

## Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

DOI: 10.26466/opus.491006

\*

Berat Akıncı\*

\* Dr. Öğr. Üyesi, Adana Bilim ve Teknoloji Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fak.Adana/Türkiye

E-posta: [bakinci@adanabtu.edu.tr](mailto:bakinci@adanabtu.edu.tr)

ORCID: [0000-0002-5239-5417](https://orcid.org/0000-0002-5239-5417)

### Öz

Toplumun örgütlü bir yapıya kavuşmadan öncesinde bile emarelerini gördüğümüz kamu politikası çalışmaları, devlet-toplum ilişkilerinin seyrine göre gelişim trendi göstermiştir. Zaman içerisinde yöneticilere verilen öğütlerden kamu politikasına dönüşüm süreci ancak geçtiğimiz yüzyılın başında mümkün olabilmiştir. Özellikle endüstri devrimiyle başlayan ve askeri, siyasi, sosyal ve ekonomik hayatı derinden etkileyen gelişmeler karşısında devletin toplumsal hayata müdahale etmesi, yapılan müdahalelerin etkisinin ölçülmesini de zaruri hale getirmiştir. Özellikle ikinci dünya savaşı esnasında askeri alanda kullanılan model ve tekniklerin savaşın kazanılmasında çok önemli bir paya sahip olması, toplumsal sorunların çözümü noktasında da benzer başarıların kazanılabileceği fikrini gündeme getirmiştir. Böylelikle ilk başta daha çok askeri alanda ortaya çıkan ve bilimsel metotlar kullanılarak formüle edilen kamu politikalarının ülkenin siyasi, toplumsal ve ekonomik alandaki sorunlarının çözümü noktasında da yaygınlaşmaya başladığı görülmektedir. Yürütme erkinin siyasetten sanata, ekonomiden eğitime, sağlıktan turizme kadar toplumun her alanında ve her konuda kamu politikası çalışmaları yaptığı göz önüne alındığında, hükümetin toplumsal alanda ortaya çıkan bir sorun ile ilgili olarak yaptığı veya yapmak istemediği faaliyetler toplumsal yapı üzerinde derin etki ve sonuç doğurmaktadır. Herhangi bir sorun hakkında gündem oluşturularak başlayan kamu politikası oluşturma süreci, politika tasarımı, uygulama ve değerlendirme gibi aşamalardan oluşmaktadır. Amerika Birleşik Devlet'lerinde tüm bu süreçlerden geçerek üretilen kamu politikası ve çalışmaları uzun bir geçmişe ve kurumsal bir kimliğe sahip iken, ülkemizde ise cumhuriyetin kuruluş yıllarından günümüze yürütülen kamu politikası çalışmalarına rağmen benzer bir kurumsal alt yapıya ulaşılabildiğini söylemek zordur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte yönetsel alanda yaşanan değişim ve dönüşümler, politika oluşturma aktörlerini ve süreçlerini de doğrudan etkilemiştir. Yürütme erkinin tek başlı olduğu yeni sistemde, cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisine binaen kamu politika kurulları oluşturulmuştur. Bu çalışmada; kamu politikası oluşturma sürecinde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yeni bir aktör olarak aktif rol oynayacak olan cumhurbaşkanlığı politika kurullarının, politika oluşturma süreçlerine etkileri üzerinde durulmaya çalışacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Politikası, Kamu Politika Analizi, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları.

## New Actor in Public Policy Formulation Process in Turkey: Policy Committee At The Presidential System

\*

### Abstract

*Public policy studies, which we have seen even before society has achieved an organized structure, have shown a trend of development according to the course of state-society relations. In the course of the past century, the process of transition from the advice given to the administrators to the Public policy was only possible at the beginning of the last century. The intervention of the state in the social life, especially in the face of the developments that started with the industrial revolution and which deeply affected the military, political, social and economic life, made it necessary to measure the impact of the interventions. Especially in the second world war, the models and techniques used in the military field have a very important part in winning the war, and it has brought up the idea that similar successes can be gained in the solution of social problems. Thus, it is seen that the public policies, which were first formulated mostly in the military field and formulated using scientific methods, began to become widespread in the solution of the political, social and economic problems of the country. Considering the fact that the executive body conducts public policy studies in all areas of society, from politics to politics, from economics to education, from health to tourism, activities that the government does or does not want to do about a problem that arises in the social field have a profound impact on the social structure. Public policy formation process, which started by creating an agenda about any problem, consists of stages such as policy design, implementation and evaluation. While the public policy and activities produced in the United States through all these processes have a long history and a corporate identity, it is difficult to say that a similar institutional infrastructure can be reached in our country despite the public policy works carried out since the foundation years of the republic. The changes and transformations in the administrative field, together with the presidential government system, directly affected the policy-making actors and processes. In the new system where the executive power is single, public policy committees have been formed to authorize the president to issue decrees. In this study; In the process of creating public policy, the presidency will try to focus on the effects of presidential policy boards, which will play an active role as a new actor in the government system, on policy making processes.*

