



# Turkish Studies

## Economics, Finance and Politics

Volume 13/30, Fall 2018, p. 303-318  
DOI: 10.7827/TurkishStudies.14641  
ISSN: 1308-2140

Skopje/MACEDONIA-Ankara/TURKEY



INTERNATIONAL  
BALKAN  
UNIVERSITY

EXCELLENCE FOR THE FUTURE  
IBU.EDU.MK

Research Article / Araştırma Makalesi

Article Info/Makale Bilgisi

✍ Received/Geliş: Kasım 2018

✓ Accepted/Kabul: Aralık 2018

✍ Referees/Hakemler: Prof. Dr. Ali ŞAHİN – Prof. Dr. Mehmet GÖKÜŞ - Doç. Dr. İsmail SEVİNÇ - Doç. Dr. Nuran KOYUNCU

This article was checked by iThenticate.


## KAMU POLİTİKALARINDA YENİ AKTÖRLER: CUMHURBAŞKANLIĞI POLİTİKA KURULLARI VE OFİSLERİ

Erhan ÖRSELLİ\* - Veysel BABAHAÑOĞLU\*\* - Zekeriya BİLİCİ\*\*\*

### ÖZET

Uzun bir parlamenter hükümet modeli tecrübesi bulunan Türkiye'nin parçalanmış bir siyasi tablo ile istikrarı yakalaması pek de mümkün olmamıştır. Zaman zaman hangi hükümet modeli uygulanırsa daha demokratik, istikrarlı ve hızlı karar alınabileceği tartışılmış, bu tartışmalarla birlikte başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanabilirliği gündemdeki yerini almıştır. İstikrarsız, kısa süreli, birden fazla hükümet ortağının bulunduğu deneyimlere sahne olan Türk siyasal yaşamında kronik sorunlara yol açarak yönetsel manada krizlere neden olan parlamenter sistemin yerine farklı ve alternatif hükümet modellerinin uygulanabilirliği özellikle 2007 yılında yaşanan 367 krizi ile birlikte tekrar gündeme gelmiştir. 2016 yılının sonlarında Adalet ve Kalkınma Partisi ile Milliyetçi Hareket Partisi'nin anayasa değişikliği konusunda özelde de Cumhurbaşkanlığı hükümet Sistemi üzerinde anlaşması ve akabinde TBMM'den 18 maddelik anayasa değişikliğinin kabul edilmesi sonucu; 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandumda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi oylanmış ve kabul edilmiştir. 24 Haziran 2018 tarihindeki cumhurbaşkanlığı seçimi ile birlikte sistem uygulamaya başlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde öncelenen sistem değişikliğinden sonra, çeşitli amaçlarla politika kurulları ve ofisler kurulmuştur. Böylece siyasetin ve yönetimin merkezine cumhurbaşkanlığı alınarak kamu politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve değerlendirilmesinde cumhurbaşkanlığının etkinliği ve rolü artırılmıştır. Bu bağlamda çalışmanın amacı ortaya çıkan politika

\*  Doç. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, E-posta: eorselli@konya.edu.tr

\*\*  Öğr. Gör., Düzce Üniversitesi Akçakoca Meslek Yüksekokulu, E-posta: veyselbabahanoglu@duzce.edu.tr

\*\*\*  Öğr. Gör., Necmettin Erbakan Üniversitesi Meram Meslek Yüksekokulu, E-posta: zbilici@hotmail.com

kurulları ve ofislerin kamu politikalarında yeni bir aktör olarak etkinliklerini, etkilerini ve rollerini incelemek olarak belirlenmiştir. Çalışma nitel bir yöntemle oluşturulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Başkan, Kamu Politikası, Politika Kurulları.

## **NEW ACTORS IN PUBLIC POLICIES: PRESIDENTIAL POLICY BOARDS AND OFFICES**

### **ABSTRACT**

When the political history of Turkey is examined, it is seen that different governmental systems have been applied. During its long parliamentary government model experience, Turkey had failed to establish political stability because of its fractured political landscape. It is true that there were debates on how to establish a more democratic and stable political landscape in a quick way. During those debates, there were talks which were about executive-presidential government system were suitable to country or not. In Turkish political history, there had been many unstable and short-lived coalition governments which created some chronic problems in political and administrative system of the country under the parliamentary system. In order to overcome these problems, especially after the “crisis of 367” in 2007, the arguments about the implementation of a different and alternative government system have become the very first topics of the agenda of the country. At the ends of 2016, the Justice and Development Party and the Nationalist Movement Party signed an agreement on the constitutional amendment, in particular the Presidential Government System; The Presidential Government System was voted and accepted in the referendum on 16 April 2017. The system was started to be implemented with the presidential election on 24 June 2018. After the system change that firstly aimed in the presidential government system, policy boards and offices were established for various purposes. Thus, the role of the presidency in the determination, implementation and evaluation of public policies has been increased by taking presidency to the center of politics and management. In this context, the aim of the study is to examine the activities, impacts and roles of policy boards and offices as a new actor in public policies. Qualitative approach is used.

### **STRUCTURED ABSTRACT**

Public policies can be expressed depending on the administrative style of the countries for the solution of the problems arising from the public through various environmental factors and actors as the practices which are turned up in the form of a series of planned and purposeful actions or inaction. Vis a vis ensuring a sound communication between the state and the society will have a direct impact on the policy-making process. That is why in order to ensure communication between the state and the society and to implement public policies; various instruments have been developed from constitutions. To put these instruments into

use many formal and informal actors play a direct or indirect role. All in all, in terms of the political formation process, the most powerful actors in determination and implementation of public policies, which will be implemented in line with the social demands, will undoubtedly be the powers that constitute the state. In this context, it is of great importance that these powers act in a coordinated and simultaneous way in the process of creation and implementation of public policies in order to reach the intended objective.

Examining the recent political history of our model of parliamentary experience with a fragmented political scene in Turkey has not been satisfactory. In consideration of the applicability of the presidential system, which began in the 1970s, has been on the top of the agenda from time to time, but without a success. Considering every 10-15 years with a coup by Turkey's presidential election experience, it is observed that the entire elections as problematic. The 367 Crisis experienced in 2007 as a result of all those problematic elections processes were dragged into a completely different course and the process has changed in a different direction with the amendment made to the constitution. With the adoption of the constitutional amendments with the referendum, the President now elected by direct election.

After the direct election of the President in 2014, the presidential system as well as semi-presidential system began to be discussed in both academic and political circles. The wicked coup attempt on July 15, 2016 was a milestone in this regard and in late 2016 the Justice and Development Party and the Nationalist Movement Party agreed on the constitutional amendment and in particular on the Presidential Government System. And following the adoption of the 18-point constitutional amendment in the Turkish Grand National Assembly, The Presidential Government System was voted and accepted in the referendum on 16 April 2017.

The Presidential Government System came into force with the presidential election of 24 June 2018. After the system change in the presidential government system, policy boards and offices were established for various purposes. As a consequence the role of the presidency in the determination, implementation and evaluation of public policies has been increased by taking presidency to the center of politics and administration. This situation put forward a new public management approach in line with the aims of the presidential government system and the public policy processes that were suppressed by bureaucratic dominance have been moved to an efficient and rational framework.

The Boards assist as the executive power in the countries governed by the presidential system, boards are merely one example as the instruments that are used to develop the capacity of public policy and implement public policy. These boards generally take the form of advisory services in country practices, act as subservient. These boards can be created in different names or formats in different countries. In the United States, for example, these boards may be permanent or temporary and may be composed of secretaries or bureaucrats, as well as more civilian shareholders, in particular the sector representatives they are involved in. Advisory boards play a role in the policies related to their areas of expertise and are responsible for providing unbiased information and advice. Such committees, which are planned to be formed in different

sectors or policy issues, ensure the participation of relevant shareholders in the process of public policy development. These boards allow cooperation and coordination between institutions and sectors in the solution of multidimensional problems.

