



CUMHURBAŞKANLIĞI POLİTİKA KURULLARI



Adnan TÜRKDAMAR
Niğde Vali Yardımcısı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi güneş sistemine benzetilmektedir. Bunun sebebi ise güneşe bağlı gezegenler gibi Cumhurbaşkanına bağlı yeni yapıların oluşturulmasıdır. Güneş sistemine benzetilen bu teşkilat yapısı incelendiğinde, politika oluşturma sürecinde Cumhurbaşkanına bağlı 3 farklı yapı olduğu görülmektedir. Ofisler, politika kurulları ve bakanlıklardan oluşan bu yapılanmada, ofisler ve politika kurulları yeni yönetim sisteminin getirdiği en önemli yeniliklerdendir.

21/01/2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 16/04/2017 tarihinde halk oylaması neticesinde kabul edilmiş, bu durum Yüksek Seçim Kurulunun 27/04/2017 tarih ve 663 sayılı kararı ile tespit edilmiştir. Anayasa değişikliği neticesinde **Bakanlar Kurulu** ve **Başbakanlık kaldırılmış**. Başta 700 ve 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” olmak üzere ilgili yasal düzenlemeler yapılmıştır.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlanarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin idari yapılanması teşkil edilmiştir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı kapsamında Cumhurbaşkanlığı **Politika Kurulları** teşkil edilmiş ve bu kurullara politika yapımına ilişkin temel görevler verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde, yürütme yetkisi Devletin başı olan Cumhurbaşkanına aittir ve Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilecektir (Anayasa madde 104). Ayrıca, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına ilişkin hususları düzenleyebilecektir (Anayasa madde 106).

6771 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle, parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilerek **kamu politikası aktör** ve **süreçlerinde** değişiklikler yapılmıştır. 1 sayılı Kararnameye göre Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar ile Cumhurbaşkanlığı Ofislerinden müteşekkildir. Bu düzenlemeler kapsamında *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Türkiye'nin politika yapım sürecine eklenen yeni politika aktörü niteliğindedir.*

Güneş sistemine benzetilen bu teşkilat yapısı incelendiğinde, politika oluşturma sürecinde Cumhurbaşkanına bağlı 3 farklı yapı olduğu görülmektedir. **Ofisler, politika kurulları ve bakanlıklardan** oluşan bu yapılanmada, ofisler ve politika kurulları yeni yönetim sisteminin getirdiği en önemli yeniliklerdendir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin güneş sistemine benzetilmesinin sebebi ise güneşe bağlı gezegenler gibi Cumhurbaşkanına bağlı bu yeni yapıların oluşturulmasıdır.



Şekil 1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Yapılanması



Şekil 2. Politika Oluşturma Sürecinde Rol Alan Aktörler

Türkiye’de 10 Temmuz 2018 tarihinde 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 9 politika kurulu kurulmuştur. Bunlar (CBK-1, 20. Madde):

Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu: Prof. Dr. Hasan Mandal, Prof. Dr. Mehmet Çelik, Mehmet Ali Yalçındağ, Dr. Osman Coşkun, Prof. Dr. Şaban Teoman Duralı.

Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu: Prof. Dr. Abdullah Atalar, Prof. Dr. Ahmet Cevat Acar, Ahmet Gündoğdu, Kemal Şamlıoğlu, Prof. Dr. Öktem Vardar, Selçuk Pehlivanoglu, Prof. Dr. Tuncay Döğeroğlu, Prof. Dr. Umran S. İnan, Prof. Dr. Yavuz Atar.

Ekonomi Politikaları Kurulu: Dr. Cemil Ragıp Ertem, Gülsüm Azeri, Hakan Yurdakul, Doç. Dr. Hatice Karahan, Korkmaz Karaca, Mehmet Ali Akben, Meltem Taylan Aydın, Nihat Zeybekci, Prof. Dr. Servet Bayındır, Yiğit Bulut.

Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu: Adnan Tanrıverdi, Prof. Dr. Burhanettin Duran, Prof. Dr. Çağrı Erhan, Prof. Dr. Gülnur Aybet, Prof. Dr. H. Beril Dedeoğlu, Doç. Dr. İbrahim Kallın, İlnur Çevik, Dr. İsmail Safi, Doç. Dr. Mehmet Akif Kireççi, Prof. Dr. Mesut Hakkı Caşın, Prof. Dr. Nurşin Ateşoğlu Güney, Prof. Dr. Seyit Sertçelik.

