

**Araştırma Makalesi**

**Türkiye’de Kamu Politikası Sürecindeki Aktörler ve Gündem Belirleme<sup>1</sup>**

**Ahmet Alptekin DURU**

*Akdeniz Üniversitesi, İİBF*

*ahmetduru@akdeniz.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2969-6406*

**Öz**

Bütün siyasal sistemlerde kamu politikası oyuncularının (aktörlerinin) yasal yetkileri ve siyasal gücü, kamu politikalarının kurgulanmasını, gündeme gelmesini ve nihai çıktısını belirler. Bu çalışmanın amacı kanun çıkararak uygulamaya konulan kamu politikalarının belirlenmesi sürecinde rol alan oyuncuları tespit etmek ve bunların bir kamu politikasını nasıl gündeme getirdiğini açıklamaktır. Bunun için ilgili literatür ve mevzuat incelenmiş ve ayrıca Cobb, Ross ve Ross (1976) tarafından geliştirilen gündeme gelme modeli kullanılmıştır. Türkiye’nin üniter devlet yapısı ve anayasal sistemindeki yumuşak kuvvetler ayrılığı kamu politikası sürecinde yürütme organını güçlendirmektedir. Yasal ve siyasal güçleri Cumhurbaşkanı ve bakanları veto yetkisine sahip başat oyuncular olarak ön plana çıkarmaktadır. Diğer resmi ve devlet dışı oyuncuların gündem belirleme gücü başat oyuncularını etkileme kapasitesine bağlıdır. İktidar partisinin programı ve ideolojisi, sivil toplumun veya örgütsüz halk kesimlerinin talepleri, bürokrasinin tespitleri ile güncel olaylar da kurumsal gündemin oluşumunda etkilidir.

**Anahtar kelimeler:** Kamu Politikası, Gündem Belirleme, Politika Aktörleri, Veto Oyuncuları

**Jel Sınıflandırma Kodları:** H11, K10, K40

**Policy Actors and Agenda Setting in the Public Policy Process in Türkiye<sup>2</sup>**

**Abstract**

The legal authority and political power of public policy actors determine the design of public policies, agenda setting and final output in all political systems. The aim of this study is to identify the actors involved in the determination of public policies determined by law and to explain how they bring a public policy to the agenda. For this purpose, the agenda-setting model developed by Cobb, Ross and Ross (1976) was used. The literature and legislation related to the subject were investigated, and explanations were provided. Türkiye’s unitary state structure and the soft separation of powers in its constitutional system strengthen the executive branch. Legal and political powers highlight the president and ministers as dominant players who also have veto powers. The agenda-setting power of other official and non-governmental public policy actors depends on their capacity to influence the executive branch. The program and ideology of the ruling party, the demands of civil society or the unorganized public, the determinations of the bureaucracy, and current events are also effective in the formation of the governmental agenda.

**Keywords:** Public Policy, Agenda Setting, Policy Actors, Veto Players

**JEL Classification Codes:** H11, K10, K40

<sup>1</sup> Makale Ahmet Alptekin DURU’nun 2019 yılında tamamlamış olduğu “Türkiye’de Parlamenter Sistem İçinde Kanıtı Dayalı Politika Yapımı” adlı doktora tezinden türetilmiştir.

<sup>2</sup> Extended abstract is presented at the end of the article.

Geliş Tarihi (Received): 20.07.2022 – Kabul Edilme Tarihi (Accepted): 05.12.2022

**Atıfta bulunmak için / Cite this paper:**

Duru, A. A. (2022). Türkiye’de kamu politikası sürecindeki aktörler ve gündem belirleme. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12 (3), 158-187, DOI: 10.18074/ckuiibfd.1179153.

## 1. Giriş

Kamu politikası yapımı sürecinde oyuncu (aktör)<sup>3</sup> olarak adlandırılan pek çok katılımcı vardır. Oyuncular doğrudan ve dolaylı olarak politika alt sisteminde ve makro politika sisteminde sürece etki ederler. Ayrıca oyuncular, kendi tercihleri doğrultusunda problemi tanımlar, gündem oluşturmaya ve kamu politikasının ne olacağını belirlemeye çalışır.

Literatürde kamu politikası teriminin tanımı konusunda mutabakat yoktur. Kamu politikası devletin yapmayı veya yapmamayı seçtiği her şey olarak tanımlanabilir (Dye, 2008, s. 1). Dror (2017, s. xiii) kamu politikası yapımını toplumu yönlendirmek için seçenekler arasından yapılan bilinçli tercihler olarak tanımlar. Kamu adına gerçekleştirilen her türlü hareket, uygulanan ve uygulanması gereken programlar ve bu süreçte ortaya çıkan tüm aşamalar kamu politikası olarak görülebilir (Kaptı, 2013, s. 18). Başka bir bakış açısıyla kamu politikası siyasal iktidarların belirli sorunları çözmek için tercihlerini ve eylemlerini ifade etmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013, s. 19). Devletin sürekliliğini sağlamak ve halkın refahını artırmak amacıyla toplumsal sorunları bilimsel yöntemlerle çözmek için bilginin sistematik, tutarlı ve güvenilir politikaların oluşturulması, uygulanması ve değerlendirme sürecinde kullanılması kamu politikası analizi olarak tanımlanabilir (Akdoğan, 2012). Literatürde farklı tanımlar bulunmakla birlikte bu çalışmada Birkland'ın (2015, s. 9) tanımı kullanılarak *kamu politikası* ibaresi ile devlet ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından toplumsal bir problem hakkında yapılan resmî açıklamalar kastedilmektedir. Bu açıklamalar anayasa, kanunlar, milletlerarası antlaşmalar, ikincil mevzuat, düzenleyici ve icrai kararlar, mahkeme kararları ile kamu görevlilerinin bir mevzuatın uygulanmasına ilişkin yorumları ve tutumlarını içerir.

Bu çalışmada ilgili literatür ve mevzuat incelenerek Türkiye'deki başlıca kamu politikası oyuncularını ve bunlar içindeki başat oyuncularını belirleyecektir. Tsebelis (1995, 1999, 2002) tarafından geliştirilen veto oyuncularını kavramını yardımıyla başat oyuncuların olan Cumhurbaşkanı ve bakanların yasal ve siyasal gücü araştırılacaktır. Ayrıca Cobb, Ross ve Ross (1976) tarafından geliştirilen gündeme gelme modeli uygulanarak Türkiye'deki kamu politikası oyuncularının bir problemi nasıl gündeme getirdiği açıklanacaktır.

---

<sup>3</sup> Türk kamu politikası literatüründe İngilizce *actor* terimi çoğunlukla Türkçe *aktör* terimi ile karşılanmaktadır. Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlüğüne (<https://sozluk.gov.tr/>) göre aktör terimi Fransızcadan Türkçeye geçmiştir ve erkek oyuncu anlamındadır. Kadın oyuncu ise yine Fransızcadan Türkçeye geçen *aktris* terimi ile ifade edilmektedir. Okuyucuların terime aşina olması sebebiyle makalenin başlığında aktör terimi kullanılmış olmakla birlikte, bu çalışmanın yazarı Türkçe kökenli *oyuncu* terimini kullanmayı tercih etmiştir.

## 2. Türkiye’deki Kamu Politikası Oyuncuları

Toplumsal problemlerin çözümüne yönelik çabalar genellikle yasal düzenlemelerle yapılır (Akdoğan, 2011, s. 81). Çünkü bir kamu politikasının ihdası ve uygulanabilmesi, kamu gücünün ve kamu kaynağının tahsisini ve dolayısıyla bir yasal düzenlemeyi gerektirir. İdare, yasanın kendisine verdiği kamu gücünü kullanarak bazı eylemlerin yapılmasını yasaklayabilir veya emredebilir, zorla taşınır ve taşınmaz mallar satın alabilir. Kamu kaynakları, idarenin doğrudan işleri yürüterek veya hizmet/mal almak suretiyle kamu politikası amaçlarını gerçekleştirilmesine imkân sağlar.

Kamu politikaları anayasa ve yasalarla verilen yetki dâhilinde sadece devletin yetkili organları ve kişileri aracılığıyla yürürlüğe konulur (Akdoğan, 2011, s. 77). Bazı kamu politikaları yasal düzenleme (kanun) yerine strateji belgesi ve kalkınma planı gibi belgeler yahut Milli Güvenlik Kurulu ile Ekonomik ve Sosyal Konsey gibi kurul kararlarıyla da belirlenebilir. Ancak bu politikaların yürütülebilmesi için kamu gücünün kullanımına izin veren veya kamu kaynağını tahsis eden yasalar gerekir. Bu açıdan kanun dışındaki bir araçla belirlenen kamu politikalarının uygulanabilmesi için kanuni bir düzenlemeye ihtiyaç vardır. Türkiye’de Anayasa’nın 8. maddesinde yer alan “*Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.*” hükmü kamu politikalarının uygulanmasında yasaların önemini göstermektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından çıkarılan kanunlar kamu politikasını belirleyen başlıca resmî irade beyanları olduğu için oyuncular kendi tercih ettiği politikanın nasıl uygulanacağını gösteren kanunların çıkarılması için çalışır.

Kamu politikası jargonunda *oyuncu* terimi, yasama organı, bürokrasi, çıkar grupları, meslek örgütleri, özel sektör, sivil toplum kuruluşları (STK), medya, akademisyenler, özel danışmanlar ve mahkemeler gibi bir politika alt sistemini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen herkesi ifade eder; oyuncuların politika sürecine katılım derecesi ve etkisi ise farklılık gösterir (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible ve Sabatier, 2014, s. 190). Oyuncuların nihai kamu politikası kararını etkilemek için kullandığı kaynaklar yasal yetkileri, kamuoyu oluşturma kabiliyetleri, problemin ciddiyeti ve tercih edilecek kamu politikası seçeneği hakkındaki bilgi ve kanıtlar, siyasal olarak harekete geçirilebilecek kitleler, mali kaynakları ve liderlik becerileri olarak sıralanabilir (Sabatier ve Weible, 2007, ss. 201-203).

Oyuncuların bir kısmı medya ve kamuoyunun önemli ölçüde dikkat ve ilgisini çeker. Bunlar devlet başkanı, üst düzey atanmış kamu yöneticileri, yasama organının öne çıkan üyeleri, medya, siyasal partiler gibi halk tarafından görünen oyunculardır. Bir kısım oyuncular ise halkın dikkat ve ilgisinden uzak olan gizli oyuncular; bunlar arasında akademisyenler, uzmanlar ve kariyer bürokratlar gibi oyuncular vardır. Kingdon (1995), görünen oyuncuların gündem belirlemede ve

gizli oyuncuların da politika seçeneklerinin belirlenmesinde etkin olduğunu belirtir. Özellikle gündemin belirlenmesinin ardından genellikle kariyer bürokratlar kamu politikası seçeneklerini ve somut önerilerini kaleme alırlar. Dolayısıyla bir konunun gündeme gelme ihtimali görünen oyuncuların konuyu sahiplenmesine bağlı olarak artar, aksi takdirde konu gündeme gelmeyebilir (Kingdon, 1995, s. 32).

