the presidential system in Turkey, are experts who are affiliated with the President, appointed and dismissed by him, and provide him with independent information and advice. The Presidential Policy Committees are also responsible for developing policy proposals, providing feedback to ministries, monitoring executive activities in relevant areas and preparing reports, and ensuring stakeholder participation in the public policy-making process. While performing their basic functions, the Presidential Policy Committees involve various actors in the policy processes. By allowing citizens to participate in these processes, they make political and administrative processes transparent. In fact, they act as a kind of bridge between the president and the people. The Presidential Policy Committees, which constitute an alternative source of information for the President outside the official bureaucracy, have the mission of directly informing the President. With this mission, the committees protect politicians as an alternative source of information and expertise from the negative situations caused by the official bureaucracy in administrative processes.