



Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/aruuibfdergisi>



Bir politika transferi örneği: Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofisleri

An example of policy transfer: Presidential policy boards and offices

Benazir Öztürk^{a*}

^a Öğretim Görevlisi Doktor, Ardahan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Ardahan, Türkiye, benazirozturk@ardahan.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2333-8509

MAKALE BİLGİSİ

Makale geçmişi:

Başvuru: 30 Ekim 2023

Kabul: 16 Kasım 2023

Anahtar kelimeler:

Politika Transferi,
Politika Kurulları,
Ofisler,
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Makale türü:

Derleme makale

ARTICLE INFO

Article history:

Received: 30 October 2023

Accepted: 16 November 2023

Keywords:

Policy Transfer,
Policy Boards,
Offices,
Presidential Government System

Article type:

Review article

ÖZET

Türkiye’de 2018 yılında yapılan seçimlerle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi fiilen uygulanmaya başlanmış, dünyadaki başkanlık sistemlerinden hareketle politika transferi yolu ile oluşturulmuştur. Yeni hükümet sistemi oluşturulurken doğrudan bir hükümet sistemini her yönüyle transfer etmek yerine; öykünme ile belirli yönleriyle en iyi uygulamanın oluşturulmasını sağlamak amacıyla Türk Tipi Başkanlık Sistemi tasarlanmıştır. Sistem ile mevcut yapılar dönüştürülmüş, Politika Kurulları ve Ofisler gibi Türkiye’de daha önce örneklerine rastlanmamış yeni kurumlar transfer edilmiş, cumhurbaşkanlığı teşkilatı oluşturulmuştur. Çalışmanın amacı dünyadaki başkanlık sistemlerine öykünülerek oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bünyesinde yeni olan kurumsal yapıların politika transferi bağlamında incelenmesidir. Bu kapsamda çalışma Türkiye’deki Hükümet Sistemi değişimini sistematik bir şekilde analiz ederek, oluşturulan hükümet sisteminin öykünmeci bir politika transferine işaret ettiğini, ülkenin gereksinimleri doğrultusunda Türk Tipi Başkanlık Modelinin oluşturulduğunu ortaya koymaktadır. Çalışmada veri toplama yöntemi olarak doküman incelemesi yapılmış, veri analiz yöntemi de içerik analizi şeklinde belirlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini oluşturan yasal reformların neler olduğunu ve hangi hükümet sistemleri ele alınarak oluşturulduğunu değerlendirmek amacıyla bu yöntem belirlenmiştir.

ABSTRACT

With the elections held in Türkiye in 2018, the Presidential System of Government began to be implemented de facto and was created through policy transfer based on the presidential systems in the world. When creating a new government system, instead of directly transferring every aspect of a government system; Turkish Type Presidential System was designed to ensure the creation of the best practice in certain aspects through emulation. With the system, existing structures were transformed, new institutions such as Policy Boards and Offices, which have never been seen before in Türkiye, were transferred, and a presidential organization was established. The aim of the study is to examine the new institutional structures within the Presidential Government System, which was created by emulating the presidential systems in the world, in the context of policy transfer. In this context, the study systematically analyzes the change in the Government System in Türkiye and reveals that the government system created indicates an emulation policy transfer and that the Turkish Type Presidential Model was created in line with the needs of the country. In the study, document review was used as the data collection method, and the data analysis method was determined as content analysis. This method was determined in order to evaluate what the legal reforms that constitute the Presidential Government System are and which government systems were reviewed while creating it.

* Sorumlu yazar / Corresponding author

E-posta / E-mail: benazirozturk@ardahan.edu.tr

Atıf / Citation: Öztürk, B. (2023). Bir politika transferi örneği: cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofisleri. *Ardahan Üniversitesi İİBF Dergisi*, 5(2), 163-172. <http://doi.org/10.58588/aru-jfeas.1383107>

1. Giriş

Ülkelerin birbirinden politika öğrenmesi olarak ifade edilen politika transferi değişen ve gelişen günümüz dünyasında önemli bir sürece işaret etmektedir. Başarılı bir politika için transferi gerçekleştiren ülkede uygun bir ortam olsa bile bu politikanın sınırlayıcı ve kolaylaştırıcı unsurlarının bulunması nedeniyle politika transferinden beklenen başarı etkilenebilmektedir. Ülkelerin mevcut politikalarının sorunlu olma durumu ülkeleri politika ve program transfer etmeye zorlayan süreçler yaratmaktadır. Türkiye gibi yeniden yapılanma sürecinde bulunan ve yapılanma sürecinin bir getirisi olan hükümet sistemi değişimi ve idari reformlar sebebiyle politika transferi önemli olup, değişimlerin incelenmesinde bir bakış açısı sağlamaktadır (Eroğlu, 2015). Politik transfer ağlarının politika değişimlerini arttırmadaki rolü, politika odaklı öğrenme, devlet merkezli güçler ve mikro düzeydeki süreçler nedeniyle önem kazanan politika transferi incelenmesi gereken bir politika alanıdır (Evans, 2009).

Kamu politikalarının oluşturulmasında ve kamu hizmetinin sunumunda teknolojik ve bilişsel süreçlerin ilerleyişi ile söz konusu politika transferinin önemi artmıştır. 1980'ler öncesine kadar politika transferi kapitalist ülkelerin siyasi ve idari politika aktarımları şeklinde uygulanırken, 1980 sonrası idari reform ve kamu politikaları oluşturmanın önemli bir unsuru haline almıştır (Övgün, 2015; Gökçe, Kutlu ve Gökçe, 2001). Neo-liberal politikalar ile birlikte yeni reform hareketlerinin dünyada yaygınlaşması ile ülkelerin yapısal veya işlevsel dönüşümleri kapsamında farklı ülkelerin reformlarını öğrenmeleri artış göstermekte (Yay, 2016), politika transferi kavramı dünyada olduğu gibi Türkiye'de de her dönem önem arz etmektedir. Küreselleşme ve değişen kamu politikası oluşturma süreci ile birlikte son yıllarda yaşanan gelişmeler ışığında transfer edilen politikaların toplumda karşılık bulup bulmadığı gözlemlendiğinde; Türkiye özelindeki politika transferinin de sosyo-politik sınırlılıklar açısından incelenmesi gerekmektedir.

Türkiye'de yapılan reform hareketleri gözlemlendiğinde politika transferi kapsamında değerlendirilebilecek olan hükümet sistemi değişimi yaşanmış, köklü bir değişim gündeme gelmiştir. 2017 yılında gerçekleştirilen referandum ile parlamenter sistemden vazgeçilmiş, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. 2018 yılı Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda yeni hükümet sistemi fiilen uygulanmaya başlamıştır. Yürütmenin iki başlı yapısı son bulmuş, cumhurbaşkanı yeni sistemde tek ve başat bir konuma getirilmiştir. Yeni sistem cumhurbaşkanını yürütmenin tek yetkilisi haline getirmesinin yanında kamu politikası oluşturmada yetkili ve görevli yeni kurumları da beraberinde getirmiştir. Politika Kurulları ve Ofisler kamu politikalarının oluşturulması, geliştirilmesi, takibi noktasında başat konumda yapılanmalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu politikası oluşturmada doğrudan cumhurbaşkanından emir ve talimat almaları, cumhurbaşkanlığı teşkilatında bakanlıkların kamu politikaları konusunda uygulayıcı statüsünde yapılandırılması politika kurulları ve ofisleri başat aktörler olarak değerlendirmemize neden olmaktadır. Parlamenter sistemde örnekleri olmayan ofisler ve politika kurulları Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile merkezi teşkilatta yapılandırılmış, ülkenin nitelikleri ve beklentileri kapsamında en iyi uygulamalara öykünülerek oluşturulmuş yeni kurumlardır. Kamu politikalarını belirlemede, geliştirmede, geri bildirimleri ve neticeleri takip etmede önemli olan söz konusu kurumlar dünyadaki örneklerinden hareketle oluşturulmuş olmaları sebebiyle politika transferi kapsamında değerlendirilmiştir.

