



*Araştırma Makalesi / Research Article*

## CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE KAMU POLİTİKASI SÜRECİNİN YENİ AKTÖRLERİ: POLİTİKA KURULLARI VE OFİSLER

Yusuf Durani DİNÇ<sup>1</sup>  
Yıldız ATMACA<sup>2\*</sup>

### Öz

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan Anayasa değişikliğine dair referandum ve akabinde 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi ve seçilen Cumhurbaşkanının 9 Temmuz 2018 tarihinde Mecliste ettiği yeminle Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi hukuken ve fiilen uygulanmaya başlamıştır. Hükümet sistemi değişikliğiyle birincil/asli/resmi kamu politikası aktörü olarak yasama, yürütme ve yargı organlarında yeni yapısal ve fonksiyonel düzenlemeler yürürlüğe girmiştir. Yeni hükümet sisteminin asıl üzerine kurgulandığı organ ise yürütme olmuştur. İki başlı yürütme sisteminde kamu politikası yapım sürecinin en önemli iki aktörü olan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunun olduğu bir sistemden yürütmenin tek yetkilisi ve görevlisi olarak kamu politikalarını oluşturma sürecinde Cumhurbaşkanının tek belirleyici aktör olduğu yeni bir hükümet modeline geçilmiştir. Cumhurbaşkanının kamu politikası yapım sürecinde ana aktör olarak belirlenmesine müteakip, bu süreçlerde ona yardımcı olmak amacıyla onun emir ve/veya talimatları doğrultusunda faaliyet icra eden kamu politikası oluşturma, geliştirme ve önerme gibi önemli görevlere sahip yeni aktörler olarak Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri ihdas edilmiştir. Literatür taraması ve gözlem yöntemi kullanılarak hazırlanan bu çalışmanın amacı Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle idari teşkilatta yerini alan Politika Kurullarının ve Ofislerin kamu politikası/siyasa yapım/oluşum süreçlerindeki önemi, yeri, görevleri, yapısı ve çalışma usul ve esaslarına ilişkin bilgiler sunarak, özgün ve yorumlayıcı bir değerlendirme yapmaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, kamu politikası, cumhurbaşkanlığı politika kurulları, cumhurbaşkanlığı ofisleri.

**JEL Kodları:** L38, L98, O38

## NEW ACTORS OF THE PUBLIC POLICY PROCESS IN THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM: POLICY BOARDS AND OFFICES

### Abstract

In Turkey, the Presidential Government System has started to be implemented legally and de facto with the referendum on the constitutional amendment made on April 16, 2017, and after that the Presidential election made on June 24, 2018, and the oath of the elected President in the Parliament on July 9, 2018. With the change of the government system, new structural and functional regulations have been put into effect in the legislative, executive and judicial organs as the primary and official public policy actor. The new government system is essentially built on the executive branch. From a system in which the President and the Council of Ministers are the two most important actors of the public policy-making process in the dual-head executive system, to a new government model in which the President is the sole determining actor in the process of creating public policies as the sole authority and official of the executive. Following the determination of the President as the main actor in the public policy-making process, in order to assist him in these processes and under his orders and/or instructions, the Presidential Policy Boards and Offices have established as new actors with important duties such as making, developing and proposing public policy. The aim of this study, which was prepared by using the literature review and observation method, is to make an original and interpretive evaluation by presenting information on importance, the position, duties, structure and working procedures and principles of the Policy Boards and Offices that take their place in the administrative organization with the Presidential government system.

**Keywords:** Presidential government system, public policy, presidential policy boards, presidential offices.

**JEL Codes:** L38, L98, O38

<sup>1</sup> Doktora Öğrencisi, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İçişleri Bakanlığı Mülki İdare Amiri, ORCID: 0000-0001-9323-3011

<sup>2</sup> Doç. Dr. Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, ORCID: 0000-0001-6345-4745

\* **Sorumlu Yazar** (Corresponding Author): yildizatmaca@yyu.edu.tr

**Başvuru Tarihi** (Received): 10.11.2022 **Kabul Tarihi** (Accepted): 24.04.2023

## Giriş

Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarihsel olarak içinde bulunduğu politik, toplumsal, kültürel ve iktisadi şartlara göre farklı hükümet sistemlerini tecrübe etmiştir. Türk siyasal hayatında 1921-1924 yılları arasında yaşanan siyasi ve askeri gelişmelerin bir sonucu olarak yürürlüğe konulan meclis hükümeti sistemini saymazsak bir asra yakın bir süreyle kuvvetler ayrılığı prensibinin parlamenter sistem esas alınarak uygulandığı görülecektir.

Özellikle 1970’li yıllardan itibaren sağ partiler tarafından hem parlamenter hükümet sistemi modeline hem de taşıdığı araç ve uygulamalara ilişkin eleştirilerin artarak yoğunlaştığı görülmektedir. Sağ partiler, başkanlık modelinin diğer hükümet sistemlerine kıyasla tarihsel Türk yönetim tarzına daha uygun olduğunu her defasında çeşitli biçimlerde ve platformlarda dile getirmiştir. Kuşkusuz hem devlet yönetimi hem de milletin idaresi ve iradesi açısından yeni bir hükümet modeline ihtiyaç olduğu yönündeki taleplerin altında yatan birçok neden bulunmaktadır.

Türk siyaseti ve yönetimi açısından yeni bir hükümet modeline geçiş yapılması gerektiği yönünde öne sürülen en temel düşüncenin kaynağı bizatihi parlamenter sistemin kendisi olduğu, ülkede var olan veya karşılaşılan siyasi, sosyal, askeri ve iktisadi sorunların ortadan kaldırılmasına dair vadettiği çözüm işlevlerinin çare olmadığı/olmadığı ifade edilmektedir (Fendoğlu, 2003). Neredeyse her on yılda bir yapılan askeri darbeler ve müdahaleler, yarım yüz yıla yakın bir zamandır Türk halkının ve siyasetinin gündeminden düşürülemeyen siyasi istikrarsızlıklar ve ekonomik krizler Türk parlamenter hükümet modelinin ve uygulama araçlarının tabiatı gereği ortaya çıkardığı bürokratik vesayet merkezleri ve dirayetsiz hükümetlerden kaynaklanmaktadır (Dinç ve Yılmaz, 2022). Bu nedenle geçmişten bu yana sivil iktidarların üzerinde her daim kendisini hissettiren bürokratik vesayeti ortadan kaldırmak, devlet ve siyaset kurumunun daha da demokratikleşmesini ve sivilleşmesini sağlamak amacıyla yeni yollar ve yöntemler arayışına girilmiştir (Boyalı ve Gümüş, 2022).

Türk demokrasi tarihi açısından bakıldığında bazen yasama bazen de yürütme erkini baskı altına alan yargısal, yönetsel ve askeri bürokrasisinin ortaya çıkardığı vesayet merkezlerinin istikrarlı ve dirayetli hükümetler dönemi dâhil çeşitli zamanlarda ellerinde bulunan siyasi, hukuki ve idari tezler ve vasıtalar marifetiyle siyasetin ve kamu politikalarının halkın taleplerine ve beklentilerine göre şekillenmesine, seçilmişlerin toplumsal meseleler karşısında özgür, tarafsız ve etkili kamu politikası oluşturma, kararlar alma ve alınan kararları icra etme iradesine mani oldukları bilinen bir gerçektir (Dinç ve Yılmaz, 2022).

Halka karşı doğrudan sorumlu olmayan yürütme, bürokratik vesayet mihraklarının müdahalelerine açık, dirayetsiz ve istikrarsız siyasi iktidarlar, rekabet içinde bulunabilen ve karşılıklı çatışma olasılığı taşıyan veya politik anlaşmazlıkların yaşandığı yürütmede çift başlılık (Kuzu, 201: 81-91; Belli, 2016: 392; Avaner ve Çelik, 2021), devlet erkleri arasında kimi zaman yaşanan siyasi krizler ve topluma yansıyan maliyetleri, hükümetlerin ve idarenin halkın talep, ihtiyaç ve sorunlarına karşı olan duyarsızlığı veya etkisizliği Türk parlamenter hükümet sisteminin ortaya çıkardığı başlıca sorun alanları ve siyasi parçalanmışlık tablosudur.

Türk yönetim sistemi açısından kamu politikasını, kamusal aktörler -yasama, yürütme, yargı ve bürokrasi- tarafından toplumun genelini ilgilendiren ve toplum nezdinde ortaya çıkan sorun, talep ve ihtiyaçlara cevap verebilmek/çözüm olabilmek için üretilen planlı ve amaçlı eylemler ve eylemsizlikler ve bu yönde ortaya konulan uygulamalar şeklinde tanımlayabiliriz. Bu tanımdan yola çıkarak kamu politikası oluşturma sürecine ilişkin bazı sonuçlar ortaya koyabiliriz.

İlk olarak kamu politikası oluşturma sürecinde toplumsal talep ve sorunların belirlenmesinde en etkili kamu politikası aktörü olarak Devlet ile toplum arasında sağlıklı ve etkili bir iletişimin kurulması (Devletin toplumu iyi tanıması) politika yapım sürecinin başarıya ulaşması için kaçınılmazdır. İkinci olarak, kamu politikasının tespitinde ve uygulanmasında en güçlü politik

aktörler olarak genelde Devletin erkleri (yasama, yürütme ve yargı) ve ilaveten bürokrasi ve özelde ise yürütme organını oluşturan yapılar arasında etkin ve etkili bir koordinasyon ve uyum olmalıdır. Her iki husus da tam anlamıyla sağlandığı takdirde hem kamu politikası oluşum sürecinde hem de kamu politikasının etkisinde/tesirinde başarı sağlanmış olacaktır.

Yakın Türk siyasi tarihine bakıldığında yarım asırdan fazla bir süredir Türk parlamenter sistemin vesayetçi uygulamaları nedeniyle hem Devlet ve toplum arasında hem de başlıca kamu politikası aktörü olarak yasama-yürütme ve yargı erkleri ve özellikle yürütme erkini oluşturan yapılar arasında bir uyum, dayanışma ve sağlıklı bir ilişki ve iş birliği sağlanamamıştır. Farklı aktörlerin rol oynadığı kamu politikası yapımı ve uygulama süreçlerinde en temel role sahip resmi aktör yürütme organıdır yani hükümettir. Özellikle, istikrarlı ve uzun soluklu olmayan hükümetlerin/yürütmenin yol açtığı parçalanmış görünüme sahip siyasal yapı ve yönetimle kamu politikasının belirlenmesi ve uygulanması süreçlerinde başarılı bir sonuç elde edilmesi beklenemezdi.

Hükümet sistemi değişikliği üzerine yapılan uzun tartışmalar sonucu 16 Nisan 2017 tarihli Anayasa değişikliğine ilişkin halk oylaması ve akabinde 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi fiilen uygulanmaya başlamıştır. Yürütmenin iki başlılıktan tek başlılığa indirilmesi ve anayasal olarak Cumhurbaşkanına verilen görev ve yetkilerle, parlamenter hükümet sisteminin neden olduğu vesayetçi bürokrasi ve diğer tüm sorunların ortadan kaldırılması, yürütme erkini yönetimde etkinlik, etkililik, hızlilik ve verimliliği sağlaması hedeflenmiştir. Özellikle kamu politikasının belirlenmesi, uygulanması ve değerlendirilmesi sürecinde Cumhurbaşkanının rolü ve etkinliği artırılmıştır. 2018 tarihinde Resmî Gazetede yayınlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu politikası yapım sürecinde Cumhurbaşkanına yardımcı olmak maksadıyla ve onun emir ve/veya talimatları altında iki yeni politik aktör olarak dokuz adet Cumhurbaşkanlığı politika kurulu ve dört adet kamu tüzel kişiliğine sahip Cumhurbaşkanlığı Ofisi kurulmuştur.

Bu sayede amaçlanan, yeni sistemin uygun bir kamu yönetimi anlayışını tesis etmek ve bürokratik vesayet ile baskı altına alınmaya çalışılan kamu politikaları süreçlerini daha etkin, verimli ve rasyonel hale getirmektir. Genel olarak kurullar kendilerine tevdi edilen hususlara dair siyasa oluşturmak, önermek ve geliştirmek; siyasa icra süreçlerini incelemek, çözümlenmek, takip etmek ve değerlendirmek, tüm kamu teşkilatının faaliyet ve kararlarının Cumhurbaşkanınca alınan ve yürürlüğe konulan politikalara olan uygunluğunu değerlendirmek, takip etmek ve bu yönde gerektiğinde rapor hazırlamak şeklindeki görevleriyle kimi zaman istişari kimi zaman ise icrai-denetim kurumu görünümüne sahiptir. Ofisler ise kamu kurum ve kuruluşlarının talep etmesi halinde belli konularda onlara görüş bildiren ve idarede eşgüdüm sağlayan adeta bir istişare ve/veya yardımcı kurum konumuna sahipken kimi zaman da proje ve stratejiler üreten, belli konularda analizler yapan ve rapor hazırlayan, kurumları belli alanlarda destekleyen ve hatta onları yönlendiren işleviyle de icrai bir kurum kimliğine sahip olduğu söylenebilir. (Dinç ve Yılmaz, 2022).