**Keywords:** Public Policy, Public Policy Analysis, Policy Committee at The Presidential System.

## Giriş

Sanayi devrimi sonrasında gelişen üretim ilişkileri ve toplumsal taleplerin karşılanması konusunda gittikçe artan miktarda kamu müdahalesine ihtiyaç duyulmuştur. Toplumsal ihtiyaçların karşılanması noktasında bu önemli görevi üstlenen devlet, var olan kaynakların adil dağıtım ve arz-talep dengesini refah seviyesini de göz önüne alarak düzenlemek zorunda kalmıştır. Bu düzenlemeler özellikle iki dünya savaşı sonrasında kamu yönetimi anlayışında da değişimlere yol açmış ve gelişen bu yeni kamu yönetimi yaklaşımı devletin düzenleme yapma konusundaki rol ve görevlerine her geçen gün yenilerinin eklenmesine sebep olmuştur (Yavuz, 2015). Bu bağlamda ortaya çıkan sorunların üstesinden gelme veya gelmeme noktasında resmi aktörler tarafından ortaya koyulan etkinlik, kamusal alanda ortaya çıkan taleplerin politik pencereden geçerek politikaya dönüşmesi noktasında da belirleyici olmaktadır. Ancak günümüzde savunma, enerji, çevre, dış politika, eğitim, refah, emniyet, ulaşım, vergiler, iskân, sosyal güvenlik, sağlık, turizm, ekonomik göstergeler, kentsel dönüşüm ve gelişim gibi problemler akışında yaşanan değişim ve gelişmeler, gittikçe karmaşık bir hal alan ve denge noktasının bulunmasında bir hayli zorlanan siyaset akışlarına ve politika toplulukların çok yönlü etkileşimlerine kapı aralamaktadır. Dolayısıyla kamu politikaları özellikle geçtiğimiz yarım asırdan beri devletin uygulama aygıtı üzerinde çalışan kamu yönetimi disiplini açısından oldukça fazla ilgi odağı olmuştur (Kingdon, 2003, s.86-118).

Tanımı noktasında literatürde birbirinden ayrılan ve ortak bir tanım yapma noktasında zorlandığımız kamu politikası kavramı, birçoğuna göre kamunun ihtiyacı doğrultusunda istenilen sonuca ulaşmak adına hükümetin gerçekleştirdiği-gerçekleştirmedeği tercihli eylemleridir. Bu noktada kamu politikaları, politika aktörlerinden hangisinin politika akım kanalında daha güçlü olduğundan ziyade nihai anlamda kamu politikası oluşturma noktasında karar verecek olan resmi aktörler hükümetin politik tavrının belirleyici olduğunun altı çizilmektedir. Ancak bu kamu politikalarının oluşturulması noktasında gayri resmi politik aktörlerin politika akış kanalında yer almadığı anlamına gelememektedir. Gayri resmi aktörlerde kamu politikalarının kimi zaman oluşturma kimi zaman ise uygulama noktasında etkileşim içerisinde olabilirler.

Dolayısıyla kamu politikaları resmi-gayri resmi politika topluluklarının sürekli mücadelelerinin sonucu olarak oluşur ve uygulanır (Çevik, 2004, s.147-148; Birkland, 2015, s.92-96; Howlett - Ramesh, 1995, s.50-52).

Türkiye’de kamu politikalarının oluşturulması noktasında uzunca bir geçmişe sahip olmasına rağmen, politika oluşturma sürecinde problemlerin, politikaların ve siyaset akışlarının sağlıklı bir şekilde bir potada eritilmesi mümkün olmamıştır. Şüphesiz bu noktada resmi aktörlerin politika oluşturma sürecinde, toplumsal ihtiyaçların tüm kesimlerin uzlaşısını kazanacak noktada siyasal bir zemin bulamamış olması politika pencerelerinin halka açılmasını engellemiştir. Özellikle yasama erkinin belirleyici olduğu ve ülkemiz için neredeyse bir asırdır uygulama imkânı bulan parlamenter sistemin yaratmış olduğu yönetsel tikanıklar, toplumsal ihtiyaçların kamu politikasına dönüşmesi ve sonrasında uygulanmasını sağlayacak meşruluğun tesisini sağlamakta zorlanmıştır. Sonuçta toplumun ortak ihtiyaçlarının çözümü noktasında ortaya çıkan politikalar ve bunun sahada uygulanmasını sağlayacak projeler için yapısal düzenlemelerin yasama erki ve onun içinden çıkan hükümet tarafından düzenlenmiş olması, politika süreçlerinin başarısını birinci derecede etkilemektedir. Ülkemiz bu gerçeklik noktasında, parlamenter sistem içerisinde politika oluşturma yetkisine sahip aktörlerin uygulamada yaratmış olduğu sıkıntıları bertaraf etmek ve politika süreçlerinin daha hızlı, istikrarlı ve etkin bir şekilde dizayn edilmesini sağlayacak yönetsel mekanizmaları kazandırmak adına 16 Nisan 2017 tarihinde tarihi bir oylama yaparak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine evet demiştir.

## **1. Kamu Politikası Kavramı ve Süreçleri**

Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında önemli bir paya sahip olan kamu politikaları, belirli aşamalardan geçerek uygulanmaya konulmaktadır. Ancak politika oluşturma süreçlerine geçmeden önce kamu politikası kavramının açıklanmasında fayda bulunmaktadır.