Türkiye'deki kamu politikası oyuncuları uluslararası literatüre paralel biçimde Türkçe literatürde belirlenmiştir. Genellikle resmi oyuncular (yasama, yürütme, yargı organları) ile gayri resmi oyuncular (siyasal partiler, seçmenler, STK'lar, medya, baskı-çıkarcı grupları, düşünce kuruluşları) ve uluslararası oyuncular şeklinde tasnif tercih edilmektedir (Akman, 2019; Mülazımoğlu, 2018; Gedikkaya, 2016; Çevik ve Demirci, 2015). Kaptı (2011) kamu politikası sürecinin çok yönlü ve hükümet yetkilileri, milletvekilleri, diğer seçilmiş otoriteler, medya, akademisyenler ve bürokratlar gibi çok oyunculu olduğunu belirtmiştir. Ünal (2011, s. 181) nihai otorite kullanımı tekelinin siyasal erkeğe ait olduğuna işaret ederek lobiler, çıkar grupları, meslek odaları gibi siyasal aktörlerin kamu politikalarını etkileme şansının olduğunu kaydetmiştir. Seçilmiş yöneticilerin siyasal otoritesi vatandaşların egemenlik gücünün temsil etmekten kaynaklanmakla birlikte bu otoritenin karar verme yetkisi işgal ettikleri makamdan gelmektedir (Considine, 2020, s. 30). Aktan ve Dileyici (2006) demokratik ülkelerde seçmenler, siyasal partiler, bürokrasi ile çıkar-baskı gruplarını siyasal karar alma sürecinin başlıca unsurları olarak saymıştır. Demir (2018, ss. 12-18) merkezi karar verme aktörleri (hükümet), bürokrasi, devlet dışındaki aktörler (meslek kuruluşları, şirketler, uzmanlar), ikincil siyasal örgütler (parlamento ve yargı organları), medya gibi oyuncuları zikretmiştir. Kamu politikası literatüründe yaygın olarak kullanılan savunma koalisyonu çerçevesi, çoklu akım yaklaşımı, kesintili denge kuramı, politika ağları gibi yaklaşımların makro politika sistemi ile politika alt sistemleri için benzer oyuncu tanımları getirdiği de görülmektedir (Duru, 2022; Babaoğlu ve Yılmaz, 2021; Demir, 2018).

Bu çalışmada Türkiye'deki kamu politikası oyuncuları devlet içindeki ve dışındaki oyuncular olarak tasnif edilmiştir. Kamu gücü ve kamu kaynağı kullanan oyuncular devlet içi oyuncular da devletin temel erkleri olan yürütme, yasama ve yargı organları içindeki oyuncular olarak ayrıma tabi tutulmuştur.

## 2.1. Devlet İçi Oyuncular

Devlet içindeki oyuncuların temel özelliği işgal ettikleri makamlar itibarıyla kamu gücünü temsil etmeleri ve kendilerine verilen bütçe ve yetki çerçevesinde kamu adına işlem tesis edebilmeleridir. Kamu politikası sürecinde yürütme, yasama ve yargı organları içindeki oyuncuların doğrudan ve dolaylı etkileri vardır.

### 2.1.1. Yürütme Organı İçindeki Oyuncular

Devlet içindeki oyunculardan ilki olan yürütme organı içinde seçilmiş ve atanmış kişiler vardır. Yürütme organı içindeki genel oyla seçilmiş tek kişi Cumhurbaşkanıdır. Bakanlar siyasal figürlerdir ve Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar ancak bürokrat değillerdir. İdare içindeki üst düzey yöneticilik yapan bürokratlar atanmış kamu politikası oyuncularındır.

Kanun suretiyle kamu politikası yapımı için öne çıkan oyuncular siyaseten gündem belirleme yetisine sahip olan Cumhurbaşkanı ve bakanlardır. Türk tipi başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanının desteğini almayan hemen hemen hiçbir kanun önerisinin parlamentodan geçmesi mümkün değildir. Genellikle parlamenter sistemin yürürlükte olduğu zamanlardaki gibi başkanlık sisteminde de TBMM gündeminde yer bulan kanun teklifleri bakanlıklar tarafından hazırlanır. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra 2022 yılında güncellenen Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te bürokrasi tarafından kanun taslağının hazırlanma süreci açıklanmıştır. Buna göre konuyla ilgili kamu örgütü birimleri taslağı hazırlar, hukuk birimlerinin görüşünü alır, akabinde ilgili diğer kamu örgütlerinin görüşlerini alır ve taslağı Cumhurbaşkanlığına sunar. Resmi süreç içinde ayrıca halkın geniş kesimlerini ilgilendiren taslaklar, Cumhurbaşkanlığına gönderilmeden önce teklif sahibi kamu örgütü tarafından çeşitli araçlarla (internet, basın vb.) halkın bilgisine sunulabilir. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü taslağı şekil, içerik ve dil bakımından inceler ve gerekli düzeltmeleri yapar. Anayasa'ya ve Cumhurbaşkanının politikalarına uygun taslaklar, kanun teklifi haline getirilir. Bu hazırlığın ardından Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülen metin, milletvekilleri tarafından kanun teklifi olarak TBMM Başkanlığına sunulur. Cumhurbaşkanının desteklediği kanun teklifleri Meclis Başkanı tarafından TBMM gündemine alınır ve yasalaşabilir.

Kanun yapım süreci açısından Cumhurbaşkanının durumu Anayasa'nın 89. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanının yetkisi Meclis tarafından kabul edilen kanunları yayımlamak veya geciktirici veto kullanmaktan ibarettir. Fiiliyatta Cumhurbaşkanının kanun koyma sürecindeki etkisi sadece geciktirici veto tehdidiyle Meclisi siyaseten etkilemek değildir, aksine sürecin esas sahibidir. Türkiye'de 2017 anayasa değişikliğiyle getirilen sistem Cumhurbaşkanına siyasal parti genel başkanı olma yetkisi vermektedir. Böylece Cumhurbaşkanı iktidar partisi milletvekilleri üzerinde güçlü bir siyasal etkiye sahip olmuştur.

Bakanlar bakanlık teşkilatının en üst yöneticisi olarak ön önemli oyuncular arasındadır. Öte yandan devlet teşkilatı çok büyüktür ve sunduğu hizmetlerin kapsamı çok geniştir. Böylesine büyük bir örgütü yönetebilmek için bakanların yetkilerinin bir kısmını atanmışlara (üst düzey memurlara) devretmesi gerekir. Bu sebeple bakanlar yetkilerini kullanırken memurlara ihtiyaç duyarlar. Yürütme

organı içindeki atanmış kişiler kendi içinde başlıca iki gruba ayrılmaktadır. İlk grupta idari teşkilat içinde üst düzey yöneticilik yapan bakan yardımcılarını, genel müdürler, büyükelçiler, valiler, genel müdür yardımcılarını ve bunlara muadil kadrolara atanmış olan devlet memurlarını yer almaktadır. Bu memurlar (3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca) siyasal bir irade sonucu buldukları kadrolara atanmışlardır. İkinci grupta ise buldukları kadrolara siyasal bir irade olmaksızın mutat usullerle atanmış olan diğer memurlar bulunmaktadır. Yurt dışı personeli ve taşra teşkilatı personeli de çoğunlukla ikinci grupta yer alır. İkinci grupta bulunan memurlar kanun yapımında bir oyuncu değildir. Bunlar daha ziyade yürürlükteki kanunları uygulayan ve bu uygulamadan kaynaklanan tecrübelerini kendi teşkilatları içinde hiyerarşik üstlerine ileterek kamu politikalarının uygulanmaları sonucunda elde edilen geribildirimleri aktaran kişilerdir. İlk gruptaki üst düzey yönetici pozisyonundaki memurlar ise alt kademelerden gelen geri bildirimlerden de faydalanarak kamu politikası sürecinde seçeneklerin geliştirilmesi için çalışmalar yapabilmektedir.

İdari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetimler de ortak yerel ihtiyaçlara ilişkin kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında rol almaktadır. Mahallî İdare Birlikleri Kanunu (m. 20) uyarınca kurulan ve bütün belediyeleri temsil eden Türkiye Belediyeler Birliği, yerel yönetimlerle ilgili kanun taslaklarına görüş bildirmeye yetkilidir. Ancak Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe (m. 6) göre bir kanun taslağı hazırlanırken yerel yönetimlerin görüşlerinin alınması merkezi idare için mecburi değildir. Öte yandan yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesi için yerel yönetimlerin idari kapasitesi ve mali yeterliği dikkate alınmalıdır. Mevzuat hazırlık sürecindeki danışma mekanizmalarının etkinliğini takip etmeye imkân veren düzenleyici etki analizi raporları kamuoyuna ilan edilmemektedir (Cilavdaroğlu, 2019, s. 288). Bu sebeple yerel yönetimler dâhil süreçteki paydaşların kanun taslakları hakkındaki görüşleri ve etkileri hakkında yorum yapmak güçtür. Yine de iktidar partisine mensup yerel yöneticilerin parti içi kanallarla Cumhurbaşkanı ve bakanları etkileme ihtimali olacaktır.

Siyasal süreç, bazen siyaset ile bürokrasi arasında bir çıkar çatışmasına yol açar. İdare kendi analizlerini daha iyi politikalara karar verme aracı olarak görür. Siyasetçiler ve bürokrasinin üst düzey yöneticileri ise analizleri emre amade seçenekleri anlama ve kararları kontrol etme aracı olarak addeder. İdare içinde analiz yapan personel siyasetçilerin analizlere dayalı karar vermesini umar. Siyasetçiler ise bu analizlerin önerilen kamu politikasının arzu edilebilirliği konusunda fikir vermesini bekler. Ancak buradaki arzu edilebilirlik siyasal liderlerin çıkarları ile kamusal faaliyetlerin sonuçlarının bağlantılı olmasını içerir. Aksi takdirde siyasetçiler analizleri ve analistleri reddeder. İdarenin yaptığı analizler sonucu ortaya çıkan politika önerileri siyasetçiler tarafından diğer kamu politikalarıyla birlikte dikkate alınır. Örneğin sıkı maliye politikasının uygulandığı durumlarda giderleri artırma yönünde ortaya çıkan politika seçenekleri hükümet

tarafından reddedilir. Bu gibi durumlarda kamu politikası önerisi ne kadar fazla kanıta dayalı olarak gerekçelendirilse bile daha önemli diğer kamu politikalarıyla çelişmesi durumunda uygulanma imkânı bulamaz (Wildavsky, 1993, ss. 230-231).

Atanmış memurların siyasetçilere nazaran avantajlı olduğu nokta kamu politikalarının uygulama aşamasıdır. Uygulayıcı olan memurlar kamu politikalarının sahadaki sınırlarını çizer ve aynı zamanda bu politikaların alacağı nihai biçimi de belirler. Sahada politikayı uygulayanlar, özellikle ön büro memurları, doğrudan sahada olmanın, mesleki tecrübelerinin ve uzmanlıklarının avantajını kullanarak üst ölçekli politika kararlarının hangilerinin uygulanıp uygulanmayacağını denetleyebilir (Lipsky, 2010; Bayırbağ, 2013). Uygulama esnasında bürokrasideki bilgi akışı hiyerarşiyi takip ettiği için memurların meseleyi nasıl tarif ettiği önemlidir. Öte yandan memurlar uygulama bilgisine sahip olduğu için, siyasetçiler karar alırken memurların verdiği bilgi ve değerlendirmeleri dikkate almak zorundadır. Yani idari işleyiş açısından bilgi kaynaklı güç asimetrisi bürokratin lehine işlemektedir (Bayırbağ, 2013, ss. 58-59). Diğer taraftan Türkiye’de zaman zaman görülen, bürokrasinin içinde çalıştıktan sonra siyasetçi olan kişilerin bakan olması hali önemli bir istisnadır. Bakanlığın faaliyetleri konusunda tecrübeli olan, bürokrasinin işleyişini bilen ve bürokrasi içinde birden fazla kaynaktan bilgi temin edebilen bir bakan için bilgi asimetrisinin azalması beklenebilir. Yine de ardışık işlem süreci (Simon, 1967) ve sınırlı rasyonellik (Simon, 1957) çerçevesinde bir bakanın kamu politikasının ayrıntıları üzerindeki tahakkümü azalacaktır.

