



Kapadokya Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Araştırma Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

**CUMHURBAŞKANLIĞI EĞİTİM VE ÖĞRETİM  
POLİTİKALARI KURULU İLE MİLLÎ EĞİTİM  
BAKANLIĞININ POLİTİKA SÜRECİNDEKİ ROLLERİ**

Turgay TARLA

Yüksek Lisans Tezi

Nevşehir, 2023



CUMHURBAŞKANLIĞI EĞİTİM VE ÖĞRETİM POLİTİKALARI KURULU İLE MİLLÎ  
EĞİTİM BAKANLIĞININ POLİTİKA SÜRECİNDEKİ ROLLERİ

Turgay TARLA

Kapadokya Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Araştırma Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Nevşehir, 2023

## TEŞEKKÜR

Tez çalışmamın tüm süreçlerinde, desteklerini her dâim yakinen hissettiğim kıymetli eşim Zeliha TARLA'ya, sevgili kızlarım Ebrar TARLA ve Berrin TARLA'ya, aileme sabırlarından dolayı teşekkür ediyorum.

Bilimsel Araştırma Yöntemleri dersinde kendilerinden çok büyük istifade ettiğim Sayın Dr. Öğretim Üyesi Leila Akbari SHAHABİ'ye, tez yazımıyla ilgili tecrübelerinden yararlandığım mesai arkadaşım Sayın Dr. Ayşegül ÇAĞLAR'a, tezimin konu belirlenmesinden savunma aşamasına kadar sürekli olarak ilgi ve desteklerinden dolayı Tez Danışmanım Sayın Dr. Öğretim Üyesi Polathan KÜSBECİ'ye teşekkür ediyorum.

## ÖZET

Turgay TARLA. *Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu ile Millî Eğitim Bakanlığının Politika Sürecindeki Rollerini, Yüksek Lisans Tezi,*  
Nevşehir, 2023.

Devletlerin egemenlik teşekkülünde yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç kuvvetin varlığı söz konusudur. Bu üç kuvvetin konumlanması ile demokratik hükûmet sistemleri olarak bilinen parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık hükûmet sistemlerinin meydana getirilmesi, siyaset biliminin önemli konuları arasında yer almaktadır. Bir devletin varlık sebeplerinden olan vatandaşına hizmet etmenin yolu, kamu politikalarından geçmektedir. Hükûmet sistemleri, ülkelerin her alanında etkisini gösterdiği gibi kamu politikaları sürecinde de son derece etkin ve belirleyicidir. Türkiye’de uzun yıllardır süregelen hükûmet sistemi değişikliği talepleri, parlamenter hükûmet sisteminin getirdiği, yürütmenin yasamaya çok fazla bağımlı kalması ve çok parçalı hükûmetlerin yürütmedeki başarısızlıklarını ortadan kaldırarak siyasi istikrarı sağlamayı hedeflemiştir. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi’nin 2018’den itibaren resmen uygulanmaya başlamasıyla yürütmenin yönetim yapısı 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulmuştur. Eğitim politikaları süreci içerisinde eğitim sistemini, yürütme erki bağlamında Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu ile Millî Eğitim Bakanlığının teşkilat yapısı, görev ve yetkileri bu Kararname’de düzenlenmiştir. Eğitim politikaları sürecinde karar verici olarak Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulunun, politika uygulayıcısı olarak da Millî Eğitim Bakanlığının Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi’nde politika aktörleri olarak varlıkları söz konusudur. Bu çalışmada, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Kararname’de hiç yer verilmeyen Millî Eğitim Şûrası ile aynı görev ve yetkilere sahip Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu’nun

politika belirleme ve uygulama bölümlerindeki etki ve rolleri değerlendirilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu ile Millî Eğitim Bakanlığı'nın politika sürecindeki rollerini ortaya koymayı amaçlayan bu çalışmada "doküman incelemesi" yönteminden faydalanılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kamu Politikaları, Eğitim Politikaları, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Millî Eğitim Bakanlığı, Millî Eğitim Şûrası.

## **ABSTRACT**

Turgay TARLA. *The Roles of the Presidential Education and Training Policy*

*Board and the Ministry of National Education in the Policy Process,*

Master's Thesis, Nevşehir, 2023.

In the formation of sovereignty of states, there are three powers, namely legislative, executive and judicial. The positioning of these three forces and the creation of parliamentary, presidential and semi-presidential government systems, known as democratic government systems, are among the important subjects of political science. The way to serve its citizens, which is one of the reasons for the existence of a state, is through public policies. Government systems are highly effective and decisive in the public policy process as well as in all areas of countries. Demands for a change in the government system, which have been going on for many years in Turkey, aimed to ensure political stability by eliminating the excessive dependence of the executive on the legislature brought by the parliamentary government system and the failures of the multi-part governments in the executive. With the official implementation of the Presidential Government System in Turkey as of 2018, the administrative structure of the executive was established with the Presidential Decree No. 1 on the Presidency Organization. The educational system within the process of education policies, the organizational structure, duties and powers of the Presidential Education and Training Policies Board and the Ministry of National Education in the context of the executive power are regulated in this Decree. In the process of education policies, the Presidency Education and Training Policies Board as the decision maker and the Ministry of National Education as the policy implementer have their presence as policy actors in the Presidential Government

System. In this study, the effects and roles of the Presidential Education and Training Policies Board, which has the same duties and powers as the National Education Council, which is not included in the Decree on the Presidential Organization, in policy formulation and implementation are evaluated. In this study, which aims to reveal the roles of the Presidential Education and Training Policy Board and the Ministry of National Education in the policy process, the "document review" method was used.

**Keywords:** Presidential Government System, Public Administration, Public Policies, Education Policies, Education and Training Policy Board, Ministry of National Education, National Education Council.

## İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY .....	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI .....	ii
ETİK BEYAN .....	iii
TEŞEKKÜR .....	iv
ÖZET .....	v
ABSTRACT .....	vii
İÇİNDEKİLER.....	ix
KISALTMALAR DİZİNİ .....	xi
TABLolar DİZİNİ .....	xii
ŞEKİLLER DİZİNİ .....	xiii
GİRİŞ .....	1
1. BÖLÜM : HÜKÛMET SİSTEMLERİ .....	7
1.1. HÜKÛMET SİSTEMLERİNİN SINIFLANDIRILMASI .....	8
1.2. PARLAMENTER HÜKÛMET SİSTEMİ .....	14
1.3. BAŞKANLIK HÜKÛMET SİSTEMİ .....	17
1.4. YARI BAŞKANLIK HÜKÛMET SİSTEMİ .....	21
2. BÖLÜM : KAMU POLİTİKALARI .....	26
2.1. POLİTİKA KAVRAMI .....	26
2.2. KAMU POLİTİKASI .....	28
2.2.1. Kamu Politikası İlkeleri .....	30
2.2.2. Kamu Politikası Yapım Süreci .....	32
2.2.3. Kamu Politikası Aktörleri .....	34
2.2.3.1. Resmî Aktörler .....	36
2.2.3.2. Resmî Olmayan Aktörler .....	39
3. BÖLÜM : CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİ .....	43
3.1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİ'NİN TARİHİ ARKA PLANI .....	43

<b>3.2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİ'NDE YÜRÛTME</b> .....	<b>50</b>
<b>3.2.1. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, İdari İşler Başkanlığı, Bağlı Kuruluşlar</b> .....	<b>53</b>
<b>3.2.2. Bakanlıklar</b> .....	<b>56</b>
<b>3.2.3. Politika Kurulları</b> .....	<b>60</b>
<b>3.2.4. Ofisler</b> .....	<b>63</b>
<b>3.3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİ'NDE YASAMA</b> .....	<b>65</b>
<b>3.4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİ'NDE YARGI</b> .....	<b>66</b>
<b>3.5. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİ'NDE KAMU POLİTİKASI</b> .....	<b>67</b>
<b>3.5.1. Temel Bileşenler ve Kamu Politikası Bileşenleri</b> .....	<b>69</b>
<b>3.5.1.1. İlkeler</b> .....	<b>69</b>
<b>3.5.1.2. Aktörler</b> .....	<b>71</b>
<b>3.5.1.3. Süreçler</b> .....	<b>73</b>
<b>4. BÖLÛM : CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİNDE EĞİTİM POLİTİKALARI</b> .....	<b>74</b>
<b>4.1. EĞİTİM POLİTİKASI</b> .....	<b>74</b>
<b>4.2. CUMHURBAŞKANLIĞI EĞİTİM VE ÖĞRETİM POLİTİKALARI KURULU</b> .....	<b>80</b>
<b>4.3. MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI</b> .....	<b>81</b>
<b>4.4. MİLLÎ EĞİTİM ŞÛRASI</b> .....	<b>85</b>
<b>SONUÇ</b> .....	<b>95</b>
<b>KAYNAKÇA</b> .....	<b>100</b>
<b>EK 1. ORJİNALLİK RAPORU</b> .....	<b>113</b>

## KISALTMALAR DİZİNİ

<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AK Parti</b>	: Adalet ve Kalkınma Partisi
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>CHS</b>	: Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi
<b>CK</b>	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
<b>DB</b>	: Dünya Bankası
<b>IMF</b>	: Uluslararası Para Fonu
<b>MHP</b>	: Milliyetçi Hareket Partisi
<b>OECD</b>	: Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütü
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TÜBİTAK</b>	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu

## TABLÖLAR DİZİNİ

<b>Tablo 1.</b> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kamu Politikası İlkeleri .....	70
<b>Tablo 2.</b> Millî Eğitim Şûralarında Ele Alınan Eğitim Politikası Kararlarından Bazıları .....	86

## ŞEKİLLER DİZİNİ

<b>Şekil 1.</b> Shugart, Carey ve Fish'e Göre Hükûmet Sistemleri .....	12
<b>Şekil 2.</b> Kuvvetler Ayrılığı Temelinde Hükûmet Sistemleri .....	14
<b>Şekil 3.</b> Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Yürütmenin Oluşumu .....	51
<b>Şekil 4.</b> Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Yürütmenin İlkeleri .....	52
<b>Şekil 5.</b> Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Yürütmenin Yapısı .....	52
<b>Şekil 6.</b> 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Bakanlıkların Merkez Teşkilatı .....	59
<b>Şekil 7.</b> 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Bakanlıkların Teşkilat Yapısı .....	59
<b>Şekil 8.</b> Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları .....	61
<b>Şekil 9.</b> Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Kamu Politikası Aktörlerinin Fonksiyonları .....	62
<b>Şekil 10.</b> Cumhurbaşkanlığı Ofisleri .....	64
<b>Şekil 11.</b> Cumhurbaşkanlığı Teşkilatında Politika Aktörlerinin Konumlanması .....	72

## GİRİŞ

Tarihsel süreç içerisinde, dünyada yönetim olgusu kapsamında çok sayıda gelişim kaydedilmiş; bu gelişim sisteminde pek çok değişim meydana gelmiştir. Tüm bunların akabinde yönetim biçimleri, toplumsal yapılara ve içinde buldukları çağlara göre teşkil etmiştir. Tabii ki, yönetsel alanda meydana gelen gelişme ve değişimler, devletler açısından hiç de kolay olmamıştır. Öyle ki, bazen aynı devlet düzeni içerisinde bile farklı yönetim biçimleri denenmiş, bunlardan bazıları başarılı uygulamalar ile devam edegelmiş, bazıları da uygulamadaki sorunları nedeniyle varlığını devam ettirememişlerdir.

Hiç kuşkusuz hükûmet sistemleri, devletlerin işlerliğine ve aynı zamanda gelişim ile birlikte devamlılığına etki eden en mühim unsurlardan biridir. Zira devletin yönetim sistemini meydana getiren politik, toplumsal, ekonomik, kültürel, jeopolitik, nüfus yapısı gibi etmenler birlikte değerlendirilerek yapısal bir form halini almaktadır. İşte bu bütünlüklü yapısal form, ülkelerin hükûmet sistemlerini oluşturmaktadır.

Türkiye’de, cumhuriyet rejimi ile birlikte, uzun bir dönem parlamenter hükûmet sistemi kullanılmıştır. 2018 yılı ile birlikte Türkiye’de, yeni bir hükûmet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi (CHS)’ne geçilmiştir.

29 Ekim 1923 tarihiyle birlikte Türkiye’de, egemenliğin millete verildiği parlamenter hükûmet sistemi kabullenilmiş ve yüzyıla yaklaşan bir dönem tatbik edilmiştir. Hükûmet sisteminde bir yeniliğin yapılacağına ilk işareti 12 Eylül 2010’da verilmiş, 2017 yılı 16 Nisan’ındaki halk oylamasıyla CHS, ülkenin yönetim biçimi olmuştur. Cumhurbaşkanının 24 Haziran 2018 seçimleriyle halk tarafından seçimiyle CHS fiilen başlamıştır.

Olumlu ve olumsuz görüşlerle üzerindeki tartışmaların devam ettiği bu sistem değişikliği konusunda yazarların büyük bir kısmı daha çok kendi siyasi ideolojileri çerçevesinde meseleye bakmaktadır. Bu açıdan bakıldığında parlamenter sisteme geri dönüşü elzem gören ve bu sistemi Türkiye’nin istikbalinin güvencesi olarak telakki eden olmak üzere belli başlı iki görüş

yoğunluktadır. Bu iki görüşten CHS'ye geçişin nedeni olarak yüksek ve toplu bir sesle söylenen "siyasi istikrar" sağlamaktır.

Alışılmış hükümet sistemlerinin uzağına düşüşü ile bu yeni sistem aynı zamanda birbirinden çok farklı yönetsel ögeyi de yapısında taşımaktadır.

CHS ile yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri denilen, hükümet sistemlerinin birbirlerinden en temel farkını meydana getiren prensip, sert bir ayrıma tabi tutularak bu üç temel gücün birbirlerinden kesin bir şekilde ayrımı tercih edilmiştir. Bu durum aynı zamanda politika karar verme sürecinde, siyaset ile icracı bakanlıkların da görev ve etki ayrımına gitmesini zorunlu kılmıştır.

Ülkelerin varlıklarını sürdürmelerinde en önemli unsur, hiç şüphesiz, gelecek nesillerin gerekli donanım ve yetkinlikle yetiştirilmiş olmalarıdır. Türkiye'de, eğitim alanında icrai nitelikte yetkili kurum, Millî Eğitim Bakanlığı (MEB)'dir. Parlamenter sistemde hem politika belirleme hem de belirlenen politikaları uygulama görevleri bulunan MEB'in politika oluşturma görevleri, CHS ile birlikte Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kuruluna devredilmiştir.

Bir ülkenin gelişiminde son derece ehemmiyet arz eden eğitim, hiç kuşkusuz devlet yönetiminden ve siyasi sistem içerisinde yürütme erkinden doğrudan etkilenmektedir. Türkiye'de 2018 yılından itibaren uygulanmaya başlayan CHS'nin eğitim alanındaki politika karar süreci de yeni hükümet sisteminin temel prensipleriyle uyumluluk göstermelidir.

Türkiye'de eğitim ve öğretim hizmetlerinin devlet eliyle yürütülmesinden Osmanlı'nın son dönemlerinden günümüze kadar çeşitli yapısal değişikliklerle süregelen bir sistem içinde MEB sorumludur. Eğitim sistemi, öğrenciden öğretmene ve personel sayısına, okul bina ve tesislerinden taşınmalı eğitime, temel eğitimden mesleki eğitime, halk eğitiminden çeşitli kurslara kadar Türkiye'deki her alanı içeren çok büyük bir yapıya sahiptir. Ayrıca ülkenin geleceğini hazırlama noktasında da politik ve hayati bir konumdadır. Tüm bunlar, siyasetin ve yürütmenin eğitimde attığı ve atacağı adımları büyük bir titizlikle ele

almasını gerekli kılmaktadır. Bu çalışma, eğitim politikaları sürecinde, yeni hükümet sistemiyle birlikte atılacak adımlarda yaşanabilecek sorunların göz önüne serilmesinde ve çözüm üretmede önemi haizdir.

CHS ile birlikte Türkiye’de kamu yönetimi başta olmak üzere birçok alanda köklü değişiklikler meydana gelmeye başlamıştır. Bu değişiklikler içerisinde politika kurulları yeni bir politik karar mekanizması olarak ön plana çıkmaktadır. Politika kurulları içerisinde eğitim öğretim alanı ile görevli olan Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu ve icracı statüdeki MEB’in politika sürecinde incelenmesi, bu çalışmanın sınırlılıklarını oluşturmakla birlikte alandaki diğer konulardan vazgeçilmek zorunda kalındığı sonucunu da doğurmaktadır. Konunun bu iki kuruluş üzerinde araştırmaya tabi tutulması, araştırma olanaklarını da belirlemektedir.

Bilimsel araştırma yöntemlerinden doküman incelemesi, birincil kaynak olarak nitelendirilen belgelerin araştırma verisi kabul edilip toplanması, taranması ve bu belgelerin araştırma konusu muhtevasında tartışılıp analiz edilmesini ifade etmektedir. Çalışma konusunun belgeler üzerinden taranması sınırlılığı sebebiyle bu araştırmada doküman incelemesi tekniği kullanılmıştır.

Bir araştırmadaki problemin çözümünde çeşitli veri kaynaklarından elde edilen, daha sonra bu elde edilenlerden işlem yapılabilen bilgi ve belgeye veri denmektedir. Verilerin çalışmada kullanılması için işlenmesi gerekmektedir.

Olgusal, yani nicel olmayan veriler yargısal, yani nitel verilerdir. CHS’nin kamu yönetimi ve politika süreçlerinde meydana getirdiği değişim ile birlikte Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu ile MEB’in politika süreçlerindeki rollerinin incelendiği bu çalışmada, nitel araştırma veri türü kullanılmıştır. Araştırma konusu, hükümet sistemleri, CHS, kamu yönetimi, kamu politikaları ve eğitim politikaları alanlarında yayımlanmış kitap, makale, rapor gibi belgelerin incelenerek bu kaynakların yorumlanması, çalışmada yargısal veri türünün kullanılmasını gerektirmektedir. Çalışmada, alanda yayımlanmış kitap, makale, raporlar araştırılarak çalışmanın kavramsal boyutu oluşturulmuştur.

Bir araştırmada, problemin çözümlenmesi noktasında çok sayıda veri kaynağı kullanılmaktadır. Araştırmanın temelini oluşturan bilginin birikiminde en güvenli yol olarak adlandırabileceğimiz yol, belgelerdir. Yazılı ve basılı olarak bulunan belgelerin birçoğu, resmî veya özel kuruluşların kütüphane ve arşiv bölümlerinde yer almakla birlikte günümüzde internetin yaygınlaşması ile web sitelerinde de bulunabilmektedir.

Araştırmada kullanılacak belgeler genel anlamda iki kaynaktan elde edilmektedir. Bunlardan ilki, araştırma konusunda yayımlanmış kitap, makale, rapor, yasal düzenlemeler olan birincil kaynaklar ve bu kaynaklar içerisinde çeşitli sebeplerle ulaşılamayan kaynakların kullanılmasıyla ikincil kaynaklardır. Diğer kaynaklar ise, birincil kaynaklardan elde edilmiş genelde yorum içeren rapor türünde belgelerdir. CHS'nin kamu yönetimi ve politika süreçlerinde meydana getirdiği değişim ile birlikte Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu ile MEB'in politika süreçlerindeki rollerinin incelendiği bu çalışmada, birincil kaynaklar ağırlıklı olarak kullanılmıştır.

Bir araştırmada problemin aydınlatılması, kavramsal çerçevenin çizilmesi, çözüm önerilerinin geliştirilebilmesi için toplanan verilerin yorumlanması yoluyla analiz edilmesi gerekmektedir. Araştırma konusunda araştırmacılara bilgi kaynağı olabilecek tüm yazılı materyale doküman adı verilmektedir. Bu araştırmada, belgesel tarama adıyla da bilinen doküman analizi kullanılmıştır. Doküman analizinde, mevcut belgeler ve kayıtlar incelenmekte ve veriler bu inceleme neticesinde elde edilmektedir.

CHS'nin kamu yönetimi ve politika süreçlerinde meydana getirdiği değişim ile birlikte Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu ile MEB'in politika süreçlerindeki rollerinin incelendiği bu çalışmada, toplanan veriler işlenmiş, sınıflandırılmış, veriler bilgisayar programları aracılığıyla raporlaştırılmış, yorumlanmış ve politika süreçlerinde karar verici olarak yeni hükümet sistemindeki durum tespit edilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde, hükümet sistemleri ele alınmıştır. Hükümet sistemlerinin çeşitli görüşler çerçevesinde sınıflandırılmasının ardından,

kuvvetler ayrılığı temelinde parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık hükümet sistemleri ile ilgili kavramsal değinilere yer verilmiştir.

İkinci bölümde, kamu politikaları ana başlığı altında önce politika kavramı açıklanarak kamu politikası, ilkeleri, yapım süreci ve aktörleri alt başlıklarında konu irdelenmiştir.

Üçüncü bölümde, CHS ele alınmıştır. Bu bölümde, CHS'nin tarihî arka planı alt başlığında, Türkiye'de geçmişten beri yaşanan süreçten bahsedilmiştir. Daha sonra, CHS'nin yürütme erkinde meydana getirdiği reformlardan ve cumhurbaşkanı, yardımcıları, teşkilatı, bakanlıklar, politika kurulları ve ofisler çalışmanın içeriğine katkı sağlayacak şekilde izah edilmiştir. Ayrıca, CHS'nin yasama ve yargı erklerine etki ve yapılandırmalarına değinilmiştir. CHS'nin kamu politikası üzerindeki etkileri, çalışmadaki önemine binaen ayrıntılı olarak işlenmiştir.

Dördüncü bölümde CHS'de eğitim politikaları konusuna, eğitim politikaları kavramı ile başlanmıştır. CHS'nin eğitim politikaları sürecinde aktör bakımından konumlanışlarıyla, sırasıyla Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, MEB ve Millî Eğitim Şûrası'na çalışmada ulaşılmak istenen amaç doğrultusunda ayrı ayrı yer verilmiştir.

10 Temmuz 2018 Tarih ve 30474 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" başlıklı 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeni yönetim sisteminin kamu yönetimi oluşturulmuş, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı düzenlenmiştir.

Yeni sistemin kamu yönetiminde, kamu politikalarının eğitim ve öğretim alanında iki önemli aktörü Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu ile MEB'dir.

CHS ile Türkiye'de kamu politikalarının belirlenmesinde yeni bir aktör olarak Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ile parlamenter sistemden devam edegelen bakanlıkların kamu politikalarını uygulama görev, yetki ve etki alanlarının birbirinden net çizgilerle ayrışmaya başladığı görülmektedir.

Bu araştırmanın amacı, 10 Temmuz 2018'den itibaren resmen uygulanmaya başlayan CHS'nin idari yürütme vasıtası olan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının politika kurulları içerisinde yer alan Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu ile MEB'in politika belirleme ve uygulama bölümlerindeki etki ve rollerini değerlendirmektir. Aynı görevleri yerine getiren Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Kurulu ile MEB bünyesindeki Millî Eğitim Şûrasının bir arada varlıklarını devam ettirmeleri, CHS'nin tekçi anlayışına uymamaktadır. Bu durum, çalışmanın problemini teşkil etmektedir. Çalışmanın sonuç bölümünde, problemin çözümüne yönelik öneriler getirilmektedir.

CHS'nin kamu yönetimi ve politika süreçlerinde meydana getirdiği değişim ile birlikte Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu ile MEB'in politika süreçlerindeki rollerinin incelendiği bu çalışmada, veri toplama ve paylaşma sürecinde etik kurallara uyulmuştur. Araştırmanın tasarımından tatbikine, veri toplama aşamasından verilerin analiz edilmesine kadar yapılan tüm çalışmalarda "Yükseköğretim Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi" çerçevesinde belirtilen tüm kurallara riayet edilmiştir. Adı geçen yönergenin ikinci kısmında geçen "Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiğine Aykırı Eylemler"de ifade edilen fiillerin hiçbirisi araştırmada söz konusu değildir.

Bilimsel, etik ve alıntı kaidelerine yazım aşamasında uyulmuş olmakla birlikte, araştırma için elde edilmiş verilerin hiçbirinin tahrif edilmediği bu çalışma, yayımlanmak üzere başka bir akademik yayın organına gönderilmemiştir. Çalışmada, nicel araştırma yöntemleri kullanılmadığından etik kurul onayını gerektirecek veri toplanmamış ve bu sebeple etik kurul onayı alınmamıştır.

## 1. BÖLÜM

### HÜKÛMET SİSTEMLERİ

Tarihî süreç içerisinde oluşmuş tüm siyasi kurumlara benzer ve bunların devamı niteliğinde olan devlet, aslında insanın insana egemenliğinin karşılıklı ilgisidir. Egemenliğin geleneksel, karizmatik ve yasal zeminde meşrulaştırılabileceğini ifade eden Weber, aynı zamanda egemenliği sınıflandırmaktadır. Geleneksel egemenlik, bir kralın veya hükümdarın otoritesi; karizmatik egemenlik, olağan dışı özelliklere sahip bir kişinin otoritesi; yasal egemenlik ise kanuna dayalı olan otoritedir ve yasa ile akla dayanan kaideleri temel alan yetkilere bağlılık söz konusu edilebilir (Koçak, Durna ve Gencer, 2021, s. 3607).

Bir topluluğun başka bir devlete ait ülkenin toprağını barış yoluyla veya güç kullanarak ele geçirmesi ve burada hakimiyetini devam ettirebilmesi, devletin ögelerinden üçüncüsüdür. İşte bu ögeye, iktidar ögesi, devletin güç ögesi, kamu kuvveti ögesi adları verilebildiği gibi egemenlik ögesi de denilebilmektedir (Gözler, 2021a, s. 78).

Çukurova ve Çınar (2019), kamusal gücün kaynağı konumundaki egemenlik yetkisinin dinî veya din dışı bir statüye sahip olup olmadığı fark etmeksizin monarşik devletlerde monark adı verilen tek kişiyle; kaynağının birey olduğu demokratik devletlerde ise egemenliğin bireyin temsilcileriyle kullanıldığını ifade etmektedir.

Tüm siyasi rejimler yönetenlerin nasıl seçildiklerine, sistemin nasıl bir yapıya sahip olduğuna, yönetimin nasıl paylaşıldığına, yönetenlerin yönetilenlere karşı yetki sınırı durumunun ne kadar olduğuna ve toplumsal bir camiada yönetenlerin mevcudiyetlerinden ve teşekküllerinden meydana gelen sorulara verilen cevapların tümüdür. Bu sorulara verilen cevaplar, yönetenlerin yetkesini yönetilenlerin faydası için sınırlayan liberal temayül, diğeri ise yönetenlerin yetkesini yönetilenlerin zararına güçlendiren otoriter temayüldür. Bu bağlamda,

Duverger'in ifadesine göre, tüm siyasal sistemler, özetle bu iki düşünce ve yaşam biçiminden başka bir şey değildir (Koçak ve diğerleri, 2021, s. 3607).

### 1.1. HÜKÛMET SİSTEMLERİNİN SINIFLANDIRILMASI

Eski Yunan'dan çağımıza dek, bir grubun ya da bir şahsın devletin yönetimini elinde bulundurması gibi menfi bir durumun yaşanmamasına yönelik eğilim, iktidarın sınırlı tutulmasını sağlayan vasıta niteliğindeki kuvvetler ayrılığı prensibinin meydana çıkmasında tesirli olmuştur. Akgül'e göre (aktaran Özdemir, 2019), kuvvetler ayrılığı prensibi denince akla ilk John Locke ile Montesquieu isimleri gelse de bu prensibin esasları ilk çağlarda oluşturulmuştur.

Duman'ın belirttiğine göre (aktaran Bilmez, 2018), modern devlet anlayışı, salt siyasette hayat bulmamış, feodal yapıya sahip sosyal ve siyasal sistemin birlikte dönüşümüyle gerçekleşmiştir. Poggi'ye göre, kapitalizmin beraberinde getirdiği üretim düzeni ile birlikte denizaşırı topraklardan kıymetli madenlerin Avrupa'ya aktarılmasıyla ekonomik yapı büyük bir hızla ticarileşmiş ve bu durum ile birlikte, kent ve feodalite temelli yapının, aynı zamanda modern devletin öncüsü sayılan mutlak monarşi yönetimleri türemiştir (Bilmez, 2018, s. 5).

Monarşiden demokrasiye geçişle birlikte egemenliğin kaynağı ve kullanım biçiminde meydana gelen değişimin yanında yönetsel değişiklikler de zuhur etmiş; monarşinin tekçi kamusal gücü, demokraside yasama, yürütme ve yargı olarak ayırma uğramıştır. Böylelikle bu ayırım, iktidar odaklarının da farklılaşmasına sebep olmuştur. Yargının bağımsız oluşu, demokrasilerde ön şart kabul edilmekle birlikte yargı gücü, hükûmet sisteminin belirleyicisi olarak görülmemektedir. Yasama ve yürütme organlarının tesis edilmeleri, işleyişleri ve birbirleri ile münasebetleri ise hükûmet sistemlerini sınıflandıran temel özellik ve ölçüt kabul edilmektedir. Böylece de modern demokratik devletler düşünüldüğünde başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter hükûmet sistemleri ortaya çıkmaktadır (Çukurova ve Çınar, 2019, s.2).

Devlet erkinin sınırlandırılıp yasama, yürütme ve yargı olarak üç işleve ayrılması ve bunların birbirinden bağımsız ayrı organlarca kullanılmasını, bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin koruma sorumluluğunu üstlenmek maksadıyla savunan kurama kuvvetler ayrılığı denilmektedir. Bu kurama göre oluşturulan sistemler, yasama ve yürütmenin farklı organlara verilmesiyle oluşturulmaktadır (Bilir, 2017, s. 15).

Westphalia Barışı'nın 1648'de imza edilmesinden beri devlet erkinin yönetilme biçimi üzerinde hep durulmuş, klasik anlamda parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemleri hükûmet etme modelleri olarak dünyanın birçok bölgesinde uygulanmaya başlanmıştır. Devlet yönetimini elinde bulunduran hükûmet, yasama, yürütme ve yargı olarak nitelendirilen üç kuvvetle münasebet ve bunları kullanma biçimi problemi üzerinde devamlı bir savaş içerisinde olmuştur. O'Toole'ye göre (aktaran Akkaya, 2019), hükûmet modellerini oluşturan temel ilke olan ve Montesquieu tarafından ortaya atılan kuvvetler ayrılığı ilkesi, buradaki meselenin hallinde kullanılmıştır. Montesquieu'nun birbirlerinin önünde bir set olmadan sınırlandırılması gerektiğini savunduğu kuvvetler ayrılığı prensibi de demokratik yönetim açısından yeterli olmayacaktır. Bir ülkenin siyasi yönetim biçiminin otoriterleşme veya diktatörleşme temayülü göstermemesi, temel hukukun varlığı ile temel hak ve hürriyetlerin ve dahi bunların müdafii konumundaki müesseselerin de güçlü olması gerekmektedir. Yasa yapıcı ile yasa icracısının tek elde toplanmaması ile yasama, yürütme ve yargı güçlerinin uzaklıkları ve konumlanışları yönetim modelinin biçimini oluşturmaktadır (Akkaya, 2019, s. 310-311).

19. yüzyıl, dünyada birçok alanda yeni değerlerin oluşmaya başladığı oldukça önemli bir dönüm noktasıdır. Bu yeni değerlerden biri de cumhuriyet ve demokrasi yönetimleriyle ulus devletlerin görünmeye başlaması, devlet sisteminde kuvvetler ayrılığıyla birlikte kamu hak ve hürriyetlerinin asli değer kabul edildiği yapılanmanın anayasalarla kayda geçmesidir. (Çukurova ve Çınar, 2019, s.3). Böylelikle, anayasal ve demokratik devlet olarak tanımlanan yeni devlet yapıları zuhur etmiştir.

Modern devletin varlığıyla ve devletlerin sosyo-kültürel yapılarının meydana getirdiği bürokratik farklılıklarla birlikte devletin yapısı basitlikten uzaklaşmıştır. Buna ilaveten Milletler Cemiyeti'nin üye devlet sayısı 20. yüzyılda 60 iken, bu sayının 21. yüzyılın başlarında 200'lere geldiği düşünüldüğünde (BM, 2022), hükûmet sistemlerinin sınıflandırılması güçleşmiş ve böylelikle bu konuda yeni görüşler, siyaset bilimciler tarafından geliştirilmeye başlanmıştır.