### **1.1. Kamu Politikası Kavramı**

Kamu politikalarının belirlenmesi noktasında hayati öneme sahip olan resmi aktörler olarak sayabileceğimiz yasama, yürütme, yargı erkleri ile

bütün kamu kurum ve kuruluşları yani idari aygıt, öncelikli olarak milletin talep ve isteklerini kamu yararını gözeterek uzlaştırmak zorundadır. Resmi aktörler bu bağlamda problem akışında yer alan tüm alanlarda halkın beklentilerini dinlemeli ve diğerlerine göre öne çıkan gündemleri beklentiler doğrultusunda politika akım havuzuna dâhil etmelidir. Şüphesiz bu nokta hükümetler ön plana çıkmakta ve oluşan gündemi politik havuz içerisine alıp almamakta bir tercihte bulunmaktadır. Sonuçta hükümetin bu refleksi kamu politikalarının üretilmesinde son derece önemliken, hükümetin her attığı adımında kamu politikasının bir parçası olarak görmek yanlış olacaktır. Dye kamu politikasını “hükümetin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği şeyler” olarak tanımlamıştır. Oldukça kapsayıcı olan bu tanım, hükümetin problem akımında öne çıkan ve gündemleşen sorunlar karşısında sadece harekete geçtiği şeyleri değil, aynı zamanda yapmamaya ya da sabit kalmaya karar verdiği şeyleri de içermektedir. Dye toplumu etkileyen ve dönüştüren sadece hükümetin yapmaya karar verdiği şeylerin değil, aynı zamanda yapmamayı tercih ettiği şeylerin de bu etkiyi yaratabileceğini savunmaktadır. Dye aynı zamanda kamu politikası tanımlamasında özellikle resmi aktörlere gönderme yaparak, gayri resmi aktörlerin almış olduğu kararların kamu politikası sayılmaması gerektiğinin altını çizmiştir (Dye, 2013, s.2-10).

Kamu politikaları toplumsal sorunların çözümü noktasında kamu yönetimi disiplini altında siyasi karar alma ve yönetsel uygulamaya dönük süreçlerden oluşmaktadır. Bu bağlamda kamu politikaları toplumun ortak kaynaklar ile toplumun hangi ortak ihtiyaçlarının karşılanacağına belirlenmesiyle ilgilenmektedir. Levander (2009, s.65-67) kamu politikasını; “vatandaşların yaşamlarını etkileyen kararların alınması ve uygulanması” olarak tanımlarken, Eyestone (1971, s.17-19); “kamu politikası, bir kamu kuruluşunun çevresiyle ilişkidir”, Jenkins (1978, s.33-35); “siyasi aktör ve grupların aldığı birbiriyle bağlantılı kararlar serisi”; Anderson (1990, s.2-6); “Kamu politikası birtakım kuruluş veya kişilerin bir sorunu çözmede izledikleri amaçlı hareketler bütünüdür” şeklinde tanımlamışlardır. Kamu politikası alanında çalışan bilim adamlarının konuyla alakalı yapmış oldukları tanımlarda, kavramla alakalı farklı

pencerelerden bakıldığını ve kavramın kapsamının zenginleştirildiği görülmektedir.

Bu tanımlamaların ortak özelliklerine bakıldığında kamu politikasının amaç ve hedeflere dönük bir süreçten meydana geldiğini belirtebiliriz. Resmi aktörler tarafından toplumsal sorunların çözümü noktasında tasarlanan ve hükümetin tercihini yansıtan kamu politikası, uygulanması noktasında resmi-gayri resmi aktörlerin birlikte hareket edebildiği bir süreç yönetimidir. Bu süreçte toplumun istek ve beklentilerinin yerine getirilmesi noktasında kimlerin alternatif tercihler arasından seçim yaptığını, hangi tercihlerin kimler üzerinde etkili olduğu ve sonuçta yapılan tercihin amacına ulaşip ulaşmadığının takibi noktasında birçok karar serisinin ve birçok politik aktörün devreye girdiğini görmekteyiz.

## 1.2. Kamu Politikası Süreçleri

Kamu politikaların uygulamaya konulması öncesinde problem akışı içerisinde yer alabilmesi ve sorunun kamusal bir niteliğe dönüşerek genel (kamusal) bir hal alması gerekmektedir. Daha doğrusu bu sorunun sorunla doğrudan ilgisi olmayan kişiler tarafından da hissedilir olması gerekmektedir. Belirli bir kamuoyu oluşturan sorunlar, hükümetler veya resmi aktörler tarafından problem akışı içerisinde değerlendirilmeye alınmaktadır. Ancak bazen hükümetler kamuoyu oluşturmuş sorunların farkında olmasına rağmen bilinçli bir şekilde herhangi bir tepki göstermezler. Veyahut resmi ve gayri resmi aktörlerin oluşturdukları politika toplulukları içerisinde farklı amaç tanımlamaları ve öncelikler politika piyasasındaki problem akışının sıralamasını değiştirebilir (Ergun, 2004, s.311-314; Kingdon, 2003, s.115-120).