Bu çalışma, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sonrası kamu politikası yapım sürecinin iki yeni aktörü olarak Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ile ofislerin yapısına, görev ve yetkilerine, temel özelliklerine, çalışma usul ve esaslarına ve son olarak da kamu politikası süreçlerindeki edindikleri konumlarına-işleyişlerine ilişkin bilgiler sunarak özgün ve yorumlayıcı bir değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurulları ve ofisler ne için kurulmuş ve nasıl bir işleve sahip olacaklardır? Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofisler kamu politikası oluşum süreçlerinde nasıl bir rol oynayacaklar? Nitel araştırma yönteminin uygulandığı bu çalışmada, çeşitli dergi, makale ve kitaptan oluşan literatür taraması yapılarak, gözlem araştırma-veri elde tekniği kullanılmıştır.

## 1.Genel Hatlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

16 Nisan 2017 tarihli Anayasa değişikliğine dair referandum ve akabinde 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi ile fiilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi uygulanmaya başlamıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin tarihsel arka planına bakıldığında bazı parametreleri görmek mümkündür. Dursunoğlu'na (2018) göre, 1982 Anayasasının Devlet başkanını geniş yetkilerle donatması, 367 krizi ve ardından Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine dair 2007 referandumu, 2014 seçimleri sonrası Cumhurbaşkanı-Meclis ve Cumhurbaşkanı-Başbakan arasında yaşanan sorunlar ve nihai olarak 15 Temmuz darbe girişimi yeni hükümet sistemine uzanan yolun mihenk taşlarını oluşturmuştur. Bu sistemin temel özelliklerini ise şu şekilde özetlemek mümkündür:

Devletin başı Cumhurbaşkanıdır. Devletin başı olma özelliğiyle hem Türkiye Cumhuriyeti'nin hem de Milletinin birliğini temsil eder. Cumhurbaşkanı, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder. Değişiklik öncesinde Cumhurbaşkanı hem Anayasanın uygulanmasını hem de Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını yalnızca gözetirdi. Yeni sistemin özelliği gereği Anayasa Cumhurbaşkanı'na sembolik görevlerden ziyade daha icrai görevler ve sorumluluklar yüklediği için "gözetir" yerine "temin eder" sözcüğünün kullanılmasının daha yerinde olduğu düşünülmektedir.

Parlamentar sistemde var olan Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılarak yürütmedeki çift başlılık sona erdirilmiş, yürütme erkinin tek yetkilisi olarak yürütmeye ait olan görev ve yetkiler Cumhurbaşkanlığı makamında toplanmıştır.

Yapılan değişikliklerle halk Cumhurbaşkanı'na artık doğrudan seçecektir. Parlamentar sistemden farklı olarak yürütme türevsel bir özellik ihtiva etmeyerek yasama organı içinden doğmamaktadır. Bu sistemde, yürütme de tıpkı yasama gibi meşruiyetini doğrudan halk tarafından kazanmaktadır. Bu bakımdan sistem halkın iradesinin daralmasını değil aksine yürütme erkini de içine alacak biçimde genişlemesini sağlamaktadır. Halkın doğrudan seçtiği Cumhurbaşkanı Anayasal olarak hem yürütme organında yetkilendirilmiş ve konumlandırılmış tek otorite olmakta hem de izleyeceği ve uygulamaya koyacağı kamu politikaları, alacağı kararlar ve çıkaracağı kararnamelerden dolayı halka karşı doğrudan sorumlu tutulabilmektedir. Böylelikle parlamenter sistemde yürütme organını oluşturan Cumhurbaşkanının sembolik statüsüne ve halka karşı olan sorumsuzluğuna son verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı ve Meclis seçimleri beş yılda bir ve aynı gün yapılacaktır. Bu bağlamda hem yasama hem de yürütme organında halkın benzer siyasal eğilimlerinin toplanması amaçlanmıştır.

Cumhurbaşkanı en fazla iki defa seçilebilecektir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, parlamenter sistemdeki Başbakan gibi uzun yıllar seçildiği takdirde hem yürütmenin sorumlu kanadında görev alıp hem de partisinin başkanlığını görevini yürütemeyecektir. Bu açıdan bakıldığında gerek parti içi demokrasinin gelişmesine gerekse de siyasi yelpazede demokratikleşme adına farklılaşma olabilecektir.

Seçilen Cumhurbaşkanının parti üyeliği sona ermeyecek, hem parti üyeliği hem de parti genel başkanlığı isterse devam edebileceği için bu sisteme Partili Cumhurbaşkanlığı da denilmektedir.

Cumhurbaşkanı yasama erkinin herhangi bir onayına bağlı olmaksızın kamu politikası aktörü olarak Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atayabilecek ve görevlerine son verebilecektir. Aynı şekilde üst kademe kamu yöneticilerini atayıp görevlerine son verebilecektir. Dikkat edilecek olunursa Cumhurbaşkanı kamu idaresine ait bakanlar dâhil tüm üst düzey kamu politikası aktörlerini atama yetkisiyle fiilen ve hukuken yalnızca yürütmenin değil idarenin de tepesinde konumlandırılmıştır.

Meclis ve Cumhurbaşkanı karşılıklı olarak birbirini fesih edebilecektir. Ancak hangi erk seçim kararı alırsa kendi seçimleri de Anayasal olarak otomatik şekilde yenileneceği için kendi siyasal varlıklarını bizzat kendileri sona erdirmiş olacaktır.

Cumhurbaşkanı yalnızca vatana ihanetten değil, artık işlediği iddia edilen her türlü suçtan dolayı cezai sorumluluğu bulunmaktadır. İlaveten doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu da benimsenmiştir. Görüleceği üzere yürütme erki sorumsuz bir kurum olmaktan çıkarılmıştır. Bu durum hem yürütmenin daha şeffaf hale gelmesi hem de sorgulanabilir olması yönlerinden Türk demokrasinin gelişimi için atılan oldukça önemli adımlardır.

Meclisin denetim yollarından güvenoyu ve gensoru denetim araçları ilga edilmiştir. Yürütme yasamadan doğmadığı için bu iki mekanizmanın kaldırılması sistemin doğası gereğidir. Ancak, Meclis genel görüşme, meclis soruşturması, meclis araştırması ve yazılı soru araçlarıyla Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve Bakanların denetimini elinde tutmaktadır.

Kamu politikası belgesi olarak bütçe ve kesin hesap kanunu hazırlamak yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanına artık Meclis Başkanı değil Cumhurbaşkanı yardımcılarını vekalet edecektir.

Yasama faaliyeti 600 milletvekili tarafından icra edilmektedir, parlamenter sistemde olan bakanların kanun tasarısı sunma uygulaması sona ermiştir. Bakanların meclis dışından Cumhurbaşkanınca atanması kural, meclis içinden atanması ise istisnadır. Bakan, meclis içinden seçildiği takdirde milletvekilliği üyeliği son bulmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde artık Bakanlar Kurulu bulunmadığından yürütmenin kural koyucu işlemlerinden olan olağan/olağan üstü kararname uygulamasına son verilmiş, buna mukabil yeni sistemde hem yürütmenin kural koyucu bir işlemi olarak hem de önemli bir kamu politikası yapım aracı ve belgesi olarak da düşünülebilecek ve gerektiğinde Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilecek Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürürlüğe konulmuştur.

Cumhurbaşkanı, her konuda değil yalnızca yürütme yetkisine ait konularda kararname çıkarabilir. Yasalarda açıkça düzenlenmiş konularda kararname çıkarılamaz. Kararname ile yasalarda farklı ve/veya çelişen hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Eğer bir konu daha önce Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesine rağmen aynı konuda meclis tarafından kanun ile düzenleme yapılmış ise ilgili kararname hükümsüz hale gelir. Kişinin hak ve ödevleri ile siyasal hak ve ödevler kararname ile düzenlenemez ve sınırlanamaz. Ancak olağanüstü dönemde çıkarılan kararnamelerle bu alanlarda da düzenlemeler ve sınırlamalar yapılabilir. Sosyal ve ekonomik hak ve ödevlere ilişkin olarak ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme ise yapılabilir; ancak bu alanlarda sınırlama yapılamaz. Kararnameler ile bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması yapılabilmektedir. Kamu tüzel kişiliği yalnızca meclis tarafından yapılacak yasa ile değil aynı zaman da Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak kararname ile de kurulabilecektir (Ülgen, 2018).

Bu bağlamda, Cumhurbaşkanının yeni sistemde sahip olduğu yetkiler ve Anayasal araçlar ile kamu politikası yapım sürecinde daha etkili ve başat role sahip olduğunu, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gibi yeni kamu politikası araçları vasıtasıyla da tüm idareyi düzenler hale geldiğini söylemek mümkündür.

Yeni sistem ile birlikte önceleri nispeten daha parçalı ve dikey-yatay çok aktörlü bir görünüme sahip merkezi idare yapılanması Cumhurbaşkanlığı teşkilatında toplanarak merkezi yönetimdeki bu ayrışık, çok aktörlü ve/veya paydaşlı görüntü sona ermiş, yetki ve yaptırım gücü tüm idareyi temsilen Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ve/veya makamı üzerinden okunur hale gelmiştir. Parlamenter hükümet sisteminde sahip olduğu görev ve yetkilerine yenileri eklenen Cumhurbaşkanı tüm idari teşkilatı ve işlemlerini Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı marifetiyle gözetim ve denetimi altında tutmakta ve yürütmektedir. İlaveten Cumhurbaşkanı artan görev ve yetkilerini de yine bu teşkilat aracılığıyla yerine getirmesi hedeflenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatına dair temel kurucu düzenlemeler 10 Temmuz 2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yapılmıştır. Bu kararname bir taraftan Devlet Teşkilatının ana omurgasını yeniden oluşturmakta diğer taraftan da buna ilişkin hem kurumsal hem de personel rejimine ilişkin yeni düzenlemeler-modeller getirmektedir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı, İdari İşler Başkanlığı, Politika Kurulları, Ofisler, Bakanlıklar ile Bağlı Kurum ve Kuruluşlardan oluşmaktadır.

Özellikle, sisteme yeni eklenen Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofisler tarafından Cumhurbaşkanı kararları ve genel siyaseti doğrultusunda geliştirilecek kamu politikaları ile kamu yönetiminde etkinlik, etkililik ve verimliliğin artırılması, bürokrasinin yol açtığı kırtasiyeciliğin önüne geçilmesi, idarede şeffaflığın, katılımcılığın, hesap verilebilirliğin ve vatandaş odaklılığın geliştirilmesi, kamu politikalarının halkın sorunlarına cevap verebilecek şekilde gerçek, kalıcı ve sürdürülebilir, uzun vadeli çözümler sunabilmesi amaçlanmıştır.

## **2.Kamu Politikası ve Kamu Politikası Oluşumunda Etkili Aktörler**

Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofislerin Türk idare teşkilatında yerini alması ile gerek akademik gerekse siyaset mecralarında politika, kamu politikası, kamu politikası aktörleri kavramları yeniden incelenir ve araştırılır hale gelmiş ayrıca yeni idari teşkilatlanmanın ve işleyişinin anlaşılması açısından bu kavramlar daha da önem kazanmıştır. Politika veya kamu politikası kavramlarının hem kamu yönetiminde hem de siyaset biliminde tanımları bulunmaktadır.

Politika, devletin etkinliklerini/faaliyetlerini -kamu hizmeti sunma, milli güvenliği sağlanma, kolluk hizmeti, planlama, özendirme, destekleme, teşvik ve iç düzen- maksat, usul ve içerik açısından planlama, düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının tamamı siyaset (at eğitimi) (Taşkın, 2017: 5), siyasa olarak tanımlanmaktadır (Çevik, 2016a: 244). Bireylerin ve toplulukların yaşantılarını rasyonel ve sağlıklı bir düzene koymak adına genel kurullar koymak, konulan kurulları korumak ve gerektiğinde değiştirmek için gerek duyulan faaliyetlerin tümünün politika olduğunu dile getiren düşünürler de bulunmaktadır (Heywood, 2013: 22). Diğer taraftan davranış biçimi ve düşünce yapısı olarak da tanımlandığı görülmektedir (Akman 2019: 1).