Hukuk Politikaları Kurulu: Ayşe Nur Bahçekapılı, Ayşe Türkmenoğ-

lu, Prof. Dr. Burhan Kuzu, Prof. Dr. Hasan Nuri Yaşar, Mehmet Uçum, Mustafa Akış, Uğur Kızılca.

Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu: Alev Alatlı, Havva Hümeýra Şahin, Hülya Soydan, Prof. Dr. İskender Pala, Mehmed Özçay, Murat Bardakçı, Orhan Gencebay, Rasim Özdenören, Prof. Dr. Ümit Meriç.

Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu: Prof. Dr. İbrahim Adnan Saraçoğlu, Prof. Dr. Necdet Ünüvar, Dr. Sema Ramazanoğlu, Prof. Dr. Serkan Topaloğlu, Dr. Ümmü Gülşen Öztürk, Zülfiye Füsün Kümet, Prof. Dr. Züm-rüt Begüm Ögel.

Sosyal Politikalar Kurulu: Prof. Dr. Edibe Sözen, Dr. İbrahim Altan, Prof. Dr. Lütfihak Alpkan, Dr. Mehmet Güllüoğlu, Dr. Murat Yılmaz, Prof. Dr. Vedat Bilgin, Prof. Dr. Vedat Işıktan.

Yerel Yönetim Politikaları Kurulu: Asım Aykan, Hayrettin Güngör, Dr. Hayri Baraçlı, Prof. Dr. Lütfi Akça, Dr. Mehmet Karabay, Oktay Saral, Refik Tuzcuoğlu, Prof. Dr. Şükrü Karatepe, Prof. Dr. Tarkan Oktay, Tuna Koç.

Görüldüğü üzere 9 kurula toplamda 76 kişi atanmıştır. Beril Dedeoğlu ve Burhan Kuzu vefat etmiştir. Atanan kişilerin yaklaşık %24'ü kadınlardan, büyük çoğunluğu ise erkeklerden oluşmaktadır. Politika kurulu üyeliklerine atananlar arasında eski bakan, eski milletvekilleri, Cumhurbaşkanlığı Sözcüsü, Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanları, eski TBMM Başkanvekili, eski Anayasa Komisyonu Başkanı, Halkbank Yönetim Kurulu Üyesi, eski Memur-Sen Genel Başkanı, Petrol Ofisi CEO'su, akademisyenler, bürokratlar, sanatçılar mevcuttur.

1 sayılı Kararnamenin 4. kısmında, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının oluşumu (madde 20-22), kurullar (madde 23-31), koordinasyon

toplantıları (madde 32), çalışma usul ve esasları (madde 33-36) düzenlenmiştir.

22. madde Kurulların genel görev ve yetkilerini şöyle sıralamaktadır: Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek, Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak, Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek, görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek, görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak, Cumhurbaşkanına programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak, Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri,

alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak, Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak, Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına ilişkin yasal düzenlemeler doğrultusunda, kurulların “birer danışma birimi”, “yardımcı kuruluş” “danışma organı”, “danışma kurulu” olduğu belirtilmektedir. Öte yandan doktrinde, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının, önceki sistemde yer alan Milli Eğitim Şurası, Sağlık Şurası, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu gibi yardımcı ve danışma kurullarının yerine kurulduğu, kurul kararlarının icrai değil, istişari nitelikte olduğu ifade edilmektedir. Politika kurullarının, parlamenta sistemde yer alan şura ve kurulların görev ve yetkilerinden çok daha fazla ve farklı nitelikte görev ve yetkileri bulunmaktadır. Her ne kadar kurulların bu görev ve yetkileri icrai değil istişari nitelikte olsa da bakanlık ile kurum ve kuruluşların faaliyetlerini izleyebiliyor / denetleyebiliyor olması nedeniyle klasik bir danışma kurulunun varlığından söz edemeyiz. Bu nedenle, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının politika yapımına ilişkin istişari, politikanın hayata geçirilmesi bakımından ise icrai nitelikte görev yapabileceğini söyleyebiliriz.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanının “kamu politikası süreçlerinin gündeminin belirlenmesi, oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesinde başrol oynayan bir aktör” olduğu ifade edilmektedir. Gerçekten de yürütmenin tek başlı hale gelmesi, siyasal sistemde istikrarın sağlanması, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme

Cumhurbaşkanlığı
Politika Kurullarına
ilişkin yasal
düzenlemeler
doğrultusunda,
kurulların “birer
danışma birimi”,
“yardımcı
kuruluş” “danışma
organı”, “danışma
kurulu” olduğu
belirtilmektedir.

yapılabilmesinin politika uygulamalarına doğrudan bir yansıması olacaktır. Bu doğrultuda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu tüzel kişiliğinin kurulabilmesi, ilgili politikaların uygulamaya geçirilebilmesi için idari teşkilatlanmada hızlı değişiklik yapılabilmesini sağlayacaktır. *Netice itibariyle Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası sürecine ilişkin üç aktör bulunmaktadır: Politika Kurulları, Ofisler ve Bakanlıklar.* Özet olarak, politika kurulları, politika oluşturacak yahut geliştirecek; ofisler, bu politikalara ilişkin ön araştırma ve hazırlık yapacak; bakanlıklar ise bu politikaları uygulayacaktır. Belirtmek gerekir ki, politika kurullarının geliştireceği politikalar, Cumhurbaşkanının gündeminde yer alan konulara ilişkin olacaktır ve bunlardan Cumhurbaşkanınca kabul edilen önerilerin uygulanma aşamasına geçilecektir.

POLİTİKA KURULLARI – BAKANLIKLAR

Bakanlar, Devlet tüzel kişiliğini artık temsil eden organ değil, “idare içinde yer alan bir yönetim kademesi, birim niteliğini taşıyan makamlar” haline gelmiştir. Nitekim bu duruma ilişkin olarak, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 503’te, Bakanların, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olduğu ve bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanının karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmek ve Bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer Bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde Bakanlıkların rollerinde önemli de

Cumhurbaşkanlığı sisteminde Bakanlıkların rollerinde önemli değişiklikler meydana gelmiş ve Bakanlıkların politika yapım yetkisi, idare içindeki diğer kurullar ile paylaştırılmıştır.

şiklikler meydana gelmiş ve Bakanlıkların politika yapım yetkisi, idare içindeki diğer kurullar ile paylaştırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı sisteminde politika yapımı ve uygulamasına ilişkin yapılanmanın ikiye bölündüğü, politika yapım ve uygulama süreçlerinden yapım kısmının politika kurullarına ve ofislere verildiği belirtilmektedir.

Politika kurulları bakanlıkların faaliyetlerini, Cumhurbaşkanlığı programına uygunluk açısından izler ve raporlarken, doğrudan Cumhurbaşkanlığı ile çalışmakta ve Cumhurbaşkanının talimatlarını yerine getirmektedir.

Bakanlıkların ise Cumhurbaşkanının politikalarını uygulayan ikincil aktör durumuna geçtiği de ifade edilmektedir. Bu tespitleri destekler nitelikte, koordinasyon toplantılarına başkanlık edebilme yetkisinin üç kişiye verildiği ve bu sıralamanın “Cumhurbaşkanı – Politika Kurulu Başkanvekili – Bakan” şeklinde olduğu, sıralamada bakanlara son sırada yer verilmesinin politika yapımında kurulların bakanlıklara göre daha etkin olacağı belirtilmektedir.

Politika kurulları bakanlıkların faaliyetlerini, Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından izler ve raporlarken, doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışmakta ve Cumhurbaşkanının talimatlarını yerine getirmektedir. Dolayısıyla hiyerarşik üst olarak Cumhurbaşkanı, bakanlık faaliyetlerinin Cumhurbaşkanı programına uygunluğunu, yardımcı kuruluş olarak politika kurulları aracılığıyla denetleyebilmektedir.

POLİTİKA KURULLARI – OFİSLER

Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur. Ofisler, Cumhurbaşkanına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Her bir ofisin görev ve yetkisi ayrı ayrı düzenlenmiş, ortak hükümler başlıklı 6. bölüm madde 528’de ise, ofis başkanının, ofisin en üst amiri olduğu, ofisin genel yönetim ve temsilinden Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak ofisi yöneteceği, ofisin görev alanına giren hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşlarını koordine edeceği, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsle-

ri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla yakın işbirliği içinde çalışacağı düzenlenmiştir. “Analiz, raporlama, proje geliştirme, proje üretme ve çalışmalar yapmak, koordine etme, işbirliği yapma, çalışmalarını yürütme ve takip etme, öncülük etme ve öneri geliştirme”.