Kamuoyunda tartışmaya açılan sorunların politika oluşturma sürecine girmesi takdir edileceği üzere belirli bir zaman dilimini almaktadır. Sorunların problem akışında ön sıralara yükselerek yani gündem oluşturarak resmi aktörlerin dikkatini çekmesiyle başlayan politika oluşturma süreci, taleplerin resmi aktörlere iletilmesi, alternatif tekliflerin değerlendirilerek uygulanacak politikanın belirlenmesi, politikanın uygulanması ve değerlendirme süreçlerinden oluşmaktadır. Bu süreçlere kısaca bakacak olursak (Yıldız ve Sobacı, 2013, s.17-44):

**Sorunların tanımlanması ve gündem oluşturma;** sorunların problem akışı içerisinde girebilmesi için evveliyatında ulusal bazda dizgesel gündem haline gelmesi ve bu sorunun genel bir kamusal sorun olarak tanımlanması gerekmektedir. Çünkü bireysel sorunların ülke gündemine yerleşmesi ve hükümetler tarafından dikkate alınması çok da mümkün değildir. Birçok kamuoyu oluşturarak ulusal boyut kazanmış ve gündem olmuş sorunlar resmi aktörlere ulaştırılması halinde bile hükümetin gündemine girmeyebilmektedir. Bu duruma politika topluluklarının politik gündemlerinin farklı olmasından kaynaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Politika toplulukları istedikleri politik sorunları gündeme getirmek için her türlü iletişim kanalını kullanırken, istemediklerini ise aynı yöntem ile gündemden düşürebilir.

**Amaçların ve alternatif çözüm önerilerinin tespiti;** resmi aktörlerin gündemine gelen sorunlar ilgili kurum, kurul ve idari aygıtın komisyonlarında görüşülerek yapılacak düzenlemelerin ve alınacak kararların amaç tanımlaması yapılır. Daha sonra sorunun çözümüne yönelik olarak çözüm önerileri ve alternatifler belirlenir. Belirli bir kararın oluşmasında çok yönlü kararlar serisi ve görüşme trafiğinin yaşanması politikanın etki alanıyla doğru orantılıdır.

**Politikaların oluşturulması ve uygulanması;** hükümetin ilgili karar organlarından geçen sorunlara yönelik olarak alternatif çözüm önerileri üzerinden hangisinin kamu yararını daha çok sağlayacağı kararlaştırılır. Tabi ki bu kararın verilmesi esnasında uygulanması kararlaştırılan politikanın bütün olumlu olumsuz taraflarının dikkatlice üzerinde durulması ve sonrasında karar verilmesi gerekmektedir. Kamu politikasının belirlenmesiyle birlikte yapısal altyapısı da tamamlanarak politikanın uygulanmasına geçilir.

**Politikanın değerlendirilmesi ve gerektiğinde süreci yeniden başlatma;** resmi aktörler tarafından kamusal sorunların çözümü noktasında uygulamaya konulan politikaların istenilen başarıyı sağlayıp sağlamadığının izlenmesi gerekmektedir. Gidişatın değerlendirilmesi akabinde eğer varsa sıkıntılı noktalara müdahaleler yapılarak başlangıçta belirlenmiş olan

amaçlara ulaşmaya çalışılır. Ancak uygulanan politikanın düzeltmelerle istenen başarıyı sağlayamadığı durumda, hali hazırdaki politikadan vazgeçilerek sürecin en başından yeni bir politika belirlenmesi yöntemi-ne de geçilebilir.

## **2. Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları**

Yeni yönetim sistemiyle cumhurbaşkanına verilen kararname yetkisiyle yasal altyapısı oluşturulan politika kurullarının, kamu politikası oluşturma sürecini bütünüyle etkileyeceği düşünülmektedir. Bu bölümde politika kurullarının yasal altyapısı incelendikten sonra, kurulların politika oluşturma sürecine etkileri ele alınacaktır.

### **2.1.Yeni Aktör Olarak Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Yasal Altyapısı**

Ülkemizde yaklaşık bir asırdır uygulanmakta olan parlamenter sistemin sahada yaratmış olduğu siyasi ve yönetsel sıkıntılar, maalesef çeşitli vesayet odaklarının türemesine ve halkın meşru taleplerini yerine getirme noktasında zafiyet gösterilmesine sebep olmuştur. Özellikle darbe dönemleri sonrasında yapılan anayasal çalışmalarda; toplumun devlet karşısındaki konumunu güçlendirmek yerine daha çok sınırlandırılmış ve milletin demokratik siyasi tercihleri göz ardı edilmiştir. Günümüzde demokratik katılımın ve meşruluğun önemi sorgulanmaz iken, parlamenter sistemin uygulanmasında kamu politikalarının tespiti ve uygulanmasında bazı seçkin yönetici grubun etkin olması politika oluşturma süreçlerinde beklenen başarıyı göstermesini engellemiştir. Dolayısıyla kamu politikası oluşturma ve analizi bir türlü kurumsal bir yapıya kavuşturulamamıştır.