Politika kavramı yerine siyaset ve siyasa olarak da kullanımına çeşitli kaynaklarda rastlanılmaktadır. Ancak politika ve siyaset kavramları temelde farklı içerikte iki kavramdır. İngilizcede politika “policy” ve “politics” gibi kelimelere denk düşecek şekilde kullanılmaktadır. Siyaset ve politika arasındaki farkı “policy” ve “politics” kelimeleri kullanarak tanımlamak mümkündür. Politika (policy): bir yönetim (Devlet veya siyasal parti) tarafından formel biçimde oluşturulmuş belirli yol haritası, faaliyet planı anlamına gelirken, siyaset (politics), devletin sevk ve idare bilimidir. Politika, somuttur, pratikte bilfiil atılan adımlardır. Siyaset, soyuttur, Devletin idare ve örgütlenmesinin bilimi, sanatı (Akyüz, 2009), genel nitelikli prensiplerin belirlenmesidir. Politika, kamu yönetimi anlamında faaliyetleri, amaçları, kararları, planları, programları ve politikaları ifade edecek şekilde kullanılmaktadır.

Kamu politikası, politika bilimine göre çok daha güncel bir kavramdır (Yıldız ve İzci, 2021). Kavramın farklı şekillerde ele alındığı ve çok farklı bakış açılarıyla tanımlandığı görülmektedir. Kamu politikası, “hükümetin-devletin herhangi bir konu, olay veya durum hakkında aktif şekilde işlem ve/veya eylemde bulunmayı veya pasif kalarak susmayı tercih ettiği her türlü şeydir” (Dye,1981: 2). Devlet organları ve kamusal görevler üstlenenler tarafından geliştirilen, belli bir konuya veya probleme ilişkin olarak aktör ve/veya aktörler tarafından izlenen maksatlı, planlı eylemler veya eylemsizlik dizisidir. Bu nedenle toplumsal sorun ve ihtiyaçların karşılanmasına yönelik aktörlerin aktif olarak faaliyete geçmesi yanında pasif olarak kalması da bir kamu politikasıdır.

Toplumun talep ve beklentilerini gerçekleştirmek, sorunlarını çözmek, toplumda huzur ve düzeni tesis etmek, devletin iç ve dış güvenliğini sağlamak, bireylerin ve toplumun refahını iyileştirmek amacıyla belirlenen çözüm alternatiflerine ilişkin hükümetler veya diğer aktörler tarafından yapılan yasal düzenlemeler, idari tasarruflar, işlem ve eylemler her birisi bir kamu politikasıdır.

Kamu politikasının ana gayesi toplumsal sorunlara çözüm bulabilme, vatandaşların ihtiyaçlarını giderebilme ve isteklerine bir farkındalık düzeyi içinde cevap verebilmedir. Kamu politikaları en genel manada belli bir toplumsal talebe uygun olarak ortaya çıkmış olan kamu sorunlarını çözmek için Devlet erklerini temsil eden resmi makamlar tarafından oluşturulan planlı ve hedefli faaliyetlerdir. Kamu politikası hükümetlerin belirli konulardaki izledikleri hedefleri ve ortaya koydukları beyanları ile bu hedefleri hayata geçirmek için aldıkları veya almadıkları her türlü tedbirlerdir. Kamu politikasına ait temel özellikler en yalın hali ile şu şekilde özetlenmektedir (Akdoğan, 2011; Considine, 2020: 15-17; Çevik ve Demirci, 2008: 10-13; Yıldız ve Sobacı, 2015: 18-19):

- ✓ Kamu politikası belli bir gaye ve hedef barındırır, sebepsiz ve tesadüfi oluşturulmuş değildir.
- ✓ Kamu politikası, toplumsal sorun, ihtiyaç veya taleplere çare olabilmek için oluşturulur.
- ✓ Kamu politikası belli bir yasal mevzuata dayanır.
- ✓ Kamu politikasının tespitinde kamusal yarar ve toplumsal çıkar en önceliklidir.
- ✓ Kamu politikasının toplumun sorunlara cevap verecek etkinlikte olması beklenir.
- ✓ Kamu politikası, bir süreç yönetimidir ve yalnızca karar verme gibi bir aşamadan oluşmaz.
- ✓ Kamu politikası, sorunlar/konular karşısında belli bir eylemi içerdiği gibi eylemsizliği de içerir.
- ✓ Kamu politikası, değişen zamana ve şartlara hızlı uyum sağlayacak şekilde esnek ve dinamik olmalıdır.
- ✓ Kamu politikası, yapımı tek aktörlü olabileceği gibi çok aktörlü de olabilir.
- ✓ Kamu politikası, devlet tarafından yerine getirilebileceği gibi onun gözetim ve denetiminde hükümet dışı kurtuluşlar ve özel sektör tarafından da yapılabilir.
- ✓ Kamu politikası oluşturulurken kaynakların etkin ve verimli kullanılması öncelikli şarttır.
- ✓ Kamu politikası etki ve tepki doğurur.
- ✓ Kamu politikası aktörleri veya hedef kitleyi aynı oranda etkilemeyebilir.

Kamu politikasının kapsamı, belli toplumsal sorunların tanımlanması ve bu sorunların çözümüne ilişkin olarak kanun çıkarmak, idari düzenlemeleri hayata geçirmek, alternatif çözüm önerileri arasında seçim yapma ve ilgili sorunları çözebilecek en uygun yöntemleri belirleyerek uygulama ve değerlendirme şeklinde tanımlanabilir (Eryılmaz, 2018:15). Bu bağlamda, kamu politikası oluşumunun belli bir süreci ifade ettiği söylenebilir.

## **2.1.Kamu Politikasının Oluşumu Süreci**

Kamu politikası, yalnızca anlık alınan bir karar veya hayata geçirilen eylemden ibaret olmayıp belirli bir süreci ifade etmektedir. Politika süreci en geniş biçimiyle; gündem oluşturma, problemin kabulü, araştırma, soruna dair politika tasarımı, danışma, karar alma, alınan kararı uygulama, çıktı alma, etki etme, sonuç alma, uygulanan politika ve/veya alınan kararları değerlendirme, geliştirme ve sonlandırma aşamalarını içerdiği söylenebilir.

Politika süreci kavramı daha dar bir yaklaşımla ele alındığında; problemin (politika talebinin) belirlenmesi- tanımlanması, gündem belirleme, amaçların ve alternatif çare yollarının tespiti, politikaların oluşturulması, uygulanması ve değerlendirmesi aşamaları ile gerektiğinde süreci yeniden başlatmak şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere politika sürecinin önemli bir aşaması olan geri beslemeden (feedback) sonra yeniden politika üretimi yapılabildiğinden politika sürecini bir bakıma “politika döngüsü” olarak da adlandırmanın mümkün olduğu düşünülebilir.

Kamu politikası oluşum süreci ilgili politikaya kaynaklık eden sorununun ortaya çıkmasıyla başlar, politikanın uygulanıp değerlendirilmesiyle son bulur. Bu süreç içerisinde başta devlet olmak üzere, ilgili kurumlar ve sivil toplum örgütleri, özel sektör kuruluşları, vatandaşlar ve duruma göre uluslararası kuruluşlar da yer alırlar (Hebecci, 2020: 20).

### **2.1.1.Problemin Tanımlanması/Belirlenmesi/Tespiti**

Bir politikanın oluşumu için başlangıç nedeni olarak ortada bir sorun ve/veya ihtiyaçlar kümesi bulunmalıdır. Ancak her sorun veya ihtiyaç politika yapımını gerektirmez. Eğer sorun veya ihtiyaçlar kamusal bir hal alır yani toplumsal sorun veya ihtiyaçlar haline gelirse o zaman kamu politikasının konusu haline gelir (Akıncı, 2018: 2133). Problem veya ihtiyaç ilgili kimseler tarafından açık ve tereddüt oluşturmayacak şekilde tanımlanmalıdır. Toplumsal sorun ve ihtiyaçlara yönelik doğru politikaların üretilmesi için toplumsal problemin ve ihtiyacın çok iyi şekilde tanımlanması gerekmektedir. Dolayısıyla bir sorun veya ihtiyacın gerçek bir toplumsal sorun veya ihtiyaca dönüşüp dönüşmediği yönünde yapılacak tanımlamanın yalnızca devlet aygıtı tarafından değil ilgili paydaş aktörler tarafından da yapılması gerekmektedir. İlâveten toplumsal hale geldiği düşünülen sorunlara veya ihtiyaçlara yönelik yapılan tanımlamaların derinlemesine bir değerlendirme ve analiz içermesi de oldukça önemlidir. Ancak gerek fiili gerekse hukuki düzlemde bireyler, gruplar ve kurumlar öncelikle devletin problemi nasıl tanımladığına odaklanmaktadır.

### **2.1.2.Gündem Belirleme**

Sorun veya ihtiyaçla ilgili olarak kamuoyu yaratılması ve hükümetin ajandasına sunulması sürecidir. İlgili toplumsal soruna veya ihtiyaca yönelik yaratılan kamuoyunun devlet aygıtı tarafından ciddiye alınması durumunda devletin gündemi oluşmuş sayılır. Gündem belirleme, sorunların ve çözümlerin kamuoyunun veya devletin dikkatini çekme veya kaybetme sürecidir. Toplumun genelini ilgilendiren soruna yönelik hükümetin ne zaman ve nasıl dikkatini çektiği veya çekmediği süreçtir. Hükümet bir problemi gündemine almak isterse yalnızca gündemi yaratan aktörü değil diğer süreç içerisinde rol oynayacak aktörleri de dinler. Bir konunun sürekli olarak medyada tutulması karşılığında kaçınılmaz olarak hükümet gündemine almak durumunda kalabilir. Aslında bakılırsa bir soruna ilişkin hükümetin yönlendirilmesi aşamasıdır.

### **2.1.3.Amaçların ve Alternatif Çözüm Önerilerin Geliştirilmesi**

Bu aşamada ilgili toplumsal sorun veya ihtiyaçlara yönelik geliştirilecek alternatif çözüm ve amaçlardan soruna veya ihtiyaca en uygun, etkili ve maliyetsiz olacakların belirlenmesidir. Bilimsel yöntemler ışığında çeşitli nitel veya nicel veriler toplanarak raporlama ve analize ilişkin değerlendirme yapılarak alternatif çözüm kümeleri oluşturulur. Söz konusu politika kararının oluşturulmasında mevcut çözüm önerilerinin sayısının azaltılması maksadıyla belirli politika alternatifleri tespit edilmesi sürecidir. Bu safhada toplumsal sorun veya ihtiyaçlara dair amaçlar ve öncelikler, belirlenen amaç ve hedeflere ilişkin alternatif seçenekler, seçeneklerin maliyeti, zarar ve faydaları konularına ilişkin tespitler ve değerlendirmeler yapılır.



#### **2.1.4. Politikanın Oluşturulma Kararı**

Politika kararı, belirlenen alternatif çözüm seçeneklerinin hangisinin soruna uygulanabilir ve politik olarak kabul edilebilir olduğunu değerlendirerek ilgili çözüm seçeneğinin uygulanmasına karar verilmesidir. Bu aşamada uygulanmasına karar verilen politika kararının sorunun nedeni ve kökeni ile birebir örtüşen yapıda olması, uygulanabilir olması, değişen şartlara hızlı uyarlanabilir olması, diğer politikalarla uyumlu ve toplumsal değerlere ters düşmeyecek bir yapıda olması gerekmektedir. Politika kararının yansıdığı belgeler mutlaka yasal bir temele dayanmak zorundadır. Ayrıca yasal temele dayandırılan rapor, plan veya program gibi belgeler de olabilir.

#### **2.1.5. Politikanın Uygulanması**

Belirlenen politika karar ve eyleminin uygulanıp, yürütülmesi aşamasıdır. Uygulama bürokrat, uzman veya memurlar gibi çok çeşitli aktörler tarafından yerine getirilebilir. İyi ve verimli uygulama için uygulama program detaylarının net olması, kaynakların doğru tahsisi, doğru personelin görevlendirilmesi, uygulama rehberlerinin yol haritasının doğru hazırlanması önemlidir. Uygulama aşaması eğer başarılı şekilde yerine getirilmezse belirlenen politika gereken etkiyi ortaya koyamayacaktır. Bu noktada, özellikle politikayı uygulayacak bürokratların işlem ve eylemlerinin belirlenen politikaya uygunluğu açısından denetlenmesi gerekmektedir. Bir politikanın toplumsal bir sorun veya ihtiyaca yanıt verebilmesi veya hedef kitle üzerinde beklenen etki ve sonuçları doğurması için doğru bir şekilde tanımlanması ve belirlenmesi ne denli önemli ise aynı şekilde bürokratların belirlenen bu politika doğrultusunda işlem ve eylemde bulunması da o denli önemlidir.