2018 yılında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile politika kurulları teşkil edilmiştir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 20-36. maddelerinde düzenlenen politika kurullarının kamu politikası oluşturma ve uygulanan kamu politikalarının değerlendirme aşamasında planlayıcı ve kurgulayıcı yönde görev üstlenmeleri beklenmiştir (Babaoğlu ve Kulaç, 2021, s. 112). Ayrıca bu kurullar uygulanan politikaların başarılarını ve eksikliklerini takip ederek Cumhurbaşkanına bilgi verme işlevi görebilecektir (Erol, 2020, s. 129). Politika kurullarının kamu politikalarını oluşturma süreçlerine bütünüyle hâkim olacağı ve Cumhurbaşkanının doğru kararlar vermesine katkı sağlayacağı iddia edilmiştir (Akıncı, 2018, s. 2141). Fakat politika kurulları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda belirtilen yıllık faaliyet raporları yayınlamamaktadır. Faaliyet raporlarında yer alması gereken örgüt yapıları, bütçeleri, sundukları hizmetler, insan kaynakları ve fiziki kaynakları, yönetim sistemi ile performans sonuçları şeffaf biçimde takip edilememektedir. Bu sebeple politika kurullarının görevlerini ne düzeyde yaptıkları ve beklentileri ne derece karşıladıkları belirsizdir.

### 2.1.2. Yasama ve Yargı Organı İçindeki Oyuncular

Yasama organının seçilmiş kişileri milletvekilleridir. Milletvekilleri hem parlamento komisyonlarında görev almakta hem de TBMM genel kurulunda

görüülen kanun tasarısı ve tekliflerini kabul edilmesi veya reddedilmesine karar vermektedir. Yasama organının atanmış kişileri TBMM İdari Teşkilatı personelidir. Bu personel gündem belirleme ve seçenek oluşturma konusunda hemen hemen hiçbir role sahip değildir. Çoğunlukla Meclis'in ve milletvekillerinin sekreteryaya işlerini yürütmektedir.

Türkiye'de kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak yetkisi Anayasa'nın 7. ve 87. maddeleriyle münhasıran Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmiştir. TBMM'de görüşülecek kanun tekliflerini sunmaya Anayasa'nın 88. maddesi uyarınca sadece milletvekilleri yetkilidir. Dolayısıyla milletvekilleri dışındaki oyuncuların milletvekillerini ikna etmesi gerekir. Fakat fiilen iktidar partisi genel başkanı sıfatını da taşıyan Cumhurbaşkanınca uygun görülen (Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü tarafından mevzuat hazırlık süreciyle olgunlaştırılan) kanun teklifleri iktidar partisi milletvekilleri tarafından Meclis Başkanlığı'na sunulmaktadır.

2017 değişikliği öncesinde Anayasa'nın 88. maddesi uyarınca hem yürütme organı hem de yasama organı üyelere kanun önerme yetkisine sahipti. Bakanlar Kurulu'nun kanun önerileri *kanun tasarısı* adını, milletvekillerince önerilenler de *kanun teklifi* adını almaktaydı. Bu uygulama parlamenter sistemlerin genel karakteristiğine uygundur. Aynı şekilde başkanlık sisteminin karakteristiğine uygun olarak 2017 Anayasa değişikliği ile yürütme organının (bütçe ve kesin hesap kanunları müstesna) kanun önerebilme yetkisi kaldırılmıştır. Anayasa'ya paralel olarak TBMM İçtüzüğü'nün 73. maddesinde kanun tasarılarını düzenleyen hüküm de yürürlükten kaldırılmıştır.

Anayasa'ya göre iktidar partisi milletvekillerinin yanı sıra muhalefet partisi milletvekilleri de kanun teklifi sunma yetkisine sahiptir. Fakat uygulamada muhalefet partilerinin kanun teklifleri hem parlamenter sistemde hem de başkanlık sisteminde yasalaşma şansı bulamamıştır. Parlamenter sistemin yürürlükte olduğu dönemde Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulan kanun tasarılarının yasalaştığı, iktidar partisine mensup olsa bile milletvekilleri tarafından verilen kanun tekliflerinin yasalaşmadığı görülmüştür. Örneğin TBMM'nin 24. Yasama Döneminde (2011-2016) 1.238 kanun tasarısı ve 4.186 kanun teklifi TBMM Başkanlığı'na sunulmuş, bunlardan 494 tasarısı ve 1 teklif yasalaşmıştır. Tasarısı ile birleşerek yasalaşan teklif sayısı ise 375'tir (Cilavdaroğlu, 2019, s. 287).

2018 yılında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, TBMM'nin 27. Yasama Dönemine tekabül etmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde iktidar partisi milletvekilleri parti disiplini içinde sadece kendi parti gruplarında kabul edilen kanun tekliflerini sunmuştur. Kabul edilen kanunlar da iktidar partisi milletvekilleri tarafından teklif edilenler olmuştur. Örneğin TBMM'nin 27. Yasama Dönemi 5. yasama yılında muhalefet partilerince 789 kanun teklifi verilmesine rağmen hiçbiri kabul edilmemiştir. İktidar partisinin verdiği 71 kanun teklifinin 35



tanesi kabul edilmiş, geri kalan 36 tanesi de ilgili TBMM komisyonlarından geçerek genel kurulda görüşülecek hale gelmiştir (mecliste.org, 2022, ss. 7-8).

Kuvvetler ayrılığı ilkesi yasama, yürütme ve yargı görevlerini farklı organlara dağıtılarak iktidarın sınırlandırılmasını amaçlamaktadır fakat Türk tipi başkanlık sisteminde siyasal güç Cumhurbaşkanında toplanmıştır (Doğan ve Geyik, 2020, ss. 23-42). 2017 Anayasa değişikliği sonrasında, sert kuvvetler ayrılığı sistemine geçiş olacağı ve yürütme organının kanun yapım sürecine etkisinin daha az olacağı iddia edilmiştir (Yaman Kaplan, 2022, s. 168). Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama ile yürütme organları arasındaki ilişki zayıf bir yasama ve güçlü bir yürütme şeklinde kurgulanmıştır. Ayrıca siyasal parti ve seçim sistemleri milletvekillerinin özerklikleri azaltmakta ve iktidar partisi genel başkanını güçlendirmektedir. Böylece TBMM yasama yetkisine hâkim olamamakta ve yasama gündeminin Cumhurbaşkanına uygunluğunu gözetmek durumunda kalmaktadır (Bektaş, 2019, ss. 208-216).

Yasama organı olan TBMM, anayasal olarak kanun yapmaya yetkili tek mercidir. TBMM İçtüzüğü'ne göre Meclis'in gündemini belirleme yetkisi Meclis Başkanındadır. Ancak Cumhurbaşkanı iktidar partisi genel başkanı olarak dolaylı biçimde fiilen parlamentonun gündemini belirler. TBMM Başkanı'nın gündem oluşturma ve seçenekleri belirleme yetkisi oldukça sınırlıdır. TBMM'de genellikle Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülerek milletvekillerince sunulan kanun teklifleri gündeme alınmaktadır ve kanun teklifi üzerinde bakanlıklar tarafından uygun bulunmayan herhangi bir değişiklik yapılmamaktadır. Cumhurbaşkanının çıkarılmasını istediği kanun teklifleri kabine toplantısı sonrasında veya TBMM grup toplantılarında iktidar partisi milletvekillerine duyurulmaktadır. TBMM içindeki parti disiplini de çoğunlukla iktidar partisinin TBMM Grup Başkanvekili tarafından sağlanmaktadır. İktidar partisi mensupları Grup Başkanvekilinin imzaladığı veya imzalanmasını işaret ettiği kanun tekliflerini imzalamaktadır. TBMM komisyonlarında ve genel kurulunda muhalefet partilerinden gelen öneriler genellikle reddedilmektedir.

Kamu politikalarının kanunlarla belirlendiği durumlarda yargı organı içindeki oyuncu Anayasa Mahkemesi'dir. Anayasa Mahkemesi verdiği anayasaya uygunluk veya iptal kararlarıyla ortaya konulan kamu politikasının anayasal çerçevede olup olmadığını tespit eder. Diğer yüksek mahkemeler olan Danıştay ve Yargıtay'ın kararları da anayasa, kanunlar ve hukukun genel ilkeleri penceresinden kamu politikasının eksikliklerini ve yanlışlıklarını tespit ederek politikanın geliştirilmesini etkilemektedir. Anılan mahkemelerin politikaya etkisi ülke genelinde kanunların uygulanması neticesinde ortaya çıkan benzer durumdaki tüm olaylar bakımında bağlayıcı olan ve Resmî Gazete'de yayımlanan içtihadı birleştirme kararlarıyla mümkün olmaktadır.

## 2.2. Devlet Dışı Oyuncular

Kamu gücünü kullanan karar verici idarelerin çoğalması ve çeşitlenmesi, buna paralel olarak sivil toplum ve piyasa aktörlerinin çeşitlenmeye ve farklılaşmaya başlaması, idarelerin karar verme süreçlerine çeşitli sivil toplum ve piyasa aktörlerinin katılımının artması ve bu katılım için idarelerce işbirliği mekanizmaları kurulmasını gerektirmiştir (Bayırbağ, 2013, s. 47). Bu durum kamu politikası analizi sürecindeki oyuncuların çoğalmasını da beraberinde getirmiştir. Kanun suretiyle kamu politikalarının belirlenmesi bağlamında devlet dışındaki oyuncular STK'lar, düşünce kuruluşları, çıkar grupları (işveren örgütleri, işçi sendikaları vb.), kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (ticaret ve sanayi odaları, esnaf odaları, meslek odaları vb.), medya ve örgütsüz halk kesimi (vatandaşlar) olarak belirmektedir. Üniversiteler (akademi) devlet tüzel kişiliği dışında olması ve çalışma kültürü açısından devlet içindeki oyunculardan farklı olması sebebiyle devlet dışı oyuncu olarak nitelendirilebilir.

Sistemin yasal güç ve mali kaynak sağladığı kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları iktidarı elinde tutan siyasal partiye yakınlığı oranında kendilerini ilgilendiren problemlerde önemli güç elde edebilir. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, Türk Eczacıları Birliği, Türkiye Barolar Birliği, Ziraat Odaları gibi örgütler Anayasa'nın 135. maddesinde düzenlenmiştir. Bunlar kanunla kurulurlar, kendilerine tanınan kamusal güç, yetki ve ayrıcalıklardan yararlanırlar, genel olarak üyelerinin aidatları ve sundukları hizmetler karşılığı elde ettikleri gelirlerle finanse edilirler, çeşitli yasal düzenlemelerin tanıdığı ayrıcalıklardan yararlanırlar ve mevzuat çerçevesinde kamusal nitelikli kuruluş ve örgütlerde temsil edilirler (Devlet Denetleme Kurulu [DDK], 2009, s. 19).

İş dünyası kamusal niteliği olmayan örgütler şeklinde bir araya gelerek politika yapım sürecinde siyasetçileri, üst düzey bürokratları ve halkı ikna etme yeteneğine sahiptir. Siyasetçilerle ve üst düzey yöneticilerle mevcut iletişim imkânları etkilerini artırır. Hiçbir şey yapmasalar bile genel ekonomik durumun iyi olması için devlet iş dünyasının çıkarlarını makul bir düzeyde korumak zorundadır. Aksi takdirde kötü ekonomik durumdan her iki taraf da etkilenir (Lindblom, 1980, ss. 75-76). Politika alt sisteminde devlet dışı oyuncuların ciddi etkileri görülmektedir. Özellikle iş dünyasının işveren ve işçi örgütleri kendi ilgi alanları söz konusu olduğunda hem politika alt sisteminde önemli bir oyuncu olmakta hem de siyasetçiler nezdinde lobi faaliyetleri yürütmektedirler.

Türkiye'de kanun koyma sürecinde devlet içindeki ve dışındaki başlıca oyuncular, bunların yasal ve siyasal gücü ile kanun teklifi hazırlama kapasitesi tablo 1'de gösterilmektedir.