Bu durumun oluşmasında politika oluşturma sürecinde parlamenter sistemde başat rol oynayan yasama erkinin, politik istikrarı sağlayacak çoğunluğu bir türlü yakalayamamış olması önemli bir neden olarak karşımıza çıkmaktadır. Parlamenter sistemde resmi aktörlerin kurulması veya seçilmesi noktasında yaşanan kırılmalar bırakın bir kamusal sorunun çözülmesi noktasında politika oluşturmaya, ülkenin yıllarca kaos



içerisinde kıvrınmasını sebep olan fetret dönemlerinin yaşanmasına kapı aralamıştır. Politika oluşturma noktasında bir diğer önemli aktör olan hükümetlerin ise ortalama ömrü bir yıla kadar düşmüştür. Hatta bazı dönemlerde bir yıl içerisinde birden fazla hükümet değişikliği bile mümkün olmuştur. Böylesine bir dönemde kamu politikalarının kurumsal bir yapıya kavuşturulması ve kamusal sorunlara çözüm üretmesini beklemek hayal olacaktır.

Böylesine bir tablo karşısında yürütme erkinin güçlü kılınması giderek daha çok arzu edilmekte ve politik kararların hızlı bir şekilde alınarak etkili bir şekilde uygulanmasının önündeki engellerin kaldırılması talep görmektedir. Türkiye'de parlamenter sistemin tüm bu olumsuz yönlerinin artık hedefleri olan bir ülke olarak talepleri karşılamayacağı noktasında kamuoyunun oluşmasıyla birlikte 16 Nisan 2017 referandumu ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini kabul etmiştir. Yeni yönetim sistemiyle birlikte yürütme erkinin doğrudan millet tarafından seçildiği ve yürütmenin tek başlı olduğu kuvvetler ayrılığının sert bir şekilde tatbik edildiği sisteme geçiş yapılmıştır. 24 Haziran 2018 seçimleriyle birlikte fiilen uygulanmaya başlayan yeni sistemle birlikte, resmi aktörler içerisinde politika oluşturma aktörlerinde de ciddi değişiklikler yaşanmıştır (Eren ve Akıncı, 2018, s.35-71; Bülbül, 2017, s.1-4).

Yeni sistemle birlikte cumhurbaşkanına tanınan kararname yetkisiyle birlikte, yürütmeye alakalı konularda düzenleyici işlem yapmasının önü açılmıştır. Hem devletin başı ve hem de yürütmenin başı olarak cumhurbaşkanı, yeni sistem içerisinde oldukça belirleyici bir noktaya ulaşmıştır. 24 Haziran seçimlerinden sonra cumhurbaşkanlığı 1 No'lu kararnamesi ile devrim niteliğinde kararlar alınmış ve bir nevi merkezi yönetimin bütün yapıları tekrar sil baştan dizayn edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde merkezi yönetim yapısı; ofisler, politika kurulları, bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar olmak üzere dört yapıdan oluşmuştur. Konumuzla alakalı olarak 1 No'lu cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulan cumhurbaşkanlığı politika kurulları şunlardır:

- Yerel Yönetim Politikaları Kurulu,
- Sosyal Politikalar Kurulu,
- Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu,
- Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu,

- Hukuk Politikaları Kurulu,
- Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu,
- Ekonomi Politikaları Kurulu,
- Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu,
- Bilim Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu.

Başkanının cumhurbaşkanı olduğu politika kurulları, en az üç üyeden teşkil edilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından atanacak olan kurul üyeleri arasından bir tanesi de başkan vekili olarak görevlendirilebilecektir. Cumhurbaşkanının atama yetkisine binaen oluşturulmuş olan dokuz politika kurulu için en az beş en fazla on üyeden oluşan atamalar yapılmıştır. Politika kurullarının bütçe ve personel ihtiyacı ise cumhurbaşkanlığı idari işler başkanlığı tarafından karşılanması düzenlenmiştir. Çankaya köşkünde çalışmalarını yapması kararlaştırılan kurulların, görev ve yetkileri de aynı kararname ile net bir şekilde belirlenmiştir (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi:1).

## **2.2. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Politika Oluşturma Sürecine Etkisi**

Bilindiği üzere parlamenter sistemde resmi aktörlerin iç içe geçmişliği çoğu zaman kamu politikalarının oluşturulmasını ve uygulamasını sıkıntıya sokmuştur. Özellikle koalisyon hükümetleri zamanında kamu politikalarının belirlenmesi, mevcut parçalı siyasi atmosferin yapısı ve hedef kitlesinin farklılığından ötürü kolay olmamıştır. Dahası hükümetin farklı ortaklarından gelen farklı politika istemlerinin ortak bir havuzda kamu politikalarına dönüştürülmesi büyük tartışmalara sebep olurken, uygulanması daha da zor bir hal almıştır. Özellikle bu dönemlerde kamu politikalarının değerlendirilmesi ve etki analizlerinin yapılması; beklenen hedeflere ulaşım ulaşılmadığının ölçülmesi açısından önemli olmasına rağmen, hükümet çalkantılarından dolayı maalesef bu noktada da parlamenter sistem başarılı bir sınav verememiştir. Dolayısıyla büyük zorluklarla milletin sorunlarına çözüm üretmesi beklenen kamu politikalarının uygulama ve değerlendirme noktasında var olan sorunlara ne kadar çözüm ürettiğine kafa yorulmamış ve sorunlar git gide içinden çıkılamayacak bir hale gelerek kronikleşmiştir. Bunların üstüne resmi

aktörlerin siyasal ve yönetsel anlamda yaşamış olduğu zafiyetler ve kendi sorununu çözemeyen yasama ve yürütme erkleri, toplumun taleplerine kulak kabartmasını da unutmamıştır.

Özellikle 2007 yılında yaşanan ve yasama erki tarafından seçilmesi gereken cumhurbaşkanının yıllar sonra tekrar seçilememesi, hükümet sisteminin değiştirilmesi noktasında güçlü bir dayanak oluşturmuştur. 367 krizi ile başlayan sonrasında birtakım anayasal değişiklikleri takip eden süreçte, 16 Nisan referandumu ile temeli başkanlık sistemi üzerine yükselen ve ülkemize özgü yeni bir hükümet sistemine geçiş yapılmıştır. 24 Haziran seçimleriyle birlikte fiilen uygulanmaya başlanan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte, resmi aktörler içerisindeki politika oluşturma süreci de değişime uğramıştır. Artık yasama içerisinde çıkan yürütme yerine, doğrudan halk tarafından seçilen ve meşruiyetini direk halktan alan yürütme erki bulunmaktadır. Dolayısıyla cumhurbaşkanı hem yürütmenin başı hem de devletin başı olarak, yasamadan bağımsız bir şekilde politika belirleme ve toplumsal sorunların çözümüne odaklanabilecektir. Tam da bu noktada cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan cumhurbaşkanlığı politika kurulları devreye girmektedir. Politika kurulları yeni yönetim sistemiyle birlikte politika belirleme noktasında başat bir rol oynamakta ve politika süreçlerinin tamamında etkin olarak görev üstlenmektedir (Aydın ve Akıncı, 2018, s.1024-1033).

Kamu politikalarının süreç modeli ile ilgili bütün aşamalarını yürütme erki adına yerine getirecek olan cumhurbaşkanlığı politika kurulları, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkındaki 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Resmi Gazete 'de yayımlanmasıyla oluşturulmuştur. Bu bağlamda oluşturulan politika kurulları aşağıdaki görevleri yerine getirecektir (Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi:1):

- Devletin ve yürütmenin başı olarak cumhurbaşkanı tarafından alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek,
- Önerilen politika ve stratejilerden cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak,
- Gittikçe ağırlaşan ticaret savaşlarında ve küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek,

- Politika kurullarının faaliyet alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek,
- Politika kurullarının faaliyet alanlarına giren konularda bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer kişilerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili cumhurbaşkanına rapor sunmak.
- Yürütmenin başı olarak cumhurbaşkanının programına bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygunluğu konusunda izlenimde bulunarak cumhurbaşkanına rapor sunmak,
- Resmi ve gayri resmi politika toplulukların davet edilerek genişletilmiş kurul toplantıları yapmak.
- Her politika kurulu kendi faaliyet alanıyla alakalı olarak talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak,
- Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.

Yeni sistemle birlikte cumhurbaşkanı siyasi kimliği çerçevesinde halkın sorunlarına çözüm üretme noktasında vaatler verecektir. Millet kendisinin sorununu çözme noktasında daha istekli adayları destekleyecek ve böylelikle kamu tercihi bir haliyle gerçekleşmiş olacaktır. Cumhurbaşkanının milletin talep ve isteklerini çözme adına güçlü bir ekibe ihtiyacı olduğu ortadadır. Halkın taleplerinin gün geçtikçe farklılaştığı günümüzde, alanında uzman üyelerin politika oluşturma süreçlerinin bütün bölümlerinde aktif rol alacak olması, kamu politikalarının kurumsallaşmasını ve başarıya ulaşmasını katkı sağlayacaktır.

Politika kurulları bu çerçevede problem akışında öne çıkan veya cumhurbaşkanının gündeminde yer alan konularda öneriler geliştirecek ve bu önerilerden cumhurbaşkanı tarafından kabul edilenlerin uygulanması noktasında çalışmalar yapacaktır. Politika kurullarının görevi burada da bitmemekte, politikaların uygulanması noktasında bakanlıkların çalışmalarını takip edecek ve cumhurbaşkanına geri bildirimde bulunacaktır. Kurullar uygulanmakta olan politikalar ve politika belirlenmesi öncesinde talep ve ihtiyaçlar için analiz yapabilecek veya yaptırebilecektir. Ayrıca politika konusuyla alakalı resmi-gayri resmi politika topluluklarıyla bir araya gelerek genişletilmiş kurul toplantıları da yapabilecektir. Birden fazla kurulun konusuna giren sorunlarda müşterek

karar verilebilecek olan kurullarda, üyelerin sır saklama yükümlülüğü kurul üyeliği son bulsa dahi devam etmektedir. Sonuçta cumhurbaşkanlığı politika kurulları kamu politikalarının oluşturulması noktasında taleplerin toplanmasından, politikaların uygulanması noktasına ve hatta resmi-gayri resmi politika topluluklarından almış olduğu geri bildirimleri değerlendirmeye kadar çok yönlü görev ve yetkiye sahip kılınmıştır.

## Sonuç

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin dönüştürdüğü yeni yönetim yapısı; yalın, yeniliklere hızlı ayak uyduran, makamların azaldığı, beşeri kaynakların gelişimine imkân tanıyan, yetki ve sorumluluk alanlarının net bir şekilde çizildiği, ortak aklı kurumsallaştıran, küresel rekabete uyumlu ve en nihayetinde karar alma süreçlerini hızlandıran bir anlayışa göre düzenlenmiştir. Dolayısıyla söz konusu kararname ile oluşturulan politika kurulları, yeni yönetim konsepti çerçevesinde toplumsal sorunlara daha duyarlı ve daha sonuç alınabilir bir felsefi anlayışa sahip kılınmıştır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan politika kurulları politika oluşturma sürecinde temelde üç görevi yerine getirecektir. Bunlardan ilki, politika belirleme öncesinde bilgi toplama ve resmi-gayri resmi politika topluluklarıyla fikir alışverişinde bulunarak toplumsal sorunla ilgili ayrıntılı bilgi toplamaktır. Dolayısıyla problem akışında yer alan sorunlarla ilgili tüm yönlerin detaylı bir şekilde incelenmesi ve ele alınmasıyla birlikte kurullar politika önerisinde bulunabilecektir. İkinci görevi ise danışmanlık görevidir. Politika kurulları bir taraftan problem akışında yer alan gündemler için cumhurbaşkanına danışmanlık yaparken, diğer taraftan da resmi ve gayri resmi politika toplulukları için faaliyet alanlarına giren konularda bilgisini ve tecrübesini paylaşacaktır. Üçüncüsü ise değerlendirme ve geri bildirim görevleridir. Politika kurulları bu kapsamda cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından ne derecede uygulandığı noktasında izlenimlerde bulunacak ve politika analizleri yaparak veya yaptırarak cumhurbaşkanına raporlamada bulunacaktır. Kamu politika kurulları tüm bu görevlerini yaparken ulusal ve küresel ölçekteki bütün

yenilikleri takip ederek yürütme erkinin konuya ilişkin bakış açısının netleşmesini sağlayacaktır.

Yeni yönetim sistemiyle birlikte cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanlığı politika kurulları sayesinde geniş seçmen kitleleri arasındaki gruplarla etkileşim içerisinde olacak ve onların istek ve dileklerine daha çok kulak kabartacaktır. Sorunların çözümü noktasında kamu politikaları belirlenirken politika modellerinden grup modeli ve kamu tercihi modelinin problem akış havuzunda daha çok gündem oluşturması, karar ve uygulama aşamasında ise yeni sistemin özelliği gereği revizyonist ve rasyonel bir kamu politikası modelinin başat rol oynaması beklenmektedir (Dye, 2013,s.16; Yıldız ve Sobacı, 2013, s.45-66). Ancak bunların ötesinde politika oluşturma süreçlerine bütünüyle hâkim olan cumhurbaşkanlığı politika kurulları, yürütmenin ve devletin başı olan cumhurbaşkanının politika belirleme noktasında oldukça yerinde kararlar vermesine katkı sağlayacaktır.

**EXTENDED ABSTRACT**

**New Actor in Public Policy Formulation Process in Turkey: Policy Committee At The Presidential System**

\*

Berat Akıncı

*Adana Science and Technology University*

Public policy studies, which we have seen even before society has achieved an organized structure, have shown a trend of development according to the course of state-society relations. In the course of the past century, the process of transition from the advice given to the administrators to the Public policy was only possible at the beginning of the last century. The intervention of the state in the social life, especially in the face of the developments that started with the industrial revolution and which deeply affected the military, political, social and economic life, made it necessary to measure the impact of the interventions. Especially in the second world war, the models and techniques used in the military field have a very important part in winning the war, and it has brought up the idea that similar successes can be gained in the solution of social problems. Thus, it is seen that the public policies, which were first formulated mostly in the military field and formulated using scientific methods, began to become widespread in the solution of the political, social and economic problems of the country. Considering the fact that the executive body conducts public policy studies in all areas of society, from politics to politics, from economics to education, from health to tourism, activities that the government does or does not want to do about a problem that arises in the social field have a profound impact on the social structure. Public policy formation process, which started by creating an agenda about any problem, consists of stages such as policy design, implementation and evaluation. While the public policy and activities produced in the United States through all these processes have a long history and a corporate identity, it is difficult to say that a similar

institutional infrastructure can be reached in our country despite the public policy works carried out since the foundation years of the republic. The changes and transformations in the administrative field, together with the presidential government system, directly affected the policy-making actors and processes. In the new system where the executive power is single, public policy committees have been formed to authorize the president to issue decrees. In this study; In the process of creating public policy, the presidency will try to focus on the effects of presidential policy boards, which will play an active role as a new actor in the government system, on policy making processes.

Together with the new system, along with the authority of the decree granted to the president, it has paved the way for regulatory action in matters relating to executive. Both the head of the state and the head of the executive, the president has reached a decisive point within the new system. After the June 24 elections, the decree of the Presidency No. 1 made revolutionary decisions and all the structures of the central government were re-designed. Central government structure in the presidential government system; offices, policy boards, ministries and affiliates. The policy boards of which the president is president are composed of at least three members. One of the members of the board to be appointed by the President of the Republic of Turkey may also be appointed as the deputy chairman. Appointments consisting of at least five and maximum ten members have been made for the nine policy committees, which were formed upon the appointment of the President. The budget and personnel needs of the policy committees are arranged by the Presidency of Administrative Affairs. The duties and authorities of the committees, which are decided to carry out their works in Çankaya mansion, are clearly determined by the same decree.