Genel olarak literatüre bakıldığında üç tür politika uygulama yolu olduğu görülecektir. Yukarıdan aşağı uygulama, hiyerarşik bir düzen ve etkileşim içinde tepeden aşağı alınan kararların alttakiler tarafından uygulandığı ve asıl gücün en üstte bulunduğu, kararlara etkinin ise aşağıya inildikçe azaldığı bir uygulama yöntemidir. Bu yöntemde üst sürekli olarak alınan kararların en üstün hedef ve amaçlarına uygun şekilde yerine getirilip getirilmediğini denetlemek zorundadır. Aşağıdan yukarıya uygulama, sorun ve ihtiyaçların asıl olarak yerel düzeyde bilinebileceği, dolayısıyla etkili bir uygulama için yerelde görevli bürokratların karar alma süreçlerinde daha etkin olması gerektiği düşüncesini yansıtan bir uygulama yöntemidir. Karma model, yukarıdan aşağı ve aşağıdan yukarı uygulama modellerini sentezler. Bu model, uygulama sürecinde sadece üstte yer alan uygulayıcılara değil yereldeki uygulayıcılara da odaklanmaktadır. Yerelde ve merkezde yer alan bütün uygulayıcılar sürece dâhil edilerek eşit ve adil bir şekilde ve eşgüdümlü uygulama yöntemidir.

#### **2.1.6. Politikanın Değerlendirilmesi**

Bu süreçte uygulanan politikanın amaç ve hedefleri doğrultusunda hedef kitlede gerekli etki ve iyileşmeyi veya değişimi sağlayıp sağlamadığı yönünde yapılan bilimsel analiz yöntemidir. Bu aşamada ayrılan kaynağın yeterli olup olmadığı, politikanın asıl amacına ulaşıp ulaşmadığı, uygulayıcı personelin yeterli olup olmadığı gibi değerlendirmeler yapılarak gerekirse süreç içerisinde yeni düzenlemelerin yapılmasını veya mevcut düzenlemelerde revize yapılmasını sağlamaktadır. Hedef kitle olan vatandaş üzerinde ilgili politikanın nasıl, ne düzeyde ve ne kadar etkili olduğu analiz edilir. Bu aşama olmazsa ilgili politikanın uygulanmasına devam edilip edilmeyeceği hususunda kararsız kalınması olasıdır.

#### **2.2. Kamu Politikasında Etkili olan Aktörler**

Problemin/politika talebinin tanımlanıp gündeme gelmesinden, uygulama ve değerlendirme aşamalarını kapsayan süreç içerisinde değişen oranlarda ve farklı seviyelerde etkili olan politik aktörler, karışık ve çok yönlü ilişkiler içerisinde olan politikaların şekillendirilmesinde önemli rol oynamaktadırlar. Kamu politikası oluşturma sürecinde temelde üç aktör rol oynar. Resmi aktörler olarak Devlet yani yasama, yürütme, yargı ve bürokrasi, gayri resmi olarak vatandaşlar, siyasi

partiler, medya, dernek ve vakıflar gibi sivil toplum örgütleri, think-tank kuruluşları ve son olarak da uluslararası aktörler olarak Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, NATO gibi kuruluşlar yer almaktadır. Bu aktörlerin kimileri kamu politikası oluşumu sürecinde aktif bir şekilde yer alırken kimileri ise danışman, yardımcı kuruluş veya tavsiyede bulunan ve dikkate alınması gereken aktörler olarak yer almaktadır (Sobacı, 2009: 77-82).

### 2.2.1. Resmi-Gayri Resmi Aktörler

Devletin üç temel erkini oluşturan yasama, yürütme ve yargı organları ile bürokrasi, resmi aktörler içerisinde sınıflandırılmaktadır. Yasama organı, halkın farklı kesimlerinden seçilerek gelen temsilcilerin oluşturduğu parlamentolar, egemenlik yetkisine dayanarak toplumun öncelikli sorunlarını ve ihtiyaçlarını görüşen ve bunlara yönelik çözümler üreten ve üretmiş olduğu çözümlerin yasal dayanaklarını oluşturan bir kamu politikası aktörüdür. Kamu politikaları, yasal düzenlemelerle temeli oluşturulduktan sonra yasama organı tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmektedir. Her politikanın oluşturulma süreci kanunlarda ve anayasalarda belirtilerek, o politikalara yasal dayanaklar sağlanır. Toplumun genel sorunlarının çözümüne yönelik olarak üretilen kamu politikaları kanun yapıcı rolüyle parlamentolar tarafından çıkarılan kanunla meşruiyet kazandırılır. Yasama, süreç içerisinde kamu politikasının yasal belgesi olan kanunları politikanın vatandaşlar veya hedef kitle üzerindeki yol açtığı etkilere bağlı olarak değiştirebilir veya yürürlükten kaldırabilir. Yasama organı, toplumu ilgilendiren politikayı resen çıkardığı kanunla yapabileceği gibi, yürütme organının kendisine sunduğu yasal belgeleri kanunlaştırarak da yapabilmektedir.

Yarı başkanlık veya parlamenter hükümet modelinde yürütme organının aktörleri olarak cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar kurulu tarafından çeşitli hukuki mekanizmalar ve belgeler vasıtasıyla oluşturulan kamu politikası, başkanlık sisteminde bizatihi yalnızca başkan tarafından oluşturulmaktadır. Fakat başkanlık sisteminde bakanların politika oluşturma sürecinde tamamıyla etkisiz olduğunu söylemek gerçekte bağdaşmaz. Bakanlar kurulu parlamenter sistemde kanun tasarısı aracılığıyla politika yapımına etki ederken, başkanlık modelinde meclis tarafından yapılan kanunların veya başkan tarafından çıkarılan kararnamelerin nasıl yürütülmesi gerektiği yönünde bakanlar alt düzenleyici metinleri oluşturabilir. Türk tipi başkanlık modeli olarak adlandırılan Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise kamu politikasının önemli belgeleri olan kararnameler Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılmaktadır.

Yargı organı ile kastedilen bağımsız mahkemelerdir. Kamu politikası oluşturulurken hazırlanan planlar ve projelerin dayandığı kanun, kararname, yönetmelik vb. yasal metinlerin Anayasa ve yasalara uygunluğu bağımsız mahkemeler tarafından denetlenmektedir. Yargı organı, Yargıtay'ın veya Danıştay'ın verdiği İçtihadı Birleştirme gibi kararlarıyla veya Yüksek Seçim Kurulunun seçimlerin genel yönetimine dair almış olduğu kararlarıyla veya Danıştay'ın görüş bildirme veya idari görevlerine ilişkin kararlarıyla da kamu politikasına etki ettiği söylenebilir.

Bürokrasi, bir devlet yönetiminin politika oluşturma sürecinde ihtiyaç duyduğu bilgi ve uzmanlık gücüdür. Kararı almak kadar alınan kararı en iyi şekilde uygulamak da kamu politikalarında etkili ve verimli sonuçlar doğuracaktır. Bu sebeple, bürokratların sahip olduğu teknik bilgi ve uzmanlık gücü gibi nitelikler kamu politikalarının oluşturulmasında onları devletin resmi aktörlerinden biri haline getirmektedir (Çevik ve Demirci, 2008: 37). Bürokratların mesleki deneyimi, konuya olan ilgi ve bilgileri politikanın uygulanması sürecinde çok önemlidir. Uygulanan politikanın başarılı veya başarısız olması ilk olarak bürokratları ilgilendirmektedir.

Devlete ait zor kullanma tekeline ve tüzel kişiliğe sahip olmayan veya devletle kısmen veya tamamen yasal bağı bulunmayan kişi ve kurumları ifade eden gayri resmi aktörler de kamu politikası oluşturma sürecinde etkili olan aktörlerdir. Literatürde bunların devlet dışında kalan sivil aktörler olarak adlandırıldığı da görülmektedir. Resmi olmayan aktörler modern toplumda bireylerin belli bir amaç veya çıkar için bir araya gelmesiyle oluşan genelde hükümet dışı kuruluş

şeklinde örgütlenmelerdir. Bu örgütler kendi alanlarıyla ilgili oldukları kamu politikalarında, belli sorunların gündeme getirilmesi ve olası çözümlerinde etkin olabilmek amacıyla, devletin kimi organlarıyla, hükümetle veya ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla temasa geçmektedir. Bu aktörler genel olarak; vatandaşlar, siyasal partiler, baskı odakları, hükümet dışı kuruluşlar olarak dernek ve vakıf benzeri yapılar, düşünce kuruluşları ve medyadan oluşmaktadır. Her birisinin kamu politikası yapım sürecinde öznel çıkara sahip olduğu ve etkilerinin buldukları ülke, coğrafya veya siyasal, sosyal, ekonomik ve askeri şartlara göre farklılık gösterdiği söylenebilir.

### **2.2.2.Uluslararası Aktörler**

Kimi çok taraflı ilişkileri veya çıkarları ilgilendiren alanlarda ve konularda faaliyet icra etmek amacıyla kurulan kamu politikasının oluşumunda aldığı kararlarla veya işlem ve/veya eylemleriyle tüm dünya ülkelerini veya belli birtakım ülkeleri etkileyen uluslararası kuruluşlardır. Bu örgütlerden bazıları kendilerine anlaşma yoluyla üye olan ülkelerin kamu politikalarını kimi zaman Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin verdiği gibi yargısal kararlarla kimi zaman da Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyinin aldığı gibi icrai yaptırım kararlarıyla etkilediği görülmektedir. Küresel salgın sürecinde Dünya Sağlık Örgütü'nün belirlemiş olduğu salgınla mücadele kriterleri tüm dünyada etkili olurken, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye ilerleme raporu yalnızca Türkiye'yi ilgilendirip etkilemektedir. Bu örgütler birçok politik enstrümanla ülkelerin kamu politikası yapım süreçlerine aktif olarak veya tavsiye niteliğinde gözlemci olarak katılmaktadır. Uluslararası örgütler, ilgili ülkelere maddi, yönetsel ve teknik gibi konularda destek vererek kamu politikalarının şekillendirilmesinde etkili olmaktadır.

### **2.3.Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kamu Politikası Aktörlerine Etkisi**

2017 tarihli Anayasa değişikliğine ilişkin 6771 Sayılı Kanun kapsamındaki 18 maddenin yürürlüğe girmesi ve 2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile kamu politikası yapımında aktif rol oynayacak resmi aktörlerden olan yasama ve yürütme organları ile bürokratik aktörler yeniden şekillenmiş ve Türk idari teşkilatına Politika Kurulları ve Ofisler adında yeni ve önemli politik aktörler eklenmiştir.

#### **2.3.1.Yürütme Aktöründe Değişim**

Yetki, görev ve sorumluluklarını anayasalardan alan yürütme organları kamu politikası yapımı ve uygulama sürecinde diğer aktörlere kıyasla çok daha önemli bir role sahip olduğu söylenebilir. Parlamenter sistemde kamu politikasının oluşumunda karar verici konumda ve etkili olan Başbakan ve Bakanlar Kurulu aktörleri ilga edilmiş, yeni sistemin doğası gereği Cumhurbaşkanı politika sürecinin en önemli aktörü haline gelmiştir. Gerek Meclis gündemini belirlemede gerekse kanun tasarısı ile politika oluşum sürecinde Bakanlar Kurulu çok önemli bir politik aktördü. Yeni sistem ile Cumhurbaşkanının görev sahası genişletilmiş ve güçlü bir yürütme yetkisi ile donatılmıştır (Boyalı, 2021).

Yeni hükümet sistemi sert kuvvetler ayrılığı prensibine dayandığından daha önce Bakanlar Kurulu tarafından meclise sunulan ve yürütme organının yasama organı ile karşılıklı ilişkilerinin önemli bir aşamasını oluşturan “yasa tasarısı” işlemi uygulaması yeni sisteminde kaldırıldığından Cumhurbaşkanı ve bakanlar tamamıyla yasama faaliyetinin dışında kalmışlardır. Diğer taraftan Anayasal bir zorunluluk olarak milletvekili seçilen bir kimse Cumhurbaşkanı tarafından Bakan olarak atandığı takdirde milletvekilliği sona erer, kısaca yeni sistemde bakan aynı zamanda milletvekili olamaz. Dolayısıyla eski sistemden farklı olarak milletvekili seçilmiş bir kimse bakan olarak atandığı takdirde milletvekilliği düşeceğinden yasa teklifinde bulunamaz. Bu yeni durum bakanların Anayasal olarak tamimiyle yasama işlevinin dışında bırakıldığını göstermektedir. Yeni sistemde bakanlar bir nevi teknik nitelikli bürokrat olmuşlardır. Geleneksel olarak bir kamu politikasının şekillendirilip hayata geçirilmesinde sahip oldukları ayrıcalıklı rolleri ve konumları

sona ermiştir veya en azından önemli ölçüde azaldığı söylenebilir. Bakanlar bu klasik yetkilerini Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ve Politika Kurulları gibi yeni aktörlerle paylaşmak durumundadır.