**Tablo 1: Türkiye’de Kanun Koyma Sürecindeki Oyuncular**

Oyuncular	Yasal gücü	Siyasal gücü	Kanun teklifi hazırlama kapasitesi
TBMM	- Kanun koymak	Düşük (parti disiplini sebebiyle)	Düşük (bilgi, veri ve personel desteği eksikliği sebebiyle)
Cumhurbaşkanı	-Yürütmenin başı - İktidar partisi genel başkanı - Bakanların amiri - Geciktirici veto yetkisi	Yüksek (oligarşik parti liderliği sonucu parti disiplini sebebiyle)	Yüksek
Bakanlar	- Bakanlığın en üst amiri - Kanun taslağı hazırlama yetkisi	Düşük	Yüksek (icradan gelen bilgi, tecrübe ve bağlantılara sahip bakanlık teşkilatını yönettiği için)
Bürokrasi	Bilgi-öneri sunmak	Yok	Yüksek (kamu politikası sürecinde seçeneklerin geliştirilmesi)
Özel birlikler (STK, düşünce kuruluşları vb.)	Bilgi-öneri sunmak	Düşük (toplum-medya desteği sağlayarak baskı yapmak)	Uzmanlık alanında yüksek
Çıkar grupları (işveren örgütleri, işçi sendikaları vb.)	Bilgi-öneri sunmak	Yüksek (iktidar partisine yakın olması halinde lobi yapmak)	Uzmanlık alanında yüksek
Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları	Bilgi-öneri sunmak	Yüksek (iktidar partisine yakın olması halinde lobi yapmak)	Uzmanlık alanında yüksek

Medya ve vatandaşlar literatürde oyuncu olarak anılmakla birlikte bunlar problemle ilgili sistematik bilgi sağlayamaz ve öneriler geliştiremez. Vatandaşların ve medyanın problem konusundaki beklentileri, şikâyetleri ve tespitleri Kingdon (1995, ss. 3-4) tarafından tanımlanan ve aşağıda açıklanacak *karar gündemi* oluşturur. Ancak problemin kurumsal gündeme girmesi tablo 1’deki oyuncular tarafından sağlanır. Cumhurbaşkanının mensubu olduğu partinin veya ittifakın TBMM’de sandalye çoğunluğuna sahip olmaması halinde TBMM’de sandalyesi olan siyasal parti genel başkanları da başat oyuncu veya veto oyuncusu olma şansı elde edebilecektir.

### 3. Gündeme Gelme

Problemlerin siyaseten gündeme gelmesinde problemlerin önemi veya ivediliği ölçüt değildir. Hangi problemin dikkate alınacağına dair nesnel bir gösterge yoktur. Karar vericilerin bir politika probleminin ciddiyeti hakkındaki bilgileri alabilme ve buna göre eyleme geçme kabiliyetleri kısıtlıdır (Jones ve Baumgartner, 2005, s. 8). Bir probleme verilen dikkat ve önem, o problemin çözülmesi gerektiği iddiasındakilerin kendi problemlerinin tartışılmaya değer olduğu konusunda yeterince kişiyi ikna etmesine bağlıdır. Dikkat çekme stratejisi, problemi çerçevesi (politika imgesini belirleme, problemin tasviri ve sınıflandırılması), problemin sebeplerinin ve çözüm yollarının belirlenmesini, problemin büyüklüğünün tespiti ve acil olarak çözülmesi gerektiğinin işaret edilmesini içerir (Cairney vd., 2012, ss. 29-30).

Politika gündemine girebilecek sınırsız sayıda politika problemi mevcuttur ve bunların sadece çok azı gündeme girebilir. Ayrıca bir politika problemi için pek çok potansiyel çözüm yolu olmasına rağmen sadece birkaç çözüm seçeneği dikkate alınır (Cairney, 2012, s. 183). Bütün siyasal sistemlerde kamu politikalarının gündem belirleme esnasındaki kurgulanması nihai çıktıyı (kanunu) etkiler. Gündem belirleme dinamikleri siyasal tercihlerle yüküldür, ayrıca resmen karar alma yetkisi bulunmayan kurumların ve oyuncuların kendi konularını gündeme getirmesine, konu gündemdeyken canlı tutmasına ve kendi tercihlerinin nihai çıktıda (kanunda) yer almasına dair rekabetini içerir (Princen ve Rhinard, 2006, s. 1119).

Gündeme gelme konusunda öncü çalışmalardan birisi olan Cobb, Ross ve Ross (1976) gündemin oluşturulması için üç tane kavramsal model geliştirmiştir. Bunlardan ilki Harici Girişim Modelidir; bu Model'e göre devlet dışı oyuncular bir konuyu önce halkın gündemine taşırlar, halkın desteğini aldıktan sonra da devletin resmi gündemine getirirler. İkincisi Hareket Modelidir, bu Modelde de devletin içindeki oyuncular, desteğini almak üzere konuyu halkın gündemine getirmeye gayret eder (Cobb vd., 1976, ss. 126-135).

Cobb vd. (1976) tarafından geliştirilen gündeme gelme modellerinin üçüncüsü Dâhili Erişim Modelidir. Bu modelde politikanın kaynağı bir kamu idaresi veya siyasal karar alıcılara yakın devlet dışı oyunculardır. Dâhili Erişim Modelinde halkın desteğini almaya gerek yoktur. Aksine halkı konunun dışında tutmak için gayret gösterilir. Çünkü oyuncular karmaşık olan konunun anlaşılmasını sebebiyle istemedikleri bir sonucun çıkmasından çekinir. Sadece karara tesir edebilecek kişiler etkilenmeye çalışılır, konuyla ilgili diğer oyuncuların konu hakkında ancak müphem bir farkındalığı olur ve geniş kitleler böyle bir konunun tartışıldığından habersizdir. Konuyu destekleyen oyuncular etkili diğer oyuncularla anlaşmalar yapabilir (Cobb vd., 1976, ss. 135-136). Dâhili Erişim Modelinde bazı bürokratların ve siyasetçilerin kamu politikası seçeneklerini belirlediği ve ayrıca kendi önerilerinin değiştirilmesine yol açacak değişiklik önerilerini engellediği kapalı-gündem süreci söz konusu olmaktadır (Persson ve Tabellini, 2000, s. 37).

Problemler oyuncuların onu nasıl tanımladığına bağlı olarak ilgi çeker. Bu tanımlama konunun çerçevesinin çizilmesi sebep-sonuç ilişkisi kurulması ve problemin diğer problemlerden daha önemli olduğunun belirtilmesini içerir (Kingdon, 1995, ss. 94-99). Bir konunun problem olması oyuncuların o konu hakkında bir şeyler yapılması gerektiğine inanmasına bağlıdır (Kingdon, 1995, s. 109). Cobb vd. (1976) tarafından geliştirilen her üç modelde de konular, başlangıç (konu hakkında genel şikâyetlerde bulunma), belirlenme (şikâyetlerin/problemlerin somut taleplere dönüşmesi), yayılma (konunun halkın ve-veya diğer paydaşların ilgisini görmesi) ve girişten (konunun resmi gündeme girmesinden) oluşan başlıca dört aşamanın sonunda gündeme gelebilir (Cobb vd., 1976, s. 127). Bu çerçevede Türkiye’de bir kamu politikasının gündeme gelme modelleri tablo 2’de sunulmaktadır.

**Tablo 2: Türkiye’de Gündeme Gelme Modelleri**

Gündeme gelme aşaması	Gündeme Gelme Modeli		
	Harici Girişim Modeli	Hareket Modeli	Dâhili Erişim Modeli
<b>Başlangıç</b>	Devlet dışı oyuncular	Cumhurbaşkanı, bakanlar veya bürokrasi	İdare veya siyasal karar alıcılara yakın bir grup oyuncu
<b>Belirlenme</b>	Etkili oyuncuların uzlaşması	Kamuoyunun /Oyuncuların aleni veya zımni desteği	Politika alt sisteminde teknik grupların çalışması
<b>Yayımla</b>	Aşağıdan yukarıya	Yukarıdan aşağıya	Aşağıdan yukarıya
<b>Giriş</b>	Siyasal baskıyla Cumhurbaşkanı ve bakanları ikna etme	Bir bakanın Cumhurbaşkanıyı ikna etmesi	Bakanı ve akabinde Cumhurbaşkanıyı ikna etme

**Kaynak: Cobb vd. (1976) modeli yazar tarafından Türkiye’ye uyarlanmıştır.**

Bakanlar veya bizzat Cumhurbaşkanı bir konuyu önemseydiğinde kendi şikâyetlerini, problemi ve kamu politikası tercihini belirtir, böylelikle başlangıç yapılır ve yukarıdan aşağıya doğru gündem oluşturma başlar. Teknik gereklilikler sonucunda bir kamu politikasına ihtiyaç duyulması halinde ise bürokrasi içindeki uzmanlar veya bunlarla irtibat halindeki devlet dışı oyuncular aşağıdan yukarıya doğru gündem oluşturmaya ve kanıtları toplamaya başlar. Yukarıdan-aşağıya ve

aşağıdan-yukarıya doğru gündem oluşturma kavramsal modelleri uygulamada saf şekliyle bulunmaz; bu modellerin belirli düzeyde karışımı görgül olarak gözlenebilir.

Rasyonel tercih okuluna göre yasamanın gündemi başkanlık sistemlerinde yasamanın kendisi, parlamenter sistemlerde de yürütme organı tarafından belirlenir (Tsebelis ve Ha, 2014, s. 335). Kingdon (1995, ss. 71-90) pek çok oyuncunun yer aldığı Amerika Birleşik Devletleri (ABD) sisteminde bir kanun tasarısının, oyuncuların içine değişiklikler veya tamamen yeni bir istikamete yönelen farklı fikirler attığı bir çöp kutusunda şekillendiğini belirtir. Fakat bu durum bir partinin yasama sürecine egemen olduğu parlamenter sistemlerde pek mümkün değildir. Hatta politika yapımının merkezileştiği ülkelerde oyuncuların sayısı başkanlık sistemine nazaran daha az olabilir ve bu tip parlamenter sistemlerde gündem belirleme süreci daha basittir (Zahariadis, 2003, ss. 16-17; Zahariadis, 2007, s. 77).

Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA) siyasetçiler ve memurlarla yapılan görüşmeler neticesinde Türkiye’de politika yapımında sistematik ve kurumsallaşmış bir yapının olmadığını, kararların alınmasında siyasetçilerin kişisel tecrübesinin, gözlemlerinin ve bilgi birikiminin belirleyici olduğu tespit etmiştir (TÜBA, 2005, s. 16). Aynı araştırmaya göre bilimsel kanıtların kullanımı sınırlı olmaktadır. Ayrıca parti programı ve ideolojisi, STK’ların veya örgütsüz halk kesimlerinin talepleri, bürokrasinin ihtiyaç tespitleri, güncel olaylar kurumsal gündemin oluşturulmasında etkilidir (TÜBA, 2005, ss. 17-18).

Robins (2009) Türkiye’de bilimsel kanıtların sınırlı kullanıldığı değerlendirmesi yaparak güçlü devlet ve siyasal yetke ile yukarıdan aşağıya doğru bir kamu politikası yapımı olduğunu kaydeder. Ayrıca politika alt sistemindeki bürokrasi içindeki oyuncuların kapasiteleri arasındaki farklılıklar (bazılarının politika yapımındaki kapasite eksikliği) ile siyasal iradenin gerek dâhili (problemin tespiti, siyasal olaylar gibi) gerekse harici dinamiklerle (uluslararası itibar ve kaynak temini gibi) güdülenmediği durumlarda uluslararası normlara bile uyulmasında noksanlıklar görüldüğünü belirtir (Robins, 2009). Robins’in değerlendirmeleri Cobb vd. (1976) tarafından gündeme gelme konusunda geliştirilen hareket modelini anımsatmaktadır.

Çevik’e (2003) göre Türkiye’deki genel duruma bakıldığında kamu politikalarının oluşturulmasında en önemli rol devletin içindeki oyuncularındır. Bunun başlıca sebepleri güçlü devlet yönetimi ve bürokrasinin yukarıdan aşağıya yönetim anlayışı ile merkeziyetçi yapı ve toplumun özelliklerinde yatmaktadır. Kamu politikası süreci bu özellikler tarafından şekillendirilmekte ve genelde bürokrasi topluma göre daha egemen rol oynamaktadır. Dolayısıyla Türkiye’de kamu politikası yapımı sürecinde başlıca rolü siyasi ve idari bürokrasi (askeri ve sivil) oynamaktadır. Son yıllarda örgütlenmiş sivil toplum ve baskı grupları daha etkin olmaya başlamışlarsa da bürokrasinin öncü rol oynama arzusu devam etmektedir (Çevik, 2003, ss. 160-164). Ancak bu iddia parlamenter sistemde uzun süren tek parti iktidarı

yönetiminde ve başkanlık sisteminde geçerli değildir. Zira üst düzey bürokratların tamamı iktidardaki siyasal partinin iradesi sonucu atanmıştır ve kendilerini atayan siyasal iradeye uygun davranmaları beklenir. Dolayısıyla siyasetçilerin kamu politikası tespitinde esas oyuncu olduklarını kabul etmek gerekir.

#### 4. Gündemi Belirleyen Başat Oyuncular

Türkiye’de kamu politikası belirlenmesinde ve değiştirilmesindeki başat oyuncular Cumhurbaşkanı ve bakanlardır. Türkiye’nin üniter yapısı ve anayasal sistem olarak katı kuvvetler ayrılığı bulunmaması kamu politikalarının tespitinde Cumhurbaşkanı ve bakanları ön plana çıkarmaktadır. Kamu politikalarının istikrarlı olarak uygulanması veya esaslı dönüşüm geçirmesi yürütme organının üst mercii ve siyasal sorumluluk sahibi olarak bakanların ve Cumhurbaşkanının önerilen kamu politikasını destekleyerek gündeme getirmesine veya en azından diğer oyuncuların gündeme getirdiği konuları veto etmemesine bağlıdır.

##### 4.1. Veto Oyuncusu Modeli

Veto oyuncuları Tsebelis (1995, 1999, 2002) tarafından geliştirilen bir kavramdır (Immergut, 2006, s. 567). Bu model, bir siyasal sistemde kamu politikalarının kabul edilmesi için mutlaka mutabakatı gereken oyuncuların hangileri olduğu ve bunların politika yapımına etkilerini açıklamak üzere kullanılmaktadır. Veto oyuncusu, bireysel veya örgütsel oyuncular olabilir. Veto oyuncularının sayısının artması, veto oyuncularının siyasal pozisyonlarının farklı olması ve veto oyuncularının birbirleri arasındaki uyumu mevcut politikanın istikrarını (mevcut politikanın devamı ihtimalini ve statükoyu değiştirme zorluğunu) artırır. Veto oyuncularının mutabakatı politika değişikliğini garanti etmez. Ancak mutabakatlarının olamaması politika değişikliğini engeller (Tsebelis, 1995, s. 294).

Veto oyuncularının yasal olarak veto güçleri vardır. Bazı sistemlerde bazı oyuncuların sadece geciktirici veto gücü mevcuttur. Bazılarında da devlet başkanlarının vetosu yasama organının nitelikli çoğunluğuyla aşılabılır (Tsebelis, 1995, s. 305). Tsebelis’e (1995) göre yasal olarak Fransa ve Birleşik Krallık’ta parlamento tek veto oyuncusudur, ABD’de ise üç veto oyuncusu (Temsilciler Meclisi, Senato, Başkan) mevcuttur. Veto oyuncularının sayısının kamu politikalarını etkilemesi mümkündür. Veto oyuncularının sayısının fazla olması kamu politikasındaki değişikliğin küçük boyutlarda ve ilaveci bir şekilde olmasına yol açar (Tsebelis, 1995, s. 313). Türkiye’de veto oyuncularının azlığı kamu politikalarında büyük değişikliklerin yapılabilmesini kolaylaştırmaktadır.

##### 4.2. Gündem Belirleyici Olarak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar

Cumhurbaşkanı ve bakanların gündem belirlemede başlıca üç güdü ile hareket ettiği söylenebilir. İlki seçmenlere seçim sürecinde vadedilen taahhütlerin yerine getirilmesi ile yeniden seçilmeye yönelik olarak seçmen taleplerinin

karşılanmasıdır. İkinci güdü görev süresi içinde tarihi bir başarı sağlama çabasıdır. Görev süresi bittikten sonra önemli bir problemi çözmüş olan kişi sicilıyla tarihe geçmek siyasetçilerin arzusudur. Son olarak da siyasetçilerde kendi ideolojik eğilimleri çerçevesinde iyi kamu politikalarını hayata geçirmek güdüsü mevcuttur (Light, 1982, s. 67'den aktaran Anderson, 1994, ss. 92-93).

Cumhurbaşkanı ve bakanların sahip olduğu siyasal gücü ve yasal yetkisi bir konunun gündeme gelmesinde onu en önemli oyuncu haline getirmektedir. Her ne kadar devlet dışı oyuncuların siyasal baskı oluşturacak şekilde aşağıdan yukarıya doğru bir ivme yakalayabilmesi mümkün ise de bu baskılar sonucu Cumhurbaşkanı ve bakanlar konuyu sembolik olarak bir kanun tasarısı çalışmasına indirgeyip önce soğutmayı sonra da gündemden çıkarmayı seçebilir. Devlet dışı oyuncular Cumhurbaşkanı ve bakanların dışında yasama veya yargıyı kullanarak politikayı değiştirmeyi zorlayabilir. Bu durumda başarılı olmaları epey zordur ve elde edebilecekleri sonuç beklentilerinin altında kalabilir. Devlet dışı oyuncuların Cumhurbaşkanı ve bakanların desteğini nispeten daha rahat alarak başarılı olabilecekleri konular uluslararası anlaşmalarla düzenlenmiş kamu politikası alanlarıdır. Bu durum devlet dışı oyuncuları kanun yapım sürecinde ikincil düzeydeki oyuncu olarak adlandırmayı gerektirmektedir.

Türk siyasal partileri oligarşik liderlik yapısına sahiptir ve yasal çerçeve oligarşik yapının sürdürülmesini teşvik etmektedir. Siyasal parti genel başkanının milletvekili adaylarını belirlemek konusundaki yetkileri liderlerin parti içi disiplini korumasını sağlamaktadır. Zira lidere karşı çıkmak milletvekilleri için bir sonraki seçimlerde aday gösterilmemek anlamına gelmektedir (Turan, 2011, ss. 13-14). Cumhurbaşkanının iktidar partisinin genel başkanı olması TBMM'deki parti mensupları üzerinde siyasal gücünün kaynağıdır. Böylece kanun yapımında en etkili oyuncu Cumhurbaşkanı olmaktadır. Cumhurbaşkanının önemseydiği bir kanun teklifi kısa sürede milletvekilleri tarafından imzalanarak Meclis'e gönderilir.

Bakanlar da kanun teklifleri için çok önemli oyunculardır. Herhangi bir kanun teklifinin gündeme gelebilmesi çoğunlukla bakanların o teklife ilişkin hukuksal ve teknik açıdan yeterli bir taslağı hazırlayarak Cumhurbaşkanına sunmasına bağlıdır. Kingdon (1995, ss. 23-24) ABD'de yürütmenin başının gündeme tahakküm etme ve gündemi belirleme gücü bulursa da alternatiflere tahakküm etme ve nihai çıktıyı belirleme gücü olmadığını belirtir. Türkiye'de de benzer bir durum vardır, kamu politikasının çerçevesini oluşturan kanun teklifinin konusunu (problemi) Cumhurbaşkanı ve bakanlar belirleyebilir. Fakat çözüm seçenekleri mevcut durumun analizini, teknik ve hukuksal bilgiyi, varsa uygulamadan edinilen tecrübeyi ve uluslararası taahhütleri, önerilen kanunun diğer mevzuatla olan ilişkisini ve önerilen kamu politikasının diğer kamu politikalarıyla etkileşimini de dikkate almak zorundadır. Bu sebeple çözüm seçenekleri çoğunlukla bürokrasinin içinden çıkar veya devlet dışı oyuncuların somut önerilerine ihtiyaç duyulur.



Kingdon (1995, ss. 3-4) kurumsal gündem ve karar gündemi olmak üzere iki tür gündem olduğunu kaydeder. Kurumsal gündem, karar vericilerin belirli bir zamanda ciddi şekilde önem verdiği problemlerdir. Karar gündemi ise hakkında uygulanacak bir karar verilmek üzere olunan problemlerdir. Konunun önemi ve mahiyetine göre Cumhurbaşkanı ve bakanlar hangi kamu politikasına öncelik verileceğini yani kurumsal gündemi belirler. Bu noktada bir problemin gündeme resmen alınması o problemin çözümü için yürütme organı tarafından hazırlanan kanun teklifinin milletvekilleri tarafından imzalanarak parlamentoya sunulmasıyla olur. TBMM genel kurulunda görüşülmeyi bekleyen kanun teklifleri de karar gündemini oluşturur.

Oyuncular, kendi lehine olacak şekilde politikanın en uygun politika mücadele mecrasında (akademi, bakanlık, düzenleyici kurumlar, mahkemeler, parlamento vb.) tartışılmasını sağlamak üzere çalışır; bu açıdan politikanın tespit edildiği kurumsal yapı önemli rol oynar (Jones ve Baumgartner, 1991, s. 1045). Türkiye’de başlıca politika mücadele mecrası çoğunlukla politikayı ihdas eden/değiştiren kanun teklifini hazırlayan bakanlıktır ve ilgili bakanın ikna edilmesi hayatidir. Problemin toplumun önemli bir kısmını ilgilendirmesi, kamuoyu ve medyanın dikkatini çekmesi durumlarında parlamento ve mahkemeler de politika mücadele mecrası olabilir. Fakat genellikle politika mücadele mecrası bakanlıktır ve bu durum bakanları veto oyuncusu haline getirmektedir.

Devlet dışı oyuncular tarafından oluşturulan kamu politikası önerisi yeterli toplum desteğini sağlarsa kurumsal gündeme girmesi kolaylaşır. Toplumun desteği ise, konunun toplumu doğrudan etkilediği şeklinde algılanması, oluşturduğu fırsat ve tehditlerin kapsamının geniş olması, basit ve kolayca anlaşılabilir olması, daha önce sık rastlanmamış ve olağanüstü bir konu olması gibi özelliklere bağlıdır (Akdoğan, 2013, s. 217). Kanun teklifi taslağının hazırlanması belirli bir çalışma ve danışma süreci içerdiği için gündem resmileşmeden evvel bürokrasiye hazırlık yapmak üzere talimat verilmesi gerekir. Cumhurbaşkanı ve bakanlar, kendi tecrübesine veya kendisine iletilen taleplere ve bilgilere istinaden problemi tanımlayabilir ve çözüm seçeneğini belirleyebilir. Fakat problem özellikle bakanların dikkatini çeken bir konuya dair değilse bakanların problem için çözüm seçeneklerinin belirlemede fazla bir etkisi olmaz. Çünkü alternatifler belirlenmeden önce mevcut durum ortaya konmalı ve alternatif çözüm yolları analiz edilmelidir. Bakanların bu analizi yapacak zamanı ve çoğunlukla da donanımı olmayacağı için dışarıdan gelecek bilgilere ve çözüm seçeneklerine ihtiyaç duyar. Bakanların emri altındaki bürokrasi bu ihtiyacı gidermek üzere mümkün olan seçenekleri ve bürokrasinin kendi tercih ettiği seçeneği belirleyerek bakana sunar. Belirlenen çözüm yolu Cumhurbaşkanı uygun gördüğü zaman ilan edilir ve tartışmaya açılır. Diğer oyuncuların çözüm için geliştirdiği alternatifler esaslı bir tartışma ortamı bulamaz. Bunlar daha ziyade Cumhurbaşkanı ve bakanların geliştirdiği kanun teklifine yönelik eleştiri düzeyinde kalır ve çoğunlukla kanun teklifinin özünü değiştiremez.

Gündem her ne kadar Cumhurbaşkanı ve bakanlar tarafından belirlense de bu kişiler gündemi belirlerken siyasal, iktisadi ve toplumsal dinamiklerin etkisi altındadır. Kamu politikası sürecinde yer alan diğer oyuncular olan yasama ve yargı organları, akademi, sivil toplum kuruluşları, düşünce kuruluşları, çıkar grupları, medya ve kamuoyu Cumhurbaşkanı ve bakanları etkilemektedir. Ayrıca afetler, siyasal, iktisadi ve toplumsal büyük krizler ve olaylar, uluslararası fırsatlar ve krizlere tepki olarak ihdas edilen veya değiştirilen kamu politikaları da gündemde yer alabilirler (Anderson, 1994, ss. 93-94). Yani gündem belirlenirken başat oyuncuların hareket alanı pek çok diğer oyuncu ve etmenle sınırlanmaktadır. İlâveten kişiler aynı anda birden fazla işi yapamayacağı için yapılacak işleri bir sıraya koyması gerekir ki buna ardışık işlem süreci denir. Örgütler ise aynı anda birden fazla konuyu inceleme ve bilgiyi işleme kabiliyeti olduğu için paralel işlem sürecine göre çalışır (Simon, 1967). Meclis'in bir yasama döneminde çıkarabileceği kanun sayısı ardışık işlem süreci sebebiyle sınırlıdır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı ve bakanlar bir yasama dönemi içinde (azami 5 yıl) problemler arasında önceliklendirme yapmak zorundadır.

#### 4.3. Veto Oyuncusu Olarak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar

Tsebelis'in veto oyuncusu modelini katı bir şekilde Türkiye'ye uyarladığımızda tek veto oyuncusu olarak TBMM ve geciktirici veto oyuncusu olarak Cumhurbaşkanı görülecektir. Cumhurbaşkanının TBMM tarafından kabul edilen kanunları tekrar incelenmek üzere geri gönderebilmesi geciktirici vetonun bir örneğidir. TBMM'nin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunları üye tam sayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul etmesi durumunda Cumhurbaşkanı o kanunu yayımlamak zorunda kalır. Bu açıdan Cumhurbaşkanı Türk politika yapımı sürecinde geciktirici veto gücüne sahip olmakla birlikte mutlak veto gücüne sahip değildir. Fakat Türkiye'deki politika yapımını analiz etmek için Tsebelis'in katı yaklaşımını Türkiye'deki mevcut güç ilişkilerine göre uyarlamak gereklidir.

Türkiye'de bakanların gücü politika alanında icradan gelen bilgi ve tecrübeyi haiz bakanlık teşkilatını yönetmelerine dayanır. Her ne kadar bürokrasi içinde üretilen kanıtların ve analizlerin kısmi, bütünü kavrayamayan ve kendi idaresinin bakış açısıyla şekillenmiş olduğu yönünde eleştiriler (Cohen ve Lindblom, 1979, s. 547) mevcut olmakla birlikte bürokrasi içinde bu eksiklikleri giderebilecek tedbirleri almak mümkündür. Bakanlar aynı zamanda politikadan etkilenen gruplarla irtibat halinde olmaları sebebiyle kendilerine iletilen talepler ve geribildirimlerin meydana getirdiği bilgiye sahip olurlar. Ayrıca bakanlığın görev alanında çalışan uluslararası örgütler, STK'lar, meslek örgütleri ve çıkar grupları da önemli bilgi kaynaklarıdır.

Türkiye'de Cumhurbaşkanının siyasal gücü Siyasi Partiler Kanunu'na göre milletvekili adayları listelerinin oluşturulmasında yetki sahibi olmasından kaynaklanmaktadır. Cumhurbaşkanının bu yetkisi parti disiplini sağlamaktadır. Buna paralel şekilde parti disiplini, iktidar partisine mensup milletvekillerinin, hükümetin kanun teklifleri aleyhine oy kullanmasını genellikle engellemektedir.

Milletvekilleri yasama sürecinde parti disiplinine çoğunlukla bağlı kalmaktadır. Bu durum TBMM'yi ikincil oyuncu düzeyine çekmektedir.

Tsebelis (2002) kurumsal ve siyasal veto oyuncularını olmak üzere bir ayırım yapar. Kurumsal veto oyuncularını anayasa veya yasalarla kendisine bir kamu politikasını engelleme yetkisi verilenlerdir. Siyasal veto oyuncularını ise siyasal sistemin işleyişi gereği iktidar partisi veya koalisyonlar olması halinde partileri içindeki etkili siyasetçilerdir. Kanun yapımı bağlamında Türkiye'de yürütme organı içindeki teşkilatların veya bürokrasinin veto oyuncusu olmadığı görülür. Bakanlar, teşkilatlarının en üst amirleridir. Öte yandan yargı organları yukarıda açıklandığı şekliyle kanunların anayasaya aykırılığını öncül olarak değilse bile ardıl olarak denetleyebilir. Yargı organlarının kanun hazırlanması sürecinde bir kamu politikası oyuncusu olması kendilerine yürütme organı tarafından resmi veya gayri resmi olarak danışılmasına bağlıdır.

Türkiye'de bakanlar siyasal veto oyuncusu olarak addedilebilir. Bir bakanlığın münhasır yetki alanına giren kamu politikaları açısından bakan değişikliği ciddi politika değişikliğine yol açabilir. Cumhurbaşkanı da bir siyasal veto oyuncusudur fakat bakan, Cumhurbaşkanının gündeminde yer almayan ve münhasıran kendi bakanlığının görev alanına giren konular için, tek veto oyuncusudur. Türkiye'de bakanlar yönettikleri bakanlığın görevleriyle ilgili kamu politikası alanlarında müstesna bir güce sahiptir. Bakanlar çoğunlukla tek başına bir politikaya karar vermez; bakanların hareket alanını Cumhurbaşkanı, diğer bakanlar ve Cumhurbaşkanı programı sınırlar. Özellikle bütün hükümeti etkileyen politikalar Cumhurbaşkanının ve diğer bakanların etkisine açıktır. Fakat görece küçük konular bizzat bakanın iradesine bağlıdır.

Politika yapımı sürecinde mevcut politikadaki bir değişiklik için veto oyuncularının mutabakatı şarttır. Kamu politikası değişikliği veto oyuncularını sayısına, bunların fikri yakınlığına ve birlikte hareket edebilme kabiliyetlerine bağlıdır (Tsebelis, 1995, s. 315). Bakanlar, veto oyuncusu olmayan diğer oyuncuların fikri yakınlığından da etkilenir. Bu aynı zamanda oyuncuların yer aldığı diğer politika alt sistemlerinde birbirlerine olan desteğini sürdürmesini sağlar. Politika yapımı sürecinde kanun teklifi getirme yetkisine sahip veto oyuncusunun çok önemli bir avantajı vardır (Tsebelis, 1995, s. 325). Türkiye'de bakanların kanun tekliflerini hazırlamak için örgütsel kapasiteye sahip olması bakanlara çok ciddi bir kamu politikasını tespit etme gücü getirmektedir.

Türkiye'de parlamenter sistemin bulunduğu dönemde kabul edilen kanunların çok önemli bir bölümünü Bakanlar Kurulu tarafından gönderilen kanun tasarılarından oluşmaktaydı. Parlamenter sistem yürürlükteyken milletvekilleri tarafından verilen kanun teklifleri ancak Bakanlar Kurulu'nun uygun görmesine bağlı olarak ve çoğunlukla Bakanlar Kurulu tarafından sunulan kanun tasarılarıyla birleşmek suretiyle yasalaşmıştır. Bu örüntü 2018 sonrasında yürürlüğe giren başkanlık

sisteminde de kanun teklifi metinlerinin bürokrasi tarafından hazırlanması suretiyle devam etmektedir.

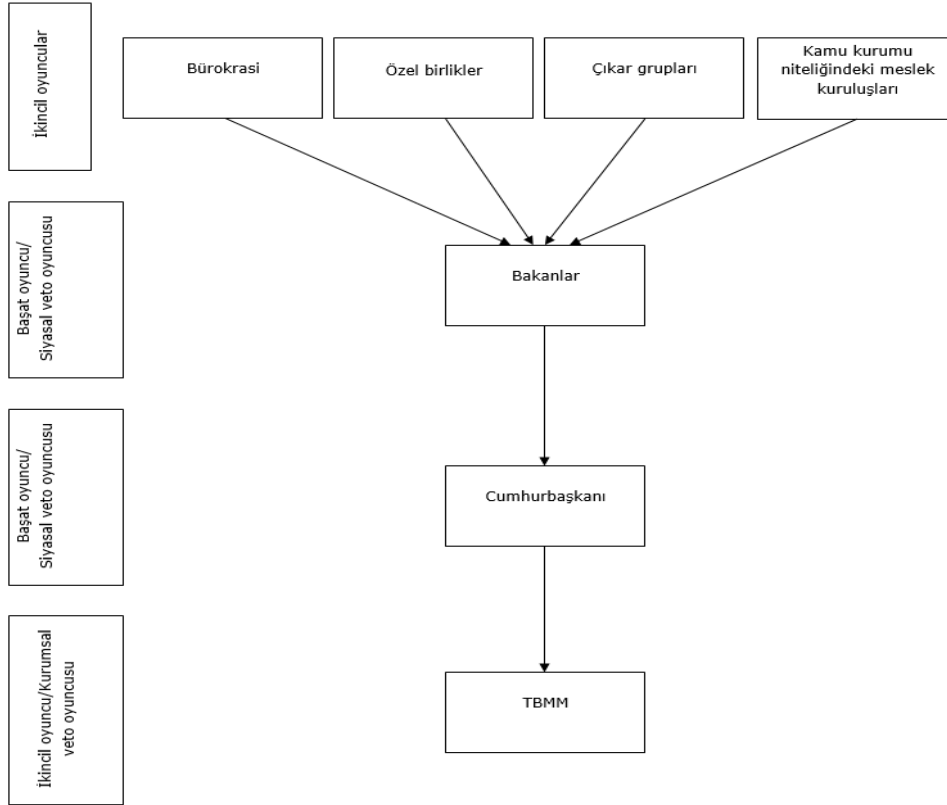
TBMM genel kurulu ve komisyonlarının çalışmalarında yürütme organı tarafından hazırlanan kanun tekliflerini analiz edecek bir ortam yoktur. Teklif edilen kamu politikası hakkında halkı aydınlatacak bilimsel kanıtlar siyasal argümanlarla karışmaktadır. TBMM’de çoğunlukla siyasal tartışmalar yapılmakta ve devlet dışı oyuncuların katılımı, uzmanlık desteği ve konunun taraflarıyla müzakere gibi araçlar kullanılmamaktadır. Kanun yapım sürecinin TBMM aşaması, iktidar partisine mensup milletvekilleri kanun tasarılarını savunmayı görev bellediği, muhalefet partilerinin de iktidara siyaseten meydan okuduğu bir platforma dönüşmektedir (Support for Improvement in Governance and Management [SIGMA], 2010, s. 13).

Oyuncular bir kanunla veya kanun maddesiyle ihdas edilen bir kamu politikasının oluşturulma sürecinde esas itibariyle Cumhurbaşkanı ve bakanların alacağı kararı etkilemek için çalışmaktadır. Öte yandan kanun teklifleri Cumhurbaşkanının desteğini almadan yasalaşamayacağı için her kanun teklifinin en azından bir bakan tarafından Cumhurbaşkanına arz edilmesi gereklidir. Bu açıdan her bir kanun teklifini Cumhurbaşkanına sunan, kanun teklifini bizzat sahiplenen veya kanun teklifini Cumhurbaşkanının desteklemesini isteyen bir bakan mevcuttur. Bakan kanun teklifini bizzat sahiplendiyse, teklifin siyasal faydalarının kendi çabalarına bağlı olduğunu iddia ediyorsa ve teklifin kanunlaşp uygulanması sonucunda siyasal sorumluluğu da üstleniyorsa kanun teklifinin başat oyuncusu olur. Bakan, kanun teklifini siyaseten üstlenmiyorsa, sorumluluğu kendi bakanlığı dışındaki diğer devlet içi ve devlet dışı oyuncularla paylaşıyorsa başat oyuncu olmaktan ziyade veto oyuncusu hüviyeti ağır basar. Bu durumda bakan kanun teklifini tam olarak sahiplenmemiştir fakat teklifin yasalaşmasına ket vurmamak suretiyle veto oyuncusu olarak rol oynamıştır.

Lijphart (2012) demokratik yönetimleri çoğunlukçu ve uzlaşmacı olmak üzere başlıca iki gruba ayırmaktadır. İki grup arasındaki temel ayrım, farklı tercihler söz konusu olduğunda hangi oyuncuların tercihinin üstün geleceğinde ortaya çıkmaktadır. Çoğunlukçu yönetimlerde zıtlıklar, rekabet ve dışlayıcılık mevcutken, uzlaşmacı yönetimlerde müzakere, taviz ve kapsayıcılık bulunur (Lijphart, 2012, ss. 2-3). Korporatist yapılarda ise gücün temerküzü daha fazladır ve mevcut oyunculara ilave yeni oyuncuların politika yapımına katılımı ve gündeme etkisi çok daha sınırlıdır (Cairney, Studlar ve Mamudu, 2012, ss. 24-25). Çoğulcu ve federatif sistemlerin aksine korporatist sistemler merkezidir ve oyuncuların katılımını sınırlar. Türkiye’de korporatist sisteme benzeyen kanun yapım sürecine güçlü bir şekilde yön veren oyuncu yürütme organıdır; bu sebeple devlet dışı oyuncuların da kısıtlı kaynaklarını öncelikle kanunların hazırlanmasının bakanlık aşamasında karar alıcıları bilgilendirme ve nihai metni etkileme amacına yönelik olarak kullanmaları beklenmelidir (SIGMA, 2010, ss. 12-13). Türkiye’de çoğunlukçu bir yönetim

biçimi ve korporatizme yaklaşan bir yapı bulunmaktadır. Kamu politikasına karar verme gücü Cumhurbaşkanı ve bakanlarda toplanmıştır. Devlet dışındaki oyuncular, müzakere ve tavizden ziyade bu başat oyuncuları etkilemeye ve diğer oyuncuları dışlamaya gayret eder.

Şema 1’de bir kanunun kurumsal gündeme girmesini sağlayan ikincil ve başat oyuncular gösterilmektedir. Bu şemadaki süreç teknik özellikleri ağır basan, somut politika amaçlarına ulaşmak için kullanılacak kaynakları ve mevzuatı belirlemek için ihdas edilen kanunlar için geçerlidir. Uluslararası yükümlülüklerden kaynaklanan, geniş kitleleri ciddi biçimde etkileyen, siyaseten büyük ihtilafların bulunduğu ve anayasal sistem açısından önemli kanunlar için süreç farklı işleyebilir.



**Şekil 1: Bir Kanunun Kurumsal Gündeme Girmesi ve Yasalaşması**

Diğer yandan kanun teklifleri birden fazla bakanlığın görevlerini ilgilendirmesi halinde bakanlıkların görev paylaşımı doğrultusunda teşkilatının görev alanına giren kamu politikaları için diğer bakanların da mutabakatına ihtiyaç duyar. Fakat diğer bakanların bu aşamadaki veto gücü sınırlıdır ve uzlaşma sağlanamaması halinde Cumhurbaşkanı bir tercihte bulunur. Köklü kurumsal yapılarıyla geleneksel olarak belirli bir kamu politikası alanında söz sahibi olan idareler de oyuncu

olabilirler. Örneğin mali konularda Hazine ve Maliye Bakanlığı, güvenlik konusunda Türk Silahlı Kuvvetleri, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Milli İstihbarat Teşkilatı yahut ülkenin mülk politikasını etkileyebilecek konularda Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün görüşlerinin alınması politikanın uygulanabilmesi açısından zaruridir.

Etkileri büyük olan bir kanunun yürürlüğe girmesi veya uygulanabilmesi için tek başına yürütme organının iradesi yeterli olamaz. Akdoğan'ın Türk kamu yönetiminin teşkilat ve işleyişini önemli ölçüde etkileme iddiasıyla teklif edilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun uygulanabilirliğini incelediği makalesinde, Türkiye'de bu alanda bir reformun ön koşulları olan siyasal liderlikteki değişim, toplumsal tutumlardaki dönüşüm, yönetim kuramında meydana gelen entelektüel gelişmeler ve başarısızlığın kavranması sonucunda ortaya çıkan yenilenme ihtiyacının mevcut olduğu tespit edilmiştir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu ayrıca OECD, Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Uluslararası Para Fonunun da desteğini almıştır (Akdoğan, 2004, s. 20). Ancak kanunun uygulanmasının halkta ve özellikle bürokraside yol açacağı olumsuz sonuçlar sebebiyle oluşacak tepki ile bazı kamu kurumlarının yönetim becerisi, personel ve mali kaynaklar açısından yetersizliği, kanunla öngörülen uygulama sonuçlarına erişilmesi ihtimalini azaltmıştır (Akdoğan, 2004, ss. 28-29).

Başat oyuncular Cumhurbaşkanı ve bakanlar olmakla birlikte diğer oyunculardan ve kamuoyundan tamamen bağımsız davranamazlar. Diğer oyuncular kendilerinin önem verdiği ve kendi gündemlerinde olan problemleri siyasetçilerin de gündemine sokmak için gayret sarf eder. Bu gayretler siyasetçilere sunulan mali destek, seçim bölgesine yatırım yapmak, oy vermeyi vadetmek gibi geniş bir yelpazede yer alan siyasal menfaatler olabilir. Ayrıca bir problemin siyasetçilerin gündeminde yer bulması için kanıt dayalı bilimsel raporlar ve politika analizleri de hazırlanabilir. Planladıkları kamu politikasını bürokrasi aracılığıyla yürürlüğe koyabildikleri için bürokrasinin yönlendirmeleri de siyasetçiler için önem taşır. Siyasetçiler bürokrasiden beklentilerine ilişkin olarak -özellikle Cumhurbaşkanlığı yıllık programı vasıtasıyla- bir çerçeve çizmektedir. Bürokrasi, siyasetçilerin çizdiği bu çerçevede problemler için alternatif çözüm yolları belirlemektedir.

## 5. Sonuç

Kamu politikasının tespiti sürecinde oyuncuların yasal yetkileri ve siyasal gücü, gündemi belirleme gücünü de belirler. Türkiye'de TBMM anayasal olarak kamu politikası belirleme (kanun çıkarma) yetkisine sahip tek oyuncudur. Fakat TBMM bu yetkisini, kurumsal kapasitesinin yetersizliği ile siyasal güç odağının Cumhurbaşkanı olması sebebiyle yürütme organının güdümünde kullanabilmektedir.

Cumhurbaşkanının iktidar partisi genel başkanı olması parlamentoyu yönlendirmesine imkân sağlamaktadır. Bakanlıklar, kamu politikaları hakkında

bilgiye, tecrübeye ve diğer oyuncularla irtibata sahiptir. Bakanların bakanlık teşkilatının en üst amiri olması politika seçeneklerinin geliştirilmesi ve Cumhurbaşkanına sunulması bakımından bakanlara fiili güç vermektedir. Özellikle bir bakanlığın görev alanına giren ve siyaseten Cumhurbaşkanının dikkatini çekmeyen konularda bakanlar başlıca kamu politikası oyuncusu haline gelmektedir. Literatürde Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yer alan politika kurullarının 2018 sonrasında önemli kamu politikası oyuncuları olarak ortaya çıktığı belirtilmekle birlikte bunların performansını değerlendirmeye yarayacak veriler şeffaf olarak paylaşılmamaktadır. Bu sebeple politika kurulları hakkında değerlendirme yapmak zordur.

Kamu politikası sürecindeki devlet içindeki ve dışındaki diğer oyuncuların kamu politikaları belirlenirken (kanunlar çıkarılırken) etkisi ise ikincildir. Yürütme, yasama ve yargı organları içindeki oyuncuların kendi başlarına bir kamu politikasını tespit etmeleri bakanları ve Cumhurbaşkanını ikna etmelerine bağlıdır. Devlet dışındaki oyuncular için de aynı durum söz konusudur. Öte yandan bakanlar ve Cumhurbaşkanı problemlerin çözümü için sürekli olarak siyasal baskıya maruz kalır ve temsil ettiği siyasal grupların taleplerine karşı daha duyarlıdır. Ayrıca iki genel seçim arasındaki azami 5 yıllık çalışma dönemi sebebiyle Cumhurbaşkanı zaman baskısı altındadır.

### **Kaynakça**

- Akdoğan, A.A. (2004). Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(4), 11-30.
- Akdoğan, A.A. (2011). Türkiye’de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri. F. Kartal (Ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* içinde (ss. 75-98). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Akdoğan, A.A. (2012). Aydınlanmadan Neoliberalizme Kamu Politikasının Sarsıl(a)mayan Egemenliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 45(4), 1-24.
- Akdoğan, A.A. (2013). Gündem Belirleme. M. Yıldız ve M.Z. Sobacı (Ed.). *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama* içinde (ss. 210-227). Ankara: Adres Yayınları.
- Akıncı, B. (2018). Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *OPUS International Journal of Society Researches*, 9(16), 2128-2146. DOI: 10.26466/opus.491006
- Akman, E. (2019). *Kamu Politikası*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

- Aktan, C.C. ve Dileyici, D. (2006). Kamu Ekonomisinde Karar Alma ve Oylama. C.C. Aktan, D. Dileyici ve İ.Y. Vural (Ed.). *Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası* (2. baskı) içinde (ss. 59-82). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Anderson, J.E. (1994). *Public Policymaking: An Introduction*. (2. baskı). Boston: Houghton Mifflin.
- Babaoğlu, C. ve Kulaç, O. (2021). Türkiye’de Politika Kurullarının İşbirlikli Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*, (44), 101-122.
- Babaoğlu, C. ve Yılmaz, F.H. (2021). *Kamu Politikası Analizi: Yöntemler ve Teknikler*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Bayırbağ, M. K. (2013). Kamu Politikası Analizi İçin Bir Çerçeve Önerisi. M. Yıldız ve M.Z. Sobacı (Ed.). *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama* içinde (ss. 44-64). Ankara: Adres Yayınları.
- Bektaş, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri. *Yasama Dergisi*, (39), 199-218.
- Birkland, T.A. (2015). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. (3. baskı). New York: Routledge.
- Cairney, P., Studlar, D. T. ve Mamudu, H. M. (2012). *Global Tobacco Control: Power, Policy, Governance and Transfer*. Chippenham and Eastbourne: Palgrave Macmillan.
- Cilavdaroğlu, A.A. (2019). Türkiye’de Parlamenter Sistemde Düzenleyici Etki Analizi Uygulamaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Geleceği. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 19(2), 273-298. DOI: 10.25294/auibfd.543077
- Cobb, R., Ross, J.K. ve Ross, M.H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- Cohen, D.K. ve Lindblom, C.E. (1979). Solving Problems of Bureaucracy: Limits on Social Science. *American Behavioral Scientist*, 22(5), 547-560.
- Considine, M. (2020). *Kamu Politikası Yapımı*. H. Altunok ve F.G. Gedikkaya (Çev. Ed.), T. Bölükbaşı (Çev.), Ankara: Pegem Akademi.
- Çevik, H.H. (2003). Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi. A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller*,