Çalışma ile 2017 yılı anayasa değişikliği ile kabul edilen 2018 yılı itibarıyla uygulanmaya başlayan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin

teşkilat yapısının incelenmesi, genel anlamda yasal düzenlemeler çerçevesinde niteliklerin ortaya konulması, özel anlamda ise politika kurullarının ve ofislerin politika transferi kapsamında niteliğinin anlaşılması ve transferin derecesinin tespiti hedeflenmektedir. Çalışma Türkiye'deki Hükümet Sistemi değişimini sistematik ve detaylı şekilde analiz ederek oluşturulan hükümet sisteminin öykünme bir politika transferine işaret ettiğini ve ulusal gereksinimler göz önünde bulundurularak *Türk Tipi Başkanlık Modeli* oluşturulduğunu ortaya koymaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini anlamaya ilişkin hükümet sistemi değişimini inceleyen çalışmalar literatürde olmasına rağmen hükümet sistemi değişiminin *Türk Tipi Başkanlık Sistemi* adı altında öykünme bir politika transferi örneği olduğu bu çalışma ile ortaya konulmaktadır.

Çalışmada mevzuat ve doküman incelemesi veri toplama yöntemi benimsenmiş, verilerin analizinde ise içerik analizi yapılmıştır. Doküman incelemesi araştırılması hedeflenen olgu hakkında yazılı belgelerin analizini içermekte olup, tek başına bir veri toplama yöntemi olabildiği gibi diğer veri toplama yöntemleriyle birlikte de kullanılmaktadır (Yıldırım ve Şimşek, 2021). Veri analiz tekniği olarak belirlenen içerik analizi ise doküman incelemesinde tümdengelimle dayalı bir okuma ve analiz aracı olarak nitelendirilebilir. Söz konusu okuma sınırları belirli olan verilerin çözümlenmesine dayanmaktadır. İçerik analizi çıkarım esasına dayanmaktadır (Ravindran, 2019). İçerik analizi çalışmanın özüne ilişkin anlamları belirlemek amacıyla elde edilen verilerin incelenmesi ve yorumlanmasıdır. İçerik analizi ile amaç doküman incelemesi ile elde edilen verileri açıklayacak ilişkilere ve kavramlara ulaşmaktır. İçerik analizi çeşitli uygulama alanlarına uygulanabilen ve farklı şekillerde olabilen bir yöntemdir. Araştırmanın amacına göre analiz yolu değişmektedir (Bilgin, 2014). Yöntem politika transferi süreçlerini anlamak ve değerlendirmek açısından önem arz etmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini oluşturan yasal reformların neler olduğunu ve hangi hükümet sistemleri ele alınarak oluşturulduğunu araştırmak amacıyla bu yöntem belirlenmiştir.

Araştırmanın sınırlılıkları tek bir durum olan hükümet sistemi değişiminin yasal düzenlemelere odaklanması ve 2018'den itibaren deneyimlenen hükümet sistemini konu edinmesidir. Politika transferinin aktörleri makalenin konusu değildir. Dolayısıyla makalenin odak noktası Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve yeni teşkilatlanmanın içerisindeki kurulların ve ofislerin politika transferinin derecesinin değerlendirilmesidir. Çalışmada öncelikle politika transferi kavramının kavramsal çerçevesi sunulmuş ve politika transferinin nedenleri, dereceleri, konusu ve nesnesi üzerine teorik çerçevesinin kapsamı ifade edilmiştir. Sonrasında ise Türkiye'deki yeni hükümet sisteminin getirisi olan ve politika transferi olarak değerlendirilebilecek politika kurulları ve ofisler özelinde değişimin politika transferi kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği analiz edilmiştir. Sonuç bölümünde ise tespit edilen bulgular ve bilgiler özetlenerek ülkenin sosyo-politik sınırlılıkları kapsamında oluşturulan yeni sistemin yeni kurumları politika transferi açısından değerlendirilerek birtakım tespitler yapılmış ve çıkarımlar ortaya konulmuştur.

2. Politika Transferi Kavramı

Politika transferi çağdaş politika yapım sürecinde ve kamu politikası üretme sürecinde önemli bir alan olup, Dolowitz ve Marsh'a göre bir siyasal sistemde yer alan politikalar, düzenlemeler, kurumlar ve fikirlere ilişkin bilgi birikiminin diğer siyasal sistemlerdeki politikalar, düzenlemeler, fikirler ve kurumların geliştirilmesinde kullanılmasıdır (Dolowitz ve

Marsh, 1996). Bir başka tanımda politika transferi başka bir ülkenin veya kurumun deneyimlediği politikaların yol gösterici veya fikri kaynak olarak kullanılmasına dayalı bir karar alma ve politika geliştirme sürecidir (Mossberger ve Wolman, 2003). Rose ise politika transferini başka bir zaman ve mekandaki bilgi birikiminin mevcut politikaların gelişiminde ya da yeni politikalar oluşturmada kullanılması süreci olarak tanımlamaktadır (Rose, 1991). Politika transferine ilişkin alan yazın incelendiğinde önemli kavramlara ilişkin küçük farklılıklar olsa da politika transferi genel anlamda farklı bir zaman ve mekanda bulunan kurumların, ideolojilerin, politikaların, idari düzenlemelerin içermiş olduğu bilgilerin başka bir zaman ve mekandaki kurumlara, politikalara, ideolojilere, idari düzenlemelere gelişim ve değişim konusunda katkı sunmak amacıyla kullanılmasını ifade etmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996). Politika transferi çağdaş politika yapımı sürecinde ve kamu politikası üretme sürecinde önemli bir alanı oluşturmaktadır.

Küresel düzen içerisinde mevcut politikalar ve iç mekanizma ile sorunlarını çözemez hale gelen ülkeler, mevcut politikalarla karşılaşılan sorunların üstesinden gelinemeyeceğini fark etmiş, karar vericilerin çözüm üretmemeye ve yetememe durumu ortaya çıkmıştır. Karşılaşılan sorunlar devletlerin işbirliği süreçlerine önem vermelerini ve bu süreçleri geliştirmelerini teşvik ederken; çözüm üretme noktasında diğer ülkelerdeki uygulamalarında araştırılmasını gerektirmiştir. Bu durum diğer devletlerin politika deneyimlerinden yararlanmak anlamına gelen taklitten politika öğrenmeye kadar geniş bir yelpazeyi ifade etmektedir (Sobacı, 2014).

Ülkelerin politika üretmediği alanlarda sorunların çözümünde politika aktarımı önemli bir yere sahiptir. Politikaların aktarılmasında çeşitli derecelere ortaya çıkmış, bu derecelere bağlı olarak ta politika transferiyle alakalı çeşitli kavramlar ortaya çıkmıştır (Keser, 2012). Politika transferi yazınında “*ders çıkarma*”, “*politika ödünç alma*”, “*politika alış-verişi*”, “*nüfuz etme*”, “*aktarım yapma*”, “*fikirleri ihraç etme*”, “*sistematik fikir aşırma*” gibi kavramlar politika transfer sürecine işaret etmektedir. Söz konusu kavram çeşitliliğine rağmen özünde hepsi aynı sürece odaklıdır. Ancak esas kavramlar “*yayılma*”, “*yakınsama*”, “*ders çıkarma*” ve “*politika transferi*” olup, transfer sürecinin doğru anlaşılması için kavramsal farklılıkların net bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir (Sobacı, 2014). *Politika yayılması* bir yeniliğin benimsenmesinde mekânsal, sosyo-ekonomik ve yapısal nedenler açısından benimseme modelleri geliştirirken; bir politikanın bir ülke tarafından başlı başına benimsenmesiyle ilgilenmemektedir (Sobacı, 2014). *Politika yakınsaması* ise farklı bir süreçten veya politikadan benzer bir sürece veya politikaya doğru yönelmeye işaret eden benzeme süreci olarak tanımlanabilir. Politika yakınsaması başka bir ülkeden öğrenme değil, daha önceki durumdan farklı bir duruma geçmek, benzer nitelikler olan bir aşamaya geçme durumu olarak ifade edilmektedir (Bennett, 1991).