Yeni sistemde yürütmenin tek yetkili aktörü olarak Cumhurbaşkanı yasama faaliyetine yalnızca bütçe yasa teklifini veya kesin hesap yasa teklifini meclise sunmak suretiyle dâhil olabilmektedir. Politika kurulları veya ofisler tarafından düşünülüp tasarlanan politikalar ya Anayasanın 104 maddesine göre Cumhurbaşkanının sahip olduğu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ya da geleneksel olarak meclis tarafından çıkarılacak kanun ile hayata geçebilmektedir. Cumhurbaşkanınca çıkarılan kararnamelerle yürütmenin eski sisteme kıyasla birçok konuda çok daha hızlı ve etkili kamu politikası yapar hale geldiği söylenebilir.

### **2.3.2. Yasama Aktöründe Değişim**

Yeni hükümet sistemiyle birlikte Bakanlar Kurulunun sahip olduğu meclise kanun tasarısı sunma yetkisi kaldırıldığından yasama organı yalnızca kanun teklifi yoluyla kamu politikası yapım sürecine dâhil olmaktadır. Kanun teklifleri meclis genel kuruluna gelmeden önce ilgili komisyonlarda görüşülmektedir. Komisyon toplantılarına yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanını temsilen Cumhurbaşkanlığı yardımcısı veya genelde ilgili bakan katılım gösterebilir. Bu noktada komisyonlara Cumhurbaşkanını temsilen politika kurulları başkan vekillerinin veya ofis başkanlarının katılımı konusunda Anayasal bir mâni söz konusu değildir.

Yürütme organının yalnızca meclis komisyon çalışmaları sırasında dahil olduğu kanun yapım sürecine yasama, genel kurul görüşmeleri aşaması ile de devam etmektedir. Kamu politikalarının hayata geçirilmesi açısından önemli bir adım olarak ifade edilebilecek kanun teklifi yeni sistemde yürütme tarafından çok sık başvurulacak bir yöntem gibi görülüyor. Bunun en önemli sebeplerinden birisi yeni sistemde yürütme organına Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adı verilen farklı bir mekanizma fırsatının tanınmasıdır. Kaldı ki yürütmeyi oluşturan Cumhurbaşkanı ve onun tarafından atanan Bakanlar aynı zamanda milletvekili olamadığından tamimiyle yasama organı dışında kalmışlardır. Bir kamu politikasının oluşumuna dair Cumhurbaşkanlığı politika kurulları veya ofisleri tarafından yapılan ön çalışmalar neticesinde fiilen hazırlanıp Cumhurbaşkanının partisine ait milletvekilleri aracılığıyla meclis gündemine getirilen kanun teklifinin yürütme alanına değil hem Anayasal hem de teknik olarak yasama alanına ait bir tasarruf olduğu söylenebilir.

Yeni durumda mecliste Bakanlar olmadığından yasama yürütmeden bağımsız olarak gündemini belirleyecektir. Diğer bir husus yürütmenin yasamayı kanun tasarısı yoluyla bağımsız kamu politikası oluşturmada baskı altında tutması uygulamasına son verilmesi yasamanın tam bir serbestlikle kamu politikası yapımına önemli katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

### **2.3.3. Bürokrasi Aktöründe Değişim**

Bürokrasi, politika yapım sürecinde çoğu zaman doğrudan yer almayan; fakat yasama organı tarafından kanunlaşarak yürürlüğe giren yasaların başarılı bir şekilde uygulanması aşamasında önemli role ve etkiye sahip kişilerden oluşan teknik ve uzmanlık içeren bir kurumdur. Bürokratlar hükümetçe hazırlanan politikaları uygulamaya koyduklarından politikanın hedeflenen beklentileri karşılamasında ve başarılı sonuçlar elde etmesi hususlarında önemli etkileri vardır.

Yeni sistemde Anayasanın 104. maddesine göre tüm üst düzey kamu yöneticileri atama yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu konuda Meclis tarafından da herhangi bir onama işlemine gerek duyulmamaktadır. Böylelikle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi genel siyaseti ile uyumlu çalışan daha hızlı, etkin, etkili ve denetlenebilir şeffaf bir bürokratik yapı inşa edilmiştir. İlâveten bürokratik kimlikleri ön plana çıkan bakan dâhil tüm üst kademe yöneticiyi atama gibi görevden alma yetkisi de Cumhurbaşkanına aittir. Geleneksel müsteşar ve müsteşar yardımcılığı kurumlarına son verilmiş, Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı, İdari İşler Başkanlığı, Başkanlıklar,

Cumhurbaşkanlığı Politika kurulları ve Ofisler gibi yeni bürokratik yapılar sisteme dâhil edilmiştir.

### **3.Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisler**

Yeni sistemle birlikte gerek Türk idare teşkilatı içinde gerekse işlevsel anlamda kamu politikası oluşum sürecinde politika kurulları ve ofisler en dikkat çeken iki aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Esasında devlet yönetimindeki köklü değişimin ana nedeni daha güçlü ve istikrarlı hükümetler aracılığıyla bir yönetim yapısı inşa etmek olsa da daha stratejik amaç olarak vatandaşın devlete karşı duyduğu güveni geliştirecek ve sağlamlaştıracak ve belki de böylelikle daha istikrarlı bir yönetsel duruma ulaşılacak bir kamu hizmeti anlayışını hakim kılmak maksadıyla toplumun gerçek sorun ve ihtiyaçlarına eğilebilecek tutarlı, hızlı, uzun soluklu, stratejik derinliği olan ve çok yönlü kamu politikalarını hayata geçirmek ve bunları yapacak nitelikli, becerikli, hızlı kararlar alabilen, esnek ve dinamik bir kurum veya kuruluşlar tesis etmektir.

Doğrudan Anayasada yer almayan politika kurulları ve ofislerin oluşumu 2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine (CBK) dayanmaktadır. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri başlıklı Anayasanın 104. Maddesinde Cumhurbaşkanının yürütmeye ait kararnameler çıkarabileceğini düzenlemektedir. Dolayısıyla, kuruluşu kanuna dayanmayan kurullar ve ofisler istenildiği taktirde yetkide paralellik ilkesi gereği kararnamelerle kurulduğu gibi Cumhurbaşkanı tarafından yine çıkarılacak kararnamelerle varlıklarına son verilebilir hatta başka faaliyet konularında yeni politika kurulları ve ofisler oluşturulabilir.

#### **3.1.Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları**

Kamu tüzel kişiliği bulunmayan politika kurullarının başkanı cumhurbaşkanıdır. Kurullar en az üç üyeden oluşur ve üyeler Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Kurul üyelerinden biri Cumhurbaşkanı tarafından başkanvekili olarak görevlendirilir. Kurullarda en fazla kaç üye olacağı şeklinde bir düzenleme yapılmayarak istenildiğinde üye sayısının artırılabilmesi belirtilmiştir. Yeteri kadar personelin yer alacağı kurulların sekretarya hizmetini ve kurul personelinin özlük hakları işlemlerini Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı yürütülecektir.

##### **3.1.1.Politika Kurullarının Türleri, Çalışma Usul ve Esasları ile Personel ve Mali Hükümleri**

1 sayılı CBK'e göre Bilim, Teknoloji ve Yenilik; Eğitim ve Öğretim; Ekonomi; Güvenlik ve Dış Politika; Hukuk; Kültür ve Sanat; Sağlık ve Gıda; Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler alanında dokuz adet politika kurulu oluşturulmuştur.

Doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışan kurullar onun tarafından verilen talimatları yerine getirmekle sorumludur. İlgili mevzuatta belirtilen görevlerine giren konularda bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dâhil birçok paydaşla çalışma ve iş birliği içinde bulunurlar.

Kurullar görev alanlarına giren konularda ihtiyaç duyduğu her çeşit bilgi ve belgeyi başta bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları olmak üzere tüm idareden istemeye yetkilidir, ilgili kamu idaresi istenen bu bilgi ve belgeleri gecikmeksizin kurullara vermekle yükümlüdür. Ticari sır niteliğinde olan bilgilerin gizliliğine riayet edilmesi zorunludur. Başkan ve üyeler dâhil ilgili tüm personel Devlete, ilgililere ve üçüncü kişilere ait gizlilik ihtiva eden bilgileri, şahsi verileri, ticari sırları ve bunlara ait dokümanları, bu konuda mevzuatın yetkili kıldığı merciler hariç olmak üzere başkasına açıklayamaz, kendilerinin veya üçüncü kişilerin faydasına olacak şekilde hiçbir surette kullanamaz. Bu sorumluluk personel görevden ayrılmış olsa dahi devam eder.

Kurullar yaptıkları toplantı ve çalışmalarına gerektiğinde ilgili bakanlıklar başta olmak üzere tüm kamu idarelerinin yetkililerini, özel sektör temsilcilerini, sivil toplum kuruluşlarını, yerli ve

yabancı uzman kimseler ile akademisyenleri davet edebilir. Kurullar ihtiyaç duyduğunda görev konularıyla ilgili ortak çalışma ekipleri oluşturabilir. Eğer bir konu birden fazla kurulun görev alanına giriyorsa o konu ortak yapılan toplantılarda görüşülür ve alınan kararlar müştereken oluşturulur. Kurullar benzer görev ve faaliyetler alanlarına ilişkin Cumhurbaşkanı, ilgili bakan veya politika kurulu başkanvekilinin başkanlık edeceği bakanlık ve/veya kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili üst yönetici ve yetkililerin katılacağı koordinasyon toplantıları yapabilir. Bu toplantılarda tespit edilen hususlar Cumhurbaşkanına sunulur.

Kurulların çalışmalarında herhangi bir aksaklığa veya gecikmeye sebebiyet vermemek için yeteri kadar personeli bulunur. Kurullarda görevlendirilen personele ilişkin yapılacak her türden ödeme Cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanır. Personel görevlendirmesine ilişkin yazılar bilgi ve gereği için Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına gönderilir. Kurulun sekreteryaya hizmetleri ile personel özlük işlemleri İdari İşler Başkanlığınca yerine getirilir. Kurulların giderleri için her yıl Cumhurbaşkanlığı bütçesinden belirli bir ödenek ayrılır. Kurul üyelerine, (100.000) gösterge rakamının memur maaş katsayısı ile çarpımı sonucu ortaya çıkan tutarda her ay belirli bir ek ödeme yapılabilir. Damga vergisi hariç diğer vergi kesintileri bu tutardan kesilmez.

### **3.1.2. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Görev ve Yetkileri**

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CBK' nin 22. maddesinde kurulların genel görev ve yetkileri şu şekilde belirtilmiştir:

- ✓ Cumhurbaşkanınca alınan karar ve yapılan politikalara ilişkin tavsiyeler geliştirmek.
- ✓ Politika ve stratejilere ilişkin geliştirilen tavsiyelerinden Cumhurbaşkanınca uygun bulunanlar için gereken çalışmaları yapmak.
- ✓ Küresel rekabetin doğurduğu hızlı ve ani gelişim ve değişimlere karşı politika ve strateji tavsiyeleri geliştirmek.
- ✓ Görev alanlarına dâhil konularda gerektiğinde kamu kurum ve kuruluşlarına görüş sunmak.
- ✓ Görev alanlarına giren konularda başta bakanlıklar ve kurum ve kuruluşları olmak üzere gerektiğinde sivil toplum ve sektör temsilcileri ile diğer uzman kişilerin görüşünü alarak uygulanan politikaları izlemek, yürütülen çalışmalarla dair Cumhurbaşkanına rapor vermek.
- ✓ Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşların çalışma, faaliyet ve uygulamalarını Cumhurbaşkanı programına uygun olup olmadığı yönünden izlemek ve bu konuda Cumhurbaşkanına rapor vermek.
- ✓ Bakanlıklar başta olmak üzere ilgili kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluş temsilcileri ile alanında uzman kişilerin katılacağı genişletilmiş kurul toplantıları yapmak.
- ✓ Görev alanlarına giren her türlü konuda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak.

Kurulların tek tek görev ve yetkileri ise 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CBK' nin 23 ve 31. maddeleri arasında düzenlenmiştir:

### **3.1.3. Politika Kurullarının İşlevsel Rollerinin Değerlendirmesi**

Politika kurulları politika yapım sürecinde Cumhurbaşkanına yardımcı olan etkin, etkili, hızlı ve verimli kamu politikası kararları alabilen resmi bir aktördür. Kurullar, Cumhurbaşkanının kamu politikası yapım sürecinde kapasitesini geliştirmeye ve etkililiğini artırmaya yardımcı önemli bir kurumdur. Cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışabildiği için bürokrasiye takılan ve bürokrasi üreten bir yapıya sahip değildir. Kamu politikası oluşumunda kamu-özel sektör temsilcileri dâhil birçok paydaşla yakın iş birliği içinde bulunabildiğinden yönetim değil yönetişimi ilke edinen bir çalışma usul ve esaslarına sahiptir. İdari ve mali özerkliğe sahip olmayıp Cumhurbaşkanı emir ve talimatlarına bağlı çalışarak idarenin merkezi teşkilat kolu içinde yer alır.