Presidential policy committees, which will carry out all the stages of public policy on the process model on behalf of the executive power, have been formed by publishing the Presidential Decree No. 1 Presidential Decree on the Official Gazette. Policy boards established in this context will perform the following tasks:

- Develop proposals for decisions and policies to be taken by the president as head of state and executive,



- Carrying out the necessary studies on the policies and strategies proposed by the president,
- Developing strategy and policy recommendations against the sudden changes in trade wars and the sudden changes in global competition,
- To give opinion to the public institutions and organizations on the issues that fall within the scope of the policy boards,
- To monitor the policies and developments implemented by taking into consideration the views of ministries, institutions and organizations, civil society and sector representatives, experts and other relevant persons in the field of activity of the policy committees, and to report to the president on the works carried out.
- Report to the president by making an impression of the suitability of ministries, institutions and organizations to the president's program as the head of the executive,
- Inviting formal and informal policy communities to hold extended board meetings.
- Every policy board is required to conduct and / or make a request analysis,
- To perform other duties given by the President.

Together with the new system, the president will give promises to solve the problems of the people within the framework of his political identity. The nation will support more aspiring candidates in solving the problem and thus will be realized as a public choice. It is clear that the President needs a strong team to solve the demands and desires of the nation. Today, when the demands of the people are differentiated, the fact that the members of the field will take an active role in all parts of the policy making process will contribute to the institutionalization and success of public policies.

In this context, the policy committees will develop proposals on issues that are prominent in the flow of problems or on the agenda of the president and will work on the implementation of those adopted by the president. The task of the policy committees does not end there, but will follow the work of the ministries on the implementation of policies and provide feedback to the president. The boards will be able to perform or

analyze the demands and needs prior to the implementation of the policies and policies. It will also be able to meet with the formal-informal policy communities related to the policy issue and may also hold expanded board meetings. In the case of committees that may be decided jointly by the issues of more than one board, the members' confidentiality obligation continues even if the board membership ends. Consequently, the presidency policy committees have a wide range of tasks and powers, from the collection of demands to the establishment of public policies, from the point of implementation of policies to the evaluation of the feedbacks from formal-informal policy communities.

Together with the new management system, the president will interact with the groups of large electoral masses through presidential policy boards and will be more eager to their wishes and wishes. While determining public policies at the point of solution of the problems, it is expected that the group model and public preference model of policy models constitute more agenda in the problem flow pool and in the decision and implementation phase, a revisionist and rational public policy model is expected to play a leading role due to the characteristic of the new system. However, the presidency policy boards that fully dominate the policy-making processes will, in turn, contribute to making the executive and the president of the state make very good decisions on policy-making.

### **Kaynakça/References**

- Anderson, J. (1994). *Public policymaking - An introduction*, Second Edition, Houghton Mifflin Company, Boston
- Aydın A. ve Akıncı B. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'nde kamu personel yönetim sisteminin dönüşümü: Üst düzey kamu görevlilerin atanması. *Route Educational and Social Science Journal*, 5(10), 1024-1033.
- Birkland, A. T. (2015). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*, Routledge, Third Edition.
- Bülbül, K. (2017). *Etkin istikrarlı güçlü bir Türkiye için cumhurbaşkanlığı sistemi*. İstanbul: Tezkire Yayıncılık, 1. Baskı.

- Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sayısı: 1 Yayınlandığı Resmî Gazetenin Tarihi-Sayısı: 10.7.2018 – 30474.
- Çevik, H. (2004). *Türkiye'de kamu yönetimi sorunları*, Genişletilmiş ve Geliştirilmiş 2. Baskı. Ankara:Seçkin Yayınları.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy*, Pearson Education, Fourteenth Edition.
- Ergun, T. (2004). *Kamu yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama*. Ankara: TO-DAİE Yayınları..
- Eren, V. ve Akıncı, B. (2018). *Yasama yürütme ilişkileri açısından başkanlık sistemi ile cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin karşılaştırılması, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi: Kamu yönetiminde değişim*, Ed. Yüksel Demirkaya, 1. Baskı, İstanbul: Hiperyayınları.
- Eyestone, R. (1971). *The threads of public policy: A study in policy leadership*, Bobbs - Merrill Press, Indianapolis, 18
- Howlett, M. ve Ramesh, M. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press, Toronto
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis; Political and organizational perspectives*. London: Martin Robertson Co. Ltd.
- Lavender, W. (2009). *Worldview and public policy: From American exceptionalism to American Empire*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Fairfax, VA: George Mason University.
- Yavuz, H.B. (2015). *Kurumsal değişimlerin istihdam üzerindeki etkileri:kurumsal iktisat yaklaşımıyla Avrupa Birliği üzerine bir uygulama*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.
- Yıldız, M. Ve Sobacı Z.M. (Ed.)(2013). *Kamu politikası: Kuram ve uygulama*. Ankara: Adres Yayınları.
- Kingdon W. J. (2014). *Agendas, alternatives and public policies*, Pearson Education Press, USA.

#### Kaynakça Bilgisi / Citation Information

Akıncı, B. (2018). Türkiye'de kamu politikası oluşturma sürecinde yeni aktör: Cumhurbaşkanlığı politika kurulları. *OPUS–Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9(16), 2128-2146. DOI: 10.26466/opus.491006