A new organization model has been adopted in the Presidential Government System. In this model, policy boards and offices subject to the Presidency were established. The Presidential Policy Boards, which are evaluated as a new form of organization in the Presidential Government System, were established in the form of 9 different councils in order to produce economic, social and cultural policies within the presidential organization structure with the Presidential Decree No. 1 published in the Official Gazette dated July 10, 2018 and numbered 30474. These boards carry out their duties and activities directly under president. The boards consist of at least of 3 members and are appointed by the President of the Republic of Turkey. The president appoints one of the members as deputy chairman. As can be concluded from the name of the policy boards, it can be stated that they have been established for effective policies in the areas where they are employed and that the policies they have produced have been established to follow the implementation process. 76 members were appointed to the Presidency Policy Boards' memberships by a resolution published in the Official Gazette no 30560 dated 9 October 2018. The established policy boards are shown in the graphic below.

Presidency Government System policy boards are the presidential offices created next to them. These offices are under the presidency with a special budget, public legal entity, administrative and financial autonomy. The number of offices that are expected to undertake a critical function in the development of projects that will form the basis of public policies to be produced in the new system is determined as 4. In accordance with the related legislation, the highest officer is the head of the office and the main service units of the offices are composed of the advisory and auxiliary service units. The Digital Transformation Office Coordinates e-government transformation and development of projects that will provide cyber security and information security with the development of national technology, Finance Office to keep track of Istanbul Finance Center project, reporting its position in Turkey's financial markets; Turkey's Human Resources Office to take an inventory of human resources, to prepare projects to be implemented career management etc. in public management models, developing projects to increase the merit and competence in public employment, The Investment Office is mainly assigned to work to improve the investment environment. Turkey Investment Support and Promotion Agency which was established before was converted into the Investment Office. With the transformation of the government system in Turkey the study aims to examine the new and powerful executive power structure, to evaluate newly created boards policies and offices policies and to evaluate their activities, impacts and roles.

In this context to begin with a conceptual analysis of public policies and actors was made and then how the executive power was shaped in the presidential government system was discussed. Finally, the structure of presidential policy boards and offices as public policy actors has been discussed.

**Keywords:** Presidential Government System, President, Public Policy, Policy Boards.

## 1. Giriş

Kamu politikaları ülkelerin yönetim şekline bağlı olarak çeşitli çevresel faktörler ve aktörler aracılığıyla toplum nezdinde ortaya çıkan ihtiyaçlar ile sorunların çözümü için planlı ve amaçlı eylem ya da eylemsizlikler dizisi biçiminde ortaya konulan uygulamalar olarak ifade edilebilir. Bu yönüyle devlet ile toplum arasında sağlıklı bir iletişimin sağlanması, politika yapım sürecine doğrudan etki edecektir. Nitekim toplum ile devlet arasındaki iletişimin sağlanması ve kamu politikalarının uygulanabilmesi için gücünü anayasalardan alan çeşitli enstrümanlar geliştirilmiştir. Bu enstrümanların kullanımında resmi ve gayri resmi birçok aktör ya doğrudan ya da dolaylı bir biçimde rol oynamaktadır. Ancak siyasa yapım süreci açısından değerlendirildiğinde toplumsal talepler doğrultusunda uygulamaya konulacak olan kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında en güçlü aktörler şüphesiz devleti oluşturan erkler olacaktır. Bu bağlamda kamu politikalarının hedeflenen amaca ulaşması için oluşturulma ve uygulanma sürecinde bu erklerin koordineli ve eş anlı hareket etmeleri büyük önem taşımaktadır.

Yakın siyasi tarihimiz dikkate alındığında parlamenter hükümet modeli tecrübesi bulunan Türkiye'nin parçalanmış bir siyasi tablo ile istikrarı yakalaması pek de mümkün olmamıştır. 1970'li yıllarda başlayan başkanlık sisteminin uygulanabilirliği tartışmaları zaman zaman gündemin ilk sıralarına çıksa da inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. Ortalama her 10-15 yıla bir darbenin düştüğü Türkiye'nin cumhurbaşkanı seçim tecrübesi değerlendirildiğinde, seçimlerin tamamının problemlili olduğu görülmektedir. En son 2007 yılında yaşanan 367 Krizi ile bütün bu sıkıntılı seçim süreçleri bambaşka bir mecraya sürüklenmiş, sonuçta anayasada yapılan değişikliklerle süreç farklı bir yöne doğru evrilmiştir. Anayasa değişikliklerinin referandumla birlikte kabul edilmesiyle, Cumhurbaşkanının artık halk tarafından seçilmesinin önü açılmıştır (Kutlu, Örselli ve Kahraman, 2018, 57).

2014 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi sonrası hükümet sisteminin yarı başkanlık veya başkanlık sistemine doğru kaydığı hem akademik hem de siyasi çevrelerde tartışılmaya başlanmıştır. 15 Temmuz 2016'da gerçekleştirilmek istenen menfur darbe girişimi bu konuda bir milat olmuş ve 2016 yılının sonlarında Adalet ve Kalkınma Partisi ile Milliyetçi Hareket Partisi'nin anayasa değişikliği konusunda ve özelde de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi üzerinde anlaşması ve akabinde TBMM'de 18 maddelik anayasa değişikliğinin kabul edilmesi sonucu; 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandumda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi oylanmış ve kabul edilmiştir.

24 Haziran 2018 tarihindeki cumhurbaşkanlığı seçimi ile birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlüğe girmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde öncelenen sistem değişikliğinden sonra, çeşitli amaçlarla politika kurulları ve ofisler kurulmuştur. Böylece siyasetin ve yönetimin merkezine cumhurbaşkanlığı alınarak kamu politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve değerlendirilmesinde cumhurbaşkanlığının etkinliği ve rolü artırılmıştır. Bu durum ise cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin hedeflediği amaçlara uygun yeni bir kamu yönetimi anlayışını ortaya koymakta ve bürokratik vesayet ile baskılanan kamu politikaları süreçleri etkin, verimli ve rasyonel bir çerçeveye taşınmıştır.

Çalışmanın amacı Türkiye'de hükümet sistemi değişikliği ile birlikte kamu politikalarını belirlemede ve uygulamada en önemli aktörlerden biri olan yürütme erkinin yeni yapısını incelemek, ortaya çıkan politika kurulları ve ofislerin kamu politikalarında yeni bir aktör olarak etkinliklerini, etkilerini ve rollerini değerlendirmektir. Bu bağlamda çalışmada öncelikle kamu politikaları ve aktörlerinin kavramsal bir analizi yapılmış olup daha sonra cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme erkinin nasıl şekillendiği ele alınmıştır. Son olarak kamu politikası aktörü olarak

cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofislerinin yapısı ele alınmıştır. Çalışma nitel bir yöntemle oluşturulmuştur.

## 2. Kamu Politikası ve Aktörler

Uluslararası yazında kamu politikası konusunda oldukça zengin bir literatür bulunmasına karşın, Türkiye’de kamu politikası çalışmalarının oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Bununla birlikte son yıllarda ülkemizde de kamu politikası konusunda ciddi çalışmalar yapıldığı görülmektedir. *Hükümetlerin herhangi bir konu hakkında bir şeyler yapması veya yapmaması* şeklinde tanımlanabilen kamu politikası, birçok faktörün ve aktörün etkisiyle oluşturulmakta ve şekillenmektedir. Ayrıca kamu politikaları uzun bir sürece yayılmış bir dizi politika olup; hükümetler tarafından geliştirilerek uygulanan faaliyetlerdir (Babahanoğlu ve Örselli, 2016, 15).