Kendilerine verilen konular hakkında çalışmalar yapmak; politika tespit etmek, belirlemek, üretmek, geliştirmek, önermek; strateji ve politika önerileri geliştirmek; kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek; politika uygulama süreçlerini incelemek, gözlemek ve değerlendirmek, talep, ihtiyaç, etki ve risk analizi yapmak, paydaşlarla karşılıklı bilgi alışverişinde bulunmak, görüş vermek ve almak, kamu kurum ve kuruluşların politika uygulamalarını ve gelişmeleri Cumhurbaşkanlığı politikasına ve kararlarına olan uygunluğunu izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor hazırlamak gibi işlevleri bulunmaktadır.

Kurullar öneride bulunmak, alternatif tavsiyeler geliştirmek ve görüş sunmak gibi görevlerinden dolayı kamu politika yapım süreçlerinde zaman zaman bir danışma kurulu (Atay, 2018: 279) veya yardımcı kuruluş gibi davranarak istişari mahiyette (Gözler, 2019: 367-368) bir kurum görünümüne sahipken; politika üretmek, belirlemek, tespit etmek ve kamu idarelerince uygulanan politikalarını ve gelişmeleri izlemek, değerlendirmek ve Cumhurbaşkanı politikasına uygunluk açısından değerlendirmek ve bu konuda Cumhurbaşkanına rapor hazırlamak gibi görevlerinden dolayı da icrai (Erol, 2020: 115) ve denetim niteliği öne çıkan bir kurum kimliğine sahip olduğu söylenebilir.

Kamu politikalarına dair talep, ihtiyaç, etki ve risk analizi ile araştırma yapma görevleriyle yalnızca kamu politikası yapım süreçlerinde değil kamu politikası analiz sürecinde de çok önemli bir role sahip aktördür.

Yeni sistemde bakanlıklar politika yapım sürecinde geleneksel rollerini kurullarla paylaşmak durumunda kalmıştır (Akman, 2019: 39). Hatta denilebilir ki kurullar tarafından üretilecek politikalar Cumhurbaşkanınca onaylandığı taktirde bakanlıklar, bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşlar ile yerel yönetimler tarafından uygulanacaktır.

Tespit edilen/belirlenen ve uygulanan kamu politikasının Cumhurbaşkanı genel siyaseti ve politikalarına göre belirlenip belirlenmediği ve ilgili politikanın amaçlanan-hedeflenen etkiyi ortaya çıkarıp çıkarmadığı yönünde kamu politikası analizinin önemli aktörleri haline gelmişlerdir. Etki analizlerini ya doğrudan kendileri yapar veya özel sektöre yaptırabilirler.

Tüm kurulların görev ve yetkileri kelime bazlı içerik analiz yöntemine tabi tutularak analiz edilmeye çalışılsa politika öneri geliştirme ve oluşturma işlevi ön plana çıkmaktadır. Kurullar arasında genel görev ve yetki konusunda tam bir eşitlik veya benzerlik bulunmaz. Örneğin Kültür ve Sanat Politikaları Kuruluna diğerleriyle kıyaslandığında çok az görev ve yetki verilmiştir.

Kurullar, politikanın tasarlanmasından uygulanmasına hatta değerlendirilmesi ve etki analizi yapılmasına kadar pek çok sorumluluğa sahiptirler. Özellikle, kamu politikası yapım sürecinde var olan değerlendirme ve geri bildirim aşamaları daha önceden Türk kamu politikası oluşum sürecinin önemli bir safhası olarak görülmediği için birçok politikanın gerçek anlamda hedef kitle üzerinde ne zaman, nasıl, ne kadar ve ne düzeyde etki ettiği tespit edilemiyordu, politika kurulları bu açığı kapatabilir.

Kurullar, birçok kurum veya kuruluşun sahip olmadığı özellikli bir yetkiye haizdir o da kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge istediklerinde onların bu bilgi ve belgeyi verme zorunluluğudur. Bilgi ve belge isteme kurulların sadece faaliyet alanına ilişkin olarak kamu politikası yapımında kullanılmak maksatlıdır.

Kurulların politika yapım sürecine ait üç temel görevi olduğu dikkat çekmektedir. Birincisi, bilgi toplamaktır. Kamu politikasının konusu haline gelen bir toplumsal sorunun çözümüne dair başta bakanlıklar, kamu idareleri, özel sektör temsilcileri, hükümet dışı kuruluşlar ve diğer paydaşlarla yakın iş birliği içinde bulunarak bu yapılardan bilgi toplayacaktır. İkinci olarak, toplanan bilgileri çeşitli bilimsel yöntemler kullanılarak veri bazlı analiz ve değerlendirmeler yaparak politika önerisi oluşturmak veya geliştirmek hatta bu noktada paydaşlara danışmanlık görevi sunmaktır. Üçüncüsü, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların bakanlıklar veya diğer görevli

kurum-kuruluşlar tarafından uygulanma süreçlerini, hedef kitle üzerinde olası etkilerini ve başarılı olup olmadıklarına yönelik analitik değerlendirme, raporlama ve geri bildirim süreçlerini gerçekleştirmektedir.

### **3.2.Cumhurbaşkanlığı Ofisleri**

Ofisler, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmaktadır. Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip olan ofislerde üyelikler yoktur. Başkanı üst kademe yönetici olduğu için doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. İstenildiğinde ofis başkan yardımcısının görevlendirileceği belirtilmiştir. Gerek görüldüğünde yurt içinde ve dışında şube açabilir. Temel örgütlenme daire başkanlığı ve birimler şeklinde olmaktadır.

#### **3.2.1. Ofislerin Türleri, Çalışma Usul ve Esasları ile Personel ve Mali Hükümleri**

1 sayılı CBK'e göre Dijital Dönüşüm; Finans; İnsan Kaynakları ve Yatırım alanlarında olmak üzere ofisler kurulmuştur. Ofisler, görevlerine dair konularda ilgili kamu idareleri arasında eşgüdüm sağlamak, başta bakanlıklar olmak üzere tüm kamu idaresi, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıyla çalışma ve iş birliği içinde bulunmak, bunu sağlamak için gerekli toplantıları veya diğer organizasyonları düzenlemek, uluslararası alandaki çalışmalara iştirak etmek ve ülkemizi temsil etmekle görevli ve yetkilidir.

Ofisler, görev alanlarıyla ilgili olarak gerekli çalışma ve araştırmaları yapmak için kamu kurum ve kuruluşlarından ihtiyaç duydukları her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Ofis personeli bu yolla elden edilen bilgilerden sır niteliğinde olanları hiçbir surette açıklayamaz, kendileri veya başkalarının menfaatine olacak şekilde kullanamaz.

Ofis başkanı, ofis genel yönetim, iş yürütümü ve temsil açısından doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumludur ve Cumhurbaşkanınca tavsiye ve tespit edilen veya kararlaştırılan kamu politikası ve/veya stratejileriyle uyumlu olacak şekilde ofisleri yönetir. Başkan, ofisin yıllık bütçe teklifini hazırlar ve ortak faaliyet konularıyla ilgili tüm kamu idareleri ve gerektiğinde sivil toplum kuruluşları ile iş birliği ve eşgüdüm sağlar. Ofislerde başkan yardımcısı görevlendirilebilir. Başkan, görev alanına giren konularda ihtiyaç duyduğu araştırma, inceleme ve etüt yapma, proje hazırlama ile uluslararası toplantı düzenleme gibi işleri ve tüm bunlara dair gereken her türlü mal ve/veya hizmetlerin satın alınmasını yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilere sözleşme veya pazarlık yoluyla yaptırabilir. Başkanlığa verilen projelerin incelenmesi, yorumlanması ve analiz edilmesi ile destek verilen projelerin izlenmesi işlerine dair hizmet alımlarında görevlendirilen kamu çalışanları ve hizmetinden yararlanılacak diğer kişiler için yapılacak ödemeler Başkanlık bütçesinden karşılanır. Başkanlıkça desteklenen Ar-Ge projelerinde proje süresi ile sınırlı olmak şartıyla görev alan öğretim personeline projede kararlaştırılan meblağlar üzerinden ödeme yapılabilir. Projede görev alan ve kamu görevlisi olmayan diğer personele onaylanan projede tespit edilen meblağlar üzerinden hizmet bedeli ödenebilir.

Ofis Başkanlığı; görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda idarî düzenlemeler yapabilir. Başkan ve ilgili birim yöneticileri, kapsamı açıkça belirtmek ve yazılı olmak suretiyle yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir.

Ofis kadroları Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenir. Ofis hizmetleri, iş mevzuatına göre istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, mevzuatta belirtilen nitelikleri taşıyanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile Ofiste iş akdine bağlı olarak istihdam edilebilir. Bunlara verilecek ücret, mali ve sosyal haklar iş akdi ile belirlenir. Geçici ve sözleşmeli olarak da çalışabileceklere yapılacak her türlü ödeme Cumhurbaşkanınca tespit edilir. Uzman personel ve özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde, yabancı danışman ve uzmanlar istihdam edilebilir.



Personel istihdamı ile başkan ve diğer personelin görevlerinin icrası sırasında yaptıkları faaliyet giderlerinden hangilerinin Ofis bütçesinden karşılanacağına dair usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir.

Ofis bütçesi, genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulacak ödenek, ofis tarafından ücret karşılığı sağlanabilecek çeşitli hizmetler karşılığında elde edilecek gelirler- dikkat edilecek olunursa ofisler sanki bir özel sektör kuruluşu gibi kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kimselere projeler yapıp karşılığında ücret geliri elde edebilirler- gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan yardım ve bağışlardır. Ofis bütçelerinin gelir, gider ve muhasebe ve bunların denetimine dair usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

### 3.2.2. Ofislerin Görev ve Yetkileri

Ofislerin tek tek görev ve yetkileri kendi başlıkları altında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CBK' nin 527. maddesinin ilgili fıkralarında düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığına bağlı kamu tüzel kişiliğine bağlı, özel bütçeli ve idari ve mali özerkliğe sahip dört adet ofis bulunmaktadır.

*Dijital Dönüşüm Ofisi:* Cumhurbaşkanınca belirlenen politika, strateji, amaç ve önceliklere uygun olarak kamunun dijital dönüşümüne öncülük etmek. Dijital Türkiye (e-devlet) hizmetlerinin sunumuna ve bu alanda daha birçok konuya aracılık etmek. Görev alanına giren konularda politik ve stratejik tavsiyelerde bulunmak.

*Finans Ofisi:* Ulusal veya uluslararası bankacılık ve finans sektörünü takip ederek gerekli analizleri yapmak ve bunlara dair raporlar hazırlamak. Türkiye'nin finans piyasaları içindeki konumunu raporlamak. Finansal kaynakların çeşitlendirilmesi ve uluslararası fonların Türkiye'ye gelmesini sağlayıcı çalışmalarda bulunmak. İstanbul Finans Merkezi projesini yürütmek ve geliştirmeleri takip etmekle sorumludur.

*İnsan Kaynakları Ofisi:* Türkiye'nin insan kaynaklarına dair genel envanterini çıkarmak ve ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmekle görevlidir. Türkiye'nin vizyonu ve hedefleri ile öncelikleri doğrultusunda beşerî sermayenin geliştirilmesini sağlamaya yönelik çalışmalar yapmak ve projeler üretmektedir. Beşerî sermaye alanında verimliliği artırmak için insan kaynağı planlamasına yönelik çalışmalar gerçekleştirmektedir.

*Yatırım Ofisi:* Ülkeye yatırım yapılması konusunda gerekli teşvik ve özendirme çalışmalarını yürüterek ülkenin iktisadi açıdan kalkınma ve büyümesini sağlamak. Kamu ve özel sektör tarafından uluslararası düzeyde yürütülen yatırımlara dair tanıtım faaliyetleri konusunda ilgili kurum ve/veya kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlar. Ulusal yatırım destek ve tanıtım stratejisini tespit etmek ve uygulanmasını takip etmektedir.

### 3.2.3. Ofislerin İşlevsel Rollerinin Değerlendirmesi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile ofisler kamu politikası oluşum sürecinin yeni bir politik aktörü olarak Türk idari teşkilatı içinde yerini almıştır. Politika kurulları gibi idari teşkilat kolunun merkez teşkilatında değil, sahip olduğu ayrı kamu tüzel kişiliğiyle hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşu olarak idari teşkilatta yer alan yerinden yönetim kuruluşudur.