Ofislerin tüzel kişiliği haiz olduğu 1 sayılı Kararname madde 525’de düzenlenmiştir. Öte yandan Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ve Cumhurbaşkanlığı Politik Kurulları, bakanlıklar ile kurum, kuruluş ve kurulların faaliyetlerini hem hukuka uygunluk açısından değerlendirerek hem de yerindeliği açısından yönlendirerek devlet idaresini bütüncül olarak inceleyebilecektir.

İnsan Kaynakları Ofisinin, politika kurullarının öncelendiği alanlarda küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlayacağı düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı sisteminin, politika kurulları ve ofisler olarak, kamu politikası yapımına ilişkin iki yeni aktörü ortaya çıkardığı ifade edilmektedir: Politika kurulları, politika ve uzun vadeli strateji önerileri geliştirecek; ofisler ise bilgi, analiz ve raporları hazırlayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının politika oluşturma sürecine ilişkin üç temel görevi bulunmaktadır. Birincisi, bilgi toplamaktır: Politika kurulları, toplumun çeşitli kesimleri ile görüşerek toplumsal sorunlara ilişkin bilgi toplayacaktır. İkincisi, danışmanlık görevidir: Politika kurulları, Cumhurbaşkanına ilgili konularda politika oluşturacak ve danışmanlık yapacaktır. Üçüncüsü ise, değerlendirme ve geri bildirim görevidir: Politika kurulları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların uygulanma aşamasına yönelik olarak Bakanlık ve diğer kamu kurum

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının politika oluşturma sürecine ilişkin üç temel görevi bulunmaktadır.

ve kuruluşlarının faaliyetlerini izleyecek ve politika analizi yaparak Cumhurbaşkanına raporlama yapacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına verilen görev ve yetkiler icrai nitelikte değildir. Dolayısıyla kurullar, merkezi idareye rapor ve görüşleriyle yön vererek önerilerde bulunabilecektir. Fakat belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına sadece politika üretme ve Cumhurbaşkanınca kabul edilen politikaların izlenmesi görevi verilmemiştir. Aynı zamanda üretilen politikaların pratiğe geçirilmesinde önem arz eden kalkınma planı, yıllık program, mali plan, sektörel plan ve programlar gibi planlamaya yönelik faaliyetlere ilişkin yetki ve görev de verilmiştir. Örneğin, 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 2 ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 271’de belirtildiği

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına verilen yetki ve görevler çeşitli açılardan ele alınabilir ve inceleme konusu yapılabilir. F

üzere, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları, ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini de almak suretiyle” müştereken hazırlayacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarına verilen yetki ve görevler çeşitli açılardan ele alınabilir ve inceleme konusu yapılabilir. Fakat genel olarak, idari teşkilatlanmada önemli bir yenilik olan politika kurullarına ilişkin düzenlemelerin, işlevsel açıdan idari işleyişte iki esaslı değişiklik meydana getirdiğini söyleyebiliriz: İstisna mekanizmasının politika kurullarına devri ve Cumhurbaşkanlığı politikaları kapsamında idari işleyişin yerindelik denetimi.

Teori değerlendirmesi açıklandığı şekildedeyken uygulama değerlendirmesini iki yıl dolmasına rağmen yapmak zor görünmektedir. Zorluk gerekçesi çalışmaların kamuoyuna yansımamasından kaynaklanmaktadır. Ofisler, kurullar ve Bakanlıklarla bir bütün olarak Cumhurbaşkanlığına değerlendireceksek; terörle, virüsle ve afetlerle mücadele, enerji politikaları, milli silah sanayi ve dış politikadaki başarılar (Suriye’de 900 kilometrelik kuşatmanın yarılması, Kıbrıs’ta kapalı Maraş’ın açılması, Libya Deniz Yetkileri Anlaşması ve Azerbaycan’da işgal altındaki Dağlık Karabağ’ın geri alınması) ortadadır. Bu başarılarda politika kurullarının, ofislerin ve bakanlıkların payının değerlendirmesini yapmak okuyucunun takdirindedir.