- Dünya ve Türkiye Yansımaları* içinde (ss. 135-167). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çevik, H.H. ve Demirci, S. (2015). *Kamu Politikası*. (3. baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Demir, F. (2021). *Kamu Politikalarına Giriş*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Devlet Denetleme Kurulu (DDK) (2009). *Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler, Araştırma ve İnceleme Raporu*. Erişim adresi: <https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/ddk41.pdf>
- Doğan, B. ve Geyik, A.F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(2), 19-46.
- Dror, Y. (2017). *Public Policy Making Reexamined*. (elektronik book version) (1. baskı). New York: Routledge. DOI:10.4324/9781315127774
- Duru, A.A. (2022). Kamu Politikasındaki Çoklu Akım Yaklaşımı, Kesintili Denge Kuramı ile Savunma Koalisyonu Çerçevesi Modellerinin Karşılaştırılması. Ş. Karabulut (Ed.). *Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Konularında Bilimsel Değerlendirmeler* içinde (ss. 81-92). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Dye, T.R. (2008). *Understanding Public Policy*. (11. baskı). Upper Saddle River NJ: Pearson Prentice Hall.
- Erol, Ö.F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26(1), 107-130. DOI: 10.33433/maruhad.725877
- Gedikkaya, F.G. (2016). Kamu Politikası Aktörleri. H. Altunok ve F.G. Gedikkaya (Ed.). *Kamu Politikası Ansiklopedisi* içinde (ss. 144-145). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Immergut, E.M. (2006). Institutional Constraints on Policy. M. Moran, M. Rein ve R. E. Goodin (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy* içinde (ss. 557-571). New York: Oxford University Press.
- Jenkins-Smith, H.C., Nohrstedt, D., Weible, C.M. ve Sabatier, P.A. (2014). Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research. P.A Sabatier. ve C.M. Weible (Ed.). *Theories of the Policy Process* (3. baskı) içinde (ss. 183-224). Boulder, CO: Westview Press.

- Jones, B.D. ve Baumgartner, F.R. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074.
- Jones, B.D. ve Baumgartner, F.R. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kaptı, A. (2011). Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli. A. Kaptı (Ed.). *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler* içinde (ss. 23-43) Ankara: Seçkin Yayıncılık, 23-43.
- Kaptı, A. (2013). Giriş: Kamu Politikası Süreci. A. Kaptı (Ed.). *Kamu Politikası Süreci: Teorik Perspektifler* (2.baskı) içinde (ss. 17-23). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. (2. baskı). New York: Harper Collins College.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries*. (2. baskı). New Haven: Yale University Press.
- Lindblom, C.E. (1980). *The Policy-Making Process*. (2. baskı). New Jersey: Prentice Hall.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mecliste.org (2022). *TBMM 27. Dönem 5. Yasama Yılı Performans Değerlendirme Raporu*.  
[https://www.mecliste.org/dosyalar/file/27\\_donem5\\_yasamay%C4%B1%C4%B1performansraporu.pdf](https://www.mecliste.org/dosyalar/file/27_donem5_yasamay%C4%B1%C4%B1performansraporu.pdf)
- Mülazımoğlu, M.E. (2018). Kamu Politikasında Aktörler. R. Şengül (Ed.). *Kamu Politikası* içinde (ss. 33-50). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Persson, T. ve Tabellini, G. (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge: MIT Press.
- Princen, S. ve Rhinard, M. (2006). Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 13(7), 1119-1132.
- Robins, P. (2009). Public Policy Making in Türkiye: Faltering Attempts to Generate a National Drugs Policy. *Policy and Politics*, 37(2), 289-306.
- Sabatier, P.A. ve Weible, C.M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. P.A Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process* (2. baskı) içinde (ss. 189-220). Boulder, CO: Westview Press.

- Simon, H.A. (1957). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. (2. baskı). New York: The MacMillan Company.
- Simon, H.A. (1967). Motivational and emotional controls of cognition. *Psychological Review*, 74(1), 29-39.
- Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) (2010). *TBMM İdari Kapasitesi, Akran Değerlendirmesi Raporu*. Erişim adresi: [https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/sigma\\_nihai\\_rapor\\_a4\\_tr.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/sigma_nihai_rapor_a4_tr.pdf)
- Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289-325.
- Tsebelis, G. (1999). Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *The American Political Science Review*, 93(3), 591-608.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press.
- Tsebelis, G. ve Ha, E. (2014). Coalition theory: a veto players' approach. *European Political Science Review*, 6(3), 331-357.
- Turan, İ. (2013). Türk Siyasi Partilerinde Lider Oligarşisi: Evrimi, Kurumsallaşması ve Sonuçları. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (45), 1-21.
- Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA) (2005). *Bilimsel Araştırma ve Politika İlişkisi*. TÜBA Raporları Sayı: 10, Ankara: Şenol Matbaacılık.
- Ünal, M.C. (2011). Kamu Politikasında Tipolojik Yaklaşımlar. A. Kaptı (Ed.). *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler içinde* (ss. 181-194). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Wildavsky, A. (1993). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. (4. baskı). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Yaman Kaplan, A. (2022). Yürütme Organının Kanun Yapım Sürecine Etkisi Bakımından Türk Anayasalarının Karşılaştırılması. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1), 117-170. DOI: 10.52273/sduhfd..1106242

Yıldız, M. ve Sobacı M.Z. (2013). Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve. M. Yıldız ve M.Z. Sobacı (Ed.). *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama* içinde (ss. 16-42). Ankara: Adres Yayınları.

Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. P.A. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process*. (2. baskı) içinde (ss. 65-92). Boulder, CO: Westview.

---

## Policy Actors and Agenda Setting in the Public Policy Process in Türkiye

---

### Extended Abstract

---

#### 1. Introduction

The presidential system replaced the parliamentary system in Türkiye in 2018. In this study, the main public policy actors are determined, and their effects in agenda-setting process are explained by adapting the model developed by Cobb, Ross and Ross (1976). There are many participants, who are called actors in the public policy making process, who directly and indirectly affect the process in the policy subsystem and macro policy system. Actors define the problem in line with their policy preferences, try to set the agenda, and try to determine what public policy will be by revealing policy options.

#### 2. Public Policy Actors in Türkiye

The main feature of the governmental policy actors is that they can take action on behalf of the public based on the legislation within the framework of the budget and authority given to them. In the Turkish presidential system, the only person elected via universal suffrage is the president. Ministers are political figures and are appointed and dismissed by the president. In Türkiye, the legislature does not have the authority to appoint or veto senior executives, including ministers. For this reason, there is no chance for a major public policy to come to the fore within the executive body, without the will of the president. The president and the ministers are also effective in the legislative process. In the Turkish presidential system, it is not possible for almost any legislative proposal to pass the parliament without the support of the president. While the parliamentary system before 2018, the law proposals that were on the parliamentary agenda were prepared by the ministries. Because ministries have sufficient resources to draft laws. Senior bureaucrats in ministries work to develop policy options in the public policy process.

Additionally, the system introduced with the 2018 constitutional amendment in Türkiye allows the president to be the leader of the ruling political party. Thus, the president had a strong political influence on the deputies of the ruling party who wanted to be re-elected. The main actors in agenda setting, public policy setting and change in Türkiye are the president and ministers. The unitary government structure of Türkiye and the absence of strict separation of powers as a constitutional system bring the president and ministers to the fore in determining public policies. The stable implementation or fundamental transformation (punctuated equilibrium) of public policies need political support of the ministers and the president. Turkish political parties have oligarchic leadership structure and the legal framework encourages the continuation of this structure. The authority of the leader of the political party to determine the parliamentary candidates for next general election ensures that the leaders maintain the discipline within the party. Because the cost of opposing the leader is very high for the deputies (Turan, 2011, pp. 13-14). The ruling party deputies in the parliament are directed by the president who is also the leader of the ruling party.

The constitution states that only deputies are authorized to introduce bills to the parliament. Therefore, it is necessary for the policy actors to persuade the deputies to make them submit a proposal to the parliament. According to the constitution, the deputies of the opposition party also have the authority to propose bill. However, in practice, the bill proposals of opposition parties could not be enacted in both the parliamentary system and the presidential system. For example, although 789 law proposals were submitted by the opposition parties last year, none of them were accepted. Of the 71 law proposals submitted by the ruling party, 35 were accepted, and the remaining 36 passed through the relevant parliamentary committees and ready for discussion in the general assembly (mecliste.org, 2022, pp. 7-8). Therefore, only the bill proposals permitted by the president can become law.

Ministers are also very important actors for legislative proposals. In order for any bill to be brought to the agenda, it is mostly dependent on the ministers to prepare a legally and technically sufficient draft of that proposal and submit it to the president. Kingdon (1995, pp. 23-24) states that although the head of the executive in the USA has the power to dominate the agenda and set the agenda, he/she does not have the power to dominate the alternatives and determine the final output. There is a similar situation in Türkiye, the subject of

the bill that forms the framework of public policy can be determined by the president and the ministers. However, solution options must also take into account the analysis of the current situation, technical and legal knowledge, practical experience and international commitments, if any, the relationship of the proposed law with other legislation, and the interaction of the proposed public policy with other public policies. For this reason, solution options often come from within the administration or feasible proposals from non-governmental actors are needed.

Non-governmental actors in public policy making (non-governmental organizations, professional organizations, think-tanks, interest groups, academia, media and public) try to influence the president and exclude other actors rather than negotiation and concessions. Unlike pluralistic and federative systems, Turkish unitary and corporatist systems are centralized and limit actors' participation. It is the executive body of the actor that strongly directs the law-making process. For this reason, non-governmental actors also use their limited resources primarily for the purpose of informing decision makers and influencing the final text at the ministry stage of the preparation of laws (SIGMA, 2010, pp. 12-13). Non-governmental actors can affect policy subsystem. In particular, the organizations of the business are important actors in the policy subsystem when private sector is regulated. However, in the last instance, for an issue to come to the fore as a problem or a solution to a problem in the macro policy system, politicians must take an official initiative or not veto the policy proposal determined in the policy subsystem.

### **3. Agenda Setting**

Cobb et al (1976), one of the pioneering studies on agenda setting, developed three conceptual models for agenda setting. Their inside access model of public policy coming to the agenda generally works in Türkiye. Veto players concept developed by Tsebelis (1995, 1999, 2002) indicates that consensus of veto players does not guarantee policy change; however the lack of consensus of the veto players prevent policy change. Ministers in Türkiye can be regarded as political veto players. The president is the primary political veto player, but the minister is the only veto player for issues that are not on the president's agenda and are exclusively within the scope of his ministry. Ministers in Türkiye have exceptional power in the areas of public policy related to the duties of the ministry they lead. Ministers often do not decide on a policy alone; The president, other ministers and the president's program limit the range of action of the ministers. Especially the policies that affect the whole government are open to the influence of the president and other ministers. But relatively minor matters depend on the will of the minister himself.

### **4. Conclusion**

Although the agenda is set by the president and ministers, they are under the influence of political, economic and social dynamics while setting the agenda. Legislative and judicial organs, academia, NGOs, think-tanks, interest groups, media and public opinion affect the president and ministers. In addition, disasters, major political, economic and social crises and events, international opportunities and public policies formed or changed in response to crises may also be on the agenda (Anderson, 1994, pp. 93-94). In other words, while the agenda is being determined, the range of action of the leading actors is limited by many other actors and factors. Moreover, since people cannot do more than one job at the same time, they need to put the jobs to be done in an order, which is called the serial processing process. Organizations, on the other hand, work according to the parallel processing process, as they have the ability to examine more than one subject and process information at the same time (Simon, 1967). The number of laws that the parliament can enact in a legislative term is limited due to the serial process. Therefore, the president and ministers have to prioritize problems within a maximum 5 years legislative term.