Yasal süreçler sonunda göreve gelen hükümetlerin asli görevleri halkın arzu ve isteklerini yerine getirmek, sorunları çözmek, toplumsal huzuru ve dengeyi sağlayarak çatışmacı ortamları uzlaşa ile sonlandırmaktır. Bunu gerçekleştirebilmek ise meşru yollarla siyasal iktidarı elinde bulunduran hükümetlerin oluşturacağı kamu politikaları ile mümkündür. Bu bağlamda resmi ve gayri resmi birçok aktörün kamu politikası oluşumuna müdahil olmak istemesi, kamu politikalarının arka planında birtakım toplumsal sorunlara çözüm üretme ve vatandaşların ihtiyaçlarına, isteklerine bir farkındalık düzeyi içerisinde karşılık verebilme isteği yatmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013, 17).

Kamu yönetimi literatüründe “*kamu politikası*” kavramının çok farklı şekillerde ve farklı bakış açılarıyla ele alındığı ve tanımlandığı görülmektedir. Bu bağlamda üzerinde uzlaşılan genel kabul görmüş bir tanımdan bahsetmek oldukça zordur. Dye kamu politikalarını “*siyasal iktidarın (devletin) yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği her türlü şey*” olarak tanımlamaktadır (Dye, 1992, 2). Anderson ise “*hükümetlerin ne olursa olsun yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri şey*” şeklinde bir tanımlamanın yeterli olduğunu belirtmekle beraber, kamu politikasının sistematik bir analizini yapabilmek için bu tanımlamanın yeterli olmadığını; bu nedenle de daha kesin bir tanımlamanın gerekliliğinden bahsetmektedir. Bu yüzden kamu politikası kavramını “*devlet organları ve kamu görevlileri tarafından geliştirilen, belli bir konu veya problem ile ilgili olarak aktör veya aktörler tarafından izlenen amaçlı eylemler ya da eylemsizlikler dizisi*” şeklinde açıklamaktadır (Anderson, 2010, 6-7).

Kamu politikaları bireyler, kurumlar, toplumlar içerisinde ya da bu birimler arasındaki ilişkilerin bir ürünü olarak ortaya çıksın; nihayetinde bir sürecin sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bu sürecin başlangıcından son evresine kadar birçok aktör farklı şekillerde bu sürece müdahil olmaktadır. Bu aktörlerden bazıları kamu politikası yapım sürecinde etkin rol alırken bazıları ise bu politikaları etkileme ve uygulama noktasında sürece dâhil olmaktadır (Eren ve Kahraman, 2018, 76). Bir başka ifadeyle bazı aktörler uygulanacak olan politikaya dair bir tercih yapma yetkisine sahip olurken bazı aktörler ise sadece statülerine göre bu tercihleri etkileyebilmektedir. Yani kamu politikası sürecine müdahil olan bir kısım aktörler devlet olarak ifade edilen siyasal yapının içerisinde yer alırken, diğer bir kısım aktörler ise siyasi partiler, vatandaşlar, medya, sivil toplum örgütleri, düşünce kuruluşları gibi devlet dışı yapılar içerisinde yer almaktadır. Bunun yanı sıra uluslararası örgütler de kamu politikası sürecine müdahil olabileme gücüne sahip olduklarından üçüncü bir aktör olarak kabul edilmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013, 19). Bu kapsamda yasama, yürütme ve yargı resmi aktörler olarak kabul görürken, siyasi partiler, vatandaşlar, medya, sivil toplum örgütleri, düşünce kuruluşları gibi yapılar gayri resmi aktörler olarak kabul görmektedir. Ayrıca AB, IMF, NATO gibi yapılar ise uluslararası aktörler olarak kabul edilmektedir. Çalışmanın kapsamı bakımından bu aktörlerin tamamını incelemek yerine ilgili aktör olan yürütme aktörüne değinilecektir.

Yürütme yetkisini elinde bulunduran güç, sosyal, ekonomik ve kültürel alanların her birinde birçok kamu politikası oluşturulması ve bu politikaların hem doğrudan uygulayıcısı hem de sevk ve idare edicisi konumundadır (Dilaveroğlu, 2017, 44). Bu yönüyle yürütme erkini elinde bulunduran gücün diğer erklerle de nüfuz ettiğini, hatta yürütme gücünü elinde bulunduran kişinin ülkenin ve milletin

gerek ulusal gerekse de uluslararası arenada temsilcisi olarak kabul görmektedir. Bu güç politikaların belirlenmesi, uygulanması ve toplum tarafından kabul görmesi gibi durumlarda kamu politikası sürecine nüfuz etmektedir (Akdoğan, 2011, 94-95).

Ülkelerin yönetim biçimlerine göre yürütme düalist ya da tekçi biçimde oluşturulmuş olabilir. Yürütme yetkisi parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından birlikte kullanılırken, Başkanlık Sistemine sahip ülkelerde görüldüğü gibi halk tarafından seçilmiş olan bir başkan tarafından kullanılmaktadır.

16 Nisan 2017 referandumuyla Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmiş, bakanlar kurulu ise kaldırılmıştır. Bu yönüyle Türkiye’de yürütme erki Anayasaya göre cumhurbaşkanlığında toplanarak tekçi yürütmeye dönüşmüştür (Eryılmaz, 2017, 135). Artık cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçildiğinden ve yürütme gücünü tek başına kullanacağından koalisyon hükümetleri söz konusu olmayacaktır. Düalist yürütmeden kaynaklı ortaya çıkan siyasal krizlere de böylece son verilmiştir. Değişen siyaset ve kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde sistemin merkezine oturtulan cumhurbaşkanı kamu politikası süreçlerinin gündeminin belirlenmesi, oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesinde başrol oynayan bir aktör haline gelmiştir.

Parlamenter sistemde yer alan Başbakanlık Kurumu tamamen ortadan kalkarken, bakanlıklar ise cumhurbaşkanına kamu politikalarının oluşturulmasında yardımcı olan bir organa dönüştürülmüştür. Bu yönüyle bu iki kurum önceki dönemde kamu politikalarının formüle edilmesi ve uygulanmasındaki etkinliklerini kaybetmektedir. Yeni sistemde bakanlıklar belirlenen politikaların yürütülmesine odaklanan icrai birimlere dönüşmektedir. Yeni sistemin ilk bakanların büyük ölçüde dışarıdan teknik uzmanlığa göre atanması usulü benimsenmesi “ıcracı bakanlık modeli”ni ortaya çıkarmıştır. Elbette sağlık, eğitim, tarım, güvenlik ve dış politika gibi alanlarda üretilecek kamu politikalarının formüle edilmesi, başarılarının izlenmesi, politika sonuçlarının analiz edilmesi ve yeni politika önerilerinin geliştirilmesi için Cumhurbaşkanlığının kurumsal olarak yeniden yapılandırılması ve bu süreçleri destekleyici yeni birimlerin oluşturulması gerekmektedir (Köseoğlu, 2017). Bu bağlamda oluşturulan politika kuralları ve ofisleri atılan önemli bir adım olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kamu politikası yapım sürecinde oluşan bir diğer yenilik ise cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Parlamenter sistemde bakanlar kurulunun uhdesinde bulunan kararname çıkarma yetkisi yeni sistem ile cumhurbaşkanına devredilmiştir. Böylelikle hem hızlı karar alma ve uygulama mekanizması oluşturulmuş hem de yürütmenin kamu politikası oluşturma ve uygulamasında yasamanın etkisi ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca yürütmeyi oluşturan birimlerden bakanların ve cumhurbaşkanı yardımcılarının, üst düzey bürokratların yürütmenin başı olan cumhurbaşkanı tarafından atanması, bakanlıkların ve kamu tüzel kişiliklerinin cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile oluşturulabilir olması daha bütüncül bir yürütmeyi meydana getirmiş olup kamu politikalarında etkinliği ve bütüncülüğü sağlamış bulunmaktadır (Eren ve Kahraman, 2018, 82).

### **3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Giden Süreç ve Yürütme Erkinin Yeni Yapısı**

Siyasal sistemlerin yapısını oluşturan hükümet sistemleri bugün siyasal sistemlerin en çok tartışılan konularından biri olmakla birlikte, hangi hükümet sistemi uygulanırsa daha başarılı olur sorusu hep gündemde olmuştur. Türkiye’nin de uzun bir süre parlamenter sistemle yönetildiği dikkate alındığında, birçok ülkede parlamenter sistem zaman zaman tıkanmakta ve sorunlara çözüm üretmediği görülmektedir. Parlamenterizmin rejim tıkanıklıkları ve hükümet bunalımları karşısında istenilen düzeyde çözüm üretmeyişi ve bir nevi çaresiz kalması durumu ülkeleri, siyasal sistem değişikliğine ve beraberinde birtakım tartışmalara itmektedir. Bu durum karşısında ülkeler yarı başkanlık ya da başkanlık sistemlerini bir tür çıkış noktası olarak düşünmektedir (Ay Deniz, 2006, 133).

Ülkelerin hâlihazırda uygulanan siyasal sistemlerini değiştirme arzuları ve tartışmaları ile birlikte yeni bir sistem değişikliğine giden süreç o ülkenin siyasi krizleriyle doğrudan bağlantılıdır. Bu

kapsamda açıkçası hiçbir ülke siyasal sistemde aksamalar, krizler söz konusu değil iken sistem değişikliğine gitmesi pek görülen bir durum değildir. Bu yönüyle ülkeler siyasal sosyolojisi ve tarihsel tecrübeleriyle demokrasinin gelişimini mümkün kılmıyor ya da siyasal istikrarı sağlayamıyor ise hararetle bir sistem değişikliği tartışmaları sürecine girmeleri muhtemeldir. Özellikle mevcut kanunlar ve anayasa değişiklikleri ile sorunlar çözüm bulmuyorsa, halkın siyasi partilere ve siyasal hayata olan inancında çatlardamalar başlamışsa bu sistem değişikliği tartışmaları daha da hız kazanarak artması söz konusu olmaktadır (Miş ve Duran, 2017, 18).

Türkiye’de parlamenter sisteme yönelik yapılan eleştirilerden en önemlisi sürekli erken seçim kararlarıyla değişen hükümetler ve bundan dolayı ortaya çıkan siyasal istikrarsızlıklardır. Bu durumun en önemli nedeni ise yürütmenin zayıflığı gösterilmektedir. Klasik parlamenter sistemlerde çok partili hayatın varlığı siyasal istikrarsızlıklara neden olmaktadır. Türkiye’de 1982 Anayasası ile bu durumu çözmek adına bir takım girişimler yapılsa da, Batılı demokrasilerin aksine yürütmenin sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanının yetkileri sorumlu kanat olan Başbakan ve Bakanlar Kurulu karşısında arttırılsa da sorun çözülememiştir (Ay Deniz, 2006, 146).

Türkiye’de sistem değişikliği tartışmalarını 1970’li yıllara kadar götürmek mümkündür. Sağ partiler ve aktörler tarafından defalarca dile getirilen bu anayasal dönüşüm talebinin odağında sürekli tekrarlanan erken seçimler, zayıf koalisyon hükümetleri ve parlamenter sistemdeki vesayetçi yapılar yer almıştır. Özellikle sağ partiler ve aktörler tarafından bürokratik vesayete son vermek, hızlı ve etkin bir karar mekanizması oluşturmak, ekonomik ve siyasal istikrarı sağlamak, milli iradenin yönetime yansımaları kuvvetlendirmek, yönetimde çift başlılığa son vermek, siyasal demokrasi kültürünün gelişmesini ve yaygınlaşmasını sağlamak gibi bir takım amaçlarla yıllarca sistem değişikliği tartışmaları dile getirilmiştir (Gülener ve Miş, 2017a, 7).

Bu hususta özellikle Milli Görüşün siyasal partileri olarak kabul edilen Milli Nizam ve Milli Selamet Partileri ile Milliyetçi Hareket Partisi siyasal sistemin başkanlık sistemine dönüştürülmesini arzulamış ve Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gerekliliğini dile getirmişlerdir. Yine bu süreçte Adalet Partisi ve Lideri Süleyman Demirel ile 12 Eylül Darbesi sonrasında Turgut Özal tarafından, bu anayasal dönüşümün muhakkak yapılması gerekliliğini seslendirilmiştir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, başkanlık sisteminin kaçınılmaz bir zorunluluk olduğu hususu sıklıkla dile getirilmiştir (Arslan ve Arslan, 2018, 1220).

1980 yılı Mart ayında, Tercüman Gazetesi’nin düzenlediği Anayasa Semineri’nde başkanlık sisteminin uygulanabilirliği tartışılmaya açılmıştır. Bunun yanında Yeni Forum Dergisi’nin önerdiği Anayasa Projesi’nde de sistem tartışmaları gündeme getirilmiştir. Tartışmalarda, yarı başkanlık sistemine geçişi veya mevcut sistem içinde cumhurbaşkanının yetkilerini artırmayı savunanlar olmuştur. Bu tartışmalar 1982 Anayasası’nın hazırlanması esnasında da gündeme getirilmiş; ancak başkanlık sistemine geçişe ilişkin devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve geniş anayasal yetkilerle donatılmasına ilişkin öneriler diktatörlük tehlikesine yol açabileceği gerekçesiyle reddedilmiştir (İzci ve Sarıtürk, 2017, 524).

2000’li yıllara kadar süren vesayetçi yapının halkın iradesinin hükümet olsa dahi iktidar olmaması için çaba harcaması, milletin hassasiyetlerinden uzak bir yönetim tarzı, dayatmayla kurulan koalisyon hükümetleri, vesayet makamlarının değişik ortakları aracılığıyla sürekli çıkarılan siyasal ve ekonomik krizler ve benzeri durumlar klasik parlamenter sistemde yaşanan başlıca sorunlar olarak Türkiye’de kendini uzun yıllar göstermiştir (Karatepe vd., 2017, 12-14).

2007 yılında Cumhurbaşkanlığı seçimi sırasında yaşanan ve ortaya çıkan kriz ile birlikte cumhurbaşkanının seçilememesi (Akıncı, 2017: 5) üzerine erken seçime gidilmiş ve ardından anayasa değişikliği yapılarak; değişikliğin de halk oylamasında kabul edilmesi ile birlikte cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine karar verilmesi üzerine başkanlık- yarı başkanlık tartışmaları yeniden gündeme taşınmıştır (Arı, 2018, 95). Böylece ilk defa 2014 yılında parlamenter sistemde yürütmenin

sorumsuz kanadını oluşturan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olması, mevcut parlamenter sistemin sorgulanmasını beraberinde getirmiştir.

2014 yılı sonrası için Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile birlikte mevcut hükümet sisteminin parlamenter olma vasfını yitirip daha ziyade yarı-başkanlık sistemini andırır hale geldiği belirtilmektedir (Tosun ve Tosun, 1999: 101'den akt. Kılınç, 2015, 12). Cumhurbaşkanının seçimle belirlenmesi ve sahip olduğu yetkiler dikkate alındığında mevcut hükümet sisteminin parlamenter olduğunu söyleme imkânı kalmamış (Kılınç, 2015, 12); artık parlamentarizm olarak adlandırılmayacağı ve yarı başkanlık sistemine çok daha yakın olduğu rahatlıkla ifade edilebilir.

Ülkemizde hükümet sistemi tartışmaları uzun süredir tartışılmakla birlikte sistem değişikliği ile ilgili olarak Ocak 2017'ye kadar elle tutulur herhangi bir sonuç ortaya koyulamamıştır (Eren ve Akıncı, 2018, 46). 15 Temmuz 2016'da gerçekleştirilmek istenen menfur darbe girişimi bu konuda bir milat olmuş ve 2016 yılının sonlarında Adalet ve Kalkınma Partisi ile Milliyetçi Hareket Partisi'nin anayasa değişikliği konusunda özelde de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi üzerinde anlaşması ve akabinde TBMM'de 18 maddelik anayasa değişikliğinin kabul edilmesi sonucu; 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandumda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi oylanmış ve kabul edilmiştir (Örselli ve Bilici, 2018).

Bir hükümet sistemini karakterize eden temel argüman yürütme ile yasama organı arasında yer alan niteliksel ilişkinin kendisidir. Bu ilişki ise her iki erkin birbirileri üzerinde kullanabilecekleri yetki ve görevlerin çeşitliliğinde belirlenmektedir. Eğer bir erk diğerini etkileme noktasında güçlü yetki ve görevlere sahipse parlamenter sistemden, zayıf ise başkanlık sisteminden söz edilebilir. Bir başka ifadeyle kuvvetler ayrılığı ilkesi yumuşak bir biçimde uygulama alanı buluyorsa parlamentarizme yaklaşan bir sistem söz konusu iken, katı bir kuvvetler ayrılığı ilkesi uygulanıyorsa başkanlık sistemi söz konusu olacaktır. Mevcut cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ile yürütme erklerinde görev alacak kişilerin her iki erkte de aynı anda görev alamaması durumu sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir sonucudur. Bu yönüyle başkanlık ve yarı başkanlık hükümet sistemlerinin uygulandığı dünya örnekleri ile benzeşmeyen, daha çok Türkiye'ye özgü bir yönetim biçimi olarak oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, muhalefet ve iktidar arasındaki siyasal tartışmaların konusu olmaya devam etmektedir (Örselli ve Bayraktar, 2018, 1031).

Başkanlık sistemleri tek bir seçime dayanmayan, yürütme ve yasama erkleri güçlerini ayrı ayrı halktan aldıkları bir tür sistemdir. Yani başkanlık sistemleri parlamenter sistemlerden farklı olarak yürütme erki türevsel bir otoriteden ziyade seçimle gelen asli bir otoritedir. Bu yönüyle yürütme erki de tıpkı yasama erki gibi halkın tercihlerinin doğrudan bir yansımasıdır. Dolayısıyla başkanlık sistemlerinde sistemin doğası gereği halkın iradesinin daralması değil, aksine yürütmeyi de içine alacak şekilde genişlemesi söz konusudur. Bu kapsamda doğrudan halk tarafından seçilen bir başkan hem yürütme erki içerisinde yetkilendirilmiş bir otorite olarak kabul görmekte hem de yürüteceği tüm politikalardan sorumlu tutulabilmektedir (Alkan, 2018, 63-64).

24 Haziran 2018 seçimleriyle birlikte fiilen yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yasama ile yürütme arasında yaşanan siyasal krizleri çözeceği beklentisi oldukça yüksektir. Başkanlık sistemlerinde olduğu gibi sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir sonucu olarak artık mevcut sistemde yürütmede görev alacak olan bakanlar yasama organı dışından seçilmekte ya da yasama organı içerisinden seçilse dahi yasama organı ile olan bağları sona ermektedir. Doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının artan yetki ve görevleri bakımından meşruiyeti de güçlenmiş bulunmaktadır. Bu kapsamda güçlü bir yönetim ve siyasal krizlerin temel nedenlerinden biri olan koalisyonların son bulması söz konusu olacaktır.

Parlamenter sistemlerde yürütmenin sorumlu kanadı görevini üstlenen başbakan için herhangi bir süre sınırlaması söz konusu olmadığından uzun yıllar içinde buldukları siyasi partilerin başkanlığını yapabilmekte ve seçimlere girebilmekte ve tekrar seçimleri kazanırlarsa yürütmenin

sorumlu kanadının başı olarak da tekrar tekrar görev alabilmektedirler. Özellikle parti içi demokrasinin kısıtlı olduğu ve kadro değişiminin olanaksız olduğu parti sistemlerinde uzun yıllar görevde kalabilen liderler iktidar yarışının değişmez aktörü olmakta ve siyasi hayatta rol oynamaktadırlar. Buna karşılık başkanlık sistemlerinde yürütmenin başında görev alacak olan başkan (lider) süre kısıntısı ile karşı karşıya kaldığından ve bu durum anayasal bir zorunluluk olduğundan uzun yıllar süren liderlikler söz konusu olmamaktadır (Alkan, 2018, 65).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlar Kurulu kaldırıldığından dolayı yürütmenin bir tür kural koyma işlevi olan olağan veya olağanüstü dönemlerde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerden söz etmek artık mümkün değildir. Buna mukabil olarak yeni sistemde yürütmeye Anayasa Mahkemesinin denetleyeceği işlemler arasında da sayılan “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” (CBK) ile kural koyma imkânı tanınmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütmenin bir tür kural koyma işlevi olan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Gönenç, 2018, 3-4; Gülen ve Miş, 2017b, 63; Yıldırım, 2017a, 14-15):

- Cumhurbaşkanlığı kararnameleri her konuda değil, ancak “yürütme yetkisi”ne ilişkin konularda çıkarılabilecektir.
- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenecektir.
- Kamu tüzel kişilikleri kanunların yanı sıra artık cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile de kurulabilecektir.
- Sosyal ve ekonomik hak ve ödevler cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile “düzenlenebilir” ancak “sınırlanamaz”. Kişinin hak ve ödevlerinin ve siyasi hak ve ödevlerin ise, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi ve sınırlanması ise mümkün değildir.
- Anayasada “münhasıran” kanunla düzenlenmesi öngörülen ve kanunda açıkça düzenlenen konular cumhurbaşkanlığı kararnamelerine konu edilemez.
- Parlamento daha sonra cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenlediği konu ile ilgili bir kanun çıkarırsa cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.
- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun hükümleri çatışırsa, kanun hükmü uygulanır.
- Kanunda açıkça düzenlenen konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.

Her ne kadar yürütmeye cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kural koyma imkânı verilmiş olsa da Anayasanın 104. maddenin 17. fıkrasında yer alan “yürütme yetkisine ilişkin konular” sınırlaması cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna eş değer metinler olarak kabul edilemeyeceği sonucunu ortaya koymaktadır. Yürütmenin daha önce kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin ortadan kaldırılması ve kanun tasarısı hazırlayamayacak olması yasama ile yürütme arasındaki ayrımın güçlendirilmesine yönelik olduğu söylenebilir (Yıldırım, 2017a, 23).

Cumhurbaşkanı hükümet sistemi sonuç odaklı etkin bir yönetim yapısının sağlanması amacıyla devleti oluşturan temel erkler arasında denge ve denetim mekanizmalarına işlerlik kazandıran bir takım temel özellikleri de kendi içerisinde barındırmaktadır. Bu özellikleri şu şekilde sıralamak mümkündür (Eren ve Akıncı, 2017, 46-50; Bülbül, 2017, 24-27; Yıldırım, 2017b, 147-181; Gül, Kamalak ve Gül, 2017, 114):

- Yürütme erkinin başı olan cumhurbaşkanı doğrudan doğruya halk tarafından seçilecektir.
- Yürütmenin başı olarak ve devlet başkanı sıfatıyla cumhurbaşkanı yasama erkinden bağımsız bir şekilde kendi yardımcılarını, bakanları ve üst düzey bürokratları atayabilecektir.
- Cumhurbaşkanı siyasi parti üyesi olabileceği gibi aynı zamanda içinden geldiği siyasi partinin genel başkanlığı görevini de üstlenebilecektir.
- Yürütme erki tek başlı olarak dizayn edilmiş olup, yürütme erki görev ve yetki bakımından cumhurbaşkanlığı makamında toplanmıştır.

- Yürütme erki artık sorumsuz kanat olmaktan çıkarılmış, hem siyasi hem de cezai sorumluluk yüklenmiştir.
- Bütçe kanununu hazırlamak ve yasama erkine teklif etme yetkisi cumhurbaşkanlığına bırakılmıştır. Eğer bütçenin onaylanmaması söz konusu olursa bir önceki yılın bütçesi geçerliliğini koruyacaktır. Böylece sistemde yaşanabilecek olası krizlerin önüne geçilmesi hedeflenmiştir.
- Yasama faaliyetleri, yürütmeden bağımsız olarak 600 milletvekili ile güçlendirilmiş bir parlamento tarafından yapılacaktır.
- Yasama ve yürütme erklerinden her birisi (karşılıklı fesih) seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Eğer bu erklerinden herhangi biri seçimlerin yenilenmesi kararı verirse seçimler eş anlı olarak aynı gün yapılacaktır.

#### 4. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri

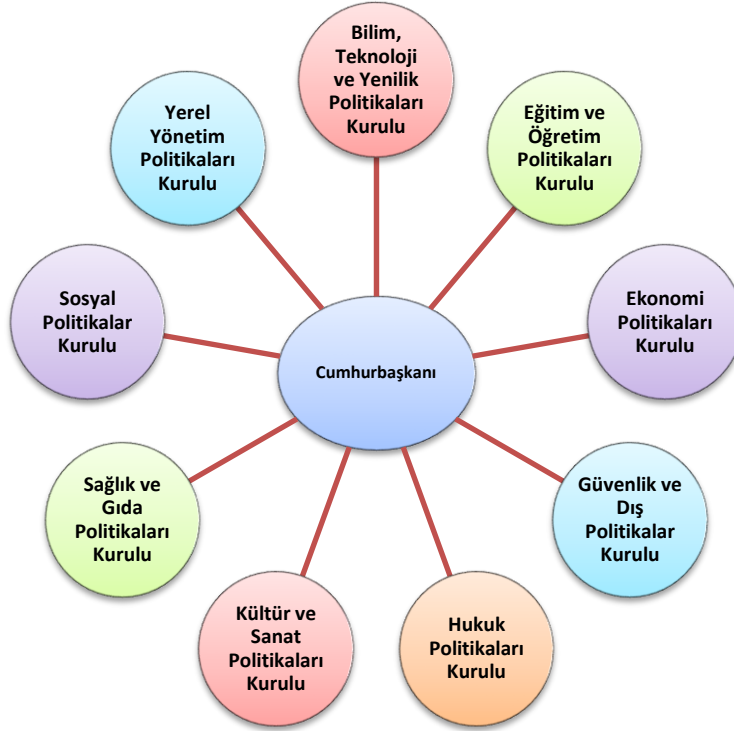
Cumhurbaşkanlığı teşkilatı siyasi ve idari nitelikli çeşitli işleri yerine getiren birçok birimi bünyesinde barındıracak şekilde düzenlenmiştir. Bu teşkilat kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında cumhurbaşkanına yardımcı olmaktan, cumhurbaşkanının günlük programının düzenlenmesi ile basın ve halkla ilişkilerinin yürütülmesine kadar çok çeşitli görevleri yerine getirmesi söz konusudur. Bir başka ifade ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde “kurmay birimler” ile kurumsal ve idari işleri yürüten “yardımcı birimler” yer almaktadır. Cumhurbaşkanının kamu politikası oluşturma ve uygulama kapasitesinin geliştirilmesi açısından kurmay birimler önem arz etmektedir. Yeni yönetim modelinde kurmay birimler olarak cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve cumhurbaşkanlığı ofislerinin ön plana çıktığı görülmektedir. Bu nedenle bu yapıların daha detaylı incelenmesi, yeni sistemin anlaşılması açısından büyük önem taşımaktadır (Sobacı vd., 2018, 2).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yürütmenin yapısında bir paradigma değişimini ve bu bağlamda bir bürokratik reformu zorunlu hale getirmektedir. Yürütme erki içerisinde cumhurbaşkanı, bakanlar ve üst düzey yürütme otoritelerinin yanı sıra belli konularda yasamaya karşı da sorumluluk taşıyan yeni birimler etkin ve esnek bir örgüt yapısına sahip olacak şekilde oluşturulmalıdır. Bu yönüyle başkanlık sistemlerinde klasik bakanlık yapılanmalarının yanı sıra bu bağlamda birçok bağımsız ya da yarı resmi oluşumlar görülmektedir. Bu oluşumlar genellikle “*istihbarat, çevre, iletişim, olağanüstü yönetim, merkez bankası, ulusal ticaret, hazine malları, uzay, devlet arşivleri, çalışma ilişkileri ve sosyal güvenlik, personel yönetimi, bilim, borsa, kobiler, dış yardım, posta hizmetleri, yerel kalkınma*” gibi çok sayıda alanda doğrudan başkanlığına bağlı oluşturulmaktadır. Bu birimler ülkenin gelişmişlik düzeyi ve politika öncelikleri dikkate alınarak farklı alanlarda kurulabilmekte ve alanın gerektirdiği esnek bir örgütlenme yapısına sahip olabilmektedir. Ancak bu bağımsız ve yarı resmi kuruluşlar ile cumhurbaşkanlığı ofisini birbirine karıştırmamak gerekmektedir (Alkan, 2018, 140-141).

Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde yürütme yetkisini kullanacak başkanın kamu politikası oluşturma ve uygulama kapasitesini geliştirmek açısından başvurulan enstrümanlardan bir diğeri kurullardır. Ülke uygulamalarında genellikle danışma ve tavsiye niteliğinde görevler üstlenen bu yapılar tam bir kurmay birim olarak hareket etmektedir. Bu kurullar ülke uygulamalarında farklı isimler veya formatlarda oluşturulabilmektedir. Örneğin ABD’de bu kurullar kalıcı veya geçici nitelikte olabilmekte ve sadece bakan veya bürokratlardan oluşabileceği gibi, ilgili olduğu sektör temsilcileri başta olmak üzere, daha sivil paydaşlardan da meydana gelebilmektedir. Danışma kurulları cumhurbaşkanına kendi uzmanlık alanlarıyla bağlantılı politikalarda rol almakta ve bağımsız bilgi sunma ve tavsiyede bulunma fonksiyonlarını gerçekleştirmektedirler. Farklı sektör veya politika konularında oluşturulması planlanan bu tür kurullar kamu politikalarının geliştirilmesi sürecine ilgili paydaşların katılmasını sağlamaktadır. Bu kurullar çok boyutlu sorunların çözümünde kurumlar ve sektörler arası iş birliği ve koordinasyona imkan vermektedir (Sobacı vd., 2018, 3).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yeni bir örgütlenme modeli benimsenmiştir. Bu modelde Cumhurbaşkanlığı teşkilatına bağlı politika kurulları ve ofisler oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet Sisteminde yeni bir örgütlenme biçimi şeklinde değerlendirilen Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları 10 Temmuz 2018 tarih ve 30474 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içinde ekonomik, sosyal ve kültürel politikalar üretmek amacıyla 9 farklı kurul şeklinde oluşturulmuştur. Bu kurullar ilgili mevzuat gereğince doğrudan doğruya cumhurbaşkanına bağlı olarak görev ve faaliyetlerini yürüteceklerdir. En az üç üyeden oluşturulması öngörülen kurul üyeliklerine Cumhurbaşkanı tarafından atama yapılmakta ve Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini başkanvekili olarak belirlemektedir. Esas olarak politika kurullarının adından da anlaşılacağı üzere görevli buldukları alanlarda etkin politika üretmeleri ve üretilen politikaların uygulama sürecini izleyerek gerekli adımları atmak üzere kurulmuş oldukları belirtilebilir (Turan, 2018, 63). Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları üyeliklerine 9 Ekim 2018 tarih ve 30560 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan kararla 76 üye atanmıştır. Kurulan politika kurulları aşağıda grafik halinde gösterilmektedir.

**Grafik 1. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları**



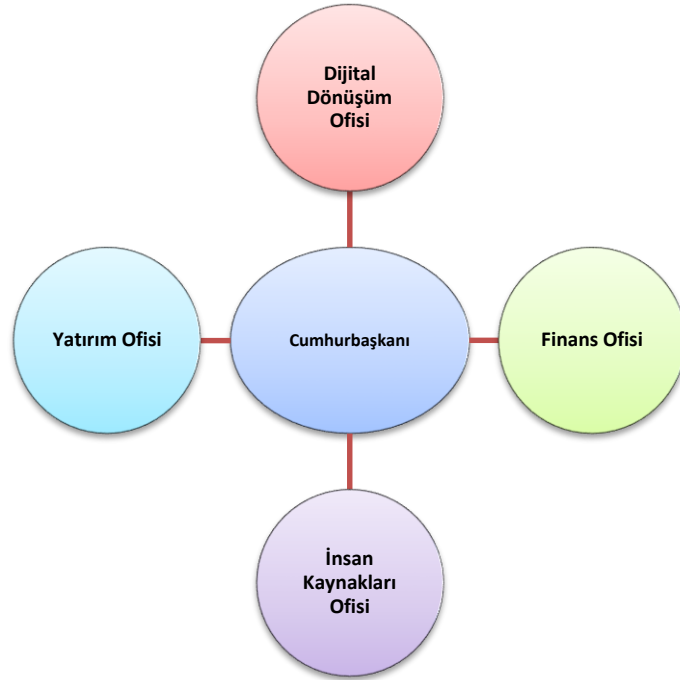
Kurulların genel görev ve yetkileri ise 1 nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

- Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek,
- Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak,
- Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek,
- Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek,

- Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak,
- Cumhurbaşkanlığı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak,
- Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak,
- Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak,
- Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.

Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde başkana bağlı olarak faaliyet gösteren teşkilat yapısı içerisinde yer alan en önemli yapılardan biri de ofislerdir. Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelere bakıldığında bu ofisler genellikle kendi politika uzmanlık alanlarında faaliyet yürütmektedirler. Bu kapsamda özellikle ofisler kamu politikalarının oluşturulması için gerekli verileri toplamak, bilgi akışını sağlamak, saha bilgisinin üretimini gerçekleştirmek ve bunlara bağlı olarak uygun kamu politikası alternatiflerini ortaya koyarak politika ve karar taslakları oluşturup başkana raporlamak gibi görevleri bulunmaktadır. Ülke uygulamalarında bazen ofislere uygulamayı koordine etme ve değerlendirme görevleri de verilebilmektedir. Dolayısıyla ofisler başkanın kamu politikası oluşturma ve uygulama kapasitesinin geliştirilmesinde rol alan en önemli yapılar arasındadır. Bu doğrultuda başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde bu tarz birimlerin varlığı söz konusudur (Sobacı vd., 2018, 2-3).

**Grafik 1. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri**



Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde politika kurullarının yanında oluşturulan cumhurbaşkanlığı ofisleridir. Bu ofisler cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde yer almaktadır. Yeni sistemde üretilecek olan kamu politikalarına temel teşkil edecek olan projelerin geliştirilmesinde kritik

bir fonksiyon üstlenmesi beklenen ofislerin sayısı 4 olarak belirlenmiştir. İlgili mevzuat hükümleri çerçevesinde ofislerin en üst amiri Ofis Başkanı olup, ofislerin ana hizmet birimleri, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Dijital Dönüşüm Ofisine e-devlet dönüşümünü koordine etmek, milli teknolojinin geliştirilmesi ile siber güvenlik ve bilgi güvenliğini sağlayacak projeler geliştirilmesi görevi; Finans Ofisine İstanbul Finans Merkezi projesini takip etmek, Türkiye'nin finans piyasaları içindeki konumunu raporlamak; İnsan Kaynakları Ofisine Türkiye'nin insan kaynakları envanterini çıkarmak, kamuda kariyer yönetimi vd. yönetim modellerini hayata geçirecek projeler hazırlamak, kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için projeler geliştirmek; Yatırım Ofisi ise esas olarak yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yapmakla görevlendirilmiştir. Daha önce kurulmuş olan Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtma Ajansı Yatırım Ofisine dönüştürülmüştür (Turan, 2018, 74).

### 5. Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye'de Özal ve Demirel tarafından dile getirilen başkanlık sisteminin uygulanabilirliği zaman zaman gündemin üst sıralarında yerini almış, akademik çevrelerde ve siyasi çevrede oldukça tartışılan bir konu olmuştur. Ancak tartışmaların sağlıklı bir şekilde yapılamaması, ilkelerden ziyade şahısların gözetilmesi ve konunun parlamento gündemine taşın(a)maması nedeniyle herhangi bir anayasal ya da yasal değişiklik girişimi yapılmadan, konunun unutulmasına neden olmuştur. 2000'li yılların başında tekrar gündeme gelen başkanlık sisteminin uygulanabilirliği 2007 yılında yaşanan 367 krizi sonrasında yapılan referandumda cumhurbaşkanının halk tarafından seçilebilmesinin kabul edilmesi sonucu, mevcut hükümet sisteminin parlamenter sistemden başkanlık, yarı-başkanlık sistemine doğru kaydığı bir sisteme evrilmiştir.

24 Haziran 2018 tarihindeki cumhurbaşkanlığı seçimi ile birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulamaya başlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde öncelenen sistem değişikliğinden sonra, çeşitli amaçlarla politika kurulları ve ofisler kurulmuştur. Böylece siyasetin ve yönetimin merkezine cumhurbaşkanlığı alınarak kamu politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve değerlendirilmesinde cumhurbaşkanlığının etkinliği ve rolü artırılmıştır. Bu durum ise cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin hedeflediği amaçlara uygun yeni bir kamu yönetimi anlayışını ortaya koymakta ve bürokratik vesayet ile baskılanan kamu politikaları süreçleri etkin, verimli ve rasyonel bir çerçeveye taşınmıştır.

Amerikan kamu politikası anlayışında önemli olan kamu politikasının belirlenmesi ve uygulanmasıdır. Bu kapsamda alanlarıyla ilgili araştırmalar yapan, yayınlar ve raporlar hazırlayan, çeşitli kamu politikası önerileri sunan aynı zamanda think tank kuruluşları olarak da adlandırılan kamu politikası araştırma örgütleri bulunmaktadır. Bu örgütler farklı alanlarda kamu politikalarını savunsalar da güvenilirlikleri ile tanınırlar. Gerektiğinde bu örgütlerin çalışma alanlarıyla ilgili uzman ekibi kongrede tanık sıfatıyla da dinlenmektedir. Türkiye'de yaşanan yapısal reform ile birlikte Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde de bu anlayışa benzer şekilde 10 Temmuz 2018'de yürürlüğe giren 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile politika kurulları ve ofisleri kurulmuştur. Kararname ile 9 Politika Kurulu'nun "bilim, teknoloji ve yönelik", "eğitim ve öğretim", "ekonomi", "güvenlik ve dış politika", "hukuk", "kültür ve sanat", "sağlık ve gıda", "sosyal politika" ve "yerel yönetim" alanlarında Cumhurbaşkanının alacağı kararlara ve oluşturacağı kamu politikalarına çeşitli öneriler geliştirmekle görevlendirilmiş bulunmaktadır. Bunun yanı sıra bu kurullar bakanlıkların uygulamalarını izlemek ve cumhurbaşkanına bu konuda raporlar sunmak gibi önemli bir görevi daha bulunmaktadır. Bu durum ise ilgili kurulların kamu politikalarını oluşturmada bakanlıklardan daha aktif olabileceğini ve teşkilat yapısı içinde bakanlıklardan daha önemli olacağı sonucunu doğurmakta, böylece yeni sistemin kamu politikalarının oluşturulmasında kurullar ve ofisler en önemli aktörlerinden biri durumuna gelmektedir. Kurullara atanan ilk isimlerin çoğunun eskiden cumhurbaşkanının danışmanı olması, içlerinde SADAT gibi danışmanlık şirketlerinin kurucusunun yer alması bu durumu destekler niteliktedir.

**KAYNAKÇA**

- Akdoğan, A. A. (2011). “Türkiye’de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, Ed. Filiz Kartal, 1. Basım, Ankara: TODAİE Yayınları, 75-98.
- Akıncı, B. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olası Demokratik ve Ekonomik Etkileri”, *Turkish Studies, International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, Volume 12/24, p. 1-16, DOI Number: <http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.12179> ISSN: 1308-2140, ANKARA-TURKEY.
- Alkan, H. (2018). *Kurumsalci Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Ankara: Liberte Yayınları.
- Anderson, J. E. (2010). *Public Policymaking*, Seventh Edition, Elm Street Publishing Services, Boston: Wadsworth.
- Arı, M. (2018). *Yeni Anayasa Tartışmaları ve Hükümet Sistemi Arayışları*, Politik Ekonomik Kuram, 2(1), 87-102.
- Arslan, D. A. ve Arslan, G. (2018). “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Temelinde Göçün Bireylerin Siyasi Tutum ve Davranışları Üzerindeki Etkisi: Mersin Örneği”, *Journal of Human Sciences*, 15(2), 1216-1248.
- Ay Deniz, Ş. (2006). “İngiltere ile Karşılaştırmalı Olarak Türkiye’de Parlamenter Sistemin İşleyişi ve Hükümet Sistemi Tartışmaları”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(3), 133-157.
- Babahanoğlu V. ve Örselli E. (2016). *Kamu Politikası Türkiye’de Uyuşturucu İle Mücadelede Uygulanan Politikalar ve Toplumsal Algı*, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Bülbül, K. (2017). *Etkin İstikrarlı Güçlü Bir Türkiye İçin Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, İstanbul: Tezkire Yayıncılık.
- Demirkaya, Y. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetiminde Yeni Aktörler: Sivil Toplum Örgütleri”, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetiminde Değişim*, Ed. Demirkaya, Y., İstanbul: Hiperyayın, 13-34.
- Dilaveroğlu, A. (2017). “Kamu Politika Sürecinin Politik Çevre Bağlamında Değerlendirilmesi”, *İşletme & Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 6(2), 37-51.
- Dye, T. R. (1992). *Understanding Public Policy*, Seventh Edition, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Eren, V. ve Akıncı B. (2018). “Yasama ve Yürütme İlişkileri Açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Başkanlık Sistemi’nin Karşılaştırılması”, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetiminde Değişim*, Ed. Demirkaya, Y., İstanbul: Hiperyayın, 35-70.
- Eren, V. ve Kahraman, Ö. F. (2018). “Kamu Politikası Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı ve Parlamenter Sistem Karşılaştırması: Aktörler, Süreçler ve Sonuçlar”, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetiminde Değişim*, Ed. Demirkaya, Y., İstanbul: Hiperyayın, 71-98.
- Eryılmaz, B. (2017). *Kamu Yönetimi*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Gönenç, M. L. (2018). “Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, TEPAV, <http://www.tepav.org.tr> (Erişim Tarihi: 06.10.2018).

- Gül, H., Kamalak İ. ve Gül S. S. (2017). “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi”, *Strategic Public Management Journal*, 3(Özel Sayı), 101-120.
- Gülener, S. ve Miş N. (2017a). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, İstanbul: SETA Analiz, Sayı 190.
- Gülener, S. ve Miş, N. (2017b). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Anayasal Tasarımı”, *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Ed. Miş N. ve Duran B., İstanbul: SETA Kitapları, 58-81.
- İzci, F. ve Sarıtürk, M. (2017). “Yeni Anayasa Değişikliği İle Getirilen Cumhurbaşkanlığı Sisteminin İdari Yapı ve İşleyiş Etkisi” *Proceedings Book of 2nd International Scientific Researches Congress on Humanities and Social Sciences (IBAD-2017)*, 517-532.
- Karatepe, Ş. vd. (2017). *Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Ankara: Memur-Sen Yayınları, No: 24,
- Kılınç, Z. A. (2015). “Başkanlık Sistemi ve Güçlü Tek Parti Hükümeti”, *International Journal of Political Studies*, 1(2), 12-24.
- Köseoğlu, Ö. (2017). “Kamu Politikalarında Yeni Aktörler ve Değişen Roller”, *Kriter Dergisi*, 2(13) <https://kriterdergi.com/siyaset/kamu-politikalarinda-yeni-aktorler-ve-degisen-roller>, (Erişim Tarihi: 12.11.2018).
- Kutlu, Ö., Örselli, E. ve Kahraman, S. (2018). “Üniversite Öğrencilerinin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Algısı: Konya Örneği”, *Gençlik Araştırmaları Dergisi*, 6(14), 55-74.
- Miş, N. ve Duran, B. (2017). “Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Ed. Miş N. ve Duran B., İstanbul: SETA Kitapları, 15-51.
- Örselli, E. ve Bayrakçı, E. (2018). “Vatandaşların Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Algısı: Konya Örneği”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11(59), 1023-1032.
- Örselli, E. ve Bilici, Z. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türkiye”, *1. Uluslararası Sosyal Bilimlerde Kritik Tartışmalar Kongresi*, 5-7 Ekim 2018, Seferihisar, İzmir.
- Sobacı, M. Z., Miş, N., Köseoğlu, Ö. (2018). *Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı*, SETA Perspektif, Sayı: 206.
- Tosun, G. E. ve Tosun, T. (1999). *Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı: Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Turan, M. (2018). “Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Social Sciences Research Journal*, 7(3), 42-91.
- Yıldırım, H. (2017b). *Parlamenter Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, İstanbul: Pozitif Yayınları.
- Yıldırım, T. (2017a). “Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23(2), 13-28.
- Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z. (2013). “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi Genel Bir Çerçeve”, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, (Der.) Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z., 1. Baskı, Ankara: Adres Yayınları, 16-42.