Kuvvetler arasında vücut bulan ilişki, aynı zamanda hükûmet sistemlerinin tasnifinde en önemli kıstastır. Buradan yola çıkarak yasama ve yürütme erklerinin birbirleriyle ilişkilerinin derecesi, yani yumuşak ayırım ile ilk örneği İngiltere'de görülen parlamenter sistem; sert ayırım ile ilk örneği Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde görülen başkanlık sistemi; bu iki sistemin olumsuz yönlerini gidermek için ilk örneği Fransa'da ortaya çıkmış olan ve daha çok kuvvetlerin yumuşak ayırımına yakın bir yanı bulunan yarı başkanlık sistemi, siyasal sistemler olarak ortaya çıkmıştır. Bu sınıflamanın uygulamada nasıl gerçekleştiğini açmak gerekirse, hem yasamanın hem de yürütmenin halkın oyuyla her biri ayrı seçildiği, yürütmenin yasamanın dışından oluştuğu, yasamanın yürütmeyi güvensizlik oyu gibi bir denetim yoluyla düşüremediği sistem, başkanlık sistemidir. Yürütmenin sembolik yetkilerle sınırlı, siyasal sorumluluğu olmayan bir devlet başkanı ile başbakan arasında paylaştırıldığı çift kanatlı yapıya sahip, yürütmenin yasamanın güvensizlik oylaması ile düşürülebildiği sistem, parlamenter sistemdir. Yürütmenin, yetkileri sembolik denemeyecek kadar güçlü devlet başkanı, siyasal sorumluluğu bulunan başbakan ve bakanlar kabinesi arasından pay edildiği yarı sistem ise, başkanlık sistemidir (Özdemir, 2019, s. 7-9).

Gözler'in ifadesine göre (aktaran Akkaya, 2019), bu üç kuvvetin üçünün de bir güçte toplanmasıyla diktatöryel ve mutlak monarşik yönetimler ortaya çıkmakta, buna mukabil toplumun bütünü için kuvvetler ayrılığı mutlaka gerekmektedir. Buradan hareketle, Akkaya'ya (2019) göre, bir hükûmet sisteminin başkanlık veya parlamenter sistem olduğu, yasama ve yürütmenin birbirleriyle münasebetinin durumuna göre tayin edildiği söylenebilir. Eğer yasama ve yürütmenin arasındaki ilişki yakın ise, etkileşim fazlaysa parlamenter; etkileşim yoksa veya çok düşükse başkanlık sisteminden söz edilebilir.

Bir hükûmetin yasamanın desteğine ihtiyacı bulunuyorsa bunun parlamenter, duymuyorsa bunun başkanlık, yasama ve devlet başkanına ihtiyaç duyuyorsa bunun yarı başkanlık sistemi adıyla sınıflandırılabilceği görüşüyle Cheibub, hükûmet sistemlerini temel olarak parlamenter ve başkanlık sistemi şeklinde tasnif etmekte, bunların dışında yer alan sistemlerinse bu iki sistemden türediğini ifade etmektedir. Shugart, bakanlar kurulunun mesuliyetinin kime karşı olduğu sorusuna verilecek cevap ile hükûmet sistemlerinin tasnif edileceğini temel kabul etmekte ve sorumluluk halkın oylarıyla seçilen meclise karşı ise parlamenter, azl yetkisine sahip devlet başkanına karşıysa başkanlık, meclis ve başkana karşı ise yarı başkanlık sisteminden bahsedilebileceğini belirtmektedir. Yasama ve yürütme erkinin seçim ve politika oluşturma biçimleri ve hükûmeti yönetim tarzlarının hükûmet sistemlerini birbirinden ayıran özellikler olarak gösteren Carey, yürütme organının meclisçe seçilmesi ve yasama güvenini temel almasını parlamenter, hükûmeti kurup yönetme ve yasal düzenleme yetkisiyle yürütmenin başı ve parlamentonun birbirlerinin güveni gerekmeden halk tarafından seçiminin başkanlık, parlamentonun güvenine ihtiyacı olan başbakan ve kabinesi ile halkın seçimiyle iş başına gelen devlet başkanının bulunduğu sisteme de yarı başkanlık sistemi (hibrit rejim) olarak tasnif etmektedir (Çukurova ve Çınar, 2019, s. 15-19).

Karar almada hızlı ve etkili olmayı sağlayan, uzmanlaşmış ve teknik kadrolara ihtiyaç duyan 21. yüzyıl devlet yönetimi için yürütme erkinin güçlü kılınması gerekli görülmüştür. Bununla birlikte temel hak ve hürriyetler, hukuk devleti ve demokrasinin gerekleri, gücün kuvvetler ayrılığı ile dengelenmesi gibi özellikleri de korunmuş olan yeni hükûmet sistemlerinin sınıflandırılması için yeni görüşler ortaya çıkmaya başlamıştır. Klasik üçlü sınıflandırmadan yola çıkarak halk veya meclis seçmen grubunun devlet başkanını seçtiği, yürütmenin devlet başkanı veya meclise hesap verme sorumluluğu bulunduğu, geniş veya dar yetkilerle donatılmış devlet başkanının bulunduğu nitelikleri ana öge olarak gören bakış açıları ile karşılaşılmaktadır. Bu görüşlerin tasnifi Şekil 1’de şu şekilde gösterilmiştir:

Shugart ve Carey'in Tasnifi	Fish'in Tasnifi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saf başkanlık sistemi</li> <li>• Saf parlamenter sistem</li> <li>• Başbakanlı başkanlık sistemi</li> <li>• Başkancı parlamenter sistem</li> <li>• Parlamenter başkanlı sistem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamenter sistem</li> <li>• Başkanlık sistemi</li> <li>• Yarı-başkanlık sistemi</li> <li>• Süper-başkanlık sistemi</li> </ul>

Şekil 1. Shugart, Carey ve Fish'e Göre Hükûmet Sistemleri (Çukurova ve Çınar, 2019, s.4-6).

Saf başkanlık, saf parlamenter ve başbakanlı başkanlık sistemleri, klasik sınıflandırmanın sırasıyla başkanlık, parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinin tanımlarına denk düşmektedir. Tasnifin geriye kalan iki sistemi ise, klasik sınıflandırmanın dışında kalmakta ve ikisinin de bulunduğu taraf, halkın devlet başkanını seçmesi; ayrımları ise güç ve sorumluluğun yürütmedeki dağılımıdır. Başkancı parlamenter sistem, güçlü bir devlet başkanının olduğu parlamenter sistemi temel almaktadır. Aynı zamanda halkın güçlü yetkilere sahip devlet başkanını seçmesi, başbakan ile bakanların yasamaya ve devlet başkanına sorumlu olması farklı yönleridir. Parlamenter başkanlı sistemde ise, halk devlet başkanını seçmekte fakat yetkilerini sınırlı tutmakta, parlamenter sistemdeki gibi başbakan ve bakanlar yasama tarafından seçilmektedir. Fish'e göre, hükûmet sistemleri parlamenter sistem, başkanlık sistemi, yarı-başkanlık sistemi ve süper-başkanlık sistemi adlarıyla dördü ayrıma tabi tutulmaktadır. Yine klasik tasnif temel alınarak Colton'ın süper-başkanlık sistemi (superpresidentialism) eklenmiştir. Olağanüstü yetkileri haiz bir devlet başkanı ve görece daha zayıf yasamaya sahip sisteme süper-başkanlık sistemi denilmektedir. Devlet başkanının kararnamelerle kanuni düzenleme yapabilmesi, hükûmeti kurması, yürütme üzerinde yasama denetiminin sınırlı kalmasını Fish, bu sistemin şartları olarak ileri sürmektedir (Çukurova ve Çınar, 2019, s. 4-6).

Değişme özelliğine malik devlet düzenlemeleri ve pratikleri, üçlü temel sınıflamayı esas alarak klasik sınıflamadan uzaklaşan sistemlerin ayırım sebebini

teşkil etmektedir. Oluşturulan yeni sistemlerin hepsinin klasik sistemlerin spesiyalitesinin toplulaştırılmasından meydana geldiği anlaşılmakta ve klasik sınıflamadaki sistemlerin modern hükûmet sistemlerinin idrakinde yeter dereceye sahip olduğu belirlenmektedir.

Yasama ve yürütmenin yürütme erki veya yasama erkinde toplanması, kuvvetler birliğini ifade etmekte olup bu sistemler totaliter sistem tanımıyla mutlak monarşi veya diktatörlük adı ile anılmaktadır. Eğer yasama ve yürütme, yasamada birleşirse meclis hükûmeti; yargıda birleşirse yargıçlar devleti (jüristokrasi) olarak adlandırılmaktadır (Güler, 2021, s. 5).

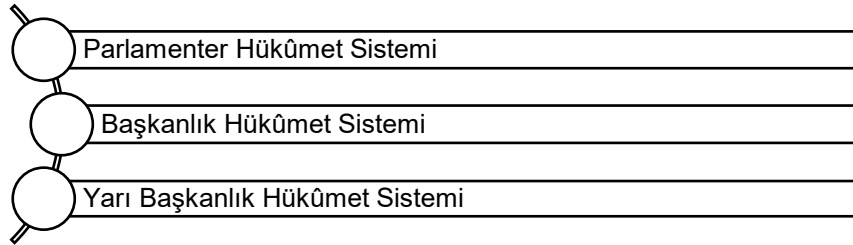
Hükûmet sistemleri, devletin yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin birbirleriyle münasebetlerinin düzenleniş şekline göre yani yetkilerin kullanılış şekline göre belirli duruma getirilmektedir. Yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığı, kuvvetler ayrılığını benimseyip benimsememe durumları fark etmeksizin devlet sistemlerinde göz ardı edilmeyen bir durumdur ki, bu sebepten yargı ayrı tutularak yasama ve yürütmenin yapıları ve münasebetleri bütünüyle hükûmet sisteminin temelini teşkil etmektedir (Çukurova ve Çınar, 2019, s.7).

Yasama ve yürütmenin birer güç olarak farklı organlarda bulunmasıyla kuvvetler ayrılığı meydana gelmekte, böylece bu iki gücün birbirini denge-fren mekanizması oluşmaktadır. Göreceli olmakla birlikte kuvvetler ayrılığı, sert ve yumuşak kuvvetler ayrılığı sınıflandırmasına tabi tutulmakta ancak bu tasnif, devlet sisteminin belirleyicisi durumunda bulunmamaktadır. Kuvvetler ayrılığı, bütünlüklü bir iletişim ve etkileşim içerisinde, her birinin işlevini gerçekleştirirken diğerinin nezareti ve denetiminde bulunup bulunmaması değişkenliği olup eğer vesayetçi bir sistem değilse işte o zaman kuvvetler ayrılığından söz etmek mümkündür (Seyhan, 2019, s. 66-67).

Yasama ve yürütme erklerinin birbirleriyle ilişkileri dikkate alındığında iki sınıflamadan bahsedilmektedir: kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler birliği. Yasama ile yürütme ayrı erklerde ise kuvvetler ayrılığı, iki kuvvet aynı erke verilmiş ise kuvvetler birliği adını almaktadır. Kuvvetlerin ayrılığına dayalı hükûmet sistemleri, sert ve yumuşak olmak üzere iki alt kategoride ele alınmaktadır. Kuvvetlerin sert

ayrımı başkanlık sistemini, yumuşak ayrımı ise parlamenter sistemi ifade etmektedir. Bunların dışında kuvvetler ayrılığına dayalı olan ve başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin özelliklerini barındıran yarı-başkanlık sistemi de bu sınıflamada yer almaktadır (Özer ve Iskandarov, 2022, s. 303).

Kuvvetler birliği sistemi, yasama ve yürütmeden birisinde, devleti yönetme yetkilerinin birleştirildiği sistemlere denilmektedir. Yürütmede birleşmeyle; yasama ve yürütmenin hükümdarda toplandığı mutlak monarşi, bir kişi ya da grupta birleşmesiyle de diktatörlükler olmak üzere iki sistem ortaya çıkmaktadır. Yasamada birleşmesiyle yasama, yürütmenin mecliste toplandığı meclis hükûmeti adını almaktadır (Ersöz, 2015, s. 4-7).



Şekil 2. Kuvvetler Ayrılığı Temelinde Hükûmet Sistemleri (Çukurova ve Çınar, 2019, s. 7).

Çağımızda demokratik hükûmet sistemleri içerisinde kuvvetler birliğine sahip hükûmet sistemleri sayılmadığı ve bunlar dışarıda tutulduğunda kuvvetler ayrılığının temellendirildiği hükûmet sistemleri Şekil 2’de gösterilmiştir.

## 1.2. PARLAMENTER HÜKÛMET SİSTEMİ

Abdulahkimoğulları’nın belirttiğine göre (aktaran Koçak ve diğerleri, 2021), Türkçeye İtalyancadan “parlamento” olarak geçen parlamento, köken olarak Fransızca “konuşmak” (parlare) kelimesinden türetilen ve “konuşulan yer” manasına gelmekte; Fransızcada “parlament”, İngilizcede “parliament”, Almancada “parlament” olarak ifadesini bulmaktadır.

Siyasi partiyle ilişkisi bulunmayan bir devlet başkanı ve halk tarafından seçilerek meydana gelen parlamentoya sahip, kendi bünyesinden çıkardığı ve

her durumda parlamenter denetime tabi aynı zamanda asgari seviyede üyelerinin çoğunluğunun güven oylaması yoluyla desteği almak zorunda olan bir yürütme, parlamenter sistemlerde görülmektedir (Çukurova ve Çınar, 2019, s. 15). Bunlar, parlamenter sistemin temel hususlarıdır.

Esas olarak kuvvetlerin yumuşak ayrımında temellenen, devlet başkanının sembolik yetkilerle sınırlandırıldığı parlamenter hükûmet sisteminin siyasal başlangıç örneği İngiltere'dedir. Parlamenter sistemde her ne kadar kuvvetler arasında bir ayırım olsa da, iş birliğinde olmamaları halinde siyasi sistemin işlememesi olasılığının fazla olması nedeniyle özellikle yasama ve yürütme erki birbirlerine daima tabidir. Antrparantez, bazı koşullarda yürütme ve yasama birbirlerini feshedebilirler (Özdemir, 2019, s. 15).

Güven oylaması, hükûmetin kuruluşunda gerçekleşmekteyken parlamentonun bu oylama ile verdiği güveni, gensoru vererek de çekebildiği görülmektedir. Hükûmetin düşmesi, parlamentodan güven oyu alamamasıyla meydana gelebilmekte, sonrasında yeni hükûmetin oluşturulmasına başlanmaktadır. Parlamento içerisinden yeterli güvenoyunu alan grup hükûmet kurabilmektedir. Bu gerçekleşemezse, parlamento seçimleri yenilenmekte, yukarıda geçen yöntemle hükûmet meydana getirilmeye çalışılmaktadır (Çukurova ve Çınar, 2019, s. 16).

Cumhurbaşkanının bütün kararlarının başbakan ve ilgili bakanca imza edildiği parlamenter hükûmet sisteminde, bu kararlardan cumhurbaşkanı sorumlu olmamakla birlikte başbakanın ve ilgili bakanın sorumluluğu bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı görevinden dolayı yaptığı işlemlerden sorumlu tutulmamakta, sadece vatana ihanet suçundan dolayı sorumluluğa tabi tutulmaktadır. Parlamento, hükûmetin görevi devamı süresince güvenoyu, gensoru gibi denetim yolları sonucunda güvensizlik ile hükûmeti düşürebilir ve böylece cumhurbaşkanı tek başına, başka bir ifade ile söylemek gerekirse yasama ile yürütme seçim kararı alabilmesi sonucu doğar ki bu durumda da denge-fren mekanizması işlemiş olur (Dinç ve Yılmaz, 2022, s. 171).

Yürütmenin parlamento dahilinden çıkarılması ve aynı zamanda kuvvetler arası yetki dengesinin bulunması parlamenter hükûmet sisteminin en bariz özelliği olmaktadır. Bu yönüyle parlamenter hükûmet sistemi, Taylor'ın ifadesiyle (aktaran Özdemir, 2019), kabine hükûmeti (cabinet government) sistemi olarak da isimlendirilmektedir. Parlamenter hükûmet sistemin sosyal mutabakatın ilerlemesini zorunlu kılan yürütme ile yasama arasındaki iş birliği, hükûmetin faaliyet ve politik kararlarının parlamentonun denetiminde olması gibi nitelikler, kuvvetler ayrılığını güçlendirmektedir.

Bilir'e göre, parlamenter sistemi diğerlerinden ayıran temel özelliği, bakanlar kurulunun meclise yani yasamaya karşı sorumluluğunun bulunmasıdır (Bilir, 2017, s. 17).

Yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirlerine üstün olma durumunun söz konusu olmadığı parlamenter sistemde, yargının bağımsızlığı ayrı bir sınıflandırmayı gerektirmektedir. Fendoğlu'na göre (aktaran Koçak ve diğerleri, 2021), kuvvetlerin yumuşak ayrımını denge ve denetimin aygıtı olarak açıklamak doğrudur ancak pratikte yürütme erki yasamaya nazaran daha etkindir.

Parlamentonun, demokratik meşruluğun ve hükûmetin siyasi gücünün dayandığı temel olduğunu açıklayan Linz (aktaran Çukurova ve Çınar, 2019), ayrıca güçlü parti liderlerinin devlet başkanı konumuna evrildiğini ancak birkaç istisna dışında doğrudan seçim kararı alamadığını, parlamenter sistemlerde bile halkın seçimiyle göreve gelen başkanlar bulunabileceğini, böyle bir oluşumda da olsa başkanların parlamenter sistemdeki başbakanlardan otorite düzeyi bakımından geride kaldığını belirtmektedir.

Özdemir'e (2019) göre, Hindistan ve Almanya örneklerinde görüldüğü üzere, federal devlet yapısı olan ülkelerde nadiren de olsa uygulanmasının yanında parlamenter hükûmet sistemi çoğunlukla üniter devlet yapılarında sıkça görülmektedir.

Buraya kadarki izahattan sonra, Güler (2021), yetkilerinin sınırlılığıyla başkan ve yetkilerinin genişliğiyle başbakandan teşekkül eden organizmasını,

siyasi sorumluluğu olmayan devlet başkanı olmasını, bakanların meclis üyelerinden oluşmasını, yürütmenin yasamanın siyasi mesuliyetine tabi kılınmasını ve fesih yetkisiyle yasamanın yürütme üzerinde tahakkümü bulunmasını parlamenter modelin belli başlı özellikleri arasında sıralamaktadır.

Çukurova ve Çınar'a (2019) göre, çoğunlukla koalisyonlarda sıkça rastlanan ve politik istikrarsızlığın en önemli sebepleri arasında yer alan parlamentonun hükûmeti düşürebilme yetkisi, parlamenter modelin başlıca zayıf tarafı olarak görülmektedir. Politik başarının ve başarısızlığın sahibinin belirlenmesinde zorluk çekilmesinin temel sebebi, koalisyonlardaki yetki ve mesuliyetin belgisizliğidir. Buna mukabil yürütme erkinin bazı durumlarda meclisi feshetme ve seçim kararı alma yetkisi bulunmakta, böylelikle politik açıdan dengelenme sağlanmış olmakla birlikte bu durum yürütme ve yasamanın ters düşmesine yol açabilmekte, büyük yol ayrımlarına da sebebiyet vermektedir.

### **1.3. BAŞKANLIK HÜKÛMET SİSTEMİ**

Yürütme organının halkın oyuyla işbaşına geldiği, yasamanın yürütmeyi görevden alamadığı ve yürütme erkinin tek bir kişide toplandığı hükûmet sistemidir. Yasama, yürütme ve yargı arasında kesin ayrımın ve aynı zamanda da dengenin bulunduğu başkanlık hükûmet sisteminde, yasama ve yargının demokratik denetiminde, yürütmenin iktidar olanakları geniş duruma getirilmektedir (Bilir, 2017, s. 33).

Kuvvetlerin birbirlerini etkileme ve birbirleriyle bildirişimin parlamenter hükûmet sistemine nazaran dar çerçeveye sahip olduğu başkanlık hükûmet sisteminin ilk ve en dengeleyici nitelikli örneğinin ABD'de olması nedeniyle başkanlık sistemi dâhilindeki tüm hususların ABD Başkanlık Sistemi üzerinde yoğunlaşarak ifadeye çalışılması teamüle dönüşmüştür. Temsilciler Meclisi'nin bir kanadını, Senato'nun ise diğer bir kanadını meydana getirdiği çift meclisi bulunan parlamentoya sahip ABD'de; yürütmeden ayrı zamanlarda ve farklı dönemlerde seçimleri yapılan bir yasama yapısı mevcuttur. Yasama ve yürütmenin birbirlerini feshetmesi mümkün değilken halkın seçimiyle yönetime

gelen başkanın parlamentodan güvenoyu alması zorunluluğu da yoktur. Parlatentonun çift başlılığına rağmen başbakanın olmayışı, sadece devlet başkanının var olması nedeniyle yürütmede tek başlılık yerleşiktir. Devletin ve hükûmetin (yürütme) başı, devlet başkanıdır. Başkanın gücü ve itibarı elde etmesinde, yönetimde istikrar sağlamada etkili olan, halkın başkanı seçmesi, hükûmetin yasama tarafından düşürülemediğidir (Güler, 2021, s. 16 - 22).

Yürütmenin yasama haricinden meydana getirilmesi ve yürütmenin mevcudiyetinin yasamaya ihtiyacı bulunmaması başkanlık hükûmet sisteminin parlamenter hükûmet sisteminden en mühim farkıdır. Yürütme organı, parlamenter hükûmet sisteminde meclis içerisinde teşkil etmekte ve aynı zamanda yine meclise karşı sorumlu olmaktadır. Buna mukabil, başkanlık hükûmet sisteminde yürütme ve yasamanın birbirinden ayrı, ilişkisiz seçilip kurulması söz konusudur. Şunu da eklemek gerekir ki, salt başkanı halkın seçmesi de tek başına başkanlık sistemi için yeterli değildir. Zira başkanlık sistemine sahip olmayan ülkelerin bazılarında da devlet başkanı seçimle işbaşına gelebilmektedir. Yani parlamenter hükûmet sistemi ile başkanlık hükûmet sistemi arasındaki temel fark, başkanın seçim usulünden daha çok başkan ile meclis arasındaki karşılıklı ilginin niteliğidir. 2007-2017 yılları arasında Türkiye’de Cumhurbaşkanının halkın seçimiyle göreve gelmesi bu duruma örnek olarak gösterilebilir (Özdemir, 2019, s. 34).

Başkanlık hükûmet sisteminde parlamento üyesi olmayan, ataması başkan tarafından yapılan bakanların işlevleri devlet başkanının belirlediği politikalar yürütme mekanizmasının düzenlemelerini uygulamakla sınırlandırılmış ayrıca parlamentoya değil başkana karşı mesul tutulmuşlardır. Buna mukabil, parlamenter hükûmet sisteminde parlamentodan bakanların seçilmesi, yasama ve yürütmede sayısal çoğunluğu elinde bulunduran bir parti liderinin etkililik ve yetkinlik bakımından başkandan daha önde olması sonucunu da ortaya çıkarmıştır (Çukurova ve Çınar, 2019, s. 8 - 10).

Karatepe’ye göre (aktaran Özdemir, 2019), yürütme erki, kuvvetler ayrılığı ilkesinin sert olduğu başkanlık hükûmet sisteminde diğer sistemlere nazaran çok

daha güçlü konumdadır. Bununla beraber, yürütmeye parlamenter hükümet sistemindeki çift başlılık yerine tek başlılık söz konusudur ve gücün tek elde bir araya getirilmesiyle devlet başkanı, devletin ve hükümetin başıdır. Yürütme görevini ifa edenler, başkan tarafından atanmakta ve bu görevliler doğrudan başkana karşı sorumlu olmaktadır.

Özdemir'in (2019) görüşüne göre, yasama ve yürütmenin görev süreleri sabit olduğu için görev süreleri yönüyle istikrarlı hükümetler kurulmakta, buna ilaveten yasamanın yürütmeyi görevden alamaması gibi yürütme yani başkan da yasamayı feshedememektedir.

Başkan ile aynı seçimde seçilen, senato başkanlığı ve başkanlığın herhangi bir sebeple boş kalması halinde başkanlık görevlerini de ifa eden başkan yardımcısı, başkanlık hükümet sisteminin başkandan sonraki en mühim aktördür. Yüce Mahkeme'nin ömür boyu görev yürütebilen ve dokuz hâkimden müteşekkil tüm üyelerini belirlemesi, başkanın yargıdaki en önemli yetkisidir. Belirlenen bu üyeler, senatoda basit çoğunluk oylamasıyla onaylanarak atanmaktadır. İdari yargı, adli yargı ayrımı bulunmayan Anglo-Amerikan Hukuk Sistemiyle ABD'de Yüce Mahkeme, farklı devlet sistemlerinde görülebilen Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu'na benzer nitelikte işleve sahip çok önemli bir güç merkezidir. Başkanın Yüce Mahkeme üyelerini belirleyebilmesi, başkanın saygınlığını arttırırken atama yetkisinin Senato'da oluşu da kuvvetler ayrılığını kuvvetlendirmektedir. Başkan, istediği yasaları çıkarması için parlamentoya mesaj gönderme yöntemi kullanmakta, yasa teklifi yetkisi bulunmamaktadır. Başkanın mesajının dikkate alınmaması olasılığına karşın dengeleyici işlev olarak parlamentodan gelen yasa tasarılarını başkanın veto yetkisi yer almaktadır. Yasaları ve bütçeyi yapan ancak yasaların uygulanmasına katılmayan parlamentonun karşısında yasaların ve bütçenin yapılmasına katılmayan ancak yasaları uygulayan başkan bulunmaktadır. Başkan, çıkarmak istediği yasaları, parlamento üyeleri veya senatörlerle irtibatı aracılığıyla geçirebilmektedir. Üst düzey yetkililerin atamaları gibi yürütme ve yasamanın birlikte yer almasının gerekli olduğu, atamayı başkanın, onayı parlamentonun verdiği durumlar başkanla parlamentonun teşrikimesaide

bulunmasını zorunlu kılmakta, bu zorunluluğun gerçekleşmemesinde ise sistemin işlemeziği söz konusu olmaktadır. Başkanın görevden azli ancak vatana ihanet, rüşvet vb. ağır suçlar sebebiyle temsilciler meclisinin suçlamada bulunması, sonrasında senatonun yargılaması ile mümkün olabilmekle birlikte başkanın parlamentoyu fesih yetkisi bulunmamaktadır. Mahkûmiyetin kararlaştırılması, Yüce Mahkeme Başkanının başkanlığında bir araya gelen Senato'nun yargılaması ile üye sayısının üçte iki çoğunluk oyu ile gerçekleşebilmektedir. Başkanlık sisteminde bir kişinin en fazla iki kez seçilebildiği başkanlık seçimleri dört, Temsilciler Meclisi iki yılda bir yapılmakta; senatörler altı yıl için seçilirken senatonun üçte biri iki yılda bir seçilmektedir. Böylelikle başkan ile parlamento arasında oluşabilecek politik çatışmalarda halkın hakemliğine başvurulmaktadır (Fendoğlu, 2016, s. 42-44; Keser, 2016, s. 34-40; Çukurova ve Çınar, 2019, s.8 – 10; Yaman, 2014, s. 87-90; Avaner ve Volkan, 2019, s. 109).

ABD'de ilk örneğinin olması yönüyle, başkanlık hükûmet sisteminin federal yapılı ülkelerde tatbik edilebileceği düşünülse de, Endonezya, Güney Kore ve Şili gibi başkanlık hükûmet sisteminin var olduğu üniter yapılı devletler de mevcuttur (Özdemir, 2019, s. 37). Buradaki örnekten yola çıkılarak başkanlık hükûmet sistemine birçok benzer yönüyle CHS'ye 2018'den itibaren geçen Türkiye de, üniter yapıya sahip olan ve aynı zamanda başkanlık hükûmet sisteminin uygulandığı ülkeler arasında sayılabilir.

Koalisyon hükûmetinin kurulmasının mümkün olamayacağı başkanlık hükûmet sisteminde, parlamentonun çalışma şekli daha bağımsızdır ve politik başarı durumunun faturası başkana kesilmektedir. Halk da, sonraki seçimlerde başarı düzeyini bilerek seçim yapabilmektedir. Koalisyonlara kapalı bir sistem olduğu için farklı sosyal grupların politik mutabakatı zorunluluğunda koalisyon konsesusundan yararlanılamamaktadır. Buna karşın, bazen de çeşitli politik meyillerin koalisyonu, birbirinden oldukça uzaklaşmış sosyal yapıları bir araya getirebilmekte ve de sosyal çatışmaları önleyebilmektedir (Kaymal, 2017, s. 154-155).

#### 1.4. YARI BAŞKANLIK HÜKÛMET SİSTEMİ

Halkın seçimiyle işbaşına gelen, mühim yetki ve görevlerle donatılmış devlet başkanının yasamaya karşı sorumluluğu bulunan başbakan ve bakanlar kuruluyla birlikte yürütme erkini paylaştıkları sistem, yarı başkanlık hükûmet sistemi olarak tarif edilmektedir (Polater, 2014, s. 144).

Devlet başkanını halkın seçmesiyle başkanlık hükûmet sisteminin, yürütmenin başkan ile başbakan arasında pay edilmesi ve yasamaya karşı sorumluluğu bulunan hükûmete sahip olmasıyla da parlamenter hükûmet sisteminin özelliklerini barındıran yarı başkanlık sisteminde, başkaca, bakanlar kurulunun ve başbakanın başkana değil de yasamaya sorumlu oluşu ve meclisin yürütmeyi güvenoyu ile düşürebilmesi başkanlık hükûmet sisteminden farklılığı, başkan ve bakanlar kurulunun birlikte var oluşu da parlamenter hükûmet sisteme benzerliğidir (Özdemir, 2019, s. 26). İşte her iki sistemin özelliklerine sahip olması, bu sisteme yarı başkanlık hükûmet sistemi denmesinin ana sebebini teşkil etmektedir.

Başkanlık hükûmet sisteminin ABD'yle birlikte ilk örneğini gören devletler, kendi siyasi, toplumsal, iktisadi ve tarihi yapısal sebepleriyle birlikte ve parlamenter hükûmet sisteminin yararlarını da göz önüne alarak bir ara sistem geliştirmişlerdir. Yürütme erkini devlet başkanı ile başbakan arasında paylaştırdığı bu modele Duverger, yarı başkanlık sistemi demektedir ve bu sistemin ana öğelerini, devlet başkanının genel oyla seçildiği, geniş yetkileri olduğu, parlamentonun muhalefeti olmadığı müddetçe görevine devam edebilen bir hükûmete sahip başbakan ile bakanların olduğu şeklinde belirtmektedir (Güler, 2021, s. 14).

Fransa, 1962'de yapılan Anayasa değişikliği neticesinde 5. Cumhuriyet dönemi içerisinde, cumhurbaşkanını halkın seçmesini benimsemiş ve böylece yarı başkanlık hükûmet sistemini klasik anlamda uygulamıştır. Yine, Rusya Federasyonu'nun da kendine özgü hususiyetleri barındırmasıyla beraber, devlet başkanı ile başbakan ve kabinesinin yürütmede yer alması sebebiyle yarı

başkanlık hükûmet sistemini pratikleştirdiği ifade edilebilir (Çukurova ve Çınar, 2019, s.11).