Politika kurulları gibi doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalıştıkları yönünde bir ifadeye görev tanımlarında rastlanılmadıysa da Ofis başkanının doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu ve onun talimatları noktasında politika oluşum süreçlerinde Cumhurbaşkanınca belirlenen politika, amaç ve stratejilere uygun davranmak zorunda oldukları belirtilmiştir.

Ofisler genel olarak görev alanlarına giren hususlara dair gerekli çalışmayı yapmak, eşgüdüm sağlamak, proje yapmak, uygulamak ve geliştirmek, kurumlarla çalışma ve iş birliği yapmak, tetkik, raporlama, aracılık etme, kurumlara ve talep edenlere öneri ve görüş sunma, kurumlardan

bilgi ve belge talep etme, strateji tespit etmek ve geliştirmek, kurumlara destek vermek, yönlendirme, ilerlemeleri takip ve değerlendirme gibi görevleri vardır.

Aslında ofisler de politika kurullarına benzer şekilde hem Cumhurbaşkanına hem de ilgili kurum ve kuruluşlara dair görevlerini yerine getirirken kimi zaman aracılık eden, görüş sunan ve eşgüdüm sağlayan bir istişare, danışma ve yardımcı kurum kimliğine sahipken, kimi zaman da proje ve strateji üreten, geliştiren, görev konularında inceleme, tetkik ve raporlama yapan, kurum ve kuruluşları destekleyen, izleyen, teşvik eden ve yönlendiren özellikleriyle de icrai bir kurum görünümüne sahiptir.

Ofislerin görev ve yetkileri kelime bazlı içerik analiz yöntemine tabi tutularak analiz edilmeye çalışıldığında proje üretmek, geliştirmek ve yürütmek olduğu ön plana çıkmaktadır. Ofislerin görev alanlarına giren konularda kamu ve özel sektör ile sivil toplum kuruluşları ve diğer paydaşlarla koordinasyon sağlaması, onlarla birlikte çalışması, onları yönlendirmesi, gerektiğinde desteklemesi çalışma yöntem ve prensipleri açısından yönetim değil yönetişimi tercih ettiğini bu yönüyle de kamu politikası oluşum sürecinde daha esnek, hızlı ve etkin olabileceğini göstermektedir.

Ofis başkanlıklarının, görevleri ile ilgili konularda araştırma, inceleme ve proje ile uluslararası ikili ve çok taraflı temas ve toplantılar düzenleme yetkilerine sahip olması, ofislerin yalnızca ülke içindeki paydaşlarla değil gerektiğinde uluslararası paydaşlarla da ilişki de bulunabileceğini göstermektedir.

Ofisler, esasında politika oluşumunda görev alanlarıyla ilgili proje oluşturma ve çalışma yapımlarıyla kurullar gibi bürokrasiye takılmadan ve bürokratik bir işleyiş sergilemeden Cumhurbaşkanı hedef ve amaçları doğrultusunda hızlı, verimli ve etkin çalışan yapılardır. Ofislerin bürokrasi engeline takılmaksızın, Cumhurbaşkanı tarafından öncelikli olarak belirlenen konulara göre projeler yönetmesi ve çalışmalar yürütmesi amaçlanmıştır (Boyalı ve Gümüş, 2022: 241).

Başta bakanlıklar olmak üzere diğer kurum ve kuruluşların ofislerin görev alanlarına dair uygulamaya koydukları projeleri ofislerin yakından izlemesi ve gerektiğinde yönlendirmesi görevleri esasında bakanlıklar ve diğer kurum ve kuruluşların bir nevi proje bazlı olarak ofisler tarafından denetlendiği anlamına gelmektedir; ancak uygulamanın pratikte pek de bu şekilde olduğunu söylemek doğru olmayacaktır.

Ofisler, özellikle görev alanlarına dair bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları ile yapmış oldukları koordinasyon ve değerlendirme toplantıları ile politika yapım sürecinde önemli bir yere sahiptirler.

Bu kapsamda Ofisleri, Türkiye’de kamu politikası yapım sürecinin en önemli eksikliği olan analiz kısmını dolduran görevler elde ederek yalnızca kamu politikasında değil kamu politikası analizinde de kilit bir role sahip kurumlar olarak tarif etmek mümkündür.

#### **4. Kamu Politikası Yapım Sürecinde Politika Kurulları ve Ofislerin Diğer Kurum ve Kuruluşlarla İlişkisi Üzerine Değerlendirme**

Anayasanın 123. maddesine göre Türkiye’de idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur. İdaredeki bütünlük ise hiyerarşı ve idari vesayet yetkisi ile sağlanacaktır.

Yeni sistemle birlikte yürütmenin başı ve tek yetkilisi olan Cumhurbaşkanı aynı zamanda da tüm idari teşkilatın başı olarak kamu politikası sürecinin en önemli yapıcı, yönlendirici ve denetleyici aktörü haline gelmiştir (Örselli, Babahanoğlu ve Bilici, 2018). Kamu politikasının başat aktörü olan Cumhurbaşkanı kendisine bu süreçte yardımcı olmak amacıyla ikisi yeni -politika kurulları

ve ofisler- birisi eski -bakanlıklar- olmak üzere temelde üç önemli politika aktörüyle yakın bir şekilde çalışmaktadır. Politika kurullarının ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunmadığı için Cumhurbaşkanı ile aralarındaki yönetsel ilişki hiyerarşidir. Bu kapsamda politika kurulları Cumhurbaşkanınca oluşturulacak politikalara ilişkin öneriler geliştirecek ve uygun görülenler hakkında çalışma yapacaktır. Politika kurulları görev konularıyla ilgili yaptıkları çalışmalarda başta bakanlıklar ve kamu idaresi olmak üzere, özel sektör ve sivil toplum kuruluş temsilcileri, akademisyen ve uzman kişiler ve diğer kamu politikası aktörleriyle yakın iş birliği içinde bulunarak onların görüşlerini alıp, önerdiği politika veya alternatif çözümler üzerine Cumhurbaşkanına rapor sunacaktır. Bu durum, kamu politikası oluşturma sürecinde politika kurullarıyla Cumhurbaşkanı arasındaki ilişki Cumhurbaşkanınca belirlenecek politika öncelikleri konusunda politika önerisi geliştirip Cumhurbaşkanına sunmak şeklinde gelişecektir.

İlaveten Cumhurbaşkanınca hazırlanan programa uygunluk yönünden, bakanlıklar ile ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşların faaliyetlerini takip etmek, değerlendirme yapmak ve bu yönde Cumhurbaşkanına rapor sunma görevleriyle geleneksel politika yapım sürecinin önemli bir aktörü olan bakanlıkları yerindelik açısından denetler hale gelmiştir. Politika kurulu ile bakanlıklar arasındaki ilişki hiyerarşi değildir; ancak kurullar görev alanına giren politikaların yapım süreçlerinde bakanlık uygulamalarının Cumhurbaşkanının genel politikası ile uyumu yönünden denetleyecektir.

Yeni sistemde 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin bakanlıkların görevlerini düzenleyen maddeleri incelendiğinde bakanlıkların yürütme yetkisini kullanan ve devlet tüzel kişiliğini temsil eden bir kurum değil daha çok kamu politikalarının uygulama aşamasında görevli ve idari teşkilat içinde Cumhurbaşkanının emir ve talimatları doğrultusunda ona yardımcı olarak çalışan bir kurum kimliğine dönüştüğü söylenebilir. Yeni sistemde politika kurulları ile bakanlıklar arasındaki kamu politikası yapım süreci ilişkisi Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların bakanlıklar tarafından hedeflenen şekilde ve ne düzeyde uygulandığı yönünde yerindelik denetimi yapmaktır. Bu noktada denetimi yapan kurul, Cumhurbaşkanı adına hareket etmiş olacaktır.

Yeni sistemde kamu politikası, Cumhurbaşkanı ve/veya politika kurulları ve ofisler tarafından oluşturulacak ve uygulaması ise bakanlıklar tarafından yerine getirilecektir (Akman, 2019: 663-664). Politika kurullarının ortak alanlardaki görev ve faaliyetlerine ilişkin eşgüdüm toplantıları yapacakları, bu toplantılara bakanlar ve üst düzey yöneticilerin de katılabileceği ve toplantılara ilişkin bütün iş ve işlemlerin ilgili politika kurulu tarafından yerine getirileceği hükmü, yeni durumda bakanlar karşısında politika yapımında daha etkili olduklarını göstermektedir.

Kurulların görev alanlarıyla ilgili toplantı ve çalışmalara sivil toplum ile özel sektör temsilcileri, akademisyenler ve yerli veya yabancı uzmanlar gibi kamu politikasının gayri resmi aktörlerini davet etmesi de politika oluşturma ve geliştirme süreçlerinde yalnız hareket etmeyeceğini ve yönetişimi önelediği belirtilebilir.

Yeni kamu politika aktörü olarak ofisler ise proje geliştirme, kurumlar arası koordinasyon sağlama, kurumlara destek verme, strateji geliştirme ve raporlama yapma görevleriyle Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politika, strateji ve önceliklere uygun olarak talimatlar doğrultusunda işlevde bulunan hizmet yerinden yönetim kuruluşudur. Dolayısıyla politika yapım sürecinde faaliyet alanlarında geliştireceği projeler veya yapacağı çalışmalar Cumhurbaşkanı politikaları ile örtüşmek zorundadır.

Ofisler, görev alanına dâhil konularda başta bakanlıklar olmak üzere tüm kamu idarelerini koordine etmesi, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarıyla yakın iş birliği ve çalışma içinde bulunması, bu yönde gerekli toplantı veya diğer organizasyonları yapması, uluslararası alanda yapılan çalışmalara iştirak etmesi, uygulamaya konulan projeleri takip etmesi ve gerektiğinde yönlendirmesi, yapılan projeleri desteklemesi ve bu yönde stratejiler geliştirmesi ile yer yer bakanlıkları

Cumhurbaşkanlığı genel politikaları ve siyaseti noktasında denetlemesi ve yönlendirmesi ile ön plana çıkmaktadır. Diğer gayri resmi politika aktörleriyle de özellikle politika üretim sürecinin hazırlık safhasında onlara danışmanlık yapma, destek ve teşvik sağlama görevleriyle etkileşimde bulunmakta ve yönetim ilkelerini gerçekleştirmektedir.

Ofisler, sahip oldukları görev ve yetkilerle Cumhurbaşkanının hem politika üretmesi hem de Cumhurbaşkanlığı politikaların gereği gibi uygulanıp uygulanmadığı konusunda bakanlıklar dâhil tüm idareyi denetlemeye yardımcı olmaktadır (Yıldırım ve diğerleri, 2018: 55). Bunun yanında danışma ve görüş bildirme görevleri ile de bakanlıklar ve diğer aktörleri etkilemektedir.

Ofisler, Cumhurbaşkanınca tespit ve taktir edilen amaç, politika ve stratejilere eşgüdümlü hareket edeceklerdir. Cumhurbaşkanınca hazırlanan politikalara ilişkin alternatif öneri sunmak ve geliştirmek görevi esas itibarıyla politika kurullarına ait olmasına karşın ofislerin de bu yönde yetkileri bulunmaktadır. Örneğin, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 527/ç maddesine göre Finans Ofisi, İstanbul'un küresel manada bir finans merkezi olmasını sağlayacak politika ve strateji geliştirme ve bu kapsamda ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon sağlayarak üretilen strateji ve politikaların uygulanmasını takip etme görevini yerine getirmektedir. Dikkat edilecek olursa hem politika geliştiriyor hem koordine ediyor hem de politika uygulamasını takip edip denetliyor. Bu örnekten de anlaşılacağı üzere bakıldığında ofislerle politika kurulları arasında da politika üretim süreçlerinde ilişki ağları kurulmaktadır. Diğer bir örnek ise, aynı kararnamenin 527. maddesinde Dijital Dönüşüm Ofisinin kamunun dijital dönüşümüne ilişkin öncülük edeceği ve görev alanına giren konularda politika ve strateji önerilerinde bulunacağını belirtmektedir. İlgili kararnamenin 527/D maddesinde İnsan Kaynakları Ofisinin Politika kurullarının öncelediği alanlarda küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlamaktan bahsetmektedir. Dolayısıyla bu konuda politika kurulları, İnsan Kaynakları Ofisini yönlendirecektir.

Kurulların, kendilerine verilen konular hakkında çalışmalar yapmak; politika belirlemek, üretmek, geliştirmek, önermek; strateji ve politika önerileri geliştirmek; kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek; politika uygulama süreçlerini analiz etmek, izlemek ve değerlendirmek, talep, ihtiyaç, etki ve risk analizi yapmak, paydaşlarla karşılıklı bilgi alışverişinde bulunmak, görüş vermek ve almak, kamu kurum ve kuruluşların politika uygulamalarını ve gelişmeleri Cumhurbaşkanlığı politikasına ve kararlarına uygunluğunu izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor hazırlamak gibi işlevleri bulunmaktadır.

Ofislerin ise görev konularına dair çalışma yapmak, kurumlar arası eşgüdüm sağlamak, proje ve strateji üretmek, bunları yürütmek ve ilerletmek, kurumlarla çalışma ve iş birliği yapmak, inceleme, analiz, raporlama, aracılık etmek, görüş ve tavsiye vermek, ilgili mercilerden bilgi ve belge isteme, strateji tespit etmek ve geliştirmek, kurumlara destek sağlamak, yönlendirmek, ilerlemeleri takip etmek gibi görevleri vardır. Dikkat edilirse yukarıda sayılan aktörlerin görevlerine bakıldığında birbiriyle etkileşim içinde oldukları görülecektir. Başta Cumhurbaşkanı olmak politika kurulları, ofisler ve bakanlıklar adeta bir tren vagonları gibidir, yükleri farklı ancak istikametleri ve varacakları hedef yer aynıdır. Ana vagon olan Cumhurbaşkanı nereye giderse ne belirlerse arkadan gelen diğer tali vagonlar da aynı istikamette hareket edeceklerdir.

## 5. Sonuç ve Değerlendirme

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kamu politikası aktörlerinden olan yürütme organının yapısında ve işlevlerinde yapılan köklü değişikliklerle Cumhurbaşkanı kamu politikası oluşum sürecinin en önemli belirleyici ve karar verici aktörü haline gelmiştir.

Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma ve kamu politikası belirleyicisi veya uygulayıcısı aktörü olan üst kademe

yöneticileri doğrudan atama yetkisi ile hem kamu politikası oluşum sürecinde hem de bürokratik aygıtın yönetiminde tek söz sahip olmuştur.

İdari sisteme dâhil edilen politika kurulları ve ofisler aracılığıyla klasik kamu politikası disiplininin ziyade kamu politikası analizi daha güçlü bir şekilde vurgulanmış ve yönetim paradigması açısından öncelikli hale getirilmiştir. Bu sayede yeni aktörler tarafından oluşturulacak kamu politikası sürecinin daha rasyonel, analitik, çok boyutlu, veri temelli ve gerçekçi olması sağlanmıştır.

Politika süreçlerinden olan problem tanımı, gündem oluşturma ve alternatif politika ve çözüm önerileri geliştirme ve politika kararı alma safhalarında kurullar ve ofisler bakanlıklara göre oldukça baskın ve belirleyici hale getirilmiştir. Bakanlıklar ise daha çok belirlenen politikaların uygulanması süreciyle görevlendirilmiştir.

Kamu politikası oluşum süreçlerinde kamu sektöründe uzun yıllardır eksik olduğu düşünülen kamu politikası uygulamalarının analitik veri tabanlı değerlendirmesi, izlenmesi ve geri bildirim süreçleri de yeni kurulan politika kurulları ve ofisler aracılığıyla tamamlanmaya çalışılmıştır.

Yeni getirilen aktörlerle, kamu yönetiminde daha vatandaş odaklı, hesap verilebilir, şeffaf, verimlilik ilkelerini esas alan vatandaşların ihtiyaç ve sorunlarının gerçek tespitini ve analizini yapabilen bu doğrultuda köklü, kalıcı ve sürdürülebilir çözümler üretebilen, politikalar geliştirebilen, geliştirilen politikaları hızlı, verimli ve etkili uygulayabilen ve uygulanan politikaların sonuçlarını ve hedef kitle üzerindeki etkilerini daha rasyonel, gerçekçi ve veri temelli değerlendirebilen/analiz edebilen ve bu yönde yeniden esnek, dinamik ve işlevsel politikalar geliştirebilen/önerebilen bir yeni yönetim yapısı inşa edilmiştir.

Ofislerin ve kurulların Türk kamu yönetiminde meydana getirdiği diğer bir değişim ise özellikle kamu politikası oluşum sürecinde düzenledikleri istişare ve çalışma toplantılarında veya oluşturdukları çalışma gruplarında eskiye nazaran çok daha fazla sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri, uzmanlar ve vatandaşların katılımını sağlayarak katılımcılık ve çok taraflılık ile yönetişim anlayışına geçilmesidir.

Politika kurulları daha politika tabanlı, ofisler ise proje tabanlı olarak çalışmaktadır. Kurullar politika analizi süreçlerinde politika ve stratejiler geliştirecek, ofisler ise bu yönde bilgi, belge toplayıp analiz ve raporlama yapacaktır. Her ikisi de özetle Cumhurbaşkanı politikalarının altyapısını oluşturmaya yönelik çalışmalar yürütecektir.

Bununla birlikte gerek kurulların gerekse ofislerin görev ve yetkileri incelendiğinde politika yapım sürecine ilişkin aralarında net ve keskin bir ayrımın olduğunu söylemek güçtür. Aralarındaki ilişki adeta birbirini tamamlayan ve birlikle eş zamanlı çalışan bir dişli mekanizması gibidir. Ne var ki ofislerin sahip olduğu ayrı kamu tüzel kişiliğiyle kurullara nispeten daha esnek ve aktif bir çalışma yapısına sahip olması ile zaman içerisinde politika analizinde daha etkili olacağı düşünülebilir.

Kurullar ve ofisler haiz oldukları görevleriyle sınırlı olarak bakanlıklar başta olmak üzere diğer kurum ve kuruluşların yürütmüş oldukları faaliyetleri, politika ve proje uygulamalarını Cumhurbaşkanı genel politikasına, siyasetine, amaç ve hedeflerine uygunluğunu yerindelik açısından denetleme yetkisine sahip olmaları sanki bakanlıklara nazaran daha baskın veya onlardan hiyerarşik olarak daha üstün oldukları yönünde bir kanaate yol açmıştır. Ancak Türk siyasal hayatı ve yönetim pratiğinde derin izler bırakan bakanlıkların kamu politikası oluşum süreçlerinde halen uygulama boyutu ile daha etkili olduğu düşünülmektedir. Bu duruma, İçişleri Bakanlığınca oluşturulan kadına karşı şiddetle mücadele politikasında KADES uygulaması veya trafikte can ve mal güvenliğinin sağlanması konusunda oluşturulan Bir Hareketine Bakar politikası örnek olarak gösterilmektedir.

Kurullar ve ofisler bakanlıklarla ve özellikle diğer kamu kurum ve kuruluşları ve paydaşlarla olan çalışma ve iş birliği ilişkilerinde görüş bildirme, tavsiyede bulunma, önerme, yol gösterme, yönlendirme ve rehberlik etme görevleriyle de bir danışman birimi veya yardımcı organ görünümüne sahip olmuşlardır. Hem kurulların hem de ofislerin kamu kurumlarına ve diğer paydaş aktörlere dair almış oldukları kararları ve onlarla çalışmaları bazen icrai olmaktan ziyade istişari mahiyette olduğu da görülmektedir.

Kurulların politika yapım sürecinde ofislere nazaran kendi bağımsız personelinin olmaması sekreteryaya hizmetlerinin Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca yerine getirilmesi de kendi özelinde etkinlik ve etkililik tartışmalarını gündeme getirmiştir.

Özellikle, belirtmek gerekir ki hem politika kurulları hem de ofisler işlevsel açıdan Türk siyasal ve yönetsel hayatının domine edici klasik politika aktörü olan bakanlıkların gölgesinde kaldıkları yönünde eleştirilmektedir. Bu noktada, kamuoyunda bilinirliklerinin artırılması için yazınsal ve görsel medya vb. platformlarda daha fazla yer almaları ve kendi görev alanları ve yaptıkları konusunda vatandaşları daha da bilgilendirmek maksatlı faaliyet raporlarının 81 il ve 922 ilçe mülki idare amirlerine gönderilerek bunların resmi olarak duyurulması sağlanmalıdır.

**Yazar Katkı Oranı** (Authorship Contributions): Yazarlar çalışmaya eşit oranda katkı sağlamıştır.

### Kaynakça

- Akman, E. (2019). *Kamu politikası*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası aktörleri. *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi* 15(1), 35-54.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurulları: Sosyal politikalar kurulu üzerinden bir değerlendirme. *Route Educational and Social Science Journal* 6(3), 663-664.
- Akyüz, Ü. (2009). Siyaset ve ahlak. *Yasama Dergisi*, (11), 93-129.
- Akdoğan, A. A. (2011). Türkiye’de kamu politikası disiplinin tarihsel izleri. F. Kartal (Ed.), *Türkiye’de kamu yönetimi ve kamu politikaları* içinde (ss. 75-98). Ankara: TODAİE.
- Akıncı, B. (2018). Türkiye’de kamu politikası oluşturma sürecinde yeni aktör: Cumhurbaşkanlığı politika kurulları. *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi* 9(16), 2133.
- Atay, E. E. (2018). *İdare Hukuku*. 6 b. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Avaner, T. ve Çelik, M. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin iki yılı: Karşılaştırmalı analiz. *Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(23), 242-259.
- Belli, A. (2016). Yürütme. H. Altunok ve F. G. Gedikkaya (Ed.), *Kamu politikaları ansiklopedisi* içinde (ss. 391-393), Ankara: Nobel Yayınevi.
- Boyalı, H. (2021). Türkiye’de hükümet sistemleri. İ. Dursunoğlu (Ed.), *Türkiye’de demokrasi süreç yapı tartışmalar* içinde (ss. 115-144). İstanbul: Efe Akademi Yayınları.
- Boyalı, H. ve Gümüş, K. (2022). Bürokrasi ve siyaset ilişkisinin parlamenter sistem ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi özelinde analizi. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (55), 232-247.
- Dinç, Y. D. ve Yılmaz, V. (2022). Türkiye’de cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yasama, yürütme, yargı organları ile taşra ve yerel yönetimlere etkilerinin değerlendirilmesi. *Ombudsman Akademik* 8(16), 167-213.

- Dursunoğlu, İ. (2018). Türk tipi başkanlık: Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. Özdaşlı, K., Demir, M. C., Tire, O., Odabaş, İ. S., ve Odabaş, U. K., (Ed.), *Sosyal beşeri ve idari bilimler alanında yenilikçi yaklaşımlar içinde* (C.1, ss. 355-379) Ankara: Gece Akademi
- Dye, T.R. (1981). *Understanding public policy*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Considine, M. (2020). *Kamu politikası yapımı*. (H. Altunok ve F.G. Gedikkaya, Çev). Ankara: Pegem Akademi Yayıncılık.
- Çevik, H. H. ve Demirci, S. (2008). *Kamu politikası: Kavramlar, aktörler, süreç, modeller, karar verme*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çevik, H. H. (2016a), Politika. H. Altunok ve F. G. Gedikkaya (Ed.), *Kamu Politikaları Ansiklopedisi içinde* (ss. 244), Ankara: Nobel Yayınevi.
- Erol, Ö. F. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanlığı politika kurulları. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26(1), 107-130.
- Eryılmaz, B. (2018). *Kamu yönetimi: Düşünceler-yapılar-fonksiyonlar-politikalar*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Fendoğlu, H. T. (2003). Parlamentarizm-başkanlık sistemi tartışmaları üzerine. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(7), 1-34.
- Gözler, K. (2019). *İdare Hukuku Cilt 1*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Hebecci, Ali. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası yapımı ve politika kurulları, [Yüksek lisans tezi, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi]. YÖK Ulusal Tez Merkezi Veri Tabanı.
- Heywood, A. (2013). *Siyaset* (B. B. Özipek, Çev), İstanbul: Adres Yayınları.
- Kuzu, B. (2011). *Her yönüyle başkanlık sistemi*, İstanbul, Babıali Kültür Yayıncılığı.
- İzci, F. ve Atmaca, Y. (2021). Yapısal ve işlevsel boyutlarıyla cumhurbaşkanlığı politika kurulları. A. Yılmaz ve T. Güler (Ed.), *Değişim ve dönüşüm dinamikleri bağlamında Türkiye’de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içinde* (ss. 35-62). Bursa, Ekin Yayınevi.
- Örselli, E., Babahanoğlu, V., ve Bilici, Z. (2018). Kamu politikalarında yeni aktörler: Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofisleri. *Turkish Studies* 13(30), 303-318.
- Ülgen, Ö. (2018). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin niteliği ve türleri. *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2018(1), 4-36.
- Sobacı, M. Z. (2009). *İdari reform ve politika transferi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Taşkın, Y. (2017). *Siyaset: Kavramlar, kurumlar, süreçler*. Araştırma-İnceleme Dizisi 345. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z. (Der.). (2015). *Kamu politikası ve kamu politikası analizi: Genel bir çerçeve. Kamu politikası: Kuram ve uygulama içinde* (ss. 18-19), Ankara: Adres Yayıncılık.
- Yıldırım, T., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H. E., Üstün, G., Çakır, M. ve diğerleri (2018). *İdare hukuku*. 7 b., İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.