Politika yakınsamasına veya değişimine neden olan unsurlar *Harmonizasyon*, *Empoze Etme* ve *Yayılma* gibi üçlü bir tipoloji ile de açıklanmaktadır. Ulus üstü hukuk ile yerel uygulamaların iş birliği harmonizasyona işaret etmektedir. *Yakınsamanın harmonizasyon tipi*; müzakere, uyum, yasallaştırma ve zorlama gibi unsurları bir araya getirmektedir. *Empoze etmede* çeşitli yaptırımlar veya müdahaleler politika benimsetme şeklidir. *Yakınsamanın empoze etme tipi*; zor kullanarak siyasi ve ekonomik uygulamalara müdahale etmeyi ifade eder. *Yakınsamanın yayılma tipi* ise ülkelerin birbirlerini taklit etmesi, benzeme çabası veya öğrenme ile uygulamaların yayılımını ifade eder (Keser, 2012). Rose’a göre ders çıkarma ve politika transferi geçmişten gelen geleneksel bir uygulamaya işaret etmektedir. Politika yapıcılara ve karar vericilere göre ülkelerindeki problemler ve kamu politikası değişim ihtiyacı sadece ülkelere özgü bir durum olarak algılansa da diğer ülkelerin problemler

konusunda izledikleri kamu politikaları ve uygulamalarından öğrenilecek, istifade edilecek birçok durum bulunmaktadır (Rose, 1991). *Ders çıkarma*, bir ülkenin başka ülkelerin uygulamalarından dersler çıkarmaları ve çıkarılan dersleri kendi politik uygulamalarında kullanmaları olarak ifade edilmektedir (Rose, 1993). Dolowitz ve Marsh’a göre siyasi aktörlerin özgür seçimlerine göre tercih edilen ve gelişen gönüllü politika transferi ders çıkarmadır (Dolowitz ve Marsh, 1996).

“Neden politika transferi yapılır?” sorusuna Dolowitz ve Marsh gönüllü ve zorlayıcı transfer ile cevap vermişlerdir. Dolowitz ve Marsh’a göre gönüllü politika transferi mevcut düzende bir problem olması durumunda gündeme gelmektedir. Mevcut durumdan memnun olmama durumu mevcut politikaların doğru işletilemediğinin bir göstergesi olup, ülkeleri yeni politika arayışlarına yönlendirmektedir. Zorlayıcı transfer ise politikayı yapacak olan devletin ya da kurumun başka aktörler tarafından politika transferine doğrudan veya dolaylı olarak zorlanması durumunda ortaya çıkmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 1996). Politika transferinin zorlayıcı mı, gönüllü mü yapıldığının nedenlerinin bilinmesi bir ülkenin neden belirli model veya politikaya yöneldiğini açıklamaktadır. Söz konusu transfer nedenleri mevcut durumdan memnuniyetsizlik, kararların meşruluğunu sağlama, seçimler ve siyasi çatışma, geri kalmışlık algısı, kabul görme kaygısı, uluslararası konsensüs, uluslararası örgütlere üyelik, yatırımların geri çekilme tehdidi, hibe ve yardım elde etme şeklinde gönüllülük ve zorunluluk düzleminde değerlendirilebilir. Dolowitz ve Marsh’ın geliştirdikleri “politika düzlemi” transferin nedenlerini tespit etmede önemli bir araçtır (Sobacı, 2014).

Politika transferinin gönüllü mü yoksa zorunlu mu olduğunun tespitinde önemli bir belirleyici de transferin ortaya çıktığı zamandır. Politika transferi sosyal, siyasi ve ekonomik istikrar döneminde söz konusu ise muhtemelen gönüllü politika transferi söz konusudur. Ancak kriz ve istikrarsızlık döneminde gerçekleşiyorsa politika transferi belirli zorlayıcı unsurlar barındırmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000). Politika aktörlerinin politika transferi konusundaki ilgileri ve nedenleri farklılaşmakta, aktarımın gönüllü düzlemde mi yoksa zorunlu düzlemde mi gerçekleşeceği belirlenmektedir.

Dolowitz ve Marsh “Transferin farklı dereceleri var mı?” sorusuna dört farklı derece ile cevap vermişlerdir. Söz konusu dereceleri “*Kopyalama*”, “*Öykünme*”, “*Melezleştirme/Sentez*”, “*Esinlenme*” şeklinde ifade etmişlerdir (Dolowitz ve Marsh, 1996). Kopyalama ve Esinlenme derecelerine nadir rastlanırken, Öykünme ve Melezleştirme politika transferlerine daha çok rastlanmaktadır. Transferin meydana geldiği zaman transferin derecesini de belirlemektedir. Olağan dönemlerde politika transferinin derecesi uyumlaştırma ve sentezleme şeklinde meydana gelmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1998). Rose ise transferin derecelerini kopyalama, benzeme, melezleştirme, sentez ve esinlenme şeklinde beş farklı kategoride incelemiştir (Rose, 1991).

Kopyalama, bir devlet başka bir zaman ve mekandaki uygulamayı veya politikayı hiçbir değişiklik yapmaksızın aynen uyguladığında ortaya çıkmaktadır (Rose, 1991). *Benzeme/Öykünme*, bir devletin başka bir devlette uygulanan bir politikayı ya da programı kendi ülkesinde tüm detaylarıyla değil de belirli yönleriyle uygulamayı ya da söz konusu programı en iyi işleyişi ve uygulamayı elde etmek için değerlendirmesi şeklinde tanımlanmaktadır (Rose, 1991). *Melezleştirme/Sentez*, iki veya daha fazla ülkedeki uygulanan politikalarla ya da programlardan belirli unsurların transferi gerçekleştiren ülkeye en uygun olanlarının birleştirilmesi olarak ifade edilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996). *Esinlenme*, benzer sorunların çözümünde kullanılan farklı uygulamaların geliştirilmesinde, esinlenen ülkedeki sorunlu uygulamaların düzeltilmesinde, yeni uygulamalar ve politikalar geliştirilmesinde

konusu unsurlar karar vericilerin kapsamlı değerlendirmelerde bulunmalarını sağlamaktadır. Toplumda politika transferinin hedefleri açısından bir konsensüs var ise, bürokratlar baskın role sahip ise, kamuoyu da kabul görmüş ise, politika transferi sürecinde karar vericilerin işleri kolaylaşmaktadır. Aksi halde toplumda direnç meydana gelmekte, direnmeler transfer sürecinde ve uygulamada sorunlar oluşturmaktadır (Kutlu, 2012).

Evans'a göre de politika transferini kısıtlayan üç faktör bulunmaktadır. Bu faktörler karar öncesi aşamada ortaya çıkan bilişsel engeller, uygulama aşamasında ortaya çıkan çevresel engeller ve kamuoyu görüşüdür. *Bilişsel engeller* karar öncesinde sorunların tanındığı ve tanımlandığı aşamayı, yapılan araştırmaların genişliğini ve ayrıntılarını, mevcut politika sistemleri ve aktörlerinin politika alternatifleri karşısındaki seçim yeteneğini ifade etmektedir. *Çevresel engeller* etkili bilişsel hazırlık stratejileri eksikliği, başarılı politika transfer ağlarının gelişimine duyulan ihtiyaç, daha kapsamlı kurumsal, politik, ekonomik, sosyal sınırlamalar anlamına gelmektedir. *Kamuoyu görüşü* ise siyasal, ekonomik, bürokratik elit görüşü, medya görüşü ve seçmen gruplarının tutumlarını içermektedir. Bu faktörler karmaşık ve beklenmedik şekilde etkileşim sürecinde olup, politika transferi sürecini doğrudan ya da dolaylı olarak sınırlandırmaktadır (Evans, 2009).

Keser'e göre politika transferi ile ilgili çalışmaların pek çoğunda aktarım sürecini etkileyen olumlu faktörler kadar değiştiren, sınırlandıran unsurların bulunduğu da ifade edilmektedir. Politika transferi ile ilgili sınırlılıkların açıklanmasında özellikle üzerinde durulan hususlar; transfer yolu ile politika alan ülkenin sistemleri, gelenekleri ve tarihsel izlekleri şeklinde açıklanmaktadır. İzlek bağımlılığı yaklaşımı * kapsamında değerlendirildiğinde Keser'e göre bazen ülke geleneklerine, sistemlerine çok uygun politikalar pek fazla değişiklik olmadan, kolaylıkla aktarılırken; bazen de tam tersi süreçler yaşanıp büyük farklılıkların olduğu sistemler arası transferlerin gerçekleştirildiğini aktarmaktadır. Dolayısıyla politika transfer sürecinde ulusal farklılıklar tercihte bulunma noktasında belirleyici olmakta, politikayı ülkenin ulusal ve geleneksel alışkanlıklarına uygun olarak değiştirmektedir. Bazı hususlar hiç transfere konu edilmezken bazı hususlar tamamen politika değişimine neden olarak politika transferini sınırlandırmaktadır (Keser, 2018).

4. Türkiye'de Politika Transferi

Tarihin her döneminde gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere doğru politika transferleri söz konusu olmuştur (Yay, 2016, s. 60). Dünyada birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de politika transferinin geçmişini sınırlandırmak ve belirli bir zaman dilimine dayandırmak oldukça güçtür. Zira kuruluşu ve Osmanlı Devleti'nden devralınan kurumlar da düşünüldüğünde pek çok politika transferi gerçekleştirilmiş, hali hazırda da politika transferleri devam etmektedir. Türkiye'deki politika aktarımı ve ödünç alma çalışmalarını Tanzimat dönemine kadar götürmek mümkün ancak çalışmanın kapsamını belirlemek açısından 1980 sonrası yapılan politika aktarımlarının niteliği ve son dönem kamu yönetimi reformları çerçevesinde değerlendirme yapılmıştır.

1980 sonrası dünyadaki değişimden Türkiye'de etkilenmiş, bu kapsamda ekonomik, siyasal, sosyal, idari açıdan pek çok transfer gerçekleştirilmiştir. 1970'lerin sonu itibarıyla dünyaya egemen olma

başlayan neo-liberal politikalar ve uygulamalar Türkiye'deki siyasi, idari, ekonomik ve toplumsal hayatı da etkilemiştir (Şahin, 2021). Söz konusu etkiler sonucunda devletin ekonomik alana müdahalesi sınırlanmış, özelleştirme ve devletin küçültülmesi gibi uygulamalar ortaya çıkmıştır. 2000'li yıllardan sonra ise Türkiye'de yapılan politika transferleri daha kapsamlı hale dönüşmüş, idari yapıya yeni kurum ve kuruluşlar kazandırılmıştır.

Politika transferine ilişkin birçok uygulama olan Türkiye'de çalışmamıza konu olan yeni hükümet sistemi reformu söz konusu politika transferinin önemli örneklerinden biri olup, ülke tarihindeki mevcut hükümet sistemini değiştirmesi ve beraberinde yeni kurumlar getirmesi açısından önemli bir politika transferi olarak değerlendirilebilir. Çalışmamız kapsamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi ile yapılan hükümet sistemi değişimi politika transferi kapsamında incelenmiştir. Bu anlamda yeni hükümet sistemi özelinde ofisler ve politika kurullarının politika transferi açısından ne anlama geldiğine yönelik genel bir çerçeve oluşturulması hedeflenmektedir.

5. Bir Politika Transferi Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ve Politika Kurulları

2017 yılında hükümet sisteminde değişiklik öngören 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edilmiş, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumla mevcut anayasada değişim öngören maddeler kabul edilmiştir. Hükümet sistemi değişikliği onaylanmış ve 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimlerin akabinde ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulanmaya başlamıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte Türk kamu yönetiminin yapısında önemli ve köklü değişimler söz konusu olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi "*Halk tarafından seçilen devlet başkanına dayalı, üniter devlet yapısını esas alan, partili cumhurbaşkanlığı modeli olan ve siyasal rejim değişikliği içermeyen bir sistem*" (Turan, 2018) olarak ifade edilmektedir.

Dünyada yarı-başkanlık, başkanlık ve parlamenter sistem şeklinde hükümet sistemleri bulunmaktadır. Ülkeler söz konusu hükümet sistemlerinden birini ya da varyantlarını uygulamaktadır. Türkiye'de dünyadaki hükümet sistemi örneklerinden hareketle kendine uygun sistemi oluşturmuş, bir türü kendine benzeterek yeni bir sistem kurgulamıştır. Devletler hükümet sistemlerini yapılandırırken sosyo-kültürel nitelikleri, tarihsel mirası, ekonomik gelişimi, politik unsurları, demografik yapıyı, coğrafi durumu, etnik çeşitliliği, dil unsurunu düşünmeli ve tüm unsurlara etkisinin neler olacağına dair öngörüle bulunmalıdır (Avaner ve Volkan, 2019). Dünyadaki örneklerinden hareketle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yeni kurumsal yapılar ortaya çıkmış, idari yapıda köklü reform çalışmaları başlatılmıştır. Kamu yönetiminde bir dizi reform gerektiren hükümet sistemi değişimi en iyi uygulamayı ve hükümet sistemini oluşturmaya ve geliştirmeye yönelik bir politika transferidir. Söz konusu politika transferinin odağında Amerika Birleşik Devletleri Başkanlık Sistemi olduğu (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018), ofislerin ve politika kurullarının ABD Başkanının Yürütme Ofisinden öykünüldüğü gözlemlenmektedir. ABD hükümet modelinin kurumsal yapılarının Türkiye'de oluşturulan hükümet sistemine politik transfer kapsamında aktarımı sağlanmış, hükümet sistemi ve teşkilat yapısında kavramsal ve

* Path Dependence (İzlek Bağımlılığı), geçmişin bugün üzerindeki belirleyici etkisini vurgulayan kavramdır.

hukuki açıdan bir değişim ve dönüşüm söz konusu olmuştur. Yapılan değişimle daha önce ülke tarihinde bir örneği olmayan yeni kurumlar kurulmuş, söz konusu kurumlar çalışmamıza da konu olan ofisler ve politika kurulları olmuştur.

Yeni sistem Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında da önemli değişimler getirmiştir. ABD'deki Başkanın Yürütme Ofisine benzer olarak Türkiye'ye özgü nitelikleri barındıran Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı oluşturulmuş; yeni oluşumda *Cumhurbaşkanının Kabinesi*, *Cumhurbaşkanının Politika Kurulları*, *Cumhurbaşkanının Ofisleri* şeklinde bir yapılanma oluşturulmuştur (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018). Sistemin önemli yeniliklerinden olan politika kurulları ve ofisler yeni yapılar olarak teşkilatta yapılandırılmıştır. Yürütmeyi temsil eden cumhurbaşkanlığı teşkilatı merkezi teşkilatta konumlandırılmıştır. Merkez teşkilattaki Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği *İdari İşler Başkanlığı'na* dönüştürülmüştür. Bakanlıklar *Cumhurbaşkanının Kabinesine* dönüştürülerek Cumhurbaşkanlığı Teşkilatına dâhil edilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Parlamenter Sistemden vazgeçilmiş, yürütme iki başlı bir pozisyondan, tek başlı bir yürütme organına dönüştürülmüştür. Başbakanlık kaldırılarak bakanlıkların görev alanları yeniden düzenlenmiştir. Yeni sistem ile bakanlıklar icracı bir fonksiyona sahip olmuştur. Kamu politikalarının oluşturulması, geliştirilmesi, stratejilerin belirlenmesi ve toplumsal paydaşların bir araya getirilmesi yeni kurulan kurmay birimler olarak da ifade edilen politika kurulları ve ofislerin görev tanımı içerisinde ifade edilmiştir. Politika kurulları ve ofisler politika aktörleri ile birlikte çalışarak ortak aklın yaratılması ve politikalara yansıtılmasına ilişkin faaliyette buldukları için bakanların hazırladığı kanun tasarısı da yeni sistemle kaldırılmıştır.

Kamu politikası oluşturmada parlamenter sistemde etkin olan aktörlerin rolleri değişmiş, yeni aktörler ve yeni uygulamalar sisteme dahil edilmiştir. Başbakanlık ve Bakanlar Kurulunun kaldırılması kamu politikası aktörlerinin değişimini beraberinde getirmiştir. Parlamenter sistemde kamu politikası tasarlayıp ve uygulamada bakanlar kurulu belirleyici iken; yeni sistemde tek karar verici Cumhurbaşkanıdır. Yürütmede Cumhurbaşkanı'nı başat hale getiren en önemli uygulama kanun tasarılarının yerini alan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleridir. Bu durum Cumhurbaşkanı'nı kamu politikalarını belirlemede ana aktör haline getirmektedir (Akman, 2019). Kamu politikası oluşturma ve yapımı sürecinde yürütmeyi böylesine başat konuma getiren Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yeni sistemde Cumhurbaşkanı'nın etkinliğini arttırmıştır (Örselli, Babahanoğlu ve Bilici, 2018).

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde kamu politikaları oluşturmak ve geliştirmek adına hiyerarşik anlamda cumhurbaşkanından emir ve talimat alarak çalışan, ülke geçmişinde örneği bulunmayan Politika Kurulları ve Ofisler kurulmuştur. Ofisler kamu politikalarının ön araştırmasında ve hazırlığında; Politika kurulları politika geliştirme ve oluşturmada Bakanlıklar kamu politikalarını uygulamada görevlendirilmiştir. Kamu politikalarının icrasında Bakanlıklar ve bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar; Cumhurbaşkanlığı ve bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar; yerel yönetim birimleri görevlendirilmiştir. Söz konusu kurumlar yeni sisteme geçişle yeni kamu politikası aktörleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Akman, 2019). Kamu politikaları konusunda ofislere ve politika kurullarına önemli yetki ve görevler verilmiş, mevcut politika aktörlerinin rolünde ise değişim olmuş sadece uygulayıcı olarak görev alanları yeniden düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı idari ve siyasi nitelikte birçok görev ve yetkiyi yerine getirmek üzere oluşturulmuş, cumhurbaşkanına yardımcı olacak yardımcı birimler, kurmay birimler (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018) ve icracı birimler oluşturulmuştur. Yardımcı birimler kurumsal ve idari işleri yürüten idari işler başkanlığı iken kurmay birimler kamu politikası

oluşturmada ve geliştirmede danışma, öneride bulunma ve görüş bildirme işlevine sahip ofisler ve politika kurulları olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısındaki icracı birimler ise kamu politikalarının uygulanmasını ve takibini sağlayacak olan bakanlıklar olarak teşkilat yapısında konumlandırılmış, görev ve yetki alanları yeniden belirlenmiştir. Sistem değişimi ile Cumhurbaşkanı'nın kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında önemli bir aktör olmuştur. Cumhurbaşkanı teşkilatı içerisinde önemli bir konumda olup; kurmay, icracı ve idari birimler arasında iş birliğinin sağlanması ve atamaları konusunda yetkilidir. Cumhurbaşkanı'nın yetki ve sorumlulukları bu sistemde artırılmış, tüm yetkileri ve görevleri yerine getirmesi açısından cumhurbaşkanlığı teşkilatında kendisine bağlı birçok yeni birim oluşturulmuş, mevcut birimler dönüştürülmüş, yetki ve görevler yeniden düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatına ilişkin düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yapılmış, parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanlığı teşkilatı yeniden yapılandırılmış, idari teşkilat yapısında değişiklikler olmuştur. Sistem değişikliği ile cumhurbaşkanlığı teşkilatına Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı ve Bakanların TBMM dışından cumhurbaşkanı tarafından atanması usulü getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kurumu kaldırılmıştır. 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile cumhurbaşkanlığı teşkilatına ilişkin düzenlemeler yapılmış, yeni bir örgütlenme modeli oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı cumhurbaşkanlığı makamı ve idari işler başkanlığı şeklinde örgütlenmiş, bakanlıklar cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısında yer almış, Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı, politika kurulları ve ofisler gibi yeni yapılanmalar oluşturulmuş, bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden düzenlenmiştir.

Başkanlık sistemi uygulanan ülkelerde başkana veya ülkemizde olduğu gibi Cumhurbaşkanına bağlı kurmay birimler içerisinde en önemli yapılardan ilk olarak ofisler karşımıza çıkmaktadır. Ofisler yeni hükümet sisteminin getirdiği yeni bir örgütlenme olarak tanımlanmaktadır (Turan, 2018). Cumhurbaşkanına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliği bulunan, idari ve mali anlamda özerk yapılar olarak örgütlenmiştir. Kamu politikalarına ilişkin projeler geliştirmede önemli işlevlere sahip ofisler danışma ve yardımcı birimler olarak nitelendirilmektedir (Turan, 2018). Uygulamalara bakıldığında ofislerin kendi uzmanlık alanlarında kamu politikaları oluşturmaları için gerekli olan veriyi topladığı, uygulamaya yönelik bilgi ürettiği, buna dayalı olarak uygun politika alternatifleri oluşturarak başkana rapor halinde görüş ve öneride bulunduğu gözlemlenmektedir. Bu kapsamda ofisler başkanın kamu politikası oluşturma ve uygulama kapasitesini geliştirmede önemli işlevlere sahip birimlerdir. Türkiye'deki uygulamada bu birimler Cumhurbaşkanı ile birebir çalışan, Cumhurbaşkanı'nın öncelikleri doğrultusunda politika üreten, bürokrasiye takılmadan icracı niteliğe de sahip olacak şekilde oluşturulmuştur (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018).

10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 525. maddesinde ofisler düzenlenmiş, "Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur". Dijital Dönüşüm Ofisi; e-dekretleşiminden sorumlu olup, koordinasyonun sağlanmasında, milli teknolojinin geliştirilmesinde, bilgi güvenliği ve siber güvenliği sağlayacak projelerin geliştirilmesini sağlamak amacıyla görevlendirilmiştir. Finans Ofisi; İstanbul Finans Merkezi projesini takip etmek, Türkiye'nin finans piyasaları içindeki konumunu rapor etmek üzere görevlendirilmiştir. İnsan Kaynakları Ofisi; ülkenin insan kaynakları envanterini çıkarmak, kamuda

liyakat ve yetkinliği artıracak projeler geliştirmek, kariyer yönetimi projelerini hazırlamak ve hayata geçirmek amacıyla görevlendirilmiştir. Yatırım Ofisi; yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik projeler yapmakla görevlendirilmiştir (Turan, 2018).

Sistemin çalışmasında dinamik ve kurumlar arası nitelikte faaliyet yürütecek olan ofisler e-devlet, üretim, yatırım ve personel konularında doğrudan cumhurbaşkanına bağlı olarak yapılandırılmışlardır (Avaner ve Volkan, 2019). Politika yapımına yön vermek ve bürokrasideki süreçlere hız kazandırmak amacıyla kurulmuşlardır (Avaner ve Çelik, 2021). Ofisler; kamu politikaları oluşturmada ve faaliyetler yürütmede bürokratik engellemelere takılmadan bir işleyiş sağlayabilmeleri amacıyla doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı bir biçimde, cumhurbaşkanının öncelikleri doğrultusunda projeler gerçekleştiren yapıda oluşturulmuştur (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018). Ofisler kendine özgü nitelikleri bulunan kuruluşlar olarak karşımıza çıkmakta, idari teşkilatta bir yeri olmayan ofisler yürütme bünyesinde cumhurbaşkanlığı teşkilatında kurulmuşlardır. Ofislerin yasal statüsü çelişkiler barındırmaktadır. Devlet tüzel kişiliği değil kamu tüzel kişiliği verilen ofislerin kamu tüzel kişiliğinin bir gereği olarak vesayet denetimine tabi olması gerekir iken doğrudan cumhurbaşkanından emir ve talimat alması nedeniyle hiyerarşik denetime tabidir. Bu anlamda tüzel kişiliğin ve denetimin niteliği konusunda netlik bulunmamaktadır.

Ofislerin 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Karamamesi'nde ifade edilen görevleri incelendiğinde kamu politikalarına ilişkin analiz, proje geliştirme, proje üretme, raporlama, koordine etme, işbirliği, takip, öncülük sağlama, öneriler geliştirme gibi kamu politikaları konusunda genel nitelikli görevlere sahip oldukları ifade edilebilir. Kamu politikaları kapsamında ofislerin; politika aktörleriyle işbirliği sağlamaya yönelik görevleri de bulunmaktadır. Ofisler Türkiye'de kamu politikalarının yapımında önemli bir eksiklik olan "politika analizi" yapmak adına görevlendirilmişlerdir. Politika analizi alanındaki eksikliği gidermeleri açısından önemli bir kazanım olarak değerlendirilebilir (Akman, 2019).

Başkanlık sisteminde ofisler dışında yürütme yetkisini kullanarak Cumhurbaşkanının kamu politikası oluşturma kapasitesine katkıda bulunan bir diğer kurum birim de politika kurullarıdır. Politika kurulları; kamu politikalarına yönelik strateji ve vizyon geliştirmek, politika önerilerinde bulunmak üzere üniversite, sivil toplum kuruluşu ve ilgili kurum hedef sektör temsilcilerinin yer aldığı yapılanmalardır (Avaner ve Volkan, 2019). Söz konusu kurullar danışma organı veya yardımcı kuruluş olarak nitelendirilmektedir. Zira politika kurullarının kararları icracı değil, istişari niteliktedir (Gözler, 2019). Kamu politikası konusunda danışma ve tavsiye işlevlerini yürüten bu kurullar kurmay birimler gibi hareket etmektedir. Politika kurulları ilgili oldukları alanla alakalı Cumhurbaşkanına bilgi sunma, öneride bulunma ile görevlidirler. Kamu politikalarının geliştirilmesi, çok boyutlu sorunların çözümünde bu kurullar paydaş katılımını ön plana çıkartarak kurumlar arası ve sektörler arası işbirliği ve koordinasyon süreçleriyle netice elde etmeye çaba göstermektedir (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018). Politika kurulları kamu politikası ve stratejisi geliştirmek üzere görevli bulunan, politika ve stratejilerin tasarlanmasından uygulanmasına kadar birçok sorumluluğa sahip kurumlardır.

Yeni bir örgütlenme modeli olarak oluşturulan politika kurulları doğrudan cumhurbaşkanı ile çalışmak üzere cumhurbaşkanlığı karamamesi ile kurulmuşlardır (Turan, 2018). Politika kurulları en az üç üyeden oluşmakta, atamalar cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. 1'Nolu Cumhurbaşkanlığı Karamamesi 20. maddede ifade edildiği şekilde cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde dokuz adet politika kurulu kurulmuştur. Söz konusu kurullar "Yerel Yönetim Politikaları Kurulu", "Ekonomi Politikaları Kurulu", "Hukuk Politikaları Kurulu", "Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu", "Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu", "Sosyal

Politikalar Kurulu", "Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu", "Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu" ve "Bilim Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu"dur. Politika kurulları ile Türkiye'de daha önceden eksik olan önemli bir geri bildirim kurumunun eksikliğine yönelik bir açık kapatılmak istenmiştir. Politika değerlendirme ve geri bildirimde bulunmak noktasında var olan kurumsal eksikliği kapatmak niyetiyle oluşturulmuştur (Akman, 2019).

Kamu politikası alanındaki belirleyici rollerine karşın ofisler ve politika kurulları farklılaşmaktadır. Ofisler sahip oldukları kamu tüzel kişiliği bakımından Cumhurbaşkanı teşkilat yapısında özgün bir konumda bulunmakta; bu anlamda politika kurullarından ayrılmaktadır. Cumhurbaşkanı teşkilat yapısında Cumhurbaşkanına bağlı, özel bütçesi bulunan, idari ve mali özerkliğe sahip, kamu tüzel kişiliği haiz, yurtdışı teşkilatı kurabilme yetkisi olan ofisler hem nitelikleri hem de Cumhurbaşkanı ile kurulan ilişkinin boyutu açısından politika kurullarından farklılaşmaktadır (Ocak, 2019).

Hükümet sisteminin getirmiş olduğu teşkilat yapısında yeni olmaları sebebiyle politika kurullarının ve ofislerin ön plana çıkması ve bir politika transferine işaret etmeleri sebebiyle çalışmaya konu olmaktadır. Hükümet sistemi geçmişimizde örneği olmayan söz konusu kurmay birimlerin ABD başkanlık sistemindeki yürütme ofislerinden politika transferi yapılarak ülkemize uyarlanmıştır. Söz konusu politika transferinde transfer konusu birimler doğrudan transfere konu edilmemiş, uygulama örnekleri birebir alınmamıştır. Politika transferinin bir derecesi olan öykünme usulü söz konusudur. Ülke gereklilikleri ve nitelikleri kapsamında bir politika öykünmesi transfere konu olup, Türkiye'ye özgü bir hükümet sistemi oluşturulurken diğer ülke uygulamalarına öykünme söz konusudur.

Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofisler Amerika Birleşik Devletleri'ndeki "Executive Office of the President" Başkanın Yürütme Ofisi ile benzerlik göstermektedir. Başkanın Yürütme Ofisi 1939 yılında Başkan Franklin D. Roosevelt tarafından kurulmuştur (Relyea, 2008). 1939 yılında kurulan Başkanın İdari Ofisi, doğrudan Başkana hizmet eden bir grup federal kurumdan oluşmaktadır. Bu ofislerin en eskileri Başkanın birçok kişisel asistanının bulunduğu Beyaz Saray Ofisi ve 1921 yılında Bütçe Bürosu olarak kurulan Yönetim ve Bütçe Ofisidir. ABD Başkanının Yürütme Ofisi konsey ve ofisler şeklinde örgütlenmiş, yürütme ofisleri görev süresi ve niteliği açısından geçici ve kalıcı nitelikte oluşturulmuştur (Relyea, 2008). ABD'de Başkanın Yürütme Ofisi'nde kalıcı veya geçici nitelikli çok sayıda komite ve danışma kurulu bulunmaktadır. ABD başkanının geçici kurulların ve ofislerin oluşturulması veya kaldırılmasında geniş takdir yetkisi bulunmaktadır (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bir diğer ifade ile *Türk Tipi Başkanlık Sistemi* dünyadaki hükümet sistemlerinden Westminster, Başkanlık ve Yarı-başkanlık sistemlerinden farklı olduğu iddiasındadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kendine özgü olma arayışı ile oluşturulmuşsa da ABD Başkanlık Sistemi ile karşılaştırılmaktadır (Avaner ve Volkan, 2019).

Parlamentar, yarı-başkanlık ve başkanlık sistemleri doğdukları kültürün niteliklerini taşımaktadır (Avaner ve Volkan, 2019). Başkanlık sisteminin doğduğu kültür olması sebebiyle başkanlık sistemi denildiğinde ilk akla gelen dünyada olduğu gibi Türkiye'de de ABD Başkanlık Sistemi'dir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ABD başkanlık sistemine benzetilmesi ve karşılaştırma yapılarak anlaşılmasına çalışılmasında Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının ABD Başkanının Yürütme Ofisine benzer şekilde tasarlanmasının etkisi bulunmaktadır. Devlet şekli bakımından federal bir devlet olan ABD'den farklı olarak üniter bir devlet olan Türkiye'de başkanlık sistemi Türk tipi şeklinde konumlandırılmış, kendine özgülük yaratılmak istenmiştir. ABD Başkanlık Sistemi ve Türk

Tipi Başkanlık Sistemi sadece yürütme organı bakımından değil, yasama ve yargı organları bakımından da farklılık ve benzerliklere sahiptir. Organlar arasındaki ilişki ve konumları sistemin işleyişi açısından önemli olup; fren ve denge mekanizması ABD Başkanlık Sisteminin en fazla taklit edilmesini sağlamıştır (Avaner ve Volkan, 2019).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kuvvetlerin sert ayrımına dayanması sebebiyle ABD Başkanlık Sistemi ile bire bir aynı olmasa da birtakım nitelikleri sebebiyle bu sisteme daha yakındır (Akçakaya ve Özdemir, 2018). Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısında yeni olan kurumlara ve görevlendirmelere dikkat edildiğinde ABD’de uygulanan başkanlık sisteminin kurumlarının ve işlevlerinin örnek alındığı söylenebilir. Türkiye’deki başkanlık sistemi ile ABD başkanlık sistemi karşılaştırıldığında her iki sistemde de politika kurulları ve ofislerin nitelikleri ve amaçları benzerdir. ABD Başkanı Yürütme Ofisi üzerinde etkinken Türkiye’de Cumhurbaşkanı Politika Kurulları ve Ofisler üzerinde yetkili konumdadır. Tek fark ABD’de geçici nitelikte ofisler söz konusu iken Türkiye’de kalıcı nitelikte bir cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı oluşturulmuştur. ABD’de olduğu gibi Türkiye’de de söz konusu kurullar ve ofislerde de icracı olacak personelin Başkan ve Cumhurbaşkanı tarafından atanması benzerlik göstermektedir. Kurul ve ofisler bakan, bürokrat, sektör temsilcileri ve sivil paydaşlardan oluşturulmaktadır (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018). Atamalarda sektör temsilcileri, sivil paydaşlar, bakan ve bürokratlar tercih edilerek kurulların ve ofislerin kamu politikaları oluşturulurken işbirliği ve koordinasyon sağlaması hedeflenmiştir (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018).

Yasal düzenlemeler incelendiğinde Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı ile Ofisler tarafından oluşturulan projelerin Politika Kurulları aracılığıyla kamu politikalarına dönüştürüleceği, Bakanlıkların icracı birimler olarak politikaları uygulayacağı, İdari İşler Başkanlığı’nın gözetim, Devlet Denetleme Kurulu’nun denetim sağlayacağı bir yapılanma oluşturulmuştur. Ofislerin, Politika Kurullarının ve Bakanlıkların aralarındaki ilişki kamu politikaları üzerinden incelendiğinde yeni sistemin “*American Public Policy*” “*Amerikan Kamu Politikası*” anlayışı kapsamında oluşturulduğu sonucuna varılmaktadır (Turan, 2018). Türkiye’deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kamu politikası oluşturulması noktasında ABD’deki başkanlık sisteminin danışma kurullarına ve ofislerine öykünüldüğü, kamu politikası oluşturma ve geliştirmeye yönelik yeni kurullar ve ofisler kurulduğu söylenebilir. Yeni hükümet sistemi tasarlanırken başkanlık sistemiyle yönetilen ülke uygulamaları incelenerek en iyi uygulamayı oluşturmak hedeflenmiştir. Bu durum ise yeni hükümet sisteminin ve getirileri olan kurumsal yapıların politika transferi çerçevesinde değerlendirilmesine neden olmuştur.

Kamu yönetiminde ülkelerin başka ülkelerde başarılı bir şekilde uygulanan politikaları veya programları transfer etmeleri, politikacıların ve karar vericilerin genellikle başvurduğu politika oluşturma yöntemidir. Ülkeler mevcut politikalarını değiştirmek ve geliştirmek ya da sorun alanlarına çözüm bulmak adına diğer ülkelerin uygulamalarından istifade etmektedirler. Geçmişten günümüze her dönem politik öğrenme, deneyim ve tecrübeden yararlanma politika aktarımı yapan ülkelerin sürekli olarak başvurduğu politika belirleme yöntemlerindedir. Ülkeler toplumsal gereksinimler ve talepler karşısında çeşitli politikalar geliştirmektedirler. Özellikle kamu politikaları belirlenirken farklı alternatifler arasında bir tercihte bulunmaktadırlar. Söz konusu tercihte bulunabilme durumu çoğu zaman politika transferleri aracılığı ile gerçekleşmektedir. Bu nedenle ülkeler toplumsal ihtiyaçların karşılanabilmesi açısından politika transferleri ile politika, program ve uygulama aktarımı yapmaktadırlar. Transfer, ders çıkarma, ödünç alma yolu ile oluşturulan politikalar ülkelerin koşulları açısından değerlendirildiğinde her transfer olumlu sonuçlar

verecektir demek güçtür. Uygulamadaki etkileri ve etkilere bağlı başarısı farklı derecelerde olabilmektedir. Çünkü ülke niteliklerine ne derece uygun ise transfer edilen politika, başarı derecesi de uygunluğa eşdeğer olmaktadır.

Transfer edilecek politikaların tamamen transferi parça-bütün ilişkisi açısından önemli bir hususken, transfer edilen ülkeye uyum noktasında uygulanabilirlik açısından belirli aksaklıklar yaratabilir. Ülkelerin farklılaşan idari ve siyasi nitelikleri, sosyo-politik sınırlılıkları kapsamında politikaların bütünüyle değil de transfer eden ülkelerin nitelikleri açısından gerekli olan hususların tercih edilmesi daha doğru olmaktadır. Kurumsal transferlerin ve fikri politika transferlerinin başarılı olma durumu ve uygulamada etkili sonuçlar yaratabilmesi Türkiye’deki idari yapı ile ilgili olduğu kadar siyasi yapı ile de ilişkilidir. Bir politikanın farklı olması ve öğrenilebilir olması transfer için yeterli olmayıp, aktarım için çeşitli sorular sorularak ülke nitelikleriyle ne derece uyumlu olduğu ve nitelikler açısından değerlendirilmesi kısaca belirli bir ayırıştırma işlemine tabi tutularak uyumlu ve uygulanabilir hale dönüştürülmesi önemlidir. Hükümet sisteminin yeniden yapılandırılması, bu duruma bağlı olarak çeşitli alanlarda reform yapma ihtiyacı, kamu yönetimine yönetim ilkelere hâkim kılınması, eğitim, sağlık, tarım ve mali yönetim alanlarında yapılacak politika değişiklikleri Türkiye’de politika transferi sürecinin önemini bir kez daha ortaya koymuştur. Bu anlamda bugüne kadar gerçekleşmiş ve gerçekleşecek politika transferlerinin ülke değerleri ve nitelikleriyle örtüşmesi, uygun hale getirilmesi önem arz etmektedir.

6. Sonuç

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine ilişkin Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında değişiklik yapılmasına ilişkin kanun teklifi (2016), Komisyon çalışmaları neticesinde oluşan Anayasa Komisyon Raporu (2017), TBMM komisyon raporları (2017), 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2017), Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısını düzenleyen 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018) incelendiğinde yeni hükümet sisteminin dünyadaki örneklerden hareketle Türkiye özelinde bir başkanlık sistemi oluşturulduğu açıktır. Söz konusu çıkarımdan hareketle çalışma kapsamında mevzuat ve ilgili dokümanlar incelendiğinde yapılan içerik analizi neticesinde değişim politika transferi kapsamında değerlendirilmiştir. Ancak hükümet sistemi değişiminin doğrudan transferi söz konusu olmayıp, ülke özelinde düzenlemeler yapılarak bir tür öykünme politika transferi olduğu ifade edilmiştir.

Cumhurbaşkanının kamu politikası oluşturma ve uygulama kapasitesini artırmaya yönelik hedefleri bulunan hükümet sistemi değişiminin hedefleneni gerçekleştirme amacıyla doğrudan cumhurbaşkanına bağlı ofis ve politika kurullarına ihtiyaç söz konusu olmuştur. Sistem değişiminin bir getirisi olarak Türkiye’de örneği olmayan söz konusu politika kurulları ve ofisler diğer ülke örneklerindeki uygulamalardan öykünme yolu ile politika transferine konu olmaktadır. Türkiye’deki sistem değişimi bir politika transferi olup; yeni sistemin gerekli kıldığı her bir kurum ve politik karar söz konusu politika transferinin bir gereği olarak değerlendirilebilir. Politika transferinin derecesi bakımından *Türk Tipi Başkanlık Sistemi* olarak da ifade edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Türkiye’ye özgü bir nitelikte oluşturulması nedeniyle dünyadaki örneklerine öykünme olarak derecelendirilebilir. Çalışma özelinde incelenen ofislerin ve politika kurullarının ülke geçmişinde örneği olmaması ve dünyada uygulaması bulunan başkanlık sistemlerinden en iyi uygulamalara öykünülmesi politika transferine konu olmalarını destekler niteliktedir. Dünyadaki başkanlık

sistemi örneklerine ülkemiz için en iyi uygulamayı, en iyi işleyişi ve en iyi hükümet sistemi uygulamasını oluşturmak adına öykünlülmüştür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi tasarlanırken en iyi yönetim uygulamasını ortaya koymaya yönelik politika transferi yapılırken transferin derecelerinden kopyalama, melezleştirme ve esinlenme değil; öykünme söz konusudur. Zira dünyadaki başkanlık sistemleri tüm detaylarıyla değil, belirli yönleriyle en iyi uygulamayı bulmaya yönelik olarak incelenmiştir.

Netice itibarıyla denilebilir ki; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi gönüllü bir politika transferi düzleminde gerçekleşmiştir. Sistem değişimi ve yeni olan kurumsal yapıların siyasal, sosyal ve ekonomik istikrar döneminde ortaya çıkması sebebiyle gönüllü politika transferi kapsamında değerlendirilmelidir. Hükümet sistemi değişimi politika transferinin derecesi bakımından değerlendirildiğinde ise öykünme/benzeme olarak değerlendirilmelidir. Başkanlık sisteminin ve teşkilat yapısının dünyadaki başkanlık sistemlerinden farklı olarak “*Türk Tipi Başkanlık Sistemi*”, “*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*” olarak adlandırılmasının altında yatan nedende politika transferinin derecesidir. Dünyadaki uygulamalardan birtakım unsurlar barındırmakla birlikte; farklı niteliklere de sahip olması sebebiyle politika transferinin derecesi öykünme olarak değerlendirilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini ve teşkilat yapısını farklı nitelikleri ve nevi şahsına münhasırlığı sebebiyle dünyadaki başkanlık sistemlerinin doğrudan transferi şeklinde değerlendirmek doğru değildir. Ancak dünyadaki en iyi uygulamalara öykünlüldüğü, ülkenin tarihsel izlekleri ve gereklilikleri doğrultusunda yeni bir hükümet sistemi tasarlandığı açıktır.

Yönetim yapısı içerisinde fikri ve kurumsal politika transferlerinin iç faktörler kapsamında özümsemesinde ve uygulanabilirliğinde, toplumsal ve kurumsal bir konsensüs sağlanmasında politikaların ülke nitelikleriyle uyumlu olması önemlidir. Fikri politikaların ve kurumsal transferlerin uygulamada bir karşılık bulabilmesi için ülke içi dinamikler tarafından desteklenmesi ve iç niteliklerle uyumlu olması gerekmektedir. Bu kapsamda ülke hedefleriyle uyumlu politika unsurlarının tercih edilmesi, uyumsuz politika unsurlarının ise elenmesi politika transferinin derecesini belirlemektedir. Politika transferinin konusunu neyin oluşturduğu kapsamında değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi oluşturulurken transferle hedeflenen hükümet sistemine ilişkin olarak birden fazla hedefin bulunması yeni hükümet sisteminin politik transfer nesnelerini çeşitlendirmektedir. Dünyadaki başkanlık sistemleri incelenerek hükümet sistemi değişimine ilişkin olarak yönetim tekniği ve politika araçlarının, hükümet sisteminin gerektirdiği kurumların, ideolojik yansımalarının neler olacağına ilişkin, negatif dersler çıkartılarak tasarlanan başkanlık sisteminde nelere dikkat edilmesi gerektiğinin tespiti gibi birçok politika aktarım nesnesi söz konusudur. Bu anlamda dünyadaki örneklerinden hareketle transferin nesnesinin çeşitlilik arz etmesi ve en iyi uygulamaya ilişkin bir sistem oluşturulma çabası Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve yeni kurumlar olan Politika Kurulları ve Ofisleri ortaya çıkarmıştır.

Yeni hükümet sistemi; yasama, yürütme ve yargı ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi, yeni anayasa, yeni bir meclis yapısı gibi topyekün düzenlemeler ve değişimler gerektirmektedir. Yeni hükümet sistemine sadece yürütmeye ilişkin merkezi teşkilat düzenlemesi olarak bakmak sığ bir bakış açısidir. Ya da sadece cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısını düzenlemek olarak bakmak eksik kalmaktadır. Toplumun ve devletin tüm kurumlarıyla değişim ve dönüşüm süreçlerinin işletilmesini gerektirmektedir. Aksi halde başka ülkelerin, başka kültürlerin yönetim geleneğini yansıtan sistemlerin transferinden öteye gidemeyecektir. Bu anlamda transfere konu sistemin ve kurumların mevcut yönetim kültürü

içerisinde yerleşmesi sağlanmalı, yeni sisteme ve kurumlara yönelik teamüller oluşturulmalıdır. Gelecek çalışmalar için araştırmacılara; Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı makamının politika transferi kapsamında değerlendirilmesi, merkezin başkent teşkilatında yer alan Ofislerin sahip olduğu kamu tüzel kişiliği kapsamında incelenmesi ve Politika Kurullarının işlevselliği kapsamında kamu politika süreçlerinin analizi önerilmektedir.

Yazar Katkı Oranı Beyanı

Tüm süreç sorumlu yazar, Benazir Öztürk tarafından yürütülmüştür.

Destek Beyanı

Bu çalışma için herhangi bir kurumdan destek alınmamıştır.

Kaynaklar

- Akçakaya, M. ve Özdemir, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve siyasal istikrar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 922-944.
- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası aktörleri. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 35-54.
- Anayasa Değişiklik Teklifi'nin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni*. (2018). http://anayasa.degisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi adresinden alındı
- Avaner, T. ve Çelik, M. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin iki yılı: karşılaştırmalı analiz. *Akademik Sosyal Bilimler Dergisi*, 242-259.
- Avaner, T. ve Volkan, M. (2019). Hikmet-i hükümet ve yeni reform: Türk tipi başkanlık sistemi ve ABD başkanlık sisteminin etkisi üzerine. *Yasama Dergisi*, 105-130.
- Bennett, C. (1991). "What is policy convergence and what causes it?". *British Journal of Political Science*, 215-233.
- Bilgin, N. (2014). *Sosyal Bilimlerde İçerik Analizi Teknikler ve Örnek Çalışmalar*. Siyasal Kitabevi.
- Dolowitz, D. ve Marsh, D. (1996). "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature". *Political Studies*, 343-357.
- Dolowitz, D. ve Marsh, D. (1998). Policy transfer: A Framework for comparative analysis. M. Minogue, C. Polidano ve D. Hulme (Ed), *Beyond The New Public Management- Changing Ideas and Practices in Governance* (s. 38-58) içinde. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Dolowitz, D. ve Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The Role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 5-24.
- Dye, T. (2013). *Understanding Public Policy*. Pearson Education.
- Eroğlu, H. T. (2015). Türkiye'de kamu politikası oluşturulmasında uluslararası aktörlerin rolü. M. Yıldız, ve M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulamalar* (s. 148-165) içinde. Adres Yayınları.
- Evans, M. (2009). Policy transfer in critical perspective. *Policy Studies*, 243-268.
- Gökçe, O., Kutlu, Ö. ve Gökçe, G. (2001). 1980'li yıllardan beri uygulanan kamu yönetimi reformları üzerine genel bir değerlendirme. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 18-45.
- Gözler, K. (2019). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Ekin Kitabevi.
- Heichel, S., Pape, J. ve Sommerer, T. (2005). Is there convergence in convergence research? An Overview of empirical studies on policy convergence. *Journal of European Public Policy*, 817-840.
- Keser, A. (2012). Politika transferi ve türk kamu yönetiminde etik. *Amme İdaresi Dergisi*, 25-50.
- Keser, A. (2018). *Politika Transferi Ve Düzenleyici Kurumlar*. Kriter Yayınevi.
- Komiyon Çalışması Neticesinde Oluşan Tam Metin*. (2018). TBMM Başkanlığı Anayasa Sitesi: <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KomiyonRaporlari-Sonuc> adresinden alındı
- Kutlu, Ö. (2012). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*. Çizgi Kitabevi.
- Mossberger, K. ve Wolman, H. (2003). Policy transfer as a from of prospective policy evaluation: challenges and recommendations. *Public Administration Review*, 428-440.

- Ocak, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı kararname ile idari vesayet yetkisi düzenlenmesinin bir örneği olarak cumhurbaşkanlığı ofisleri. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 163-193.
- Örselli, E., Babahanoğlu, V. ve Bilici, Z. (2018). Kamu politikalarında yeni aktörler: Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofisler. *Turkish Studies*, 303-318.
- Övgün, B. (2015). İdari reform ve politika transferi. *Mülkiye Dergisi*, 301-306.
- Ravindran, V. (2019). Data analysis in qualitative research. *Indian Journal of Continuing Nursing Education*, 40-45.
- Relyea, H. C. (2008). The Executive office of the president: an historical overview. *CRS Report for Congress*.
- Resmi Gazete. (2017). 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. *29976 Sayılı Resmi Gazete*.
- Resmi Gazete (2018). Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkabnlığı Kararnamesi. *30474 Sayılı Resmi Gazete*.
- Rose, R. (1991). What is lesson drawing?. *Journal of Public Policy*, 3-30.
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*. Chatham House.
- Sobacı, M. Z. (2014). *İdari Reform ve Politika Transferi -Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı-*. Dora Basım Yayım.
- Sobacı, M. Z., Miş, N., ve Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin Yeni yönetim modeli ve cumhurbaşkanlığı teşkilatı. *SETA Perspektif*, 1-6.
- Şahin, S. (2021). Neoliberal politikalar ve türkiye'de özelleştirme uygulamaları. *Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 160-176.
- TBMM Komisyon Raporları. (2018). <https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KomisyonRaporlari-Sonuc> adresinden alındı
- Turan, M. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim düzeni: cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 42-91.
- Yay, E. (2016). Bir kamu politikası olarak politika transferi ve türkiye örneği. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 48-63.
- Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2021). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. Seçkin Yayıncılık.