O'Neill'in, başkanın güç bakımından etkin oluşunu temellendiren yürütmenin başbakan ile devlet başkanı arasında pay edildiği ancak önemli yetkilerin başkanda toplandığı sistemler olarak tanımlamasını yarı başkanlık tanımına dahil etmediğini ifade eden Elgie, bu sistemi seçim ve mesuliyet esaslı incelemiş; yarı başkanlık hükûmet sistemini, halkın belirlenmiş bir dönem için doğrudan seçtiği devlet başkanı ile yasamaya karşı mesuliyeti bulunan başbakan ve kabinesi sistemi olarak tanımlamış ve netice itibarıyla Duverger'in yarı başkanlık tanımlamasına katılmamışlardır. Devlet başkanının seçim yöntemini geri planda tutan, başbakanın sorumluluğunun parlamentoya karşı olması gerektiğini ileri süren J. Linz de, yarı başkanlık hükûmet sistemine farklı bir görüş açısı getirmiştir. Yarı başkanlık hükûmet sistemini devlet başkanı, başbakan ve bakanların yetkileri ve etkinliği kontekstinde inceleyen Shugart ve Carey, bu modeli, başkancı parlamenter hükûmet modeli ve başbakanlı başkanlık modeli olarak iki başlıkta sınıflandırmışlardır. Başkanlık ve parlamenter sistemlerin karması şeklinde nitelendiren Cheibub, yarı başkanlık hükûmet sistemini, hükûmetin oluşumunda meclis çoğunluğu ve bağımsız olarak seçilen devlet başkanına gerek olduğu yönünde tanımlamaktadır. Yarı başkanlık hükûmet sisteminde, devlet başkanının seçiminde doğrudan genel oyun tercih edilmesini ve bakanların parlamentoya karşı siyasi mesuliyetleri bulunmasını zaruri ve kâfi koşullar olarak gören Teziç, bununla birlikte parlamentonun üstünlüğüne dayalı yarı başkanlık, parlamenter sistem ile yarı başkanlık arasında dönem değişikliğiyle uygulanan aralıklı başkanlık, başkanın üstünlüğüne dayanan başkanlık şeklinde de üçlü bir tefriki tavsiye etmektedir (Acar, 2016, s. 63-69; Çukurova ve Çınar, 2019, 11-15).

2007 referandumuyla birlikte Türkiye, cumhurbaşkanını halkın seçmesini kabul ederek yarı başkanlık modelini benimsemiştir. Ancak burada altı çizilmesi gereken durum, 2007'deki referandumun ardından 2014 Cumhurbaşkanlığı Seçimi ile Cumhurbaşkanı seçilen Recep Tayyip Erdoğan ile birlikte yarı başkanlık sisteminden söz edilebileceğidir.

Buraya kadar sayılanlardan yola çıkılarak devlet başkanını halkın seçmesi, yürütme erki olan başkanın yasal ve edimsel geniş yetkilerinin bulunması, başbakan ve bakanların yürütmede yer alarak parlamentoya mesuliyetleri olması şeklinde yarı başkanlık hükûmet sisteminin üç müşterek hususiyeti bulunduğu söylenebilir.

Başkanlık ve parlamenter sistemin fayda ve problemlerini bünyesinde barındırabilen yarı başkanlık hükûmet sistemine yönelik olumlu ve olumsuz değerlendirmeler bulunabilmektedir. Çukurova ve Çınar (2019)'a göre, yürütme erki olarak ikili yapının kullanılması gücü dengelemekte, uzlaşmayı ve demokrasiyi ilerletmekte, böylece politik strüktürde bölünmenin yoğunlaştığı devletlerde farklı güç merkezlerinin yürütme organında temsiliyeti siyaseten bir detanta uygun ortam yaratmaktadır. Başkanlık hükûmet sisteminin, kazanan her şeyi alır, mantığı yerine yarı başkanlık hükûmet sisteminin temsiliyeti tabana yayması ile temsilde adaleti arttırmaktadır. Parlamenter hükûmet sisteminden farklı olarak yarı başkanlık hükûmet sisteminde başkan, hükûmet istikrarsızlıklarından uzak olarak sonraki seçime kadar yürütmede kalabilmektedir. Ülkede başkanlık ve parlamenter sistemi yeğleyenler arasında muvazeneli bir fikir ayrımı var ise yarı başkanlık sistemi konsensus ortamını sağlayabilir.

Başkanlık hükûmet sistemindeki gibi devlet başkanının halkın seçimi ile iş başına gelmesi başkanın güç odağı haline gelmesine ve diğer politik merkezlerin üzerinde kendisini konumlandırmasına, özellikle parlamentoda çok partili bir yapı ile politika üretme yönü yeterli değilse bu olmadığında başkanın yetkesinin artmasına sebebiyet verebilir. Parlamentoda çoğunluğu elde eden siyasi parti, devlet başkanının partisi olduğu durumda, başbakan ve bakanları belirleme, azletme yetkisi olan başkan yasama üzerinde de hâkimiyeti sağlayarak tahakküm edebilir. Böylece, başkanlık hükûmet sistemindekinden daha fazla gücün merkezileştiği ve otoriter temayüllerin görüldüğü bir siyasi ortam meydana gelebilir. Politik kültür düzeyinin düşük olduğu ve siyasal aktörlerin mutabakat yönünün bulunmadığı toplumlar göz önüne alındığında, başkan ile başbakanın farklı siyasi görüşlere mensubiyeti neticesinde zuhur edebilecek çöküntü, devlet

mekanizmasının hızının azalmasına, üstelik işlemeziğine neden olabilir. İlaveten, yürütme organı bünyesinde meydana gelebilecek krizler ve birbirinden ayrık politikaların tatbikiyle gerek askeri gerekse sivil bürokrasinin yapısında da sorunlar meydana gelebilir (Aktaş, 2016, s. 224-225; Çukurova ve Çınar, 2019, s.10, 11).

Türkiye’de, başlangıcı olarak 1876 Anayasası kabul edilen ve yakın döneme kadar uygulanmış bulunan parlamenter hükûmet sistemi, Osmanlı Devleti’nin mirasını sürdüren Türkiye Cumhuriyeti’nin ulus-devlet yönündeki yapı taşlarından biridir. Kuvvetler birliğini esas alan 1921 Anayasası’nın ardından 1924 Anayasası ile birlikte uzun yıllar uygulanacak olan kuvvetler ayrılığı prensibi benimsenmiştir. 1950 – 1960 arası dönemde de yürütmenin kuvvetli oluşu sıkça rahatsızlık konusu olarak gündemde tutulmuş; 1961 Anayasası’nda bu durum göz önüne alınarak yasama ve yargı erkleri güçlendirilmiş; yürütme her ne kadar anayasa taslağında güçlendirilmek istenmişse de sonuç pek de öyle olmamıştır (Özdemir, 2019, s. 201).

Kuvvetler arasındaki eşitlik ve denge temelinde yükselen parlamenter hükûmet sistemiyle yönetilen ülkelerde, yürütmenin işleyişinde problemler ortaya çıktığında; Türkiye’de 2007 ve 2017 yıllarındaki anayasa değişikliklerinde görüldüğü gibi yürütmenin daha fazla etkinlik gösterebildiği yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerine geçiş temayülü oluşmaktadır (Bektaş, 2019, s. 207-212).

Hükûmet sistemlerine Türk anayasa tarihi çerçevesinde bakıldığında çok çeşitli sistemlerin uygulandığı görülmektedir. Mutlak monarşiden sonra 1876’da Kanun-ı Esasi ile ilan edilen I. Meşrutiyet, 1908 II. Meşrutiyet ile de meşruti monarşi tatbik edilmeye başlanmıştır. Meclis hükûmeti 1921 Teşkilat-ı Esasiye ile, 29 Ekim 1923’te Cumhuriyet’in ilanı ile de parlamenter hükûmet sistemi yerini almış, 1924’teki değişikliklerle sistemin yerleşimi sağlanmış, 1961 ve 1982 anayasaları sistemi devam ettirmişlerdir. 2010’daki Anayasa değişikliği ve 2014 yılında cumhurbaşkanının halkın oyu ile seçilmesi pek de uzun sürmeyecek olan yarı başkanlık sistemini getirmiş, nihayetinde 2017’de yapılan değişiklikle

başkanlık sistemleri içerisinde değerlendirilecek CHS, Türkiye'de yönetim modeli olarak uygulanmaya başlanmıştır (zyurt ve Saka, 2021, s. 173-196).

## 2. BÖLÜM

### KAMU POLİTİKALARI

#### 2.1. POLİTİKA KAVRAMI

Politika, Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük'te, "devletin faaliyetlerini ulaşmak istediği amaçlara erişmek için izlediği yola düzen verme ve gerçekteştirme bütünü, siyaset, siyasa" olarak ifade edilmektedir (TDK Güncel Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>, 03.02.2023). Bu tanıma göre, politikanın herhangi bir konu veya sorunla ilgili olarak yöntem veya tutum belirleme olduğu da söylenebilir.

İlki İngilizce "politics" kelimesine karşılık olarak kullanılan siyaset manasını teşkil eden ve ikinci olarak da "policy" kelimesine karşılık gelen, yöntem ve düzenleme biçimi anlamında politika kavramı "siyasa" ile anlamdaş olacak şekilde gündelik hayatta sıkça kullanılmaktadır. İngilizce "policy"nin karşılığı olan politika, çoğunlukla siyasetin Batıdaki mukabilidir. Buradaki siyaset kavramı ise, topluluk halinde hayat idame eden insanların gereksinimlerinin ortaya çıkışı ile birlikte bu toplulukların idare edilmesi neticesinde siyaset bilminde yerini almaktadır. Arapça, at eğitimi manasını içeren "siyasa", siyaset kelimesinin kökenini teşkil etmekte, at eğitimcisi olarak bilinen seyis de yine aynı kökten türetilmektedir. Netice itibarıyla siyaset, devletin yönetilmesi sanatı, devlet çevresinde şekillenen yönetim faaliyetidir (Akman, 2020, s. 1-2; Aköz, 2018, s. 163).

Kapani'ye göre (aktaran İzci ve Atmaca, 2021), politika kavramının temel nitelikleri şöyledir:

- Politika, zamansal ve de yersel olarak sürekli ve evrenseldir. Bunun sebebi, insanlar arasındaki menfaat ilişkisi ve ve fikir başkalığının meydana getirdiği kavgadır ve neticede politika her daim varlığını koruyacaktır.

- Politikanın esasındaki fikir ve menfaat başkalıkları barış ve düzen bazında en alt düzeyde olmalıdır. Bu temel olmazsa politikanın yerini savaş alır.
- Çatışmayla birlikte konsensüsü de kavramsal olarak bünyesinde barındıran politika, toplumsal menfaat çatışmalarının konsensüsünü sağlama durumudur.
- Toplumsal meşruiyet, politik kararların asli unsurlarındandır.
- Menfaat çatışması aynı zamanda iktidarın ele geçirilmesi ve elde tutulması arzusunun kuvvetlendirmekte, böylelikle “iktidar kavgası” politikanın bir veçhesidir.

Yıldız ve Sobacı'ya göre (aktaran İzci ve Atmaca, 2021), kamu yönetimindeki bakış açısında politikadan etkinliği, hedefi, kararları, plan ve programları anlatmak gayesiyle yararlanılmaktadır. Buradan hareketle siyasi iktidar, halkın istek ve gerçekleşmesini beklediklerini yerine getirebilmek ve mukabakat ortaya çıkarmak gayesiyle var olan çatışmaları sona erdirmek için gayret göstermekte ve böylece çatışmanın devlet kanalıyla mutabakata dönüşmesi süreci de kaynaklarda genel tabirle “kamu politikası” olarak adlandırılmaktadır.

Genel manada politika, bir eylem planıdır ve bir şeyin politika sayılabilmesi için resmî onayla birlikte resmî karar verilebilmesi gerekmektedir. Bundan dolayıdır ki, kamu politikası, yönetimin resmî beyanlarıdır. Yönetimin yapacağını söylediği şeyler politikanın amacını, fiilen yaptıkları eylemini, yönetimin toplum üzerindeki etkisi ise politikanın sonuç düzeyini ifade etmektedir (Heywood, 2021, s. 519).

Toplumsal problemleri ortadan kaldırarak vatandaşın taleplerine karşılık verebilme arzusu, kamu politikasının görünmeyen veçhesidir. Toplumun isteklerinin değişik politika alanlarını ilgilendirmesi, politika yelpazesini işaret etmektedir. Yürütmenin yetkilileri, kamusal ve millî menfaatleri dikkate alarak eğitim, sağlık, adalet, barınma, ekonomi, dış işleri ve ticaret politikaları başta olmak üzere geniş bir bakış açısında kararlar vermektedir. Bu yönüyle kamu

politikasının düzenleyici, dağıtıcı, yeniden dağıtıcı, etik problemleri çözücü ve üretimi teşvik edici fonksiyonları bulunabilmektedir (İzci ve Atmaca, 2021, s. 41).

## 2.2. KAMU POLİTİKASI

İnsanlığın dünyadaki yaşam serüveni zamanla karmaşık bir hal almış, toplumsal sorunlar karmaşıklaşmıştır. Bu nedenle kamu politikalarına duyulan gereksinim gün geçtikçe artmış ve kamu politikası alanı diğer alanlardan müstakil olarak gelişmiştir. Sonuçta, politikacılarla kamu yöneticileri ve politika yapıcılar arasındaki ilişkiler daha da net çizgilerle birbirinden ayrılmıştır. Politikacılar, kamuya açık olarak siyasal düşüncelerini açıklarlar. Daha sonra hükümet olduklarında bu düşüncelerini politika yapıcısı olanlardan bir hükümet programına ve nihayetinde politikaya dönüşmesini sağlamalarını talep ederler. Kamu yöneticileri ise bu politikaları icra ederler. Buradan bakıldığında kamu politikasının çok farklı anlamları olabilmektedir (Demir, 2020, s. 125).

Kamu politikasının kavramsal olarak nasıl tanımlanacağı ve tam olarak ne demek olduğuna yönelik olarak literatürde, çok farklı görüşler bulunmaktadır.

Cairney'e göre (aktaran Kutlu, 2021), ülkeden ülkeye farklılık gösteren kamu politikası, devlet yönetmedeki yol ve seçilen yöntem olarak ifade edilebilir. Çünkü kamu politikası, hem kamu yönetimine hem de topluma çevrili oluşunun yanında bazı yardımcı öğelerin desteği ile birlikte yönetim tarafından uygulanma fırsatı bulmaktadır.

Kamu politikasını Eyestone, devletin bir kurum veya kuruluşunun çevresiyle ilişkisi olarak tanımlamaktadır. Anderson, aktörlerin bir sorunun çözümü amacıyla izledikleri yoldaki hareketleri veya hareketsizlikleri şeklinde ifade etmektedir. Cochran ve Malone'a göre, toplumsal sorunların çözümü için hükümetin kararları ve uygulamalarıdır. Dye ise, hükümetlerin yapmaya veya yapmamaya karar verdikleri her şey olarak tanımlamaktadır (aktaran Akman, 2020, s.6; Nacak, 2022, s. 80). Rose ve Jenkins, kamu politikalarının birbiriyle

bağlantılı teknik bir süreç olduğunu söylemektedir (aktaran Nacak, 2022, s. 80-81).

Anderson, kamu politikasının tanımlanmasını şu içerikle ifadelendirmektedir (Akman, 2020, s. 9):

- Rastgele olmayan, amaçlı ve hedef merkezli bir eylemdir.
- Belli bir yönü olan kamu görevlilerince oluşturulan bir eylemdir.
- Politik talepler ve aktörler tarafından getirilen konulara karşılık eylem veya eylemsizlik türünde bir cevaptır.
- Hükûmetlerin neye niyetlendikleri ya da ne yapacaklarından ziyade “ne yaptığı”nı içerir.
- Yasaya ya da resmî bir otoriteye dayanarak sonuçları itibariyle bağlayıcıdır.

Kamu politikasının tanımında genellenebilir bir görüş olmamakla birlikte, devleti yöneten hükûmet ve bürokrasinin devlet yönetiminde sergilediği fiil, tutum, planlama ve stratejiler, hatta bazen fiilde bulunmama durumları, kavramsal boyutu meydana getirmektedir. Türkiye’de kamu politikası kavramında bir karmaşadan bahsedilebilir. Politika kelimesi, ilk anlamıyla, günlük hayatta siyaset kelimesi ile eş anlamlı olarak kullanılmakta ve İngilizce “politics” kavramına karşılık gelmektedir. İkinci anlamda da, hükûmetin takip ettiği yol, yöntem veya programa karşılık gelmekte ve siyasa kelimesi de aynı anlama gelmektedir (Nacak, 2022, s. 81-82).

Toplumların gösterdiği her türlü farklılık kamu politikasının belirlenmesinde süreci, ilkeleri ve kısmen de olsa politika aktörlerini etkileyebilmektedir. Bütün politika sistemleri, ilke, süreç ve aktör kontekstindeki başkalık ile kamu kaynaklarının çeşitlilik göstermesine dayanarak kendi paradigmasını meydana getirmektedir. Bu, kamu politikasının hareketsiz ve pasif olduğu anlamına gelmemekte, bilakis, süreç içerisinde sistem uygulayıcıları yeni öğrenmeler gerçekleştirebilmektedirler. Topluma bağlı-bağımlı yapısından dolayı kamu politikaları, değişime de açıktır. Bu sebepler doğrultusunda, hükûmet sistemleri

arasındaki ayrımlaşmanın ilk sırasında kamu politikası yer almaktadır (Considine, 2020, s. 7-23).

Politika araçları, sonuç elde edebilmek amacıyla, hükümetlerin kullandığı yöntemleri, diğer bir deyişle enstrümanları ifade için kullanılan terimdir. Bunları üç grupta sınıflandırmak mümkündür (Akman, 2020, s. 37):

- Gönüllü araçlar: aile ve toplum, gönüllü kuruluşlar, piyasa.
- Zorunlu araçlar: yönetmelikler ve diğer ikincil düzenlemeler, kamu işletmeleri, doğrudan hükümler (karşılıklar).
- Karma araçlar: bilgilendirme ve teşvikler, sübvansiyonlar, mülkiyet haklarında açık artırma, vergiler ve kullanıcı bedelleri.

### **2.2.1. Kamu Politikası İlkeleri**

Klasikleşmiş kamu hizmeti anlayışından farklı olarak kamu politikası, kamu yönetimini şekillendiren ilkeler skalasından oluşmaktadır. Bu sebepten Weberyan teori temelli yapısal-yasalıcı yöntem yerine işlevsel ve amaç odaklı model yeğlenmektedir. De Vries ve Kim'e göre (aktaran Kutlu, 2021), 20. Yüzyıla başlayan ve II. Dünya Savaşı'nda yenilenen kamu yönetimi prensiplerindeki uzlaşmanın dağılması ile kamu yönetiminde değerler dizisi değişmesi olarak nitelendirilebilecek temel düşünce arayışları başlamıştır. Kamu politikası ilkesi bağlamında, işlevlerin merkeze alınmasıyla, kamu yönetiminin salt yasal kodifikasyonlardaki tarzıyla şekilsel öge yerine, hangi amaç doğrultusunda çalışması lazım geldiği kıymetlendirilmektedir. Böylece, kamu yönetiminin mekanikliği değil, organikliği tasavvur edilmektedir (Kutlu, 2021, s. 228).

Hague ve Harrop'un düşüncesine göre (aktaran Kutlu, 2021), kamu yönetimi ve problemlerinin çözülmesine yönelik tasarlanan prensipler göz önüne alındığı vakit, 1970'lerde, yeni kamu yönetimi yaklaşımı kavramı ile karşılaşmaktadır. Bu yaklaşımla birlikte, kamu hizmeti sunulan kesimlerle kamu hizmetini sunan siyasi sistemin kamu yönetimi ve kamu politikası bağlamında ayrımlaştırılamayacağı, bu iki unsurun birbirlerine seçenek olamayacağı ve de

birbirleriyle çekişemeyeceği düşüncesi yaygınlaşmıştır. Böylelikle, kamu politikası bugünkü koşullarla uyumlu hale getirilmiştir.

Akdoğan, Considine, Çevik ve Demirci, Yıldız ve Sobacı (aktaran İzci ve Atmaca, 2021), yasal dayanağı bulunması, amaç ve hedefinin olması, öncelikli gayenin kamu yararı olması, toplumun taleplerine karşılık vermesi, birçok aşamasının bulunması; gerektiğinde etkinlik gösterilmemesi, esnek ve dinamik bir yapısının bulunması, az kaynakları etkin ve verimli kullanmayı gaye etmesi, devlet ve özel sektörde de yerine getirilebilmesi, zorlayıcı ve bağlayıcı olması kamu politikasının asli niteliklerini oluşturmaktadır.

Cairney'e göre (aktaran Kutlu, 2021), amaç odaklı ilkesel yaklaşımın getirdiği değişim ile birlikte, kamu yönetimi ve kamu politikasının mekanik ve teknik araçsallığı yanında insan, değer ve toplum gibi soyut boyutları da işin içine katmaktadır. Toplumun istekleri, değerleri, demokrasinin gerekleri sayılan meşruluk ve hukuk devleti gibi tesirler ön plana çıkmaktadır. Bunun sonucu olarak kamu yönetiminin toplum ve siyasi gücün hassaslıklarını düşünmesi, demokratik ve hukuk esaslı, değer merkezli yeğlemeler kamu politikası prensiplerine tesir etmektedir. Yasal hükümlerdeki sorumlulukların gereğini yapmanın kamu yöneticiliği için yeterli olduğu görüşü böylelikle geçerliliğini yitirmektedir.

Kamu politikasında aktör ve süreç bileşenleri, ilkelerin yol göstermesi ve güdülemesiyle yola çıkarlar. Politika karar vericileri, kamu politikasının tüm bileşenlerinde etki sahibidir. Bu sebepten, ilkelerdeki değişimi değerler dizisindeki değişim bağlamında belirlemek gerekmektedir. Prakash ve Potoski'ye göre (aktaran Akman, 2020), politika aktörleri, kurumlar, tarih, kültür ve küreselleşen uluslararası ilişkiler gibi etkenlerle oluşan süreçler, kamu politikasını anlayabilmek için dikkate alınmalıdır.

Nacak'a göre (2022), kamu politikasının temel özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır (Nacak, 2022, s. 85-88):

- Belirli amaçlar ve hedefler yönünde oluşması,
- Belirli bir süreçte oluşması,

- Karar bütünlüğü içerisinde bulunması,
- Sistem bütünlüğünde oluşması,
- Devletin yetkili kurumlarınca oluşması,
- İçinde bulunduğu dönemin şartlarından etkilenmesi,
- Devlet ile toplum arasında iletişim köprüsü olması.

Lascoume ve Le Gales'e göre (aktaran Akman, 2020), kamu yönetimi kaynaklarında işlevsel ifadeyle kamu politikası, beş ayırıcı özelliğe sahiptir. Buna göre, kamu politikası:

- Politika araçlarıyla sorunların çözümü için politik ve teknik bakış biçimi bulunan değerler dizisi olarak düşünülmüştür.
- Bir düzen içerisinde ve sıralı amaçlara en iyi karşılık gelecek ihtimallerle ilgili soruların ortaya çıktığı tabii araçlardır.
- Uygulamalarının araştırılması, politika araçlarındaki ilgilinin analiz edilmesi ve meydana getirdikleri tesirin değerlendirilmesi ile sağlanmaktadır.
- Klasik araçlarla yeni ve alternatif araçlar fayda sağlamaktadır.
- Analizlerde, çoğunlukla, kamu politika bileşenleri ile toplumdaki daha çok alt sıralarda yer alan kesimlerin özerkliği ele alınmaktadır.

### **2.2.2. Kamu Politikası Yapım Süreci**

Kamu politikası sürecinin tanımlanması üzerinde uzlaşmış bir görüş bulunmamaktadır. Bunun en önemli nedeni ise, kamu politika sürecinin çok boyutlu olmasıdır. Yine de bir tanımlamada bulunulması gerekirse, kamu politikası süreci, herhangi bir etkinliğin başlamasından itibaren sonuçlarının değerlendirilmesine kadar meydana gelen her evrenin sistemli bir bütünlüğüdür (Sezik, 2020, s. 195).

Klasik anlamda süreç yaklaşımının aşamaları olan planlama, uygulama, denetleme ve değerlendirmenin birbirinden sert sınırlarla ayrımın yerini yeni kamu politikasında yumuşak ve birbiri içerisinde geçişken özelliğe sahip bir anlayış almıştır. Örneğin, planlama tek bir aşamada değil birkaç aşamada,

uygulama aşaması planlama ve denetlemede yer alabilmektedir. Yeni anlayış, süreç odaklılıktan çıkıp sonuç odaklılığa; düz bir doğrusallıktan döngüsel, komplike ve her bir sürecin kendi içinde ayrıca bir süreç teşkil ettiği bir sürece evrilmiştir. Süreçteki değişim ve dönüşüm, ilke ve aktörleri etkilemektedir. Esnek bir perspektifte tasarlanan süreçler, kararların verilmesinde asimetrikliği ve kurala uygun olmamanın değil sonuçların önemsendiği bir sistemi meydana getirmiştir (Kutlu, 2021, s. 231).

Politika yapım sürecinin aşamalardan oluştuğunu kabul etmek, bu süreci idare edecekler için önemli yararlar sağlamaktadır. Ancak reel hayatta politika süreci, önceden planlanabilen doğrusal bir sürüp gitmeyi, aşamalı bir süreci takip etmeyebilir. Tam tersine süreç, kendiliğinden ilerler ve her bir süreç kendinden önceki süreci ortadan kaldırır. Farklı politika aktörleri aynı zamanda değişik politika sahalarına girebilmektedir (Bakioğlu ve Korumaz, 2019b, s. 34).

Ülkelerin gelişmişliği, hükümet sistemleri kamu politikalarının ülkeden ülkeye değişiklik göstermesine sebep olabilmektedir. Modern devletlerin devamını ve meşruiyetini sağlamada toplumun problemlerine çözüm bulmaya yönelik kamu politikalarının gerçekleştirilmesi önemli bir belirtidir. Rose ve Jenkins ile Hogwood ve Gunn tarafından yapılan tanımlamalardan hareketle kamu politikalarının bir süreç olduğu görülmektedir. Yıldız ve Sobacı'ya göre, kamu politikası yapımı, birbirini izleyen aşamalardan oluşan döngüsel bir süreçtir (aktaran Nacak, 2022, s. 88).

Nacak'a göre, kamu politikasının yapım süreci şu şekilde sıralanmaktadır (Nacak, 2022, s. 88-100):

- Toplumsal bir problem veya konunun var olması,
- Toplumsal sorunun tanımlanması ve hedeflerin belirlenmesi,
- Toplumsal sorunun gündem oluşturması,
- Çözüm önerisi seçeneklerinin belirlenmesi,
- Toplumsal soruna yönelik politikaların belirlenerek karar alınması,
- Belirlenen kamu politikasının uygulanması,

- Uygulanan politikaların çözümlenmesi ve değerlendirilmesi.

### 2.2.3. Kamu Politikası Aktörleri

Rose'a göre, kamu politikası oluşturma sürecinde kamunun yararı yönünde hareket edilmesi seçimle gelen yetkilileri ve yöneticileri, görev ve sorumluluklar noktasında mühim yükümlülük altına sokmaktadır. Bu yetkililerin değer algıları aynı zamanda kamu politikasının istikametini belirlemekte, onaylanacak tasarıların meşruiyetinde bilhassa gerekli sayılmaktadır. Demir'e göre (aktaran İzci ve Atmaca, 2021), gelişmişlik düzeyi yüksek olan ülkeler baz alındığında, içten dışa tesiri ve değeri azalan dört benzer merkeze sahip çember örneği ile bu durum ifade edilmektedir. En içte yer alan çemberde merkezi karar mekanizmasını oluşturan aktörler olan devlet başkanları, müşavirleri, başbakan ve maliye bakanı yer almaktadır. Bu sayılanlar, önemli politika kararları alan ve kamu faaliyetlerinde öncelikleri belirleyenlerdir. İkinci çemberde çeşitli kesimlerin bürokrasileri bulunmaktadır. Bu bürokrasiler, bakanlıklarda bulunan kamu görevlileridir ve bakanlıkların ilgi alanlarına giren sektörel menfaatlerin yürütülmekte olan politikalara uyumlaştırılmasını sağlamaktadırlar. Üçüncü sıradaki çemberde büyük şirketler, uzmanlar ve meslek kuruluşları olarak bilinen özel sektörel temsilciler yer almaktadır. Sayılan çemberin en dışında ise parlamento ve yargı yer almaktadır. Keeley'e göre, kamu politikası aktörleri, devlet ve toplum ayrımlı olmak üzere ikili şekilde sınıflanmaktadır. Bakanlar kurulu, bürokratlar ve teknokratlar devlet; çıkar grupları, siyasi partiler, seçmenler ve çeşitli toplumsal sınıflar ise toplum merkezli aktörlerdir. Gündoğdu ve Boyalı, kamu politikası aktörlerini parlamento, yargı, hükûmet ve bürokrasiyi resmî; partiler, seçilmişler, sivil toplum kuruluşları ve baskı gruplarını gayri resmî ve uluslararası aktörler şeklinde üçlü tasnife tabi tutmaktadır.

Çeşitli sınıflamalara tabi tutulan kamu politikalarına etki eden aktörleri, etki gücü zaman zaman değişiklik gösterse de, parlamento, yargı kurumları, hükûmet, kamu bürokrasisi başta olmak üzere birincil grup; seçmenler, siyasi partiler, seçilmişler, sivil toplum kuruluşları ve baskı grupları olmak üzere ikincil grup; BM,

OECD, AB, IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası nitelikte olan üçüncül grup şeklinde sınıflandırmak da mümkündür (Sevük, 2019, s. 171-180).

Politikayı meydana getiren unsurların tanımlanmasında yapılan yenilikler ve kamu politikası aktörlerinin değişimi sonucunda siyasetçi ile bürokratlara ilaveten medya (Demir, 2020, s. 137-139), sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve özel sektör temsilcileri yeni aktörler olarak görünmeye başlamıştır. Yeni aktörler, yeni paradigma, açılım ve duyarlılıkları beraberinde getirmiş, kamu politikası bu durumdan oldukça etkilenmiştir. Geniş bir yelpazede sürece dahil olan aktörler, demokratikleşmeye kapı açmanın ötesine geçerek karar, uygulama ve denetim süreçlerinde de etkili olmaya başlamışlardır. Yeni aktörler ile birlikte, kamu politikası daha da etkin konuma evrilmiş; hız ve katılım gibi unsurlar; yönetim ve şeffaflık gibi kavramlar da sürece eklenmiştir. (Kutlu, 2021, s. 229-230).

Demirci'ye göre (aktaran Nacak, 2022) kaynakların kıt, ihtiyaçların ve toplumun taleplerinin fazla olması, toplumsal kesimlerin kamu politikalarını kendileri lehinde etkilemek amacıyla bu alandaki çekişme her geçen gün büyümektedir. Bunun sonucunda da kamu politikaları yapımında aktör kartelasının renk çeşitliliğinin arttığı görülmektedir.

Kamu politikasındaki rollerine göre, kamu politikası aktörlerini, resmî aktörler ve resmî olmayan aktörler olarak iki gruba ayırmak da mümkündür. Bu sınıflamaya göre:

- Resmî aktörler: Yasama, yürütme (Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri), bürokrasi, teknokrasi, yargı (anayasalar ve anayasa mahkemeleri, danıştay),
- Resmî olmayan aktörler: Siyasi partiler ve seçim sistemleri, medya, uluslararası kuruluşlar (uluslararası ve ulus-üstü örgütler), baskı ve çıkar grupları, iş dünyası, iş gücü (sendikalar), düşünce kuruluşları, vatandaşlar (Akman, 2020, s. 48-95).

Kamu politikası yapımında çeşitli aşamalarda yer alan aktörlerin sınıflandırılması farklı şekillerde oluşturulduğu dikkate alınmalıdır. Kamu politikası aktörlerinin bir kısmı, geçmişten günümüze politika sürecinde bulunmakta, bir kısmı da yeni ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple, politika yapım sürecindeki aktörler, klasik (geleneksel) aktörler ve yeni aktörler olarak tasnif edilmektedir. Bunlar şu şekilde sıralanmaktadır (Nacak, 2022, s. 101-142):

- Klasik (geleneksel) aktörler: Parlamento, hükûmet, bürokrasi, yargı, siyasi partiler.
- Yeni aktörler: Vatandaşlar, medya, baskı ve çıkar grupları, sivil toplum kuruluşları, kamuoyu, politika danışmanları, politika girişimcileri, düşünce kuruluşları, uluslararası aktörler.

Kamu politikası oluşturmada rolü bulunan aktörler, genel olarak resmî aktörler ve resmî olmayan aktörler şeklinde ikiye ayrılarak incelenmektedir. Aşağıda resmî aktörler ve resmî olmayan aktörler olarak genel bir ayırım temel alınmıştır.

### 2.2.3.1. Resmî Aktörler

**Yasama:** Kamu politikalarının işlevsel özelliklerini içeren yasaların parlamentodan geçerek yasalaşmasını içeren bir süreçtir. Ekonomik ve siyasal yapıları ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Bu farklılıklara rağmen ülkeler arasında kamu politikalarında benzer özellikler bulunmaktadır. Kamu politikaları oluşturma biçimi ve süreci çoğunlukla ülkelerin anayasalarında düzenlenmiştir (Akman, 2020, s. 49-51). Demokratik yapıları ülkelerde kamu politikalarının uygulanabilmesi çeşitli yasal dayanaklarının bulunması, bu yasaların da bir şekilde parlamentoda onaylanması gerekmektedir.

Demokrasinin vazgeçilmez güçlerinde olan parlamentolar, yasaların kadul edilmesinden değiştirilmesine, kaldırılmasına, toplumun çeşitli sınıflarının siyasal ortamda temsil edilmesinden hükûmetin denetimine, vatandaşların taleplerinin belirlenmesinden kamu kaynaklarının ihtiyaçlara göre kullanılmasına,

kamu politikalarının oluşturulmasına kadar birçok görevi yerine getirmektedir (Nacak, 2022, s. 103-105).

Siyasi partilerin çıkar ve baskı gruplarının etkisi, kimi zaman da baskısı altında bulunmaları nedeniyle yasamada alınan kamu politikası kararlarının halkın isteklerini yerine getiremedikleri görülmektedir (Sezik, 2020. s. 191).

**Yürütme:** Adı ister hükümet isterse de kabine olsun birçok ülkede yürütme organı, kamu politikalarının gerek oluşturulmasında gerekse de icra edilmesinde en önemli ve belirleyici aktördür. Seçimle işbaşına gelen yürütme organı, kamu politikalarına yön veren “hükümet programı” ile görev süresince icra edeceği kamu politikalarını belirlemiş olmaktadır (Akman, 2020, s. 51-53).

9 Temmuz 2018 tarihinde Türkiye’de meydana getirilen değişiklik ile yürütme sisteminde başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılmış, yürütmenin başı cumhurbaşkanı olmuş ve kabine yürütmedeki yerini almıştır. CHS ile birlikte kamu politikalarının belirleniminde Cumhurbaşkanı Kararnamesi önemli bir işlev görmektedir. Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde Cumhurbaşkanı Kararnamelerinin hazırlanmasında politika kurulları ve ofisler önemli görevler yerine getirmektedir (1 Sayılı CK, 2018).

**Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları:** CHS ile birlikte Cumhurbaşkanlığının kamu politikaları yapımında en önemli konuma gelmesi neticesinde politika kurulları ve ofisler kamu politikalarının belirlenimi, icrası ve değerlendirilmesinde en önemli aktör haline gelmiştir. Politika kurulları, bürokrasinin önüne geçerek Cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışmakta, bakanlıklar ile birlikte çalışabilmekte, politika yapımı sürecinde ilgili tüm tarafların sürece katılımını sağlayabilmektedir (Akman, 2020, s. 51-53).

1 Sayılı CK’nin 22. Maddesi, politika kurullarının görev ve yetkilerini içermektedir. Bu maddeye göre, politika kurullarının görev ve yetkilerinin genel anlamda politika önerileri geliştirmek olduğu açıkça görülmektedir.

**Cumhurbaşkanlığı Ofisleri:** 10 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CK'nin 525. Maddesiyle Cumhurbaşkanlığı Ofisleri kurulmuştur. Ofislerin görevleri genel olarak, kamu politikaları alanında analiz, raporlama, proje geliştirme, proje üretme, koordinasyon sağlama, politikaların uygulamalarını izlemektir.

**Bürokrasi:** Devletin kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevli memurları genel anlamda bürokrasi adı ile adlandırılmaktadır. Bürokrasi, kamu politikası oluşturmanın karar verme sürecinde doğrudan bulunmamakla birlikte bu kararların uygulanmasında önemli role sahiptir (Akman, 2020, s. 57-60). Bu yönüyle bürokrasi, kamu politikalarının başarıya ulaşmasında son derece kilit konumda yer almaktadır.

Bürokratlar, kamu politikasının hazırlanmasından sonuçlandırılmasına kadar birçok süreçte etkin olarak rol almaktadır. Bu sebeple, bürokratların politika hedef ve amaçlarını benimsemeleri, politika konusuyla ilgili gereken bilgi ve beceriye sahip olmaları, politikaların amacına ulaşmasında oldukça etkilidir (Sezik, 2020, s. 192).

Yönetim ve siyaset ayrımının temel alındığı yönetim anlayışında kararların alınması ve kamu politikalarının oluşturulması, hükûmetin yani siyasi iktidarın görevi olarak kabul edilmektedir. Bu düşünce, kamu politikaları yapım sürecinde hükûmetlerin bürokrasiye göre daha etkin konumda olmasını sağlamıştır. Bürokrasi, sahip olduğu teknik bilgi ve uzmanlığıyla, hükûmetlerin kamu politikaları sürecindeki üstünlüğünü azaltmaya çalışsa da bunda başarılı olamamıştır. Zira, Wilson ve birçok yazar tarafından ifade edildiği gibi siyaset-yönetim ayrımı, bu konuda hükûmetleri üstün konuma getirmiştir (Nacak, 2022, s. 107).

**Teknokrasi:** Teknokrasi, bürokrasiden farklı olarak daha çok bilim insanları ve uzmanlardan oluşan profesyonellik içeren bir sistemdir. Bu yönüyle teknokratlar, bürokratlara göre yürütme organı karşısında daha bağımsız ve

tarafsız olabilmektedirler. Teknotratlar, kamu politikaları yapım sürecinde kararların alınmasında da yer alabilmektedirler (Akman, 2020, s. 60-61).

**Yargı:** Yasalaşmış olan kamu politikaları, iptal edildiğinde yürürlüğe giremez ve böylelikle uygulanamaz. Bu sebepten yargının kamu politikası sürecinde önemli bir rolü bulunmaktadır. Türkiye’de kamu politikası alanında önemli yargı aktörleri olarak Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve İdare Mahkemeleri bulunmaktadır (Akman, 2020, s. 61-65).

Anayasalar, normlar hiyerarşisinde kanunlardan da üstün olup siyasi ve idari güçlerin kanuni dayanağını meydana getiren ve iktidarı hukukla sınırlandıran en üst yasalar bütünüdür. Bu sebeple, tüm kurum ve güçler, tüm iş ve işlemlerinde kaynağını anayasadan almayan hiçbir harekette bulunamazlar. Anayasaya karşıt kanun yapılamaz ve kamu politikası oluşturulamaz (Nacak, 2022, s. 111).

### 2.2.3.2. Resmî Olmayan Aktörler

Politika sürecinde kanuni güç ve yetkisi bulunmayan ancak bazı konularda önemli olan aktörler resmî olmayan aktörlerdir.

**Siyasi Partiler ve Seçim Sistemleri:** En önemli amacı iktidar olmak olan siyasi partilerin diğer bir önemli fonksiyonu da kamu politikaları belirleyebilmesidir. Toplumun taleplerinin uygulanabilmesi için belirli bir forma dönüştürülmeleri, diğer bir deyişle politika haline getirilmeleri gerekmektedir. İşte siyasi partiler, bunu gerçekleştirebilen yapılardır. Siyasi partilerin seçimlerde topluma açıkladıkları seçim beyannameleri, iktidara geldiklerinde yapacaklarını ifade etmektedir (Akman, 2020, s. 66-69).

Kamu politikası sürecinde hem hükûmetteki hem de muhalefetteki siyasi partiler doğrudan yer almaktadırlar. Hükûmetteki parti, kamu politikalarının belirlenmesinde başat roldeyken parlamento içinde veya dışındaki muhalefet partileri de iktidarı etki altında bırakmaya çalışmaktadır (Sezik, 2020, s. 193). Siyasi partiler, toplumsal sorunları hangi perspektif ve paradigmayla ifade

ederlerse soruna o yönüyle dikkat çekmekte ve çözüme yönelik politikalarını da buna uygun gerçekleştirmektedir (Nacak, 2022, s. 115).

**Medya:** Demokrasilerde medya, kamu yönetimi organları olarak ifade edilebilen yasama, yürütme ve yargıdan sonra gelen dördüncü güç olarak ifade edilmektedir. Medya, yönetilenlerle yönetenler arasında köprü vazifesi görmektedir. Bilgilendirme, denetim, eleştiri, kamu politikalarının oluşturulmasında etkileme ve yönlendirme, kamuoyu oluşturma gibi önemli görevleri bulunan medya, politika sürecinde önemli bir aktördür. Ayrıca hükümetler, uygulayacakları kamu politikalarının sekteye uğramaması için genellikle medya desteğine ihtiyaç duymuşlardır (Samadova, 2017, s. 62).

Medya, kamu politikaları ve yapım süreçleri hakkında topluma bilgi aktarırken toplumun gerçek istek ve ihtiyaçlarını dikkate almalıdır. Bunun aksi durumda, toplumun gerçek problemlerinin gündem olması oldukça zorlaşır (Sezik, 2020, s. 194).

Çağımızda özellikle teknolojinin de gelişmesiyle birlikte yazılı ve görsel medya çeşitliliği artmakta ve bunun sonucunda dünyanın çok uzak noktalarından bile haberdar olunabilmektedir. Böylece, dünyada kamu politikalarının yapımında ve politika kararlarının alınmasında meydanın gücü önemli oranda artmış hatta kimi durumlarda sürecin en önemli aktörü konumuna da gelmiştir (Nacak, 2022, s. 120).

Bir kamusal sorunun gündemde olabilmesi için ilkin medyanın bu soruna ilgi duyması gerekmektedir. Çünkü siyasal iktidar, medyanın gündemindeki konuları kendi gündeminde de tutma eğilimi göstermektedir. Buna ilaveten, medya da siyasi yetkiyi elinde bulunduranların gündemleriyle ilgilenmektedir. Çift yönlü hareket eden bu medyalaştırma düzeneği, kimi toplumsal sorunların medya tarafından ortaya çıkarıldığını göstermektedir (Demir, 2020, s. 138).

**Uluslararası Kuruluşlar:** Uluslararası kuruluşlar, birden fazla devletin yer aldığı ancak devlet özelliği bulunmayan, tüm dünyada faal olan, ticari olmayan kuruluşlardır. Küreselleşmenin beraberinde getirdiği devlet üstü örgütler,

devletlerin kamu politikası belirlemelerine de müdahale edebilmektedir. IMF, WB, WTO, BM gibi uluslararası örgütlenmeler, devletlerin yönetim yapılarında ve politikalarını belirlemede önemli bir aktör durumuna gelmişlerdir (Akman, 2020, s. 73-77).

Teknolojide yaşanan hızlı değişimler ve küreselleşme, ulusların birbirlerine çok daha yakınlaşmalarını ve birbirlerinden etkilenmelerini sağlamaktadır. Kimi politikalar, aynı anda birkaç ülkede ortaya çıkabilmekte, diğer ülkeler de bu politikaları kendi ülkelerinde hızlıca icra edebilmektedir (Nacak, 2022, s. 140).

**Baskı ve Çıkar Grupları:** Çeşitli konularda hükûmeti etkileyerek taleplerini gerçekleştirmek amacıyla örgütlenmiş topluluklara baskı grupları denmektedir. Baskı gruplarının hükûmeti etkileme yönündeki faaliyetlerine lobcilik denmektedir. Çıkar grupları ise belli menfaatleri elde etmek amacıyla oluşmuş gruplardır. Çıkar grupları örgütlü değildirler. Bu yönüyle baskı gruplarından ayrılmaktadırlar. Türkiye’de baskı grupları yasama üzerinde de etkili olmaktadır. Milletvekilleri, kendi seçim bölgelerindeki grupların taleplerini dikkate almak zorundadırlar (Akman, 2020, s. 77-81).

Baskı ve çıkar grupları, etkileme, siyasi tehdit, maddi çıkar sağlama, iktidarın çalışmalarına engel olma, kitle eylemleri gerçekleştirme, ikna gibi yöntemlerle ve kimi zaman da siyasi partilerle gizli veya açık ilişki kurarak politik kararlar alınmasına ve kamu politikaları sürecine etki etmeye çalışmaktadırlar (Nacak, 2022, s. 122).

**İş Dünyası:** Yapısal sermaye gücü olarak da adlandırılan iş dünyası, kendi menfaatleri yönünde kamu politikalarının oluşumunda gerçekleştirdiği çeşitli faaliyetlerle etkili bir güce sahiptir. İş dünyası, devletler ve uluslararası teşkilatlarca toplumdaki en etkin ve hareketli sektör olarak görülmektedir. Politika önerileri ile iş insanlarının siyasetçi ve bürokratlar üzerindeki etkileri artmaktadır (Keskin, 2019, s. 2; Akman, 2020, s. 81-83).

**İş Gücü (Sendikalar):** Sendikalar, kamu politikalarının uygulama safhasında kendi menfaatleri doğrultusunda kararlar alınması için mücadele etmektedirler (Akman, 2020, s. 83-87).

**Düşünce Kuruluşları:** Araştırma yapmak amacıyla oluşturulan, kâr amacı olmayan, akademiyle yürütme organı arasında aracı konumda olan yapılanmalardır. Düşünce kuruluşlarının işlevi, kamu politikalarının oluşturulma sürecinde, hakim oldukları konularda hükûmeti bilgilendirme faaliyeti şeklindedir (Akman, 2020, s. 87-92).

Düşünce kuruluşlarının yaygınlık kazanmasında ve kamu politikaları sürecinde bir aktör olarak yer almalarında, Yeni Sağ politikaları ve yönetim sahasında gerçekleşen paradigma değişimlerinin önemli etkisi olmuştur (Nacak, 2022, s. 138).

**Vatandaşlar:** Kamu politikaları yapım sürecinin daha çok kamu görevlileri eliyle yürütüldüğü düşünülse de, vatandaşlar da çeşitli ülkelerde görülen halk oylamalarıyla süreçte aktif rol oynamaktadır (Akman, 2020, s. 92-95). Bireylerin kamu politikası sürecine ve kararlarına katılımları seçmen olarak da mümkündür (Sezik, 2020, s. 194).

Devletin ve kamu yönetiminin varlık sebebi olan vatandaşların kamu politikalarında yer almalarının sağlanması ve politikaların halka dayandırılması iktidarın yerine getirmede dikkate alması gereken bir durumdur. Vatandaşların kamu politikaları sürecine dahil olmaları ile politika önceliklerinin doğru tespit edilmesi daha nitelikli politikaların ortaya çıkması şartları hazırlanacaktır (Nacak, 2022, s. 117-118).

### 3. BÖLÜM

## CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİ

### 3.1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİ'NİN TARİHİ ARKA PLANI

Parlamento kavramıyla 1877'de tanışan Türkiye'de, 1921 Anayasası'nın 1923'te değiştirilen 10. Maddesinde, yürütmenin başının yeni rejimin gereği olarak Cumhurbaşkanı'nın Meclis tarafından belli bir süre için seçileceği, 12. Maddesinde Başbakanın Cumhurbaşkanı'nca Meclis üyeleri arasından, bakanların ise başbakan tarafından yine Meclis üyeleri arasından seçilip Cumhurbaşkanı tarafından onanacağı hükümlerine değinilmiştir. Tek partili dönem olarak adlandırılan 1923 – 1946 yıllarında ve daha sonra çok partili siyasi hayatın ilk örneğinin yaşandığı 1960'a kadarki süreçte Türkiye'de politik istikrarsızlık görülmemesi bir hükümet sistemi sorunu tartışmasını gündeme getirmemiştir. Politik istikrarsızlıkların görülmeye başlandığı 1960'tan sonraki dönemde yürütmenin yasama ve yargı karşısında daha etkisiz bir konuma getirildiği 1961 Anayasası ve 12 Mart 1971'de yaşanan askeri muhtıra, 1980 askeri darbesinden sonra oluşan siyasi ortamda istikrar temelinde, ağırlığı hükümet sistemi olmak üzere seçim sistemleri konusunda tartışmaların yoğunlaşmaya başladığı görülmektedir (Özdemir, 2019, s. 205).

Türkiye'nin var oluş savaşı vermesine sebep olan ve neticeğinde yüzyıl kadar önce imzalanan Mondros Mütarekesi ile bağımsızlık kazanmanın yanında egemenliğin kaynağı ve egemenlik anlayışı da değişikliğe uğramıştır. Demokrasi kültürünün yerleşmesi, Atatürk döneminde adımlar atılsa da, gerçekleşmemiş, İnönü döneminde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Çok partili siyasi hayata geçilmiş olsa da demokratik hayat kalıcı olamamış, başta 27 Mayıs 1960 darbesi gibi iç ve dış kaynaktan beslenen kesintiler, bazı kesimlerin umudu bazılarının ise korkusu olarak Türk demokrasi tarihinde ağır bir şekilde sürmüştür (Dinç ve Yılmaz, 2022, s. 186).

Türkiye’de siyasi sistem tartışmaları hep var olmuş, siyasi sistem değişikliği ile yeni bir hükûmet modelinin getirilmesi 1960’lı yıllardan başlayarak parlamenter hükûmet sistemine yönelik vesayetçiliği sona erdirmek, siyasal atmosferin demokratikliğini hızlandırmak, yönetimde halk desteğini arttırmak, istikrar ve etkin bir yönetim gerekçeleriyle sağ siyasetin üzerinde durduğu bir husus olmuştur (Akkaya, 2019, s. 311).

6 Nisan 1980’de yedi yıllık görevinin son günü olan Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk’ten sonraki yeni cumhurbaşkanının seçimi için TBMM’de 6 Nisan’dan on beş gün öncesinde seçim süreci geç ve sorunlu bir şekilde başlamış ancak netice elde edilememiştir. Cumhuriyet Senatosu boşalan Cumhurbaşkanlığı makamına vekalet etmeye başlamıştır. Yücel’in belirttiği üzere, o dönem yürürlükte olan 1961 Anayasası, cumhurbaşkanı seçimiyle ilgili seçim turu konusunda bir kısıtlama getirmediğinden Meclis’in birleşik toplantılarında seçim turları gerçekleşirken Genelkurmay Başkanı Kenan Evren Brüksel’de yapılan NATO toplantısı dönüşü, cumhurbaşkanlığı seçimi zamanının uzadığını ve bunun için sağ ve sol görüşlü siyasi partilerin birlikte çözüm bulmaları gerektiğini beyan etmiştir. Toplumun başka kesimlerince de ifade edilen bu istek, aynı zamanda ordunun en üst düzey yetkilisinden gelmiş ancak netice çıkmamıştır. Adalet Partisi, cumhurbaşkanının halkın oyuyla seçilmesi için Anayasa teklifinde bulunmasına rağmen Meclis’te kabul edilmemiştir. 12 Eylül 1980 Askeri Darbesine dek geçen altı aylık sürede Meclis, Cumhurbaşkanı seçimini sonuçlandıramamış, bu süre zarfında Cumhurbaşkanlığı vekaletle yönetilmiş, darbe öncesi ve sonrasında bu durum Kenan Evren başta olmak üzere, darbeciler tarafından yönetime el koymanın temel gerektirici sebebi olarak lanse edilmiştir. (Eken ve Doğan, 2021, s. 2-3).

Akıncı’nın (2019) görüşüne göre, politikacılara olumsuz bakan askeri yönetim, darbe sonrası ülke yönetiminde politikacıların yer almasını engellemek istemiş, hatta cumhurbaşkanı seçilecek kişinin siyasete hiç girmemiş olması özellikle vurgulanmış, bunu da Anayasada kayıt altına almışlardır. Askeri ve sivil bürokrasi vesayeti güçlendirecek vazife ve yetkilerle donatılan cumhurbaşkanı, siyasetin üstünde konumlandırılmaya çalışılmıştır.

1982 Anayasası, darbe öncesi cumhurbaşkanı seçilememesi üzerine, cumhurbaşkanlığı seçimi sürecine yoğunlaşmıştır. Bu konuda ayrıntılı maddeler getirilmiş; seçim sürecinin tamamlanması otuz günle sınırlanmış; oylamanın ilk iki turunda üye sayısının üçte iki çoğunluğunu, bu durum sağlanamazsa üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunu, bu da gerçekleşmezse üçüncü oylamada en çok oyu alan iki aday ile dördüncü oylamanın yapılmasını ve bu oylamada TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunu alan adayın cumhurbaşkanı seçilmesini; dördüncü turda da cumhurbaşkanı seçilemezse TBMM seçimlerinin yeniden yapılmasını hüküm altına almıştır (T.C. Anayasası, 1982). Böylelikle, 1982 Anayasası, cumhurbaşkanlığı seçimi konusunda 1980'de yaşanan çöküntüye reaksiyon göstermiş, TBMM'yi cumhurbaşkanını seçmeye mecbur bırakmıştır. Bu doğrultuda yapılan düzenlemelerden biri de, darbe öncesi yaşanan Cumhurbaşkanlığı makamının vekâleten idare edilmesinin sorun teşkil ettiği fikrinden hareketle, yenisi seçilinceye kadar mevcut cumhurbaşkanının görevine devam etmesi hükmünün getirilmesidir.

Gerek cumhurbaşkanı seçimi, süreci ve lüzumu halinde TBMM seçimlerinin yenilenmesi gerek cumhurbaşkanının vazifesine devamı hususundaki anayasal kodifikasyonlar, cumhurbaşkanının seçimini kolaylaştıran ve bu hususta ülkenin bir daha sorun yaşamamasını sağlamaya yönelik çabalar olarak yorumlanabilmektedir.

Osmanlı Devleti döneminin demokratik sistemin başlangıcı olarak II. Abdülhamid devrinde 1876 Kanun-ı Esasi'si, Türk demokrasinin miladı olmuştur. Ayan Meclisi ve halk tarafından seçilen Mebusan Meclisi, bu dönemin demokratik temsilini oluşturmakta; her ne kadar hükûmetin padişaha karşı mesuliyeti bulunsa da, parlamenter hükûmet sisteminin ilk temsilcileri olarak mebusan üyeleri kabul edilmektedir. Başlangıçta meclis hükûmetiyle hareket eden Türkiye Cumhuriyeti Devleti, daha sonrasında parlamenter modele geçiş yapmıştır. Bu dönemde, İstiklal Savaşı yürütülmekte ve 1921 Anayasası yürürlükteydi. 1921 Anayasası, iktidar erkini babadan oğula geçmekten çıkarmış, yürütmenin padişaha karşı mesuliyetine son vermiş ve hakimiyeti millete devretmiştir. İstiklal Mücadelesi akabinde, 1923'te yeni devletin rejiminin cumhuriyet olduğu benimsenerek Türk

demokrasinin gelişimi ivme kazanmıştır. 23 Nisan 1920 yılından itibaren Türkiye Devleti meclis hükûmeti sistemini kullanmış, 29 Ekim 1923 yılında cumhuriyetin devletin rejimi olarak ilanıyla birlikte demokratik parlamenter modeline geçilmiştir. Bakanlar kurulunun bu sistem içerisinde güçlendirilmesi 1961 ve 1971 revizyonları ile gerçekleşmiş, yürütme erkinin gücünün ve cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılması 1982 Anayasası ile sağlanmıştır. Böylece Cumhuriyetin ilk döneminde kurulan kuvvetler arasındaki denge, yürütme lehine bozulmuştur. Özellikle 1982 Anayasası ile birlikte, siyasi iktidarın güçlü kılınması demokratik katılım ve temsiliyetine nazaran daha fazla tercih edilmiştir (Akkaya, 2019, s. 313).

Özbudun'a göre (aktaran Eken ve Doğan, 2021), denge ve fren mekanizması, cumhurbaşkanının yürütmede üst bir mevkide konumlandırılmış ve halkın seçimiyle işbaşına gelen politikacılar arasında oluşturulmuştur. Yine Özbudun'un belirtmesine göre, parlamenter hükûmet sisteminin tabiatına uymayan bir tarzda, yürütme organı içerisinde tarafsız cumhurbaşkanı, partili ve taraflı başbakana karşı güçlendirilmiştir. Cumhurbaşkanının vazife ve yetkilerini güçlü kılan 1982 Anayasası ile politikaya, politikacılara ve siyasi partilere karşı itimatsızlığın sonucu bir çeşit denetim sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır.

Yüzyıla yakın bir süredir parlamenter sisteme sahip olan Türkiye'de hükûmet sistemi değişikliği talepleri, soğuk savaş sonrasında, 2000'li yıllardan itibaren bazı kesim siyasi partilerin seçim söyleminden öteye geçmeyen bir ortamda yerini almıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 3 Kasım 2002 seçimleri neticesinde işbaşına gelişiyle birlikte kurulan hükûmetlerin sıcak tuttuğu CHS tartışmaları, 2007 yılı Anayasa değişikliğinde kabul edilen cumhurbaşkanını halkın seçmesi ile hız kazanmış, bu durum parlamenter sistemdekine göre cumhurbaşkanını daha güçlü kılmıştır. CHS, devlete ve politikaya, parlamenter sistemdeki istikrarsızlık ve yetersiz koalisyonlara son vermek için istikrar; kamuda yer alan karar sistemlerindeki yavaş işlemenin yerine hızlı bir sistemi kurmak için etkinlik gerekçeleriyle Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) ve onu destekleyen Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)'nce kamuoyuna sunulmuştur. Öte taraftan, 2014'te halkın seçimiyle işbaşına, meşruluk sorunu olmadan gelen

cumhurbaşkanının parlamenter sistemdeki sembolik yetkilerden çok daha fazla ve yine meşruiyeti seviyesinde güçlü yetkileri bulunması mecburiyeti belirtilmiştir. 2007 referandumu ile kabul edilen cumhurbaşkanını halkın seçmesinin mümkün olması, bu yöndeki birincil değişikliktir. Böylelikle cumhurbaşkanının statüsü, parlamenter sisteme göre daha da yükselmiştir. CHS'nin bir nevi tasdiki ise 16 Nisan 2017 referandumu ile gerçekleşmiş, daha sonrasında da yeni sistemin tüm düzenlemelerinin yapımı başlamıştır (Gezici ve Kutlu, 2019, s. 118-128).

Akkaya'ya (2019) göre, bir ülkenin sosyo-ekonomik yapısı, tarihi ve demokratik birikimi, o ülkenin siyasi sisteminin teşekkülünde kurucu iradede daha etkilidir. Siyasi sistemler çevresindeki tartışmaların daha çok parlamenter modellerdeki siyasi istikrarsızlıkların temelinde yer alan ömrü kısa koalisyonlar ve bunun sonucunda meydana gelen toplumsal, iktisadi sorunlardan kaynaklandığı belirtilebilir. Büyük bir çoğunluk desteği bulunmaması ile birlikte zayıf hükûmetlerin işbaşında olduğu devlet düzenlerinde demokrasi yara alır, halkın desteği çekilir. Bunun sonucunda da ortaya çıkan boşluk, bürokrasinin vesayetiyle doldurulur. Ayrıca demokrasinin gereği olan siyasi partilerin zaafiyete düşmesiyle ussallık dışı uygulamalar görülür, siyasette menfaat gruplarının tahakkümü artar. Sistem tartışmaları Türk demokratik hayatının sebebi değil, sonucudur. Türk demokrasisinin geçmişinin uzun yıllara dayanmaması, parti içi demokrasinin gelişmemiş olması, siyasi partilerin sert lider otoriterliği, ilkeli ve bağımsız olması gereken medyanın tekelleşmesi, basın ve ifade hürriyeti konusunda yaşanmış baskılar, zayıf sivil toplum örgütlülüğü devletin siyasi düzeninin ve de hükûmet modelinin sorgulanmasına sebep olmuştur.

Akkoyun'a (2018) göre, anayasada köklü bir değişim çerçevesinde siyasal sistem değişikliği tartışmaları 1980'li yıllardan beri ara ara Türkiye'de gündem olmuştur. Güler (aktaran Şahin ve Erdoğan, 2021), Türkiye'de hükûmet sisteminin değişikliği isteklerinin temelinde koalisyonların sebep olduğu siyasi ve hükûmet iktidarsızlıkları ile parlamenter hükûmet sisteminin yol açtığı diğer sorunlardan uzaklaşmak yer aldığını ifade etmektedir. Bu sebeplere ilaveyle Gülener ve Miş; Savaş ve Erdoğan'a göre (aktaran Şahin ve Erdoğan, 2021), bürokratik vesayeti yok etmek, cumhurbaşkanının halkın iradesiyle seçimini

üstün kılmak, ekonominin istikrarını sağlamak, yürütme erkinde iki başlılık sorununu ortadan kaldırarak meşruluk bunalımlarını önlemek, politik kararlarda hızlı ve işleyen bir devlet yönetimini gerçekleştirmek için yeni bir hükümet sisteminin gerekli sayıldığı hususu politikacılar ve akademik çevrelerce sık bir biçimde ifade edilmiştir.

Seçim sistemlerinde sıkça yapılan değişiklikler kalıcı siyasi istikrarı sağlamaktan uzak kalmış, bunun üzerine Turgut Özal ve Süleyman Demirel başta olmak üzere siyasi aktörler başkanlık modelini esas alan gündemler belirlemeye çalışmışlardır. Ancak yeteri kadar güçlü olmayan politik iktidarlar sebebiyle netice elde edememişlerdir. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 2002'de işbaşına gelmesiyle ve özellikle 2011 seçimlerinden sonra başkanlık modeline olan ihtiyaç daha güçlü bir şekilde gündemdeki yerini almıştır (Akkaya, 2019, s. 314).

Uluşahin'e göre (aktaran Akkoyun, 2018), Türk demokrasi tarihinde önemli etkileri görülen ve parlamenter sistemin sorunlarını yok etmeyi hedefleyen devlet adamlarından Adnan Menderes, Süleyman Demirel, Turgut Özal, Necmettin Erbakan, Alparslan Türkeş, Muhsin Yazıcıoğlu ve Hasan Celal Güzel'in sistem değişikliğiyle ilgili görüşleri, başkanı doğrudan halkın seçmesi, yasamanın güvenoyuna muhtaç olmaması ve yürütmenin tek kişinin sorumluluğunda bulunması olmak üzere üç maddede toplanmaktadır.

Türkiye'de, parti programında başkanlık sistemine değinen ilk siyasi parti Necmettin Erbakan önderliğinde 1970'te kurulmuş olan Millî Nizam Partisi olmakla beraber bu sisteme dair ilk tartışmalarsa Tercüman gazetesi tarafından 1980'de tanzim edilen Anayasa Semineri ile Yeni Forum dergisinin açıkladığı Anayasa Projesi adlı çalışmalardadır. Parlamenterizme karşı başkanlık hükümet sistemini bir seçenek olarak sunan ilk siyasi liderlerse Turgut Özal ve Süleyman Demirel'dir (Şahin ve Erdoğan, 2021, s. 49-50).

Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından 27 Nisan 2007'de yayınlanan ve siyasi tarihimize e-muhtıra adıyla kaydedilen, cumhurbaşkanının eşinin başörtüsü üzerinden yürütülen sivil siyasete yönelik gözdağı, cumhurbaşkanlığı seçiminde

yeni bir bunalımın yaşanmasına sebep olmuştur. Buna ilaveten, Cumhuriyet Halk Partisi'nin Anayasa Mahkemesi'ne cumhurbaşkanı seçiminin iptal edilmesi yönündeki başvurusuyla 367 krizi olarak adlandırılan sorun ortaya çıkmış ve TBMM cumhurbaşkanı seçimini gerçekleştirememiştir. Bu bunalımın bir daha tekerrür etmemesi amacıyla 2007 halk oylaması gerçekleştirilerek cumhurbaşkanının halkın seçimiyle ve beş yıl süreyle işbaşına gelebilmesinin önü açılmıştır. 2007 halk oylamasıyla birlikte bir nevi yarı başkanlık sistemine geçilse de, cumhurbaşkanının politik düzenin asıl ögesi olamaması yönüyle gerçekleştirilen hamle yetersiz kalmıştır. Bununla birlikte halkın seçimiyle işbaşına gelen cumhurbaşkanının yetkilerini aştığı, hukukun üstünlüğü ilkesinin zarar gördüğü yönünde yetki ve sorumluluk paradoksuna düşülmesi, siyasal düzen bunalımı şeklinde idrak edilmiştir (Özçelik, 2012, s. 42-69).

Neredeyse yarım yüzyıla yakın süregelen hükûmet sistemi tartışmaları, 15 Temmuz 2016'daki FETÖ darbe girişiminin hemen akabinde varılan siyasi konsensüsün eseri olarak aynı yılın sonunda Ak Parti ve MHP teklifiyle CHS TBMM gündemine girmiş, çoğunluk oyuyla kabul görülerek referanduma sunulmuştur. 16 Nisan 2017'deki halk oylamasıyla halkın % 51'i yeni sistemi kabul etmiştir. Bu kabul ile geçiş süreci 2018'deki cumhurbaşkanlığı seçimleri neticesinde CHS fiilen tamamlanmıştır.

Sistem değişikliğiyle birlikte yürütme yetki ve vazifesi hükûmetin ve devletin başı olan Cumhurbaşkanına verilmiş, Başbakanlık kaldırılmış; doğrudan Cumhurbaşkanınca atanan Bakanlar ve yeni bir makam olarak Cumhurbaşkanı Yardımcısı teşekkül edilmiştir. Veto yetkisi bulunmamakla birlikte, bütçe kanunu teklifini Strateji ve Bütçe Başkanlığı vasıtasıyla Cumhurbaşkanı verebilir kılınmıştır. Parlamenter sistemin gensoru, sözlü soru, güvenoyu denetim yolları ile kanun hükmünde kararname, kanun tasarısı kaldırılarak CK çıkarma hakkı verilmiş; yasama ve yürütmenin birbirlerini feshedebilme hakkı getirilmiştir. Yüz bin imza toplayarak yurttaşların cumhurbaşkanı adayı gösterebilmeleri sağlanmıştır. Cumhurbaşkanının veto yetkisinin niteliği artırılmış; milletvekili seçilme yaşı 25'ten 18'e indirilmiş, milletvekili sayısı ise 550'den 600'e yükseltilmiştir. TBMM seçimlerinin cumhurbaşkanlığı seçimiyle aynı anda ve beş

yılda bir yapılması kuralı getirilmiştir. Politika öneri ve stratejileri için Cumhurbaşkanına bağlı Politika Kurulları ile yine Cumhurbaşkanına bağlı Ofisler teşekkül ettirilmiştir (1 Sayılı CK, 2018).

İletişim Başkanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı adıyla yeni başkanlıklar tesis edilmiş; Savunma Sanayi, Millî İstihbarat, Diyanet İşleri, Millî Saraylar İdaresi Başkanlıkları ile Devlet Denetleme, Millî Güvenlik Kurulları ve Türkiye Varlık Fonu Cumhurbaşkanına bağlanmıştır. Gülenler ve Miş'e (2017) göre, böylelikle yeni sistemin yürütme organında cumhurbaşkanı danışmanları, sözcüsü, yardımcılığı, özel kalem müdürlükleri, İdari İşler Başkanlığı, Ofisler, Bağlı Kuruluşlar ve Politika Kurulları olarak var olan kurumların ABD'deki başkanlık sisteminden örneklendiği ve Türkiye'de yeni hükûmet sisteminin yürütmede köklü bir değişimi beraberinde getirdiği belirtilebilir.

Başkanlık ve parlamenter sistemleri karşılaştırdığı çalışmasında John M. Carey (aktaran Özdemir, 2019), yürütmenin başının halkın seçimiyle işbaşına geldiği, yasama ve yürütme erklerinin birbirlerinin güvenine muhtaç olmadığıyla birlikte görev sürelerinin sabitlenmiş olduğu, yürütmenin başkan tarafından idare edildiği, başkanın çeşitli yasa yapma yetkilerine sahip olduğu unsurların başkanlık hükûmet sisteminin temel unsurları olduğunu belirtmektedir. Carey'in (aktaran Özdemir, 2019) yürütme ve yasamanın görev sürelerinin sabit olması ölçütü ile ABD'deki sistemin özellikleri göz önüne alındığında, CHS'nin başkanlık sistemi olmadığı ifade edilebilmektedir.

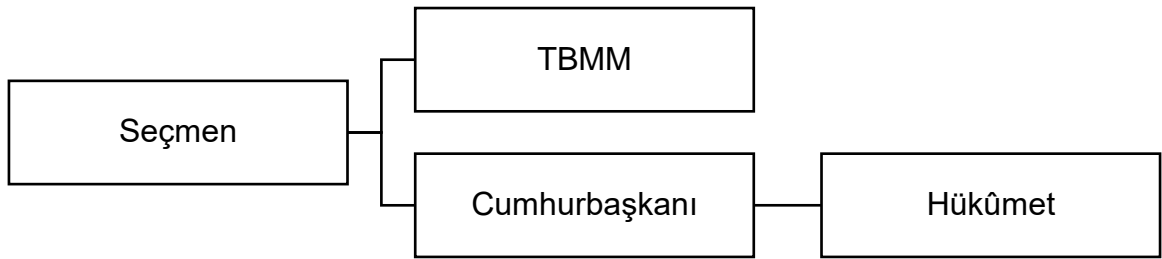
### **3.2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİ'NDE YÜRÛTME**

Yürütmenin ifasında 1921 ve 1924 Anayasalarından değişik olarak Türkiye'de parlamenter hükûmet sisteminin klasik anlamda uygulanmaya başlandığı 1961 Anayasası'yla birlikte başkaca bir yürütme etkeni olarak Cumhurbaşkanı makamı da addedilmiştir (Dinç ve Yılmaz, 2022, s. 171).

1982 Anayasası'nda yürütme yetki ve görevi Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kuruluna verilmişken 2017'de yapılan değişiklik ile bu yetki ve görev

Cumhurbaşkanında birleştirilmiş; halkın seçtiği cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlar hükûmeti teşkil ederek TBMM’de bir hükûmet ve bakanlar kurulu kurulması kaldırılmıştır.

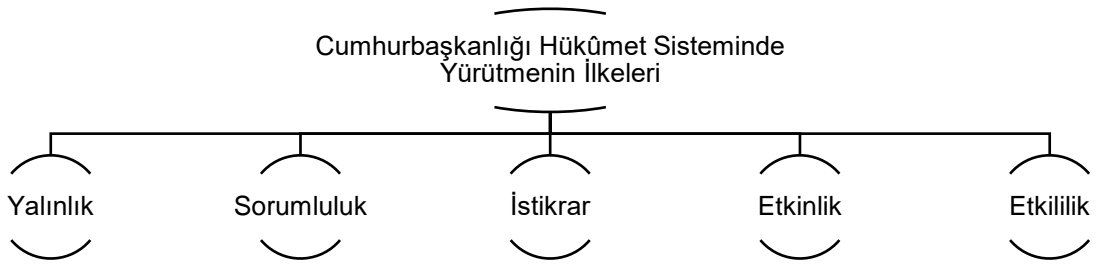
Yürütme erkine genel anlamda bakıldığı vakit, parlamenter hükûmet sistemlerinin diğer sistemlerden daha sembolik olarak tarif edilebilecek, icracı yönü bulunmayan yetkilere sahip bir cumhurbaşkanı profili çizdiği görülmektedir. Bu durum, Türkiye’de farklı bir seyir izleyerek cumhurbaşkanının görev ve yetkileri güçlendirilmiş, yürütme erki başbakan ile cumhurbaşkanı arasında paylaştırılmıştır. 16 Nisan 2017 halk oylamasıyla birlikte CHS hukuken başlamış, yeni sistemin oluşumu için düzenlemeleri belirlemek üzere Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan başkanlığında beş komisyon oluşturulmuş ve bu komisyonlara rehberlik eden politika belirleme noktasında siyasetin, icracı konumda da bürokrasinin olacağı görüşleri ortaya koyulmuştur. Böylelikle bürokratik vesayetin önüne geçilmiştir. Aynı zamanda politika belirleyen Cumhurbaşkanlığı makamının beş yılda bir yapılacak seçimlerle siyasi hesabı halka vermesiyle demokrasi işlerlik kazanmıştır. Bu yeni yapılanma, Şekil 3’te şu şekilde gösterilmiştir:



Şekil 3. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Yürütmenin Oluşumu (Şahin ve Erdoğan, 2021, s. 53-54).

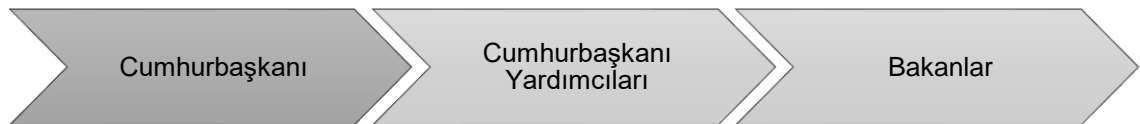
17 Nisan 2017 referandumu sonucunda kabulüyle yönetimde yalınlık, sorumluluk, istikrar, etkinlik ve etkililik, CHS’nin yürütmede getirmek istediği ilkeler olarak belirtilebilir. **Yalınlık** ilkesi, bürokrasinin azaltılmasıdır. **Sorumluluk** ilkesi, kamusal sorumluluğa sahip olanların kamu kaynaklarının ve yetkilerinin kullanımı sırasındaki sorumluluklarının netleştirilmesidir. **İstikrar** ilkesi,

yürütmenin doğrudan halk tarafından seçilmesi, aynı zamanda parlamentoda güçlü bir desteğinin bulunmasını da zorunlu kılması neticesinde siyasi ve yönetim anlamında stabilizasyonudur. **Etkinlik** ilkesi, kamusal eylem ve işlemlerinden dolayı sorumluluğu bulunan bürokratik sistem ile beraber yönetim süreçlerinin sade ve anlaşılabilir olmasıdır. **Etkililik** ilkesi ise, yönetimin hedeflediği kamu politikası amaçlarına ulaşma odaklı hareket tarzıdır. Bu ilkeler, Şekil 4'te şöyle gösterilmiştir:



Şekil 4. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Yürütmenin İlkeleri (Kutlu, 2021, s. 232-235).

9 Temmuz 2018'de CHS'nin yürütme yapısı fiilen göreve başlamıştır. Böylelikle, seçilmiş cumhurbaşkanı, kamu politikalarını belirleyen ve bunları yürütme teşkilatı vasıtasıyla icra eden konumda yerini almıştır. Yeni sistemde hükûmet, Cumhurbaşkanı tarafından atanan Bakanlardan teşkil edilmekte, kanun hükmünde kararname ve Bakanların kanun tasarısı yetkileri ortadan kaldırılmış, böylece kuvvetler ayrılığı ilkesi güçlü kılınmıştır.



Şekil 5. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Yürütmenin Yapısı (Ateş ve Ünal, 2021, s. 148-149).

Tek başlı bir yürütme prensibini temel alan CHS, yürütme erkinin ana merkezini baştan ayağa değiştirmiştir. CHS'de, yürütmenin konumlanışında

gerçekleşen değişim, tüm kurumları ve kuralları biçimlendirmede etkisini göstermiştir. Yürütme organı monist (tekçi) bir anlayışla tasarlanmış ve bu yapı Cumhurbaşkanlığı makamında toplanmıştır. Parlamenter hükûmet sisteminde ise düalist (ikici) bir yapı bulunmaktadır. CHS'nin yürütme yapısı Şekil 5'te gösterilmiştir.

### **3.2.1. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, İdari İşler Başkanlığı, Bağlı Kuruluşlar**

Başkanlık hükûmet sistemlerinde görüldüğü üzere, CHS'de de cumhurbaşkanının devleti temsil etmek ve yürütmenin başı olmak üzere iki asli görevi bulunmaktadır. Parlamenter hükûmet sisteminde bu görevler, cumhurbaşkanı ve bakanlar kuruluna pay edilmiştir. Bu sebeple, CHS'de cumhurbaşkanı, devleti temsil göreviyle "temsili rol" ve yürütmenin başı olması dolayısıyla da "siyasi rol"ü bünyesinde toplayarak bu ikisi arasında dengeyi kuran liderlikle görevini yapmakta ve yetkilerini kullanmaktadır (Alkan, 2021, s. 38).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 8, 101, 103, 104, 105 ve 106. Maddelerinde Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri açıklanmıştır. Anayasa 8. Maddede yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı'nca, anayasa ve kanunlara uygun şekilde kullanılmakta olduğu belirtilmektedir. Cumhurbaşkanı'na verilen yetkiler de Cumhurbaşkanı'nın sorumlulukları olmaktadır (T.C. Anayasası, 1982).

Cumhurbaşkanının kırk yaşını doldurmuş Türk vatandaşları arasından beş yıl süre için halk tarafından seçileceği hükmü, Anayasa'nın 101. Maddesinde yer almaktadır. Bir kişinin en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebileceğinin net bir süre sınırı ile belirtilmesi, yürütmenin tek elde toplanmasını önlemekte ve demokrasi yönünden mühim bir belirti olarak kabul edilmektedir (Şahin ve Erdoğan, 2021, s. 56).

Cumhurbaşkanlığına adaylıkta, vatandaşların yüz bin imza toplayarak cumhurbaşkanı adayı gösterebilmesi, doğrudan demokrasinin bir pratiği olarak

bilinen “geri çağırma” sisteminin değişik bir yorumunu içermekte (Şahin ve Erdoğan, 2021, s. 56) ve bu uygulama halkın belirlenmiş koşullarda karar verme yetisine başvurulduğunu göstermektedir. Yine, parlamentoda grubu bulunan ya da parlamento dışındaki partilerin ittifak kurmak suretiyle aday gösterebilmeleri de söz konusu olabilmektedir (T.C. Anayasası, 1982).

Cumhurbaşkanlığı seçimi iki türlü olup ilk turda geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, cumhurbaşkanı seçilmektedir. Şayet ilk turda adaylar salt çoğunluğu elde edemezlerse, ilk tur seçimini izleyen ikinci pazar günü, ilk turda en çok oyu alan iki aday seçime girmekte ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, cumhurbaşkanı seçilmektedir (T.C. Anayasası, 1982).

Anayasa'nın 106. Maddesine göre, Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, kırk beş gün içinde Cumhurbaşkanlığı seçimi yapılmaktadır. Parlamento genel seçimine bir yıl veya daha az bir süre kaldığı durumlarda TBMM seçimleri de Cumhurbaşkanlığı seçimiyle birlikte yenilenmektedir.

Cumhurbaşkanına bir suç işlediği iddiasıyla TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun vereceği önerge ile soruşturma açılabilir. Soruşturma sonucunda, TBMM üye sayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divan'a sevki gerçekleştirilmektedir. Yüce Divan'a sevk edilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamamakta, seçilmesini engelleyen bir suçtan mahkumiyeti halinde ise görev süresi sonlanmaktadır (T.C. Anayasası, 1982).

Gülener ve Biricikoğlu'na göre (aktaran Şahin ve Erdoğan, 2021), CHS'yle birlikte cumhurbaşkanı, sorumlu hale gelmektedir. Böylelikle cumhurbaşkanının seçimler ile ilgili tüm konularda vatandaşlara, ceza yargılamalarının hukuka uygunluğunda TBMM ve Anayasa Mahkemesi'ne, bütçe görüşmelerinin hukuka uygunluğu ve mali hususlarda TBMM'ye, CK'nin hukuka uygunluğunda TBMM'ye ve Anayasa Mahkemesi'ne sorumluluğu bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri şunlardır (T.C. Anayasası, 1982):

- Millî güvenlik politikalarını belirlemek ve gerekli tedbirleri almak,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,
- Gerekli gördüğünde, yasama yılının ilk günü TBMM'de açılış konuşması yaparak iç ve dış siyaset konularında meclise mesaj vermek,
- TBMM'de kabul edilen yasaları yayımlamak veya tekrar görüşülmesi için TBMM'ye göndermek.
- Yürütme yetkisine binaen Cumhurbaşkanlığı Karamamesi çıkarmak,
- Yasaların uygulanmasının şartlarını hazırlamak için yasalara aykırı olmamak koşuluyla yönetmelikler çıkarmak,
- Kanunların, TBMM içtüzüğünün tümü ya da belirli maddelerinin Anayasa'ya şekil ve esas bakımından aykırı olmalarını gerektirici sebeple Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açabilmek,
- Anayasa değişiklikleri gerektiren yasaları, gerekli gördüğünde referanduma sunmak.
- Yürütme görevini ifa etmek için cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atamak ve görevlerini sonlandırmak,
- Üst düzey kamu yöneticilerini atamak ve görevlerini sonlandırmak,
- Uluslararası antlaşmalar yapmak ve yayımlamak,
- Sürekli hastalık, engellilik veya yaşlılık nedenleriyle kişilerin cezalarını azaltmak ya da kaldırabilmek.

Anayasa'nın 10. Maddesinde, seçilmesinden sonra Cumhurbaşkanına, bir ya da daha fazla Cumhurbaşkanı Yardımcısı atayabilme olanağı verilmiştir. Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Cumhurbaşkanlığının herhangi bir sebeple boşalması halinde yenisi seçilinceye kadar makama vekâlet ederek Cumhurbaşkanının tüm yetkilerini kullanabilmektedir. Görev süresi, Cumhurbaşkanının süresi ile sınırlandırılmış, bu süre dolmadan önce de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilmektedir. Sorumlulukları ve cezai durumları, Bakanlar ile aynıdır.

Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı, demokratik yapıya sahip toplumlarda yürütme erkinin güçlü kılınması, cumhurbaşkanının yerine getirmekte olduğu görevlerin kolaylaştırması amaçlarıyla kullanılmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcısı, cumhurbaşkanının görevi sırasında en yakınındaki çalışma arkadaşı olarak tasavvur edilmiş ve cumhurbaşkanına her konuda yardımcı olan ve karar almada da bizzat yer alan bir konuma sahip kılınmıştır (Şahin ve Erdoğan, 2021, s. 59).

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, eski Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin CHS'deki karşılığıdır. Eski sistemde en yüksek devlet memuru Başbakanlık Müsteşarı iken CHS'de İdari İşler Başkanı olmuştur. İdari İşler

Başkanlığının görevleri arasında mevzuatla başkanlığa verilen görevler, Cumhurbaşkanınca verilen görevler olmak üzere iki ayrı madde söz konusudur. İdari İşler Başkanı, teşkilatın bütün birimlerinin faaliyet, işlem ve hesaplarını denetlemede görevli ve yetkili olup yapılan hizmetlerin mevzuata, Cumhurbaşkanının politika ve emirlerine uygun şekilde yerine getirilmesinin sağlanmasından Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

İdari İşler Başkanının görevleri, Cumhurbaşkanına görevlerini ifa etmede ve yetkilerini kullanmada gereken hizmetleri sunmak, TBMM, kamu kurumları ile olan ilişki ve eş güdümü sağlamak, devlet teşkilatının işlerliğini sağlayacak ilkeleri tespit etmek, iç ve dış güvenlikte, terörle mücadele konularında eş güdümü sağlamak, yapılan çalışmaların kamuoyundaki yansımalarını izlemektir.

İdari İşler Başkanlığının birimleri, Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü, Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğüdür (1 Sayılı CK, 2018).

1 Sayılı CK ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluşlar şunlardır: Devlet Denetleme Kurulu, Savunma Sanayi Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet Arşivleri Başkanlığı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Millî Saraylar İdaresi Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu.

### **3.2.2. Bakanlıklar**

CHS'de, on altı Türk devletini temsil eden on altı bakanlık bulunmaktadır. Bakan olarak atananların milletvekillikleri sona ermektedir. Yasama organı üyeleriyle iletişim ve eş güdümü sağlayabilen bakan yardımcılıkları bakana en yakın konumda bulunmaktadır (1 Sayılı CK, 2018).

CHS'de, bakanlar eski sistemdeki müsteşarlar, bakan yardımcıları da müsteşar yardımcılara benzer bir perspektifte değerlendirilmektedir. Şöyle ki,

CHS’de bakan ve bakan yardımcıları, uzmanlıklarıyla ön plana çıktıklarından dolayı siyasi değil daha çok bürokrat rolleriyle görev ifa etmektedirler. Böylece, bakanlıklar, politika belirleyici bir konumda bulunmamakta, Cumhurbaşkanlığınca belirlenmiş politikaları verimli, etkin ve ekonomik bir biçimde icra etmektedirler (Şahin ve Erdoğan, 2021, s. 61).

Parlamente hükümet sisteminde bakanlık görevi, çoğunlukla siyasi bir nitelik taşımaktadır. Başkanlık hükümet sisteminde ise bakanlıklara alanlarında uzmanlıkları ile ön plana çıkanlar arasından görev verilmektedir. Bu nedenle, yasamadan yürütmeye geçişe izin veren CHS’de, Cumhurbaşkanının siyasi rol ile uzmanlık rolü arasında dengeyi gözetmesi gerekmektedir. Yasamadan yürütmeye atama durumu meclis aritmetiğini değiştireceği için bu türden atamaların sınırlı tutulması önemli olmaktadır. Bakanların uzmanlardan oluşması, aynı zamanda siyasetçilerin himayesinde bulunan bürokratların otonom bürokratik yapılar teşekkülünü de önlemektedir (Alkan, 2021, s. 40).

Başkanlık hükümet sistemi, kuvvetlerin sert ayrımı prensibine dayanmaktadır. CHS de büyük çoğunluğuyla başkanlık hükümet sistemi dairesi içerisinde yer ettiği için yasama ve yürütmenin sert ayrımını ihtiva etmektedir. Başkanlık hükümet sistemiyle özdeşleşmiş olan ABD’de, devlet başkanı “Başkan” adlandırılmasıyla yer alırken CHS’de, önceki haliyle kalmakla birlikte yürütme yönünde görev ve yetkileri değişikliğe uğrayarak Anayasa’nın 101. Maddesinde “Cumhurbaşkanı” olarak geçmektedir. 2017’den önce, Başbakanın kurduğu hükümetin parlamentoda güvenoyu alması gerekirken yeni hükümet sistemiyle gücünü ve meşruluğunu bizzat halktan alan Cumhurbaşkanının kurduğu hükümetin böyle bir güven oylaması ve yine Cumhurbaşkanınca atanan bakanların TBMM’ce onayı bahis konusu olmaması, yürütme sisteminde parlamente sistemde görülen çeşitli tıkanıklıkların önüne geçmektedir (Özdemir, 2019, s. 215,216).

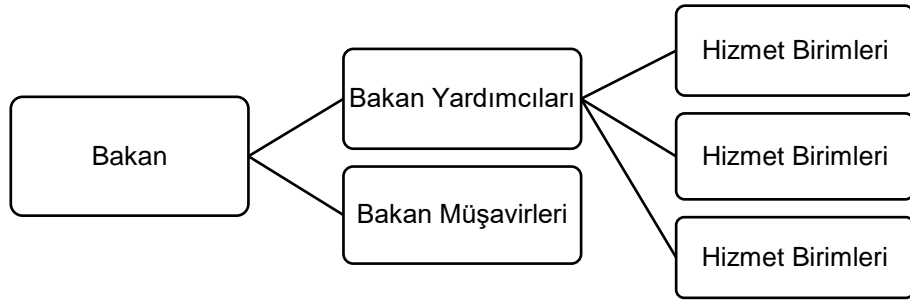
Parlamente hükümet sisteminde bakanlıkların yürütme organının asli teşkilatlanma biçimi ve kamu politikalarının belirleyici aktörü oluşuna karşın CHS’nin temel felsefesiyle uyumlu olarak Cumhurbaşkanı ve yakın ekibi birinci

derecede politika belirleyeni, bakanlıklar da rol ve işlevlerinde önemli bir değişiklik ile daha çok icracı konuma gelmektedir.

CHS'de bakanlıklara vekalet etme hususunda bir düzenleme veya sınırlama yapılmamıştır. Bunun nedeni, CHS'de Cumhurbaşkanının hükûmetin genel siyasetini kararlaştırmasıdır. Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine tek başına sahip olması, bakanları yürütmenin aktörleri olmaktan çıkarmış, bakanlar sadece emir ve talimatlarına göre hareket ettikleri Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmuşlardır. Bu sebeple, Nacak'a göre (aktaran Ateş ve Ünal, 2021), Cumhurbaşkanlığı kabinesi karar alan bir kuruldun ziyade, danışma niteliği taşımakta ve hukuki olarak da bakanlar, kararların alınmasında yetkili olamamaktadır.

Yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanına bağlı olarak yardımcı nitelikteki Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması için bakanlık hizmetlerini mer'î mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyaseti ile karar ve emirlerine, kalkınma planları ve yıllık planlara uygun şekilde yürütmek, bakanlığın etkinlik sahasındaki konularda diğer bakanlıklar ile iş birliği ve eş güdümü temin etmekle görevlidir. Tüm bu hususlarda sorumlulukları Cumhurbaşkanınadır (1 Sayılı CK, 2018).

1 Sayılı CK'de Bakanın, bakanlığın en üst amiri olduğu, bakanlık icraatlarından ve emrindekilerin faaliyet ve yaptıkları işlemlerden sorumlu olduğu, bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı, bağlı ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyet, işlem ve hesaplarını denetlemek ile görevli ve yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Adı geçen kararnameye göre, bakanlıklar, merkez, taşra, yurt dışı teşkilatı ve bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan teşkil etmektedir. Bakanlık merkez teşkilatı, bakanlığın sorumlu bulunduğu hizmetlerin yürütülmesinden, bu hizmetlerin belirlenmiş amaç ve politikalara uyumundan, teşkilat idaresini geliştirme ve denetimi görevlerinden sorumlu kılınmakta ve tüm birimleri hizmet birimleri adı altında yer almaktadır. Bakanlıkların merkez teşkilatı Şekil 6'da şöyle gösterilmiştir:



Şekil 6. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Bakanlıkların Merkez Teşkilatı (1 Sayılı CK, 2018).

CHS'de bakan yardımcılara kurmaylık görevleri yanında icracılık görevleri de verilerek oldukça etkin bir konuma sahip kılınmıştır. Bakan müşavirleri ile ilgili sadece sayılarının on beş ile sınırlı tutulması belirtilmiştir. Bakanlıkların teşkilat yapısı Şekil 7'de şöyle gösterilmiştir:

Merkez Teşkilatı	Bağlı Kuruluşlar	Taşra Teşkilatı
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Bakan Yardımcılığı</li> <li>•Genel Müdürlük / Kurul Başkanlığı / Daire Başkanlığı</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Genel Müdürlük</li> <li>•Daire Başkanlığı</li> <li>•İhtiyaca Göre Şube Müdürlükleri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Taşra Teşkilatı Bölge Kuruluşu (- Bölge Müdürlüğü veya Başmühendislik, - Şeflik veya Mühendislik)</li> <li>•Taşra Teşkilatı İl Kuruluşu (- Vali, - İl Müdürlüğü, - Şube Müdürlüğü, - Şeflik)</li> <li>•Taşra Teşkilatı İlçe Kuruluşu (- Kaymakam, İlçe Müdürlüğü, - İhtiyaca Göre Şube Müdürlüğü, - Şeflik)</li> </ul>

Şekil 7. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Bakanlıkların Teşkilat Yapısı (1 Sayılı CK, 2018).

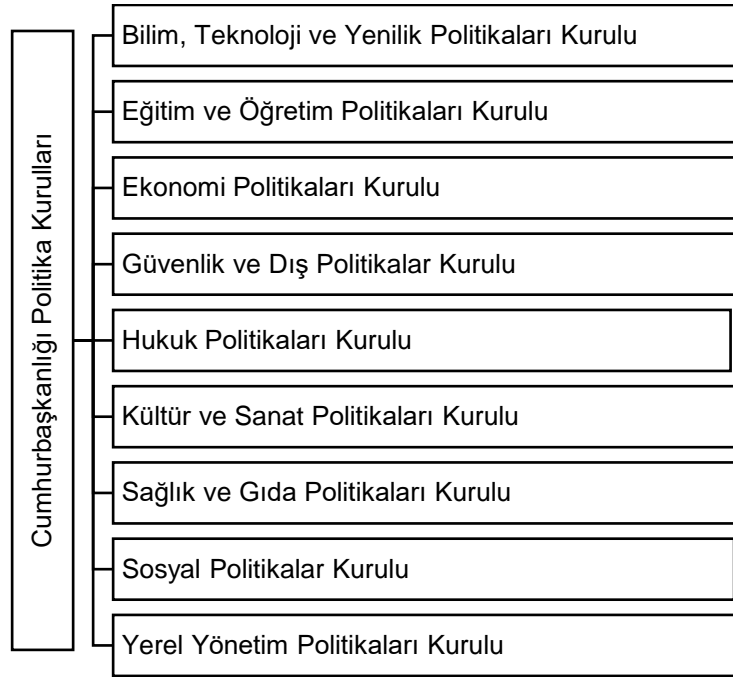
CHS'nin temel özelliklerinden olan yürütmenin etkili, hızlı, kolaylıkla uygulanabilir, akılcı ve işlevsel olma prensiplerini gerçekleştirebilmesi için Cumhurbaşkanına, yürütme görev ve yetkisiyle ilgili konularda kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Bundan dolayı, yürütme sisteminin elverişli duruma

gelmesi için yürütmeyi ilgilendiren hususlarda CK'ye araçsal olarak normlar hiyerarşisinde yer verilmiştir. Böylelikle de, CHS'de bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri ile teşkilat yapılarının oluşturulmasının CK'lerle düzenlenmesi hükmü Anayasa'da belirtilmiştir (T.C. Anayasası, 1982; Ateş ve Ünal, 2021, s. 159-160).

### **3.2.3. Politika Kurulları**

1 Sayılı CK ile yürütme sistemine dâhil olan Politika Kurulları, Türk idare yapısında önemli bir yeniliktir. Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içerisinde yardımcı niteliği bulunan bir yapıya sahiptir. Kurulların asli amacı, Cumhurbaşkanına politika oluşturmada politika önerileri geliştirmektir. Bununla birlikte, mevcut politikaların takibi, incelenmesi, etki analizleri gibi görevleri bulunmaktadır. Bu açıdan, kurulların teşekkülü, çeşitli uzmanlık sahalarına ait dokuz politika kurulu meydana getirilmiş ve bu kurullara yine uzmanlıklarıyla bilinen üyelerin ataması yapılmıştır (Babaoğlu ve Kulaç, 2021, s. 179-180).

1 Sayılı CK'nin 20 ila 36. Maddeleri arasında Politika Kurulları ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. İlgili kararnamede, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde dokuz politika kurulu oluşturulduğu, Cumhurbaşkanının kurulların başkanı olduğu, kurul üyelerinin Cumhurbaşkanınca atandığı ve kurulların en az üç üyeye sahip olduğu, üyelerden birinin Cumhurbaşkanı tarafından başkanvekili olarak görevlendirildiği hüküm altına alınmıştır. Buna göre, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Şekil 8'de şöyle gösterilmiştir:



Şekil 8. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları (1 Sayılı CK, 2018).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, uzmanlık temelinde ve Türk kamu yönetiminde politika aktörleri görevinde, CHS'nin en önemli yapılarını oluşturmaktadır. 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen ve on bir ilde büyük yıkımlara sebebiyet veren Kahramanmaraş merkezli depremlerden sonra, Cumhurbaşkanlığı Afet Yönetimi Politikaları Kurulunun kurulmasının planlandığı ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından yapılan açıklamada, Türkiye'nin afetlere karşı çok daha hazırlıklı, afetler sonrasında da çok daha hızlı ve etkin hareket edebilmesi amacıyla, bilim insanları ve uzmanlarla birlikte, büyük deprem sonrası çalışmaları destekleyecek Afet Yönetimi Politikaları Kurulunu kuracaklarını ifade etmiştir (T. C. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023).

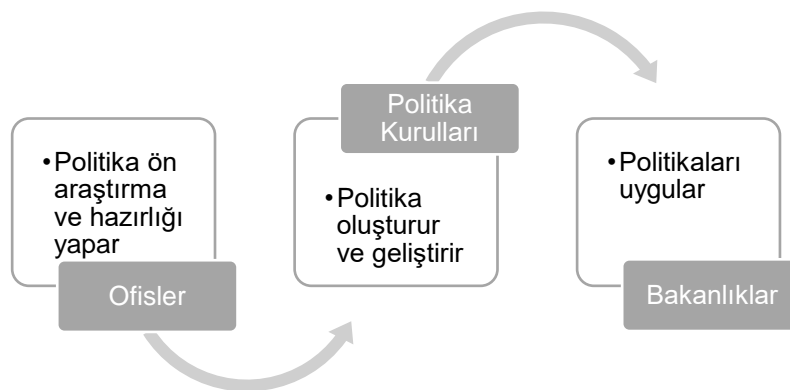
1 Sayılı CK'nin 22. maddesinde, Politika Kurullarının genel görevleri ve yetkileri şöyle sıralanmaktadır:

- a) Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek.
- b) Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak.

- c) Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek,
- ç) Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek.
- e) Cumhurbaşkanlığı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanlığına rapor sunmak.
- f) Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak.
- g) Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak.
- ğ) Cumhurbaşkanlığına verilen diğer görevleri yapmak.

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarında ortak konularda eş güdümü temin etmek amacıyla bakanlar, üst yöneticiler ve kurul başkanvekilinin katıldığı, Cumhurbaşkanı, kurul başkanvekili veya bakanın başkanlık ettiği toplantılar yapılabilmekte ve bu toplantılardaki saptamalar Cumhurbaşkanlığına sunulmaktadır (1 Sayılı CK, 2018, m. 33).

CHS ile birlikte, Türk kamu yönetiminde yeni aktörler olarak politika kurulları ve ofisler yerini almaktadır. Yeni yapıda ofisler politikaların ön araştırma ve hazırlığını yapmakta; politika kurulları politika oluşturma ve geliştirmekte; bakanlıklar ise bu politikaların uygulayıcısı olarak yeniden tasarlanmaktadır. Bu oluşum Şekil 9'da şöyle gösterilmiştir:



Şekil 9. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Kamu Politikası Aktörlerinin Fonksiyonları (Akman, 2019, s. 45).

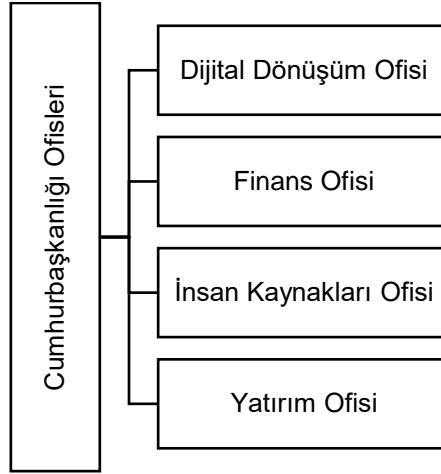
Kamu kurumlarının çalışmalarında kullanacakları yöntem ve ilkelerin belirlenmesi, yönetim ve hizmetlerin sunumunda önem arz etmektedir. Politika aktörleri arasındaki ilişkiler, denetleme, hesap verebilme ve katılım, yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte daha da dikkate alınmaktadır (Babaoğlu ve Kulaç, 2021). Bu doğrultuda, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı ile onun talimatlarını yerine getirerek çalışan kurullar, uzmanlık sahasıyla ilgili konularda bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu niteliğindeki kuruluşlarla yakın çalışma ortaklığı içerisinde. Ayrıca düzenleyecekleri tüm toplantı ve oluşturacakları çalışma gruplarına, bakanlıklar, kamu, sivil toplum ve özel sektör temsilcileri, akademisyenler ile yerli-yabancı uzmanları davet edebilmektedir. Kurulların personel işleri Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığınca yürütülmektedir (1 Sayılı CK, 2018, m. 32-34).

#### **3.2.4. Ofisler**

Kamu yönetiminde ofis tarzı yönetim biçimleri, devletin idaresinde ne tamamen özel sektördeki ne de tamamen geleneksel yapıdaki gibi bir oluşumda kalmadan, başka bir ifade ile geleneksel ve yeni arasında konumlanmıştır. Yeni kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik, esneklik ve açıklık prensipleri öne çıkmaktadır ve ofisler de bunun bir yansıması olarak ortaya çıkmıştır. Geleneksel yönetim biçiminde, dikey örgütlenme yapısıyla işlerin aksamasına, yavaşlamasına sebep olarak görülen bürokrasinin eleştirilmesi sonucunda sonuç yoğunluklu ofis tipi yönetim biçimlerine yönelinmiştir. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, kamu politikaları oluşturma sürecinde, CHS'nin önemli aktörleri arasında bulunmaktadır (Avaner ve Fedai, 2021, s. 203-204).

CHS'nin yürütme teşkilatını düzenleyen 1 Sayılı CK'de Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, 525 ila 536. Maddeler arasındaki hükümlerle Türk kamu yönetimindeki yerini almıştır. Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçesi bulunan, kamu tüzel kişiliğine sahip, hem idari hem de mali yönden özerkliği olan, yurt içinde ve yurt dışında çalışma büroları açabilen dört adet ofis kurulmuştur. Her ofisin en üst amiri konumunda başkan bulunmaktadır. Ofis başkanları, Cumhurbaşkanınca

belirlenmiş bulunan politika ve stratejilere uygun şekilde ofislerini yönetmekle görevlidirler. Şekil 10'da bu ofisler yer almaktadır:



Şekil 10. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri (1 Sayılı CK, 2018).

Ofislerin görev ve yetkileri genel olarak şu şekildedir:

- Ofis, görev alanına ilişkin konularda tüm kamu kurum ve kuruluşlarını koordine etmek, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla yakın işbirliği içinde çalışmak, bunun için gerekli toplantı veya diğer organizasyonları yapmak, uluslararası alanda yapılan çalışmalara iştirak etmek ve ülkemizi temsil etmekle görevli ve yetkilidir.

- Ofis Başkanlıkları, görevleri ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda araştırma, etüt ve proje ile uluslararası ikili ve çok taraflı temas ve toplantılar düzenleme ve bunlarla ilgili her türlü mal ve hizmetlerin sağlanması gibi işleri yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilere sözleşme veya pazarlık suretiyle yaptırabilme ve bu konularla ilgili mal ve hizmet satın alabilme yetkisine sahiptir.

- Ofis, görev alanına ilişkin hukuki, idari ve teknik anlamdaki ihtiyaçları değerlendirmek ve görev alanına giren hususlarda mevzuat önerileri geliştirmekle görevli ve yetkilidir (1 Sayılı CK, 2018).

### 3.3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ'NDE YASAMA

CHS'yle birlikte, TBMM'nin milletvekili üye sayısı 550'den 600'e çıkarılmıştır. Milletvekili seçilme yaşı 18'e düşürülmüş, aynı zamanda milletvekili seçilmek için askerliğini yapmış olma şartı kaldırılarak milletvekili seçilebilmek için askerlikle ilişkisinin olmaması yeterli görülmüştür. Parlatentonun seçim dönemi dört yıldan beş yıla çıkarılmıştır. Anayasa'da yer alan gensoru, göreve başlama ve görev sırasında güvenoyu, görev ve siyasi sorumluluk maddeleri kaldırılarak yürütme erkinin yasama erkine karşı siyasi sorumluluğu sona erdirilmiştir (T.C. Anayasası, 1982).

Anayasa'nın 106. Maddesine göre, Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan olarak atananların TBMM üyelikleri sona ermektedir (T.C. Anayasası, 1982). Kuvvetler ayrılığı prensibinin sert bir şekilde uygulandığı başkanlık hükümet sisteminin tabii bir neticesi olarak yürütme organında yer alanlar yasama organı üyesi olamamaktadırlar. Bu durum, yasamadan seçilmeyen yürütme mensuplarının yasamaya karşı siyasi sorumluluğunu da ortadan kaldırmaktadır. Burada sayılan her iki değişiklik ile CHS'nin başkanlık hükümet sistemine yakın olduğu sonucu çıkarılabilmektedir.

Anayasa'nın 87. Maddesinde TBMM'nin görev ve yetkileri genel olarak şu şekilde hüküm altına alınmıştır:

- Yasama alanında: kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak,
- Bütçe ile ilgili: Bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek,
- Milletlerarası Antlaşmalar: Milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak,
- Savaş durumları: Savaş ilanına karar vermek,
- Para konuları: Para basılmasına karar vermek,
- Aflar ile ilgili: Genel ve özel af ilanına karar vermek,
- Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetki ve görevleri yapmak.

Yine aynı maddede kanun teklifinin milletvekilleri tarafından yapılabileceği belirtilmiştir. Kabul edilen kanunlar, Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmaktadır.

TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları şunlardır:

- Meclis araştırması: Bilgi edinmek amacıyla belirli bir konuda yapılan incelemelerdir.
- Genel görüşme: Toplum ve Devletin faaliyetleriyle ilgili belirli bir konunun TBMM Genel Kurulunda görüşülmesini ifade etmektedir.
- Meclis soruşturması: Yürütme organı üyelerinden Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında yapılan soruşturmayı konu almaktadır.
- Yazılı soru: Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara, milletvekillerinin yazılı olarak sordukları sorulardır (T.C. Anayasası, 1982).

2017 Anayasa değişikliği ile yapılan değişiklikler, parlamenter hükümet sisteminden tamamen vazgeçildiğini göstermektedir. CHS'de, yürütme erkine yasamada yürütmeye ilgili konularda bir görev ve yetki alanı verildiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle CK'nin de yasamada ele alınması gerekmektedir. Bir çeşit başkanlık hükümet sistemi olarak düşünülen CHS'de, kuvvetlerin sert ayrımı da dikkate alındığında "güçlü yasama"nın önemi yeni sistemin oluşturulmasında sıkça vurgulanmıştır (Bakırcı, 2021, s. 96-97).

### **3.4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YARGI**

1982 Anayasası'nda 16 Nisan 2017'de yapılan halk oylaması neticesinde yasama, yürütme ve yargı alanlarında esaslı değişiklikler kabul edilmiştir. Böylelikle, yargı alanında mahkemelerin bağımsızlığı ilkesi, bağımsızlığın yanında Anayasa'nın 9. Maddesine eklenen "tarafsız"lık ilkesi ile kuvvetlendirilmiştir. 142. Maddedeki değişiklik ile askerî mahkemelerin disiplin mahkemeleri dışında kalanlarının kaldırılması ile askerî yargı sistemi, savaş durumları dışında, genel Türk yargı sisteminden çıkarılmıştır. 143. Maddedeki değişiklik ile özel türdeki ceza mahkemeleri ihtisas mahkemeleri olarak devam

ettirilmiştir. Anayasa Mahkemesi, Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun yapısında değişiklikler yapılmıştır (Nohutçu ve Ziyrek, 2021, s. 112-121).

### 3.5. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİ'NDE KAMU POLİTİKASI

CHS'de Cumhurbaşkanı, görev süresi olan beş yıl süresince dış politikadan güvenliğe, sağlıktan eğitime kadar toplumu ilgilendiren tüm kamu politikalarını doğrudan veya dolaylı şekilde belirleyip uygulayacak ve de bu uygulamaların takibini yapacaktır. Yeni sistemde cumhurbaşkanı, kamu politikaları ile toplumun çözülmemiş problemlerine çözüm bulup kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir biçimde topluma ulaştırılmasını sağlayarak toplumun istek ve gereksinimlerini karşılamalıdır (Sobacı, Miş ve Özer, 2018, s. 2).

CHS'de, yürütmenin tek başlı kılınması, yürütmenin yönetsel fonksiyonlarının ön plana çıkarılmasını sağlayan kabine sisteminin oluşturulması sonucunda Cumhurbaşkanını politika sürecinde destekleyen bir işleyiş biçimi haline gelmesi, müsteşarlıkların kaldırılmasıyla bakan yardımcılıklarının daha dinamikleştirilmesi, önceki sisteme nazaran yürütmenin yasamadan daha bağımsız konuma getirilmesi, kamu dışında da üst kademe yöneticiliklerine atanmanın önünün açılması ve bu yöneticilerin görev sürelerinin Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlanarak belirlenmiş olması kamu politikası aktörleri açısından yeni ve önemli düzenlemelerdir (1 Sayılı CK, 2018).

CHS'nin kamu politikası sistemine hız, etki faktörü, kararlılık ve liderlik yönünden getirdiği değişim, sonuçları itibariyle başarılıdır (Kutlu, 2021, s. 240-243). Kutlu (2021), bu hususu şöyle açıklamaktadır:

**Hız:** Yaşadığımız çağda, gerek kamu yönetiminde gerekse de politik sistemlerde en çok gereksinim duyulan nitelik, kamu politika süreçlerinin hızlandırılmasıdır. Tüm politika alanlarında değişimi ve aynı zamanda transformasyonu gerçekleştiren olmak maksadıyla hızlı tepki verilmesi icap

etmektedir. Eğitimden sağlığa, adaletten güvenliğe, millî savunmadan enerji politikalarına kadar her alanda gerekli hıza ulaşmış, ihtiyaç halinde ani kararlar veren ve kararları tatbik edebilen sistemler, değişen her şarta uyum sağlayabilmekte, her çeşit olumsuzluğa karşılık olarak politika oluşturabilmektedir. İstisari yapılarıyla desteklenen, bilgi ile temininde uzmanlaşmış kadrolar istihdam edebilen, sadeleştirilmiş politika süreçleriyle başarı durumunu kolay anlayabilen kamu politikası sürecinde hız, çok önemli bir etkidir. Her ülkenin adeta zamanla yarışmak zorunda olduğu gerçeğinden hareketle, gündelik kararların yanında krizler ve doğal afetlerle de başa çıkmak zorunda kalan politika aktörleri, ne kadar hızlı ve aynı zamanda doğru kararlar alıp bunları tatbik edebilirlerse o kadar etkin ve etkili olabileceklerdir.

**Etki Faktörü:** Çok aktörlü politika karar süreçlerinin kamu politikalarında beklenen etki gücünü azaltacağı düşünülmektedir. Demokrasi bakımından doğru gibi algılanan, pek çok aktörün uzlaşıcı karar verici oluşları, sonuç itibariyle yanlış kararların alınmasına da sebep olacaktır. CHS'nin esnek karar verme araçlarına sahip oluşu, hızlı hareket edebilme kabiliyeti ve kamu politikasında sonuç odaklı mekanizması etki faktörünü arttırmaktadır.

**Kararlılık:** Politika aktörleri ve sistemin düzenli bir biçimde işlemesi açısından kararlılık gereklidir. Yürütme erkinin tek başlı kılınması, bakanlıkların nicelik olarak azaltılması, destekleyici niteliği olan politika kurulları ve ofislerin kurulması gibi sistemsel araç ve oluşumlar, CHS'nin kamu politikaları bakımından bir tür güven ögesi olduğunu göstermektedir. CHS'de yürütmenin güçlülüğünün sağlanması, anti-demokratik olarak eleştiri konusu yapılsa da, yapılan demokratiktir. Çünkü, demokratik temsil prensibi gereği halkın oylarıyla yönetime gelen Cumhurbaşkanı ve yürütme, belirlemiş olduğu program ve politikaları tatbik etmesiyle sorumludur.

**Liderlik:** CHS'nin en karakteristik niteliği olarak ifade edilen liderlik, kamu politikalarının tüm aşamalarında etkilidir. CHS, isminden de anlaşılacağı üzere, sistemin bütünüyle Cumhurbaşkanı'nca oluşturulduğu bir yapıya sahiptir. Diğer politik aktörlerin dışarıda bırakılması neticesinde, kamu politikası süreci

bütünüyle Cumhurbaşkanının tekçi gücü tarafından icra edilmektedir. Milletvekili olma mecburiyetinin kaldırılmasıyla bakanlar, CHS'nin bürokratik tarafını oluşturmaktadır. Tüm politika aktörleri, Cumhurbaşkanına bağlı ve onun verdiği görevleri yerine getirmektedirler.

### 3.5.1. Temel Bileşenler ve Kamu Politikası Bileşenleri

#### 3.5.1.1. İlkeler

CHS ile kamu yönetimine getirilen yenilikler hiç şüphesiz kamu politikaları sürecine doğrudan etki etmektedir. CHS'nin yürütmede tek başlılık, üst kamede kamu yöneticilerinin atanmalarındaki usul değişikliği, kamu politikaları aktörleri olarak politika kurulları ve ofislerin teşekkülü ve CK'ler, kamu yönetiminin geliştirilmesinde etkili faktörlerdir. Bu hususlar, şöyle izah edilmektedir (Kırışik ve Öztürk, 2020, s. 170):

- **Yürütmede Tek Başlılık ile Kamu Politikalarında Birliğin Sağlanması:** CHS ile yürütme erkinde, karar verme sisteminde birçok probleme yol açan çoklu aktör ve anlaşılması güç süreçler yok edilmiştir. Bunun için, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu lağvedilmiş, Bakanların Cumhurbaşkanı ile olan münasebeti yeniden tayin edilmiştir. Başkanlık hükümet sisteminde görülen yürütmenin sadece Cumhurbaşkanından teşekkül etmesi ve bu yetkisini kullanıp görevini ifa ederken Cumhurbaşkanı Yardımcıları ile Bakanlardan faydalanması yönünde düzenleme yapılmıştır. CHS'de yürütme erkinin tek aktörlü olacak şekilde tanzim edilmesi, kamu politikalarının meydana getirilmesinde, önceki sistemde çokça görülen iki başlılıktan kaynaklı sorunların giderilmesini sağlamakta ve bu yapı birlik ve ahenk bakımından çok büyük önem arz etmektedir.

- **Üst Kademe Yöneticilerinin Atanmalarındaki Düzenlemeler:** Üst kademe yöneticileri, kamu politikalarının meydana getirilmesi, yürütülmesi ve kamu politikalarında müşavirlik yapılması gibi çok önemli bir konumda

bulunmaktadırlar. Bu bağlamda, üst kademe yöneticilerinin seçilmiş yönetici aktörlerle uyumu, demokratik bir yönetimin sağlanmasında gereklidir. Bu sebepten CHS’de üst düzey kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanınca atanması ve gerektiğinde görevden alınması yöntemi seçilmiştir.

- **Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisler:** CHS’de, kurmay birimler ile kurumsal ve idari işler için yardımcı nitelikteki birimler Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içerisinde yer almaktadır. Politika kurulları ile ofisler kurmay niteliktedir ve Cumhurbaşkanının kamu politikası sürecinde çalışmaktadır. Politika kurulları, parlamenter sistemdeki şûra ve kurullardan, politika yapımında istişari, politikaların icrasında ise icracılık yönleriyle çok farklı ve daha fazla görev ve yetkilere sahip kılınmıştır.

- **Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Yönetimde Hızlı Düzenlemeler:** CHS’de, CK ile yürütme erkinin ihtiyaç duyduğu yasaların çıkmaması durumunu bertaraf ederek kamu politikalarının hızlı bir biçimde yasalaşması sağlanmaktadır. CK yetkisi ile dünya ölçeğinde rekabetin zorlayıcı ve yıkıcı etkilerine uygun bir yönetim yapısı sağlanabilmektedir. CK, kriz ve ani gelişmelerde yasamanın kanun çıkarma zorluğu karşısında hızlı ve etkin çözüm yolu olarak kullanılabilir.

Kutlu’ya göre (2021), CHS’nin kamu politikalarındaki temel ilkeleri, yalınlık, sorumluluk, istikrar, etkinlik ve etkiliktir. Bu ilkeler, Tablo 1’de şu şekilde açıklanmaktadır:

İlkeler	Açıklamalar
<b>Yalınlık</b>	Siyasi veya bürokratik basamakların azaltılması suretiyle kamu politikaları sürecinde sadeleşmenin sağlanmasıdır.
<b>Sorumluluk</b>	Yalınlık ilkesinin getirdiği sadeleşme neticesinde, kamuya karşı yürütme erki içerisindeki diğer aktörlerin sorumluluklarının artması, politika karar vericilerinin kimler olduğunun netleşmesidir.
<b>İstikrar</b>	Yürütme erkinin siyasi ve yönetim alanlarındaki kararlılığıdır.

<b>Etkinlik</b>	Politika sürecindeki kademelerin azaltılması, sade bir sistem, karar vericilerin netleşmesi sonucunda sorumlu olanların belli olması sonucunda etkinliğin sağlanmasıdır.
<b>Etkililik</b>	Kamu politikalarının etki meydana getirmesi, sonuç elde etmesi ve hedeflenen amaçlara ulaşmasıdır.

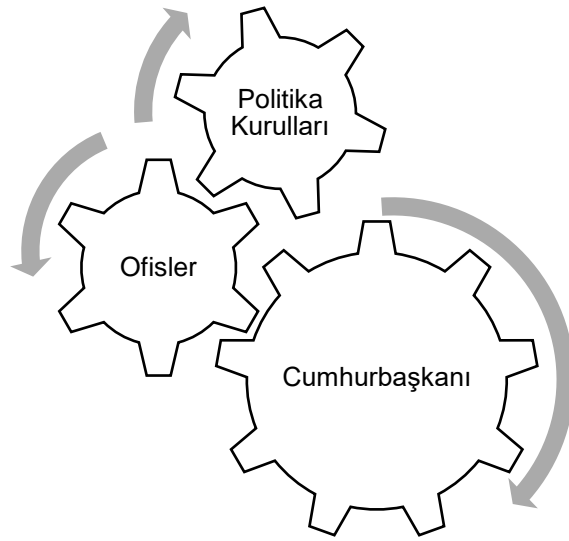
Tablo 1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kamu Politikası İlkeleri (Kutlu, 2021, s. 232 - 235).

CHS'nin yönetimde, bürokrasinin en önemli kademelerinden biri olan müsteşarlıkları kaldırması ve yerine yürütme sistemiyle daha iyi etkileşim içerisinde olabilen bakan yardımcılıklarının ön plana çıkarılmasıyla birlikte, parlamenter hükümet sisteminin şikayet konusu olan bürokrasinin kamu politikaları sürecindeki direnme ve yavaşlatma rizikosunu ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Kamu kaynaklarının kullanılmasında kamu yetkilerini kullananların fiil ve işlemlerinden sorumlu sayılmaları bir mecburiyettir. CHS'de yönetim, hukukilik ve mali sorumluluk olarak ifade edilebilen bu mecburiyet, parlamenter hükümet sistemindekine göre daha net meydana çıkmaktadır. Parlamenter hükümet sisteminde görülen koalisyonların getirdiği yürütme ve yasamanın birbirine bağımlı olması yükü, CHS'nin sert kuvvetler ayrılığı ile ortadan kaldırılmış, yönetimde istikrarın sağlanması için önemli bir adım atılmıştır. CK ile CHS'de, üst kademe yöneticilerinin kamu dışından da atanabilmeleri, başarı ve performans sağlamada etkin bir faktördür. Kamu politikaları sürecinin basitleştirilmesi, gereksiz işlemlerin ortadan kaldırılması, doğrudan hesap verme prensibiyle maliyetler azalmakta ve hizmetler artmaktadır. CHS'nin etkili liderlik kapsamının genişliği, sonuç odaklı yetki ve sorumluluk balansı ve hedefe ulaşma olanağı, kamu politikası sürecinde etkililiği sağlamaktadır (Kutlu, 2021, s. 233-235).

### 3.5.1.2. Aktörler

CHS, kamu politikalarının etkililiği noktasında bilinen bürokratik yapıda değişim gerçekleşmiş, esnekliği olan ve üretme gücü yüksek bir sistem sağlanmaya çalışılmıştır. Buna ilaveyle, kamu politikalarını destekler nitelikte

danışmanlık yönü bulunan ve bu misyonu yerine getiren Politika Kurulları kurulmuştur. Görev alanı ve sorumlulukları doğru belirlenmek şartıyla bu kurullar, merkezi yürütme organının politika geliştirmede hedef amaçlı yapılardır. Kurulların yanında, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri de kamu politikalarında destekleyici ve eş güdüm sağlayıcı konuma sahip yapılardır (Kaya, 2020, s. 2268-2272).



Şekil 11. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatında Politika Aktörlerinin Konumlanışı  
(Akman, 2020, s. 96).

Yeni hükümet sistemi ile birlikte Türkiye’de, kamu politikası aktörleri olarak ortaya çıkanlar Cumhurbaşkanının tek başına yürütmenin başı olması, politika kurulları ve ofislerdir. Cumhurbaşkanı, yürütmenin başı olması nedeniyle politika belirleyicisi konumundadır. CHS ile kurulan dokuz adet politika kurulunun asli görevi, politika önerileri geliştirmek, elverişli bulunan politikalarda çalışmalar yapmak, uygulanmakta olan politikaları ve gelişmeleri takip etmek, politikaların etki analizlerini yapmaktır. CHS’yle birlikte, Cumhurbaşkanının politika tercihlerine göre projeler hazırlamak, bu politikalar ile ilgili araştırmalar, politika analizleri yapmak, raporlar tutmak ve bakanlıkların faaliyetlerini izlemek gibi görevler ofisler tarafından yerine getirilmektedir (Akman, 2019, s. 49). CHS’nin politika aktörlerinin konumlanışı Şekil 11’de gösterilmiştir.

### 3.5.1.3. Süreçler

Yürütmenin teknik yönünün ön plana çıkarılması, eş güdüme dayalı gayretler ve iş birliği merkezli kodifikasyonlar CHS'nin Türk kamu yönetimine en önemli kazandırdıklarıdır. Yürütmenin yasamadan, kuvvetler ayrılığının gereği olarak, bir nebze de olsa ayrı tasavvuru, kamu politikalarında işin kendisine ve sürecine fokuslanmanın önünü açmıştır. Bürokratik yapı da artık, bir yandan Cumhurbaşkanının yürütmedeki konumunu diğer yandan da teknik mahiyetteki görevlerini yerine getirmek gerektiğini kavramıştır. CK, yasal değişikliklere benzer düzenleme yapabilmesiyle yürütmeyi ve kamu politikalarının gerçekleştirilebilmesine elverişli bir ortam hazırlamayı esnek şekilde düzenleyebilme yeteneğini içermektedir. CHS'de Cumhurbaşkanı, yönetim yetkilerini tek başına ve kendi tasavvuru ile uygulayacaktır. Kamu politikalarının böylesine merkezi duruma gelmesi, kamu politika sürecinin etkinliğini arttıracaktır (Öztürk ve Tozak, 2021, s. 54-74).

## 4. BÖLÜM

### CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÛMET SİSTEMİ'NDE EĞİTİM POLİTİKALARI

#### 4.1. EĞİTİM POLİTİKASI

Yetiştirilmesi istenen insan yapısının belirli kılınmasında, topluma uyumlaştırılmasında ulusal bir tasarı olan eğitim politikaları, çok tartışmalı bir nitelik taşımaktadır. Toplumun değerlerinin, ideolojilerinin ve ilkelerinin fertlere iletilmesinde ve ulusal şuurun meydana getirilmesinde eğitimden faydalanılmaktadır. Buna da en çok siyasal istenç önem vermektedir. Bu sebeple, eğitim politikası, bir milletin siyasi spekülasyonudur (Gümüş, 2015, s.1).

Moutsios'a göre (aktaran Bakioğlu ve Korumaz, 2019b) eğitim politikası aile, öğrenci ve öğretmenlerden oluşan vatandaş gruplarının eğitimin amaçları, muhtevası ve kullanılan eğitim yöntemlerini sorgulamasıyla birlikte düşüncelerini duyurması ve gerektiğinde bunları değiştirmeye yönelik tüm eylemleri kapsamaktadır. Eğitim politikası üzerine pek çok tanım bulunmakla birlikte, üzerinde mutabık kalınmış bir tanımlamadan söz etmek mümkün değildir. Bunun temelinde, eğitim politikasının siyaset bilimi, sosyoloji, eğitim bilimi, hukuk, ekonomi gibi pek çok alanla ilişkili olması yatmaktadır. Bu durum, eğitim politikasının ne kadar geniş bir alanı kapsadığını da göstermektedir.

Eğitim politikası, kendilerine has amaçları, menfaatleri ve dünya görüşleri olan kişi veya toplulukların eğitimle ilgili tespitleri sonucundaki uygulamaları anlatmaktadır. Bu tanımlamadan hareketle, her kişi ya da grubun kendine has, kendi menfaat ve dünya görüşleri yönünde değişik eğitim politikalarına sahip oldukları söylenebilmektedir (Beltekin, 2021, s. 9).

Lawton'a göre (aktaran Bakioğlu ve Korumaz, 2019b), eğitim politikasında güç, üç gruptur. Politik güç, eğitim politikalarının kapsadığı alan içerisinde, son karar verici olarak politikacıların elindeki güçtür. Bürokratik güç, eğitim

politikasında yönetimsel aşama sırasının çeşitli kademelerinde, eğitim politikalarının tüm evrelerinde etkisi olan ve aynı eğitim politikasının eliti vasfındaki aktörlerin potansiyel yönetimsel gücüdür. Profesyonel güç / uzmanlık gücü ise, eğitim politikasının bütün prosesinde bulunmakla birlikte, özellikle pratikte yerel yönetimler, okul ve öğretmenlerin gücüdür.

21. yüzyılda devletin eğitim sahasında devam ettirdiği politikaların, öncesine göre çok büyük önem kazanmaya başladığı söylenebilir. Zira bu yeni yüzyılın eğitim sisteminden artık salt disipline edilmiş bilgiyi sunması yeterli görülmemiştir. Eğitim, toplumu uzun vadede elinde tutması ve yönetmesi için devletlerin en etkili araçlarından biri olarak yer almıştır. Aynı zamanda eğitim politikası, politika biliminin genel karakteristiğine sahip iken kendisine özgü kültürel, toplumsal, ekonomik ve siyasi amaçları da barındırmaktadır. Eğitim, bir yandan bireyin topluma uyumunu sağlarken diğer yandan da toplumsal, kültürel tecrübe ve birikimin naklini de temin etmektedir. Eğitim politikası, diğer politika alanları gibi disiplinler arası bir anlayışı gerekli kılmakla beraber, onlardan farklı olarak salt problem merkezli değildir. Çünkü eğitim, toplumsal gelişimin sağlanması için bir problemin oluşmadan seçenekler meydana getirme gayretindedir. Eğitim alanı içerisinde ortaya konan politikaların sonuçları uzun vadede ortaya çıkmaktadır. Eğitim ile ilgili politika kararlarının ve pratiğinin toplumun bütününcü kabul edilmesi için bireye özgü değerlerden arındırılmış olması gerekmektedir (Bakioğlu ve Korumaz, 2019a, s. 7-8).

Eğitim politikası sahasındaki tüm güçler ve aktörler, çıkarlarını arttıracak stratejiler belirleyerek rakiplerine üstünlük kurmak istemektedirler. Bu yönde, stratejisinin etkinlik düzeyi yüksek olanlar, eğitim politikaları alanında en fazla paya sahip olacaklardır. Bundan dolayıdır ki, politika güçleri ve aktörleri, etkili stratejiler geliştirmeye her şeyden daha fazla önem vermektedirler. Eğitimin yaygın hale getirilmesini amaç edinen bir eğitim politikasının tüm tür ve düzeyler için elverişli eğitim kurumlarını geliştirmek, bir eğitim politikası stratejisidir. Bununla birlikte, örneğin yeteri kadar okul öncesi okulu açmaya çalışmak, bir eğitim planlamasıdır. Zorunlu eğitim politikasını kabullenmiş bir hükûmetin 5+3, 4+4+4, kesintisiz 12 yıl gibi tasarımları bir eğitim stratejidir. Bu tercihler gereğince

okulların dizayn edilmesi de bir eğitim planlamasıdır. Eğitim politikası, ekonomi-eğitim ilişkisi, eğitimin finansmanı ve eğitimin planlanması gibi konuları da çok yakından ilgilendirmektedir (Beltekin, 2021, s. 11).

Eğitim politikalarının belirlenimi ve analizinde eğitimin toplumun değerlerinden ayrı düşünülmesi beklenemez. Böylelikle eğitim politikaları, farklı türde politika aktörlerine açık hale gelmekte, resmî ve resmî olmayan aktörlerin birbirleriyle etkileşimi neticesinde ortaya çıkmaktadır. Çıkar grupları da etki etmektedir. Devletin hiyerarşik yapısı içerisinde eğitim ile ilgili politika kararları almada, merkezi yöneticiler, taşra yöneticileri, okul yöneticileri, öğretmenler, öğrenciler, veliler, sendikalar, düşünce kuruluşları yer alabilmektedir. Eğitim politikası aktörleri, politikaların tasarımı, icrası ve değerlendirilmesi bir süreç olarak düşünüldüğünde, bu süreci en iyi bilen doğal gruplar, geçici koalisyonlar, baskı ve çıkar grupları, mesleki örgütlenmeler, düşünce kuruluşları ve formal olmayan grupların bir etkileşim içerisinde eğitim politikalarına etkisi yadsınamaz (Bakioğlu ve Korumaz, 2019a, s. 9-11).

Eğitim ile devlet arasındaki ilişki, devletin eğitim üzerindeki artan rolü ve 21. yüzyılla birlikte kontrolünün güçlenmesi şeklinde kendini göstermektedir. Devlet, eğitim üzerindeki kontrolünü, toplumun asli menfaatleri ve değerleri yönünde, modern devletin bir aracı olarak eğitimin bütün sistemini biçimlendirmek için kullandığı eğitim politikaları ile elde etmektedir (Kiraz, 2021, s. 30-31).

Modern anlamda ilk kez Lowi (aktaran Bakioğlu ve Korumaz, 2019b), politika türlerini dört grupta ele almıştır. **Dağıtıcı politikalar**, bir mal veya hizmetin belirli kişi ya da gruplardan yana dağıtmaya çevrili politikalarıdır. Bu türden politikalar, mal ve hizmetten veya faydadan yararlanamayanlar için alışıla ek olarak bir maliyete sebebiyet vermediğinden diğer politika çeşitlerine nazaran daha az politik çatışmaya yol açmaktadır. Türkiye’de 2014’te dersanelerin okullara dönüştürülmesi sürecinde, altı yılını dersanede çalışmış öğretmenlerin resmi okullara atanması, bu politikaya örnektir. **Düzenleyici politikalar**, birey veya grupların davranışlarını düzenlemek ve de gerektiğinde sınırlandırmak amacıyla yönelik politikalarıdır. Düzenleyici politikalar, ikiye ayrılırlar. **Rekabetçi**

**düzenleyici politikalar**, bir menfaat grubunun belirli bir iş sahasına o işi yürütmek amacıyla girmesine sınırlar koyan politikalarlardır. Bir il veya ilçede açılacak sürücü kurs sayısının belirli şartlarda sınırlandırılması buna örnek olarak gösterilebilir. **Korumacı düzenleyici politikalar**, daha çok kamunun sağlığını başta olmak üzere politikaları belirlemektedir. Okul kantinlerinde sağlıklı gıda satılmasına yönelik düzenlemeler buna örnektir. **Öz düzenleyici politikalar** ise bir nevi rekabetçi düzenleyici politikalarlardır. **Yeniden dağıtıcı politikalar** ise, çeşitli toplumsal gruplar arasındaki mal, haklar veya zenginliğin hükûmetin kasıtlı müdahaleleriyle yeniden dağıtımını sağlamaktadır. Ancak bu politikalarda bir gruba yarar sağlanırken diğer gruba ciddi maliyetler yüklenebildiği için gruplar arasında politik mücadele ve çatışma yoğunlaşmaktadır. Böylelikle, politika karar verme gücü resmî aktörden çıkıp üstün konuma sahip oluşuma geçmektedir. Liselerde bütçe kısıtlaması yapıp temel eğitim okullarının bütçelerinin artırılması şeklindeki politikalar buna örnektir.

Eğitim sisteminin bütün parçalarını bütünleştirerek incelemek gerekmektedir. Sistemin bir parçasının diğer parçalar üzerinde meydana getirebileceği etkileri dikkate almadan hazırlanacak politikalar, hedefe ulaşmada yeterli olsa da diğer parçalar üzerinde istenmeyen sonuçlar doğurabilmektedir. Görev alanları birbirinden değişik olsa bile her kurum veya oluşumun eğitim politikaları sahasındaki her hamlesi, eğitim sisteminin bütününü etkileyebilmektedir. Bu sebeple, gitgide sorunlarını azaltan ve kapsadığı alan çoğalan Türk eğitim sisteminin yolundaki engeller, ilgili tüm paydaşların faal iştirakleri ve çözüm önerilerinin her paydaşa düşen görevini aynı anda uygulamasıyla bertaraf edilecektir (Özer, 2021, s. 250-251).

Anderson'a göre (aktaran Bakioğlu ve Korumaz, 2019b), politika türleri iki gruptur. **Maddi politikalar**, politikalardan doğrudan etkilenenlere somut bir yarar sağlayan politikalarlardır. Öğretmenlerin toplu ulaşım araçlarından ücretsiz veya indirimli faydalandırılabilmelerine yönelik politikalar bu türdendir. **Sembolik politikalar** ise, birey veya gruplara kimi zaman da dolaylı bir şekilde, somut olmayan bir fayda sağlanmasıdır. Öğretmenlerin mesleki saygınlıklarını arttırmaya yönelik tüm adımlar burada değerlendirilebilir.

Eğitim politikası aktörlerini ulusal ve uluslararası aktörler olmak üzere iki sınıfta ele almak mümkündür. TBMM, MEB, hükümetler, YÖK, yargı organları, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), sivil toplum kuruluşları, siyasi partiler, baskı ve çıkar grupları ve medya ulusal aktörler olarak; BM, OECD, IMF, WB ve AB ise uluslararası aktörler olarak değerlendirilebilir (Balyer ve Sılay, 2021, s. 46-71).

Eğitim politikalarının belirlenmesinde etkisi olan güçler çok sayıdadır ve bu güçler değişken olup zamanla sayıları değişmektedir. Cumhuriyet'le birlikte eğitim politikalarının belirlenmesinde DPT, MEB ve bünyesinde bulunmuş olan Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu, Millî Eğitim Şûrası, Yükseköğretim Kurulu gibi uzmanlıklarıyla ön plana çıkmış aktörler ile siyasi partiler, hatta BM, UNICEF, UNHCR, AB, IMF, WB gibi uluslararası aktörler de yer almış bulunmaktadır (Beltekin, 2021, s. 9-10).

Toplumsal alanda var olan tüm aktörlerin etkisi altında bulunan eğitim politikası sürecinde aktörlerin etkilerinin güç oranını belirleyenlerin en önemlisi, ülkenin siyasi sistemi ve yönetim yapısıdır. Güçler ayrılığı temeline dayalı yönetim biçimlerine sahip ülkelerde denge ve kontrol sağlanabilmekteyken aynı zamanda diğer baskılarını önlemektedir. Böylelikle, bir başka açıdan da çözülmesi hemen hemen imkansız görünen eğitim politikası sürecinde aktörleri uzlaşmaya mecbur bırakması ile de sorunu daha büyütmektedir (Bakioğlu ve Korumaz, 2019b, s. 53).

Bakioğlu ve Korumaz'a göre (2019), eğitim politika yapıcılarını, politikaları doğrudan yapan resmî aktörler (yasama organı-TBMM, yürütme organı-hükümet, yargı organı-mahkemeler) ve gayri resmî aktörler (siyasi partiler, baskı ve çıkar grupları, düşünce kuruluşları, medya, sivil toplum kuruluşları, bürokrasi) olarak iki grupta sınıflandırmak mümkündür.

Eğitim politikası yapımında, genel olarak kamu politikalarının teorileri olan kurumsallık, rasyonel tercih, artış, elit, süreç, kamusal tercih, oyun, grup, politik ağlar teorileri kullanılmaktadır. Kurumsallık teorisine göre, eğitim politikası sürecinde kurumlar toplumda önemli sosyal işlevleri yerine getirmektedir. Eğitim politikası sürecinin nasıl oluşturulup işlerlik kazanacağı çevre, tarihi birikim, kültür

ve formel niteliklerce tayin edilmektedir. Rasyonel tercih teorisi, siyaset biliminde bireyin davranışının deneysel ve kurullarla ortaya konulmuş biçimde analizi, bununla birlikte mantıksal yapının kurulmasını da temin etmiştir. Eğitim politikasında ise rasyonel tercih teorisi, iki temel üzerine kuruludur. Birincisi, birey davranışının açıklanmasının politika kurumlarının anlaşılmasındaki rolü, ikincisi ise eğitim politikasındaki grupların davranışlarının grubu meydana getiren tek tek bireylerin davranışlarının toplamını anlatmasıdır. Artış teorisi, eğitim politikası sahasına ait kararın önceki kararı tamamlar ve tutarlı nitelikte olmasıdır. Eğitim politikası çerçevesinde düşünüldüğünde elit teori, eğitim gücüne sahip olan az sayıda elitin önceliklerinin ve perspektifinin eğitim politika sürecinin her aşamasında etkin olmasıdır. Politik sistemler teorisi, eğitim sisteminde yer alan kurumları içerisine alacak biçimdeki politik sistemin, çevrenin isteklerine nasıl cevap verdiğini sorgulamaktadır. Oyun teorisi, eğitim politikası sürecindeki tüm aktörlerin alacakları kararların diğer aktörlerin eylemleriyle oluşturulduğu görüşüne dayanmaktadır. Grup teorisi, eğitim politikasının bireylerin herhangi bir grubun parçası olduğu zaman ve o gruba birlikte hareket ettiğinde önemli hale geldiğini ifade etmektedir. Politik ağ teorisi ise, grup teorisinde ikinci plana düşen grupların birbirleriyle ilişki içerisinde eğitim politikalarının belirlenmesindeki etki noktalarıdır. (Bakioğlu ve Korumaz, 2019c, s. 72-97; Kiraz, 2021, s. 32-40).

Eğitim politikası, sosyal, ekonomik, politik, yönetsel ve kültürel pek çok parametre aracılığıyla etkiye uğrayan sofistike bir süreçtir. Kraft ve Furlog (aktaran Bakioğlu ve Korumaz, 2019d), eğitim politikasını sosyal, ekonomik, politik ve yönetsel bağlamlar çerçevesinde ele almaktadır. Sosyal bağlam, eğitimin diğer politika alanlarından daha fazla toplumsal olduğu ve sosyal değişimden etkilendiği ve toplumsal değişimin başlatıcı, yol gösterici pozisyonunda olduğunu ifade etmektedir. Ekonominin yapısı ve şartları, ekonomik bağlam ile eğitim politikası arasındaki ilişkiyi belirlemektedir. Politik şartlar ile eğitim politikası iç içedir. Politik ve yönetsel sistem, eğitim politikalarını yapan ve yürüten kurumları, resmî örgütleri, yasaları ve bireyleri içine almaktadır (Bakioğlu ve Korumaz, 2019, s. 106-114).

## 4.2. CUMHURBAŞKANLIĞI EĞİTİM VE ÖĞRETİM POLİTİKALARI KURULU

CHS ile birlikte kamu politika aktörleri arasında yürütme erkinin en üst konumunda konumlanan dokuz adet politika kurulu yerini almıştır. Bu amaçla CHS'nin eğitim ve öğretim alanındaki politika aktörü olarak da Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu kurulmuştur. Kurula, 9 Ekim 2018 tarihli Resmi Gazete yayımlanan 2018/196 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile dokuz üyenin ataması gerçekleştirilmiştir. Bu üyeler, Prof. Dr. Abdullah Atalar, Prof. Dr. Ahmet Cevat Acar, Ahmet Gündoğdu, Kemal Şamlıoğlu, Prof. Dr. Öktem Vardar, Selçuk Pehlivanoğlu, Prof. Dr. Tuncay Döğeroğlu, Prof. Dr. Umran İnan, Prof. Dr. Yavuz Atar'dır (Resmi Gazete, 2018). Kurulun Başkanvekilliğini Prof. Dr. Yavuz Atar yürütmektedir. Daha sonra 24 Şubat 2021 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2021/130 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile Prof. Dr. Ömer Özyılmaz atanmıştır (Resmi Gazete, 2021).

1 Sayılı CK'nin 24. Maddesinde Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulunun görev ve yetkileri şöyle sıralanmaktadır:

- Eğitim ve öğretim ile ilgili her türlü faaliyet alanlarında Türkiye'nin hedefleri istikametinde politika önerilerinde bulunmak,
- Yükseköğretimde strateji ve amaçlar belirleyerek bunları geliştirmek ve bu yönde politika önerilerinde bulunmak,
- Eğitim ve öğretim faaliyetlerinin icrasındaki çalışmalarını takip ederek ihtiyaç analizleri geliştirmek suretiyle gerçekleştirilen faaliyetlerin geliştirilmesi doğrultusunda politika önerileri oluşturmak,
- Kalite, eşitlik ve etkililik ilkeleri çerçevesinde gerek millî ve gerekse de toplumsal değerleri temel alan bir eğitim sistemi oluşturmak maksadıyla politika önerileri geliştirmek,
- İhtiyaç analizleri yapmak suretiyle üniversitelerde açılacak fakülte ve bölümlerle ilgili stratejik planlamalar gerçekleştirilmesi için öneriler sunmak,
- Türkiye'nin işgücü planlamasını göz önünde bulundurarak eğitim ve öğretimi ilgilendiren alanlarda politika önerileri oluşturmak,

- Avrupa Birliği'yle yürütülen eğitim ve gençlik programlarının icrasında genel politikaların belirlenimi, takibi ve değerlendirilmesi maksadıyla çalışmalar yapmak,
- Her tür ve derecedeki okul ve kurumlar ve işletmelerde yapılacak mesleki eğitimin planlanması, geliştirilmesi ve değerlendirilmesi konularında politika önerileri geliştirmek.

Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulunun görev ve yetkileri incelendiğinde, kurulun eğitim ve öğretim alanında politika önerilerinde bulunma, politika önerileri geliştirme, oluşturma ve Cumhurbaşkanına sunma gibi kamu politikaları aktörleri arasında CHS'nin politika karar verici yönünde danışma/istişari niteliği taşıdığı görülmektedir.

Türkiye'de eğitim ve öğretimle ilgili tüm planlama, strateji ve kamu politikalarının Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulunca tekçi bir anlayışla ve bilimsel veriler ışığında değerlendirilmesi şüphesiz bütünlüklü bir yapıyla problemlerin çözülmesini sağlamaktadır (Turan, 2020, s. 92).

### 4.3. MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI

II. Mahmut dönemine kadar eğitim ve öğretim vakıflar eliyle yürütülmüştür. II. Mahmut döneminde ise bu hizmetlerin devlet tarafından yürütülmesi fikri gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda ilk olarak, 1838'de bugünkü genel müdürlük düzeyinde Mekâtib-i Rüşdiyye Nezâreti kurulmuştur. 1845'te eğitim işleriyle ilgilinen bir meclis niteliğindeki Meclis-i Maârif-i Muvakkat, 1846'da da Meclis-i Maârif-i Umûmiye kurulmuştur. Islahat Fermanı, eğitimde köklü değişikliklerin yaşanmasına sebep olmuştur. Bu dönemde, bugünkü MEB'in ilk hali olan 17 Mart 1857'de Maarif Nezareti (Maarif-i Umûmiye Nezâreti) kurularak eğitim ve öğretim hizmetleri bu nezaret çatısı altında devletin yönetimine verilmiştir. Maarif-i Umumiye Nezareti, tarihimizde eğitimle ilgili ilk bakanlık olmakla birlikte, eğitim ve öğretim hizmetleri, siyaset kurumu olan Meclis-i Vükela'da yerini almıştır. Maarif-i Umumiye Nezaretinin kuruluşu ile çeşitli derecelerde eğitim veren okullar oluşturulmuştur (MEB, 2015; Gündüz, 2015, s. 30-32).

Uygulaması II. Abdulhamit döneminde gerçekleşen 1 Eylül 1869 tarihli Maarif-i Umumiye Nizamnamesi ile eğitim sistemi, öğretmen yetiştirme, eğitimin merkez ve taşra yönetimi, anayasal bir hak olarak eğitim hakkı gibi eğitim yapısını bütünlüklü bir yapı içerisinde genel bir eğitim tüzüğü niteliğinde tasarlayan ilk yasal düzenleme çıkarılmıştır. Yine bu dönemde Nezaret'in merkez teşkilatını bilimsel ve idari olarak iki ana bölümde oluşturan Meclis-i Kebir-i Maarif (Büyük Eğitim Meclisi), taşra teşkilatında ise Maarif Meclisleri kurulmuştur. Daha sonra bu meclisler birleştirilerek tek meclise dönüştürülmüş, öğretim kademelerine göre daireler biçiminde bir düzenleme yapılmıştır (MEB, 2015; Gündüz, 2015, s. 32).

Osmanlı döneminde eğitim sistemini tam manasıyla bütünlüklü bir yapıya kavuşturan son düzenleme 1911'de yürürlüğe giren Maarif-i Umumiye ve Teşkilatı Nizamnamesi'dir. Bu nizamname ile bugünkü bakanlık teşkilat yapısına benzer bir yapılanma oluşturulmuştur (MEB, 2015).

1. Dünya Savaşı'ndan yenilerek ayrılan Osmanlı'da işgallerin başlaması ile Anadolu'da topyekûn bir bağımsızlık mücadelesine girişilmiştir. Bu yıllarda İstanbul Hükümeti Maarif Nezareti, Ankara'da TBMM Hükümeti 2 Mayıs 1920'de açılan, beş şubeden teşkil ettirilmiş olan ve ilk Vekilliğini Rıza Nur'un yaptığı Maarif Vekâleti eğitim alanını yürütmekteydi. 1923'te İstanbul'daki Nezaret kaldırılmıştır. Ankara'daki Vekâlet, merkez ve taşra teşkilatı şeklinde teşkilatlanmasını tamamlamıştır.

1857 yılında Maarif Nezareti olarak kurulmuş olan eğitimin merkezî teşkilatı, sonraları birçok isim almıştır. TBMM açılmasından sonra Maarif Vekaleti, 1935-1941 yılları arasında Kültür Bakanlığı, 1941-1946 arasındaysa Maarif Vekilliği adı verilen bakanlığa 1946'da Millî Eğitim Bakanlığı adı verilmiş ve maarif kavramı, temelinde birçok yanlışı ihtiva ederek eğitim kavramıyla değiştirilmiştir. Daha sonraki süreçte de bakanlığın adı birkaç kez değiştirilmiştir (Gündüz, 2015, s. 47).

MEB, geçmişten beri Türkiye'de eğitim politikalarının belirleniminde en önemli aktörlerden olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti, meclis hükûmeti ve parlamenter hükûmeti sistemlerini uygulayagelmiş, 16 Nisan 2017'deki halk

oylaması ile anayasal zemini hazırlanmış olan CHS'ye geçiş yapmıştır. Her üç hükûmet sisteminde de yürütme organının kendi yapısı içerisinde oluşması sağlanmıştır. Yürütme, 1921 Anayasası'nda Meclis'teki üyelerden, 1924 Anayasası'nda yine Meclis içerisinde ve Bakanlar Kurulu marifetiyle oluşturulmuştur. 1961 ve 1982 Anayasalarında parlamenterizmin bir uygulaması olarak yürütme, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunca, CHS ile de bu görev Cumhurbaşkanı tarafından ifa edilmiştir. Parlamenter sistem dönemlerinde çoğunlukla diğer bakanlıklardan bağımsız olan MEB, 1983-1989 döneminde Millî Eğitim, Gençlik ve Spor Bakanlığı şeklinde teşkilatlandırılmıştır (Taş, 2021, s. 248).

MEB, Türkiye Cumhuriyeti'nde ilk olarak TBMM'nin 23 Nisan 1920'de açılmasının ardından kurulan Bakanlar Kurulu olarak da bilinen İcra Vekilleri Heyeti'nde Maarif Vekaleti adıyla yer almıştır. İstanbul'daki Maarif Vekaleti'nin 1923'te kaldırılması neticesinde Ankara'da Maarif Vekaleti teşkilatlandırılmıştır. MEB, Türkiye'de uzun yıllar süregelen parlamenter hükûmet sistemi içerisinde farklı isim ve yapılarda yürütme içerisinde varlığını devam ettirmiştir. MEB, Cumhuriyet ile birlikte, Maarif Vekâleti, Kültür Bakanlığı, Maarif Vekilliği, Millî Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı gibi isimlerle günümüze kadar çalışmalarını sürdürmüştür. Parlamenter hükûmet sistemi içerisinde MEB'in yapısındaki önemli değişikliklerin sonuncusu 2011'de 652 sayılı KHK ile yürürlüğe giren teşkilat yapısındaki düzenlemelerdir. CHS ile 652 sayılı KHK'nin birçok hükmü ilga edilmiş, 1 Sayılı CK'nin 301 ila 335. Maddelerinde MEB teşkilatı yeniden kurgulanarak Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'nde yer almıştır (MEB, 2015; Taş, 2021, s. 248, 249).

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CK ile MEB'in teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemede MEB'in görevleri, MEB merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı olmak üzere üç teşkilattan ve yirmi iki hizmet biriminden oluşmaktadır (1 Sayılı CK, 2018).

1 Sayılı CK'nin 301. Maddesinde MEB'in görev ve yetkileri "... eğitim ve öğretim programlarını tasarlamak, uygulamak, güncellemek; ... eğitim ve öğretim

hizmetlerini yürütmek ve denetlemek; ... ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, uygulamak, uygulanmasını izlemek ve denetlemek; ... yeni modeller tasarlamak ve geliştirmek; ... stratejilerin geliştirilmesi amacıyla çalışmalar yapmak, belirlenen politikaları uygulamak, uygulanmasını izlemek ve koordine etmek...” olarak özetlenebilmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, Bakanlığın politika oluşturma konusunda yetkisinin bulunmadığı, oluşturulacak politikaların belirlenmesine katkı sağlayacak çalışmalar yapmak ve Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu'nun karar verdiği politikaların uygulanması, izlenmesi ve koordine edilmesini sağlamak olduğudur. CHS'nin getirdiği siyaset ve yönetim ayrımında Bakanlığın yönetimin temsilcisi olduğu, politika oluşturucu değil, politikaları uygulayıcı olduğu anlaşılmaktadır.

II. Meşrutiyet dönemi aydınlarınca ileri sürülen eğitimin millî ve toplumcu düşüncesi ve ideali aynı zamanda Cumhuriyet döneminin de temel düşünsel değerler dizisinin oluşmasını sağlamıştır. Cumhuriyet döneminin eğitim politikalarının ve eğitim sahasındaki birçok inkılabın çoğunluğu, II. Meşrutiyet döneminde söylenmeye başlanarak ileri sürülmüş, bazıları ise uygulanmıştır. II. Meşrutiyet aydınlarının eğitimde ilerici, radikal, modernist, ithal ikameci ve taklitçi oldukları ifade edilebilir. II. Meşrutiyet'in Batıcı ve Türkçü ideali, Cumhuriyet dönemi eğitim ideolojisinin oluşumunda çok büyük paya sahiptir (Gündüz, 2015, s. 39).

Türkiye'de 1923-1980 yılları arasındaki eğitim politikalarını incelemiş olan Balcı'ya göre (aktaran Beltekin, 2021), aile ve arkadaşlar, iletişim araçları, dernek ve vakıflar, dini kuruluşlar, Jön Türkler ile İttihat ve Terakki Cemiyeti, Türk Ocakları, Halkevleri, yabancı uzmanlarca oluşturulmuş raporlar, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), sivil toplum kuruluşları ve sendikaların ulusal çapta eğitim politikalarına etki ettiklerini ifade etmiştir.

#### 4.4. MİLLÎ EĞİTİM ŞÛRASI

Kurtuluş Savaşı yıllarında TBMM Hükûmeti'nin Ankara'da kuruluşuyla birlikte eğitimle ilgili politikaların belirlenmesinde ilgili tüm paydaşların iş birliği ve dayanışma içerisinde hareket etmeleri üzerinde önemle durulmuştur. Bu amaçla, savaşın henüz başlangıç günlerinde 16 Temmuz 1921'de toplanan I. Maarif Kongresi, Şûra'nın ilk örneği olarak kabul edilebilir. Kongre, 1923, 1924, 1925 ve 1926'da toplanan Heyet-i İlmiye toplantıları ile varlığını devam ettirmiştir. Millî Eğitim Şûrası yapısıyla çalışacak teşkilatın TBMM'de teşkil ettirilmesinden sonraki ilk örnekler, Maarif Vekaleti Merkez Teşkilatı çatısı altında 1921'de kurulan Telif ve Tercüme Heyeti ve 1923'te Maarif Vekaleti Merkez Teşkilatında yer alan Heyet-i İlmiye ile görülmeye başlanmıştır. Bugün Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı adıyla bilinen Telif ve Tercüme Heyeti'nce yürütülen Heyet-i İlmiye toplantıları, Millî Eğitim Şûralarının aslı mahiyetindedir. 1926'daki III. Heyet-i İlmiye toplantısında Telif ve Tercüme Heyeti kaldırılarak yerine Dil Heyeti ve Millî Talim ve Terbiye Dairesi teşkil ettirilmiştir. Millî Eğitim Şûrası adıyla ilki 1939'da, Millî Eğitim Bakanı Hasan Ali Yücel başkanlığında toplanan şûralar, zamanla Türk millî eğitim yapısının en yüksek danışma organı hüviyetini kazanmıştır. Yapılan tüm bu toplantı ve çalışmalar ile birlikte, yeni devletin eğitim sistemi teşkil edilmeye başlanmıştır (Deniz, 2001). Daha sonraki dönemlerde düzenli aralıklarla olmasa da toplanan ve Türkiye'de eğitim politikaları oluşturmada tavsiye niteliğinde kararlar alarak önemli bir konuma erişen Millî Eğitim Şûraları, politika oluşturma noktasında eğitimdeki kilit yapılardan birini oluşturmuştur (Dağhan, Kalaycı ve Seferoğlu, 2011, s. 834 - 835).

Millî Eğitim Şûrası, MEB'in kuruluşundan itibaren var olmuş, kanuni sorumlulukları çerçevesinde ülkenin eğitim sisteminde iyileştirmeler yapmak ve nitelik yönünden gelişim sağlamak için eğitim-öğretim mevzularında araştırma, inceleme yaparak Bakanlığa tavsiye niteliğinde kararlar iletmiştir. Şûralarda alınan kararlar, komisyonlarca hazırlanan raporlar ve görüşler, Şûra Genel Kurulunda onaylanır veya değiştirilerek MEB'e tavsiye niteliğinde sunulur. MEB de bu kararları icra edebilir veya hükûmete sunabilir. Şûralarda alınan kararların

uygulanması, Bakanlığın veya hükûmetin tutumuna bağlıdır (Balyer ve Silay, 2021, s. 50).

Şûra kararları, Türk eğitim sistemine yeni bir biçim verirken dönemin hükûmetleri, ülkeyi yöneten siyasi oluşumlar ve dünyadaki gelişmelerden etkilenmiştir. 1946, 1960, 1971, 1997, 2005 ve sonrasında ortaya çıkan toplumsal ve siyasi değişimler ile ekonomik değişimler, şûralarda alınan kararlarla kıyaslandığında, Türkiye'nin yaşadığı önemli toplumsal, ekonomik ve siyasi dönüm noktalarının izlerini görmek mümkündür (Asri, 2015, s. 79).

Millî Eğitim Şûralarında alınan ve eğitim politikası olarak değerlendirilebilecek kararlar Tablo 2'de yer almaktadır:

Şûra Sayısı ve Yılı	Alınan Eğitim Politikası Kararları
1- 1939	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Üç sınıflı köy okulları beş sınıfa çıkarılmıştır.</li> <li>• Okullarda derslerin öğleden önceye alınması ve öğle sonralarının ortaokullarda isteğe bağlı, liselerde mecburi olarak öğretmenlerin yönetiminde serbest ve ortak faaliyetlere ayrılması konusunda yapılan öneriler kabul edilmiştir.</li> <li>• Erkek teknik, kız teknik ve ticaret öğretim kurumlarının yönetmelikleri ve öğretim programları incelenip karara bağlanmıştır.</li> <li>• Tek tip kitap (devlet kitabı) sistemine gidilmesi teklif ve kabul edilmiştir.</li> <li>• Yüksekokul ve fakülteler MEB'e bağlanmıştır.</li> </ul>
2- 1943	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kitaplara tarihî okuma parçaları eklenmesi,</li> <li>• Millî tarihe ağırlık verilmesi,</li> <li>• Ortaokul ve lise tarih öğretmenliklerine yalnız bu alanda öğretmen yetiştiren kurumların mezunlarının atanması,</li> <li>• Liselere sanat tarihi dersi konulması önerilmiş, bu teklifler Şûra'ca uygun görülmüştür. Ayrıca; a) Ahlâk eğitiminin amacı b) İdeal Türk çocuğu c) Türk ahlâkının başlıca toplumsal ve kişisel ilkeleri Şûra'da incelenip kabul edilmiştir.</li> </ul>
3- 1946	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ticaret Ortaokulları ve Liseleri Program ve Yönetmeliği,</li> <li>• Erkek Sanat Ortaokulları ve Endüstri Program ve Yönetmeliği,</li> <li>• Kız Enstitüleri Program ve Yönetmeliği,</li> <li>• İstanbul Teknik Okulu Yönetmeliği,</li> </ul>

---

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Okul-aile birlikleri çalışmalarını kolaylaştırıcı tedbirler alınması,</li><li>• Kız Teknik Okulları Yönetmeliği ile ilgili teklifler incelenip kabul edilmiştir.</li></ul>
4- 1949	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lise ders konularının dört yıllık teşkilata göre tespiti,</li><li>• Ortaokullara ve liselere öğretmen yetiştiren eğitim enstitüleri ve yüksek öğretmen okulu teşkilatının ihtiyaçlara göre düzenlenmesi,</li><li>• Eğitim ve öğretimde dayarılan demokratik esasların gözden geçirilmesi,</li><li>• Öğretmen yetiştiren kurumların programlarında gerekli değişikliklerin yapılması,</li><li>• İlkokul ikinci devrede ayrı ayrı okutulan Tarih, Coğrafya, Yurttaşlık Bilgisi derslerinin bir ders hâlinde ve çocuk psikolojisine göre düzenlenmesi,</li><li>• Köy enstitüleri ile ilk öğretmen okullarının öğretmenlerinin aynı kaynaktan yetiştirilmesi amacıyla birleştirilmesi teklifleri Şûra Genel Kurulunca bazı değişikliklerle kabul edilmiştir.</li><li>• Ortaokullarda eğitim öğretimin anlayış ve uygulanış bakımından ilkokullara yaklaştırılması, bu iki kuruluş arasında paralellik ve ahenk sağlanması karara bağlanmıştır.</li></ul>
5. 1953	<ul style="list-style-type: none"><li>• Toplu öğretim anlayışının ikinci devrede de hâkim olması,</li><li>• Programların yaygınlaştırılmadan önce denenerek geliştirilmesi karara bağlanmıştır.</li></ul>
6. 1957	<ul style="list-style-type: none"><li>• Enstitü kısımlarının öğrenim sürelerinin üç yıla çıkarılarak sanat lisesi hâline getirilmesi,</li><li>• Bu okulların programlarının gözden geçirilerek yabancı dil, müzik, beden eğitimi derslerine de yer verilmesi,</li><li>• İlkokul mezunları için çırak okulları açılması,</li><li>• Gündüz tekniker okullarının 2 yıl, akşam tekniker okullarının 3 yıl öğrenim süresinin olması,</li><li>• Tekniker niteliğindeki personelin yetiştirilme işinin önceden planlanması,</li><li>• Sanat enstitülerinin bazı bölümlerine kız öğrenci alınması karara bağlanmıştır.</li></ul>
7. 1962	<ul style="list-style-type: none"><li>• Millî eğitimin temel ilkelerinin yeniden düzenlenmesi,</li><li>• Okul programlarının yeniden düzenlenmesi,</li><li>• Öğretmen yetiştirme ve öğretmenlik mesleğinin özendirilmesi,</li><li>• Öğretmen yetiştirme ilkeleri,</li></ul>

---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yönetim teşkilat yapısının yeniden düzenlenmesi.</li> </ul>
8- 1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eğitim kademeleri ve yapısı yeniden düzenlenmiştir.</li> <li>• Sınıf geçme ve değerlendirme kriterleri yeniden belirlenmiştir.</li> <li>• Yükseköğretime geçiş sistemi tasarlanmıştır.</li> </ul>
9- 1974	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Türk millî eğitiminin genel amaç ve esasları düzenlenmiştir.</li> <li>• Türk eğitim sisteminin yapısı yeniden düzenlenmiştir.</li> </ul>
10- 1981	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Okul öncesi eğitimi ana sınıfının kırsal ve gecekodu yörelerinde, Türkçe eğitimine ağırlık verilecek şekilde öncelikle yaygınlaştırılması,</li> <li>• Okul öncesi eğitimin yurt düzeyinde yaygınlaştırılmasında MEB'in diğer kurumlarla iş birliğini ve bu kurumların okul öncesi eğitime katkılarını sağlayacak yasal önlemlerin alınması,</li> <li>• Fırsat eşitliğini sağlamada okullar arası farklılıkları görmek ve gerekli tedbirleri almak amacıyla karşılaştırmalı sınavlar yapılması.</li> </ul>
11- 1982	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öğretmen eğitiminin gelişimi,</li> <li>• Öğretmenlik mesleğinin genel standartlarının belirlenmesi,</li> <li>• Öğretmen eğitimi programlarının yeniden tasarlanması,</li> <li>• Eğitim uzmanlığı alanlarının belirlenmesi ve eğitim uzmanı yetiştirme programları.</li> </ul>
12- 1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Türk eğitim sistemi,</li> <li>• Eğitimde yeni teknolojiler,</li> <li>• Öğretmen yetiştirme,</li> <li>• Türkçe ve yabancı dil eğitim ve öğretimi,</li> <li>• Eğitimin finansmanı,</li> <li>• Öğretim Programları.</li> </ul>
13- 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yaygın eğitimde kavram, kapsam ve eğilimler,</li> <li>• Yaygın eğitimde organizasyon ve iş birliği,</li> <li>• Yaygın eğitimde yatırım ve finansman,</li> <li>• Yaygın eğitimde personel.</li> </ul>
14- 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığının teşkilat ve görevleri ile çalışma esasları özel bir kanunla düzenlenecektir.</li> </ul>

---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MEB'in Merkez, Taşra ve Yurtdışı Teşkilatları yeniden gözden geçirilerek, fonksiyonel bir yapıya kavuşturulacak; bu teşkilatlarda çalışacak yönetici ve uzmanların nitelikleri, unvanları, atanmaları ve yer değiştirmeleri ile ilgili mevzuat düzenlemeleri yapılacaktır.</li> <li>• Eğitim yöneticiliğinde uzmanlaşma, hiyerarşik ilerleme ve yükselme esas alınacak ve yöneticilerin yetkileri arttırılacaktır.</li> <li>• Eğitim-insan gücü-istihdam ilişkisini göz önünde bulundurarak iş hayatı ile okul programlarının birbirleriyle uyumlu olması sağlanacak, meslek standartları geliştirilecektir.</li> <li>• Okul öncesi eğitimin geliştirilmesi çalışmaları yapılacaktır.</li> </ul>
15- 1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2000'li yıllarda Türk millî eğitim sistemi,</li> <li>• İlköğretim ve yönlendirme,</li> <li>• Ortaöğretimde yeniden yapılanma,</li> <li>• Yükseköğretime geçişin yeniden düzenlenmesi,</li> <li>• Toplumun eğitim ihtiyacının sürekli karşılanması,</li> <li>• Eğitim sisteminin finansmanı.</li> </ul>
16- 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesleki ve teknik eğitimin ortaöğretim sistemi bütünlüğü içinde ağırlıklı olarak yeniden yapılandırılması,</li> <li>• Okul ve işletmelerde meslek eğitimi ve istihdam,</li> <li>• Mesleki ve teknik eğitim alanına öğretmen ve yönetici yetiştirme.</li> </ul>
17- 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Türk millî eğitim sisteminde kademeler arasında geçişler, yönlendirme ve sınavlar,</li> <li>• Küreselleşme ve Avrupa Birliği sürecinde Türk eğitim sistemi.</li> </ul>
18- 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öğretmen yetiştirilmesi, istihdamı ve mesleki gelişimi,</li> <li>• Eğitim ortamları, kurum kültürü ve okul liderliği,</li> <li>• İlköğretimin ve ortaöğretimin güçlendirilmesi, ortaöğretime erişimin sağlanması,</li> <li>• Spor, sanat, beceri ve değerler eğitimi,</li> <li>• Psikolojik danışma, rehberlik ve yönlendirme.</li> </ul>
20- 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temel eğitimde fırsat eşitliği,</li> <li>• Mesleki eğitimin iyileştirilmesi,</li> <li>• Öğretmenlerin mesleki gelişimi.</li> </ul>

---

Tablo 2. Millî Eğitim Şûralarında Ele Alınan Eğitim Politikası Kararlarından Bazıları (Millî Eğitim Bakanlığı, 2022; Akyüz, 2021).

08.07.2014 tarih ve 29054 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan ve halen yürürlükte bulunan Millî Eğitim Şûrası Yönetmeliği, Şûralarla ilgili tüm konuları ihtiva etmektedir. Yönetmeliğin 5. Maddesi, Şûranın Bakanlığın en yüksek danışma kurulu olduğunu ve Türk millî eğitim sistemini geliştirmek ve niteliğini yükseltmek için eğitim ve öğretimle ilgili konuları tetkik ettiğini ve tavsiye kararlar aldığını içermektedir. 6. Madde, Millî Eğitim Bakanının Şûranın doğal üyesi ve aynı zamanda başkanı olduğunu, Şûranın doğal üyeler ve davet edilen üyelerden oluştuğunu belirtmektedir. 7. Maddede, TBMM Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu Başkanı ve üyeleri; MEB bakan yardımcısı ve merkez teşkilatı birim amirlerinin doğal üye; MEB, diğer bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, üniversiteler, meslek odaları, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, basın ve yayın kuruluşları, öğrenci ve veli temsilcileri ile eğitim alanında Şûranın belirlenen konularında çalışmalarıyla bilinen uzmanlar ise davetli üyeleri olarak sayılmaktadır. Şûranın çalışmaları, üyeler arasından belirlenen genel sekreter yönetiminde, Kurul ve Şûra İşleri Daire Başkanlığı ve diğer birimlerden personel ile yürütülmektedir. Şûranın Bakanın daveti üzerine dört yılda bir toplanması temel alınmıştır. Şûranın gündemi Bakan tarafından tespit edilir veya Kurulca belirlenip Bakana sunulur. 17. Maddede, Şûra kararlarının oy çokluğu ile alınacağı, eşitlik halinde başkanın katıldığı görüşün kabul edileceği hüküm altına alınmıştır. 18. Maddede, Şûrada alınan kararların Bakan oluru ile Tebliğler Dergisinde yayınlanacağı ifade edilmiştir (T.C. Resmî Gazete, 2014).

14.09.2011 tarih ve 28054 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 652 sayılı Özel Barınma Hizmeti Veren Kurumlar ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile MEB’in teşkilat yapısı bütünüyle değiştirilmiştir. 652 sayılı KHK’de, MEB’in yeniden oluşturulan teşkilat yapısı, Bakanlık teşkilatı, hizmet birimleri olarak genel müdürlükler, ortak görevler, Talim ve Terbiye Kurulu, Millî Eğitim Şûrası, taşra ve yurt dışı teşkilatı, sözleşmeli öğretmen istihdamı, çalışma grupları, sorumluluk ve yetkiler, personel atama, kadrolar, öğretmenlerin emekliliği, uzman istihdamı, bakanlık maarif müfettişleri, özel eğitim giderleri, telif

ve sınav ücretleri ile yurt dışı okul giderleri ve çeşitli hükümler içeren ek ve geçici maddeler bulunmaktadır. 09.07.2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 703 sayılı KHK, CHS’nin getirdiği anayasal değişikliklere uyum sağlanması amacıyla bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklikler yapmış, bu çerçevede MEB’in teşkilat yapısını düzenleyen 652 sayılı KHK’nin de birçok hükmü mülga olmuştur. 703 sayılı KHK’nin 22. Maddesi, 652 sayılı KHK’nin özel barınma hizmeti veren kurumlara ilişkin iş yeri açma ve çalışma ruhsatı, inşaat ve emlak işleri, sözleşmeli öğretmen istihdamı ile ilgili hükümlerini değiştirmiş; bunun dışında MEB’in teşkilat yapısı ile Millî Eğitim Şûrası’nı düzenleyen hükümlerini ve eklerini yürürlükten kaldırmıştır.

CHS ile eğitim politikaları oluşturma görevi Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları kuruluna verilmiştir. Bu doğrultuda, yeni sistem ile birlikte eğitim politikalarının belirlenmesinde karar vericilik görevinin tek elde toplanması öngörülmüştür. Böyle bir durumda, parlamenter hükûmet sisteminde bu görevi ifa eden diğer resmî oluşumların CHS’de hukuki varlığından söz edebilmek mümkün değildir. Böylelikle, 1 sayılı CK’de MEB’in bünyesinde en üst danışma kurulu işlevi gören ve eğitim politikaları oluşturmada yüzyıla yakın aktif görev ifa etmiş bulunan Millî Eğitim Şûrası’na yer verilmeyerek hukuki dayanağı ortadan kaldırılmıştır. Ancak, amacı Millî Eğitim Şûrası’nın teşkili ile çalışma esas ve usullerini belirlemek olan 08.07.2014 tarih ve 29054 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Millî Eğitim Şûrası Yönetmeliği yürürlükte kalmaya devam etmektedir. Millî Eğitim Şûrası Yönetmeliğinin dayanağını ifade eden 3. Maddesinde “Bu yönetmelik, 14/6/1973 tarihli ve 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu ile 25/8/2011 tarihli ve 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak hazırlanmıştır.” denmektedir (T.C. Resmî Gazete, 2014). 652 sayılı KHK’nin Millî Eğitim Şûrası ile ilgili maddesi dahil olmak üzere birçok hükmü, CHS ile yürürlüğe giren 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CK ile yürürlükten kaldırılmıştır. Halen yürürlükte olan 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanununda da Millî Eğitim Şûrası ile ilgili açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durumda, yasal dayanağı olmayan bir yönetmeliğin yürürlükte kalması da doğru olmayacaktır.

Birincisi 1939'da, sonuncusu ise 2021'de olmak üzere yirmi Millî Eğitim Şûrası gerçekleştirilmiştir. Millî Eğitim Şûrası Yönetmeliğine göre Millî Eğitim Bakanı, Şûranın tabii üyesi ve başkanıdır. Şûra, tabii üyeler ve davet edilen üyelerden oluşmaktadır. Şûranın genel kurulu üyeleri, tabii üyeler olarak TBMM Millî Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu Başkanı ve üyeleri, Bakanlıktan Bakan Yardımcısı, Müsteşar ve Bakanlık merkez teşkilatı birim amirleri; davetli üyeler olarak da Bakanlık, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, üniversiteler ile yurt içi ve yurt dışından meslek odaları, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, basın ve yayın kuruluşları, öğrenci ve veli temsilcileri ile eğitim alanında Şûra konusunda çalışmalarıyla temeyyüz etmiş uzmanlar arasından Bakanın onayıyla belirlenmektedir. Şûranın çalışmalarını koordine etmek üzere MEB Talim ve Terbiye Kurulunda Kurul ve Şûra İşleri Daire Başkanlığı oluşturulmuştur (T.C. Resmî Gazete, 2014). Ancak CHS ile oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Kararnamesi sonucunda yeniden oluşturulan MEB Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığının teşkilat yapısı içerisinde Kurul İşleri Daire Başkanlığının bu görevleri yerine getirdiği görülmektedir (Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı, 2021).

Elinde bulundurduğu yeti sebebiyle, ülkelerin meydana getirmek istedikleri birey ve toplum binasının temel ögesi, eğitimidir. Eğitim sisteminin biçimlendirilmesini ve bunun nasıl yapılacağını ise eğitim politikaları belirli kılmaktadır. Eğitim politikalarının oluşturulması ve mevcutlarının geliştirilmesi, ülke veya dünyada yaşanan gelişme ve değişmelerle birlikte meydana gelmektedir. Türkiye'de eğitim politikalarının önemi belirlenirken bu politikalara etki eden iç ve dış unsurlar birlikte değerlendirilmelidir. Bugüne kadar Türk eğitim politikalarının izleyeceği yolu gösteren iç aktörler millî eğitim şûraları, beş yıllık kalkınma planları, devlet ve hükümet politikaları, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları, ve eğitim sendikalarıdır. Bunlardan millî eğitim şûraları, eğitimle doğrudan ilişkili bulunmaları, üstlendikleri görev nedeniyle eğitim politikalarının belirleniminde etkinliği fazla olan unsurlardandır. Ancak niteliği yönüyle eğitimin sorunlarını çözebilecek etkisi büyük olsa da şûralar, pratikte yaşadığı problemler sebebiyle bu etkinliği gösterememiştir. Şûraların bu olumsuzluğu bertaraf etmesi,

ancak danışma birimi olmaktan çıkartılarak yaptırım gücü olan bir mekanizmaya dönüştürülmesine bağlıdır (Asri, 2015, s. 101-102).

Millî Eğitim Şûrası Yönetmeliğine göre, Şûra, Bakanlığın en yüksek danışma kurulu olması hasebiyle Türk Millî eğitim sistemini geliştirmek, niteliğini yükseltmek için eğitim ve öğretimle ilgili konuları tetkik ederek tavsiye niteliğinde kararlar alabilmektedir. CHS ile birlikte 2014'teki 19. Millî Eğitim Şûrasından sonra uzun zaman Şûra toplanmamıştır. Ancak 03.11.2021 tarihinde MEB tarafından 20. Millî Eğitim Şûrası toplanmıştır. Parlamenter hükûmet sistemi döneminde 2011 yılında çıkarılan 652 sayılı KHK'nin Millî Eğitim Şûrası ile ilgili 29. Maddesi, CHS'yi düzenleyen 703 sayılı KHK'nin 22. Maddesi gereği mülga olmuş ve bugüne kadar da Şûra ile ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır (Resmî Gazete , 2018; Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı, 2021). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde veya diğer mevzuat hükümlerinde Millî Eğitim Şûrasına yer verilmemiş olsa da, Şûra yönetmeliği ilga durumunda değildir. Taş'a göre (2021), CHS'de Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde Şûrayla ilgili herhangi bir hüküm bulunmasa da bu durum Şûraların ilga edildiği anlamına gelmez. Buradan yola çıkarak Şûranın yeniden kuruluşunun CK ile gerçekleştirilmesi gereklidir. Fakat Millî Eğitim Şûrası Yönetmeliğiyle Şûraların hukukî (de jure) ve MEB Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı teşkilat yapısında Kurul ve Şûra İşleri Daire Başkanlığının var olmaya devamı ile de fiilî (de facto) şeklinde uygulamada olduğu belirtilmektedir (Taş, 2021, s. 251).

Türkiye Cumhuriyeti, uzun yıllar parlamenter hükûmet sistemini uygulamıştır. Bu sistem içerisinde Bakanlar Kurulu içerisindeki MEB bünyesinde bizzat Millî Eğitim Bakanının başkanlık ettiği Millî Eğitim Şûrası, yürütmenin danışma organı olarak görev ifa etmiştir. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CK'de Millî Eğitim Şûrası hususunda hiçbir düzenleme bulunmamaktadır. Böylelikle, Türk eğitim sisteminde derin bir mazisi bulunan Şûra'nın MEB alanı dışında tutulduğunu ifade etmek gerekmektedir (Turan, 2020, s. 90-100).

MEB tarafından 1 – 3 Aralık 2021 tarihlerinde Ankara’da gerçekleştirilen 20. Millî Eğitim Şûrası, “Temel Eğitimde Fırsat Eşitliği”, “Mesleki Eğitim Güçlendirilmesi”, “Öğretmenlerin Mesleki Gelişimi” gibi konularda politika kararları almıştır. Şûra’ya hazırlık için eğitim ve öğretimle ilgili tüm paydaşların katılımı ile birkaç ili içine alan bölge toplantıları yapılmış, Şûra da yine büyük bir paydaş katılımı ile gerçekleşmiştir. Gerek ülke düzeyinde geniş katılımı ile gerçekleşmesi gerek aldığı kararların genel ve kapsayıcı eğitim politika kararları olması yönleriyle Şûra’nın Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu ile aynı görev ve yetkiyi ifa ettiği açıkça görülmektedir.

2011’de 652 Sayılı KHK ile düzenlenen Millî Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kararname’de yer alan Millî Eğitim Şûrası’na, CHS’ye geçişle birlikte kamu yönetiminin teşkilat yapısını bütünüyle dönüştüren 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Kararnamesi’nde yer verilmemiş, bunun yerine üst kurul şeklinde Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu kurulmuştur (1 Sayılı CK, 2018). CHS’de Şûranın var oluş amacı ile aynı yönde çalışma keyfiyetine sahip bulunan Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurulun temel amacı politika önerileri oluşturmakla birlikte bu önerileri geliştirmek ve böylelikle de yürütmenin başı konumunda bulunan Cumhurbaşkanına politika önerileri sunmaktır. Sayılan bu amaçlar, aynı zamanda Millî Eğitim Şûrası’nın da amaçlarıdır.

CHS’de birbiriyle aynı sayılabilecek amaçlara sahip iki farklı kurumun bulunması, yürütmede verimsizliğe neden olabileceği gibi yine yürütme sisteminde birliği bozacaktır. Böylelikle, özellikle merkez teşkilatı içerisinde görevli hizmet üreten birimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarında çakışmalar oluşacak, bunun sonucunda da teşkilatta yetki ve kararlarda karmaşa meydana gelecektir. Buna ilaveten, özellikle planlama ve uygulama birimlerinin eş güdüm ve iletişiminde de problemler ortaya çıkacağı, bu problemlerin kısa vadeli çözümlerle çözülebileceği hatası görüleceği belirtilmektedir. Üzerinde durulması gereken husus ise, Millî Eğitim Şûrası ile Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu arasında yetki ve görev çatışmaları meydana gelebileceği ve böyle bir durumda da çözümün ne olacağıdır (Taş, 2021, s. 252).

## SONUÇ

Kadim Yunan felsefecilerinden Aristo, Politika'sında bir devletin egemenlik yapısında ve bu egemenliğin işletilmesinde yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç kuvvetin varlığından bahsetmiştir. Devlet denen dev oluşumdan fertlerin muhafaza edilmesi için bu üç kuvvetin ayrı ayrı yapılarda bulunması gerekmektedir. Bu durumu, Aristo'dan yüzyıllar sonra Montesquie da ifade etmiştir. Böylelikle, modern devlet anlayışında yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrı odaklarda toplanması ile demokratik hükûmet sistemleri olarak bilinen parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık hükûmet sistemleri ortaya çıkmıştır.

Tarihî süreçte devlet denilen aygıt, sarsıcı değişmeler neticesinde birbirinden çok farklı şekillerde çağımızdaki biçimine evrilmiştir. Devletin yönetim sistemini ifade eden hükûmet sistemleri de aynı süreçlerden geçerek kuvvetlerin ayrılığı prensibinin çeşitli şekillerde icrasıyla bugünkü demokratik hükûmet sistemlerini meydana getirmiştir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin sert bir biçimde uygulandığı başkanlık hükûmet sistemi, yürütmenin başkan tarafından tekçi bir hüviyette, paylaşımsız icrasına dayanmaktadır. Parlamenter hükûmet sistemi, yürütmenin parlamentodan seçilen cumhurbaşkanı ile başbakan ve bakanlar kurulu arasında paylaştırıldığı bir yapıyı ihtiva etmektedir. Yarı başkanlık hükûmet sistemi ise, halk tarafından seçilmiş bir başkan ile başbakan ve kabinesinden oluşan bir yürütmeye sahiptir.

Devletlerin birçok görevi bulunmasıyla birlikte en mühim görevlerinden biri de kamu politikalarıdır. Zira devletin icra etmekle zorunlu kılındığı, diğer bir deyişle var oluşunun ana sebeplerinde biri olan ve vatandaşlarına hizmet adı altında ifade edilen kamu hizmetlerinin her biri aslında bir kamu politikasıdır.

Türkiye'de hükûmet sistemi tartışmaları, siyasi istikrar temelli olarak sürdürülmüştür. Parlamenter hükûmet sisteminin getirdiği, yürütmenin yasamaya bağımlı oluşu ve koalisyonların işlemezliği durumu, bir çıkış olarak görülen başkanlık hükûmet sisteminin savunulmasını gündeme getirmiş ve uzun yıllar

boyunca da gündemde tutmuştur. Bunun sonucunda, 2017 referandumunu ile CHS'ye geçişin önü açılmış ve 2018 seçimleriyle birlikte de CHS, Türkiye'nin yeni hükûmet sistemi olmuştur.

Kamu yönetiminde yaşanan değerler dizisi değişiminden kamu politikaları yapım süreci ve bileşenleri doğrudan etkilenmektedir. Bunun en bariz tezahürlerinden biri de hükûmet sistemlerinde meydana gelen değişimlerin kamu politikası aktörlerini doğrudan etkilemesidir. CHS'nin Türkiye'de meydana getirdiği en büyük değişim, hiç kuşkusuz, yürütmedeki tekçi anlayışı hâkim kılmasıdır. Böylelikle cumhurbaşkanı, kamu yönetiminin yansıması olan kamu politikalarının yapım sürecinde de tek karar verici konuma gelmektedir.

Geçmişten günümüze Türk devlet anlayışında hâkim olan unsur, güçlü bir lider yapısıdır. Güçlü liderlerin devletin yönetiminde yer aldığı dönemlere bakıldığı vakit, zorlu şartların ve büyük ilerlemelerin hep bu dönemlerde tarihe geçtiği daha iyi müşahede edilmektedir. CHS'nin, belki de en önemli temellerinden biri olarak gösterilen yürütmenin tek başına Cumhurbaşkanında toplanması, aslında köklü bir devlet geleneği olan Türk devlet yönetim sisteminin ve toplumun genetik kodlarında bulunan güçlü lider algılamasının bir tezahürüdür.

Devletlerin hükûmet sistemlerinde tarihi, kültürel, toplumsal ve politik nedenlerle değişiklikler meydana gelebilmektedir. Demokrasinin en önemli unsurlarından biri olarak siyasi istikrar gösterilmektedir. Bununla birlikte, yönetimin yani hükûmetin etkin oluşu da diğer bir unsurdur. Parlamenter hükûmet sistemine yöneltilen en büyük eleştirilerden biri, hiç kuşkusuz, yürütme erkinde istikrarsızlıklara sebebiyet vermesidir. Türkiye gibi heterojen bir topluma sahip ülkelerde temsiliyeti sağlama adına istikrarı sağlamak oldukça güçtür. Bu bağlamda, başkanlık hükûmet sisteminde görülebilen yürütmenin tek elde toplanması, istikrarın sağlanabilmesi noktasında Türkiye'de uygulanabilirliği bakımından CHS ile tercih edilmiştir.

16 Nisan 2017 halk oylamasıyla birlikte anayasal zemini oluşan ve 2018'deki Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle fiilen uygulanmaya başlayan CHS,

kamu politikalarının belirlenmesinde siyasetin, icra edici konumda da bürokrasinin olacağını Türk kamu yönetimine bir reform olarak getirmiştir. Bu hamle ile uzun yıllardır yakınılan bürokratik vesayet, doğal konumunda tutulmaya çalışılmıştır. Bu amaçları da ihtiva ederek CHS, kamu yönetimde yalınlık, sorumluluk, istikrar, etkinlik ve etkililik prensipleri üzerine inşa ettirilmiştir.

CHS'de Bakanlar, yürütmenin başı konumundaki Cumhurbaşkanının belirlediği kamu politikalarını uygulayan yardımcılar olarak görevlidirler. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ile Ofisleri, politika yapımında Cumhurbaşkanına yardımcı oluşumlar olarak Türk kamu yönetimindeki yerlerini almışlardır. Bu nedenle, tekçi bir yürütme anlayışına sahip CHS, kamu politikaları yapımında Bakanları aktör olmaktan çıkarmış, tamamen icracı sınırdan tutmuştur.

Eğitim, ülkelerin ayakta kalabilmesinin ve geleceği güvenle inşa edebilmesinin en önemli odak noktası olmasının yanında, içinde bulunduğu toplumun her yönden bir yansımasıdır. Çünkü eğitimin merkezinde insan vardır ve insan, mensubu olduğu toplumun sosyal ve yönetsel yapısıyla, çeşitli değişim ve dönüşümlerle birlikte ilişki içerisindedir.

Eğitim, toplumun yapısı ve ülkenin koşullarına göre şekillenebileceği gibi aynı zamanda toplumun yapısı ve ülkenin koşullarını şekillendiren çift yönlülüğe sahiptir. Eğitim, devletin resmî ideolojisinin veya toplumun idamesinin bir aracı da olsa, eğitim politikası, çevresinden etkilenen ve çevresine etki eden bir tasarım niteliğini haizdir.

Türkiye'de eğitim ve öğretim sisteminin yürütme sistemi içerisinde icracısı MEB'dir. MEB'in uzun yıllar, eğitim politikalarını belirlemedeki etkin gücü Millî Eğitim Şûralarıdır. CHS'nin eğitim politikalarını oluşturma görevi Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulundadır. Böylelikle, yeni sistemde eğitim politikalarında karar vericilik görevi CHS'nin tekçi yaklaşımına uygun olarak düzenlenmiştir. Parlamenter hükûmet sistemindeki politika karar vericilik görevini yerine getirmekle sorumlu diğer resmî oluşumların CHS'de varlığını devam ettirmesi bir çelişki ve karmaşa sebebi olmaktadır. MEB'in bünyesinde en üst danışma kurulu olarak eğitim politikaları yapım sürecinde,

yaklaşık yüzyıldır politika aktörü konumunda varlığını devam ettiren Millî Eğitim Şûrası'nın 1 Sayılı CK'de hiçbir şekilde bahsi geçmemektedir. Fakat, Millî Eğitim Şûrası Yönetmeliği yürürlüktedir. İlgili Yönetmeliğin hukuki dayanağını belirten 3. Maddesi, yönetmeliğin 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu ile 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak hazırlandığını içermektedir. 652 sayılı KHK'nin Millî Eğitim Şûrası ile tüm hükümlerinin 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CK ile yürürlükten kaldırılması ve halihazırda yürürlükte olan 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanununda da Millî Eğitim Şûrası ile ilgili açık bir hüküm bulunmaması durumları göz önüne alındığında, yasal dayanağı zedelenmiş bir yönetmeliğin varlığı da söz konusu edilemeyecektir. Ayrıca, CHS'de Millî Eğitim Şûraları ile ilgili herhangi bir yeni mevzuat düzenlemesi yapılmadığını da eklemek yerinde olacaktır.

Sonucusu 2021'de olmak üzere gerçekleştirilen yirmi Millî Eğitim Şûrası'nın başkanı, Millî Eğitim Bakanıdır. CHS'de yürütmenin tekçi anlayışla Cumhurbaşkanı makamında birleşmesiyle kamu politikaları yapımında karar verici olarak Bakanların herhangi bir görevi bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu'nun görevleri arasında politika önerileri oluşturmak, bu önerileri geliştirmek ve yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanına politika önerileri sunmak bulunmaktadır. Bu görevler, aynı zamanda Millî Eğitim Şûrasının görevleriyle aynıdır. Temel paradigması, tekçi yapı, hızlı ve etkin politika oluşturmak olan CHS'de, bir yandan başkanı yürütmenin başı Cumhurbaşkanı olan Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu ile başkanı politika icracısı Millî Eğitim Bakanı olan Millî Eğitim Şûrasının eğitim politikaları sürecinde aktör olmaları, yürütmede verimsizliğe neden olabileceği gibi yeni hükümet sisteminde birliği bozacaktır. Bundan sebep, yürütme sisteminde görevli hizmet üreten birimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarında çatışmalar oluşacak, bunun neticesinde de yetki ve kararlarda karmaşa meydana gelmesi kaçınılmaz olacaktır. Ayrıca, kamu politikası sürecinde planlama ve uygulama birimlerinin eş güdüm ve iletişimde de sorunlar ortaya çıkacak, bu sorunların kısa vadeli çözümlerle çözülmek istenmesiyle politika başarısızlıkları kaçınılmaz olacaktır.

Tüm bu sayılanlardan hareketle, yeni sistemin yönetim anlayışında uyumu sağlamak, politika sürecinde iki başlılığın önüne geçmek ve eğitim politikalarının daha güçlü bir aktör yapısı içerisinde temsiliyetini sağlamak amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bu amaçlar doğrultusunda, eğitim politikalarında uzun yıllar katkısı bulunan MEB bünyesindeki Millî Eğitim Şûrasının tüm görev ve yetkileriyle Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kuruluna dahil edilerek tamamen kaldırılması yönünde yeni bir düzenlemenin yapılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Eğitim politikaları karar verici aktörlüğünde yer almış olan ancak CHS'de aynı görevi üstlenen daha üst konumla görev benzerliğinden politika sürecinde etkinliği geri plana düşen ve hukuki zemini de zedelenmiş bulunan Millî Eğitim Şûrasının tamamen uygulamadan kaldırılması; Şûra'nın görev ve yetkilerinin Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kuruluna devredildiğine dair ilgili tüm paydaşlara yönelik tanıtım çalışmaları, seminerler, çalıştaylar ve eğitimler düzenlenmesi, çalışmanın uygulayıcılara yönelik önerileridir.

Cumhurbaşkanlığı Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, CHS'nin yürütme erki olan Cumhurbaşkanlığı ile Bakanlıkların kamu politikaları sürecindeki karar verici – icracı konumlarının siyaset – bürokrasi ilişkisi ile CHS'nin temel paradigmaları bağlamında nicel, nitel ve/veya karma yöntemler kullanılarak araştırılması/çalışılması, araştırmacılara yönelik önerilerdir. Bu araştırmalar/çalışmalar, MEB öğretmenleri, okul yöneticileri, il-ilçe millî eğitim müdürlüğü şube müdürleri, il-ilçe millî eğitim müdür yardımcıları ve müdürleri, daire başkanlarının görüş ve düşüncelerinin alınmasıyla yürütülebilir.

## KAYNAKÇA

- Acar, U. (2016). İstikrar sağlama aracı olarak yarı-başkanlık sistemi: Fransa ve Rusya örnekleri. *Akademik Hassasiyetler*, 3(6), s. 59-82. 07.04.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/270523> adresinden alındı.
- Akıncı, B. (2019). *Türkiye'de hükümet sistemi tartışmaları ve cumhurbaşkanlığı*. Ankara: Nobel Bilimler Eserler.
- Akkaya, S. (2019). Türkiye'de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş çalışmaları. F. Erenel ve M. Çınar (Ed.), *Türkiye'de yeni bir yönetim modeli cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi* (s. 309-339). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Akkoyun, T. (2018, Temmuz-Aralık). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin tarihi değeri. *Ombudsman Akademik Dergisi* (9), s. 181-201.
- Akman, Ç. ve Akçay, E. Y. (2019). Türkiye'de cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurulları: ABD ile karşılaştırması. *Yasama Dergisi* (40), s. 33-59. 30.12.2022 tarihinde <https://www.researchgate.net/publication/337168814> adresinden alındı.
- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası aktörleri. *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1), s. 35-54. 04.01.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/pub/paradoks/issue/44176/539304> adresinden alındı.
- Akman, E. (2020). *Kamu politikası*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Aköz, S. (2018). Politika kavramının siyaset kavramı yerine kullanılması ve bilimsellik tartışmaları bağlamında devlet olgusuyla ilişkisi. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(5), s. 160-180. 07.03.2023 tarihinde

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/vanyyuiibfd/issue/40188/498848> adresinden alındı.

Aktaş, H. (2016). Hükümet sistemlerinin tıkanma noktaları ve alternatif çözüm yolları. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(1), s. 209-228. 07.04.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/181142> adresinden alındı.

Akyüz, Y. (2021). *Türk eğitim tarihi*. Ankara: Pegem Akademi.

Alkan, H. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde siyaset süreci: potansiyel ve olasılıklara yönelik bir değerlendirme. E. Akman (Ed.), *Farklı boyutlarıyla cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi* (s. 25-45). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Asri, S. (2015). Türkiye'de eğitim politikalarının aktörleri. A. Gümüş (Ed.), *Türkiye'de eğitim politikaları* (s. 77-108). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Ateş, H. ve Ünal, S. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlıklar. E. Akman (Ed.), *Farklı boyutlarıyla cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi* (s. 137-177). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Avaner, T. ve Fedai, R. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ofisler. E. Akman (Ed.), *Farklı boyutlarıyla cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi* (s. 201-223). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Avaner, T. ve Volkan, M. (2019, Ocak-Haziran). Hikmet-i hükümet ve yeni reform: Türk tipi başkanlık sistemi ve ABD başkanlık sisteminin etkisi üzerine. *Yasama Dergisi* (39), s. 105-130. 07.04.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1121608> adresinden alındı.

Babaoğlu, C. ve Kulaç, O. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurulları. E. Akman (Ed.), *Farklı boyutlarıyla cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi* (s. 179-199). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

- Bakioğlu, A. ve Korumaz, M. (2019a). Eğitim politikasının çerçevesi. A. Bakioğlu ve M. Korumaz (Ed.), *Eğitim politikaları, kuramlar, yöntemler, göstergeler, etkiler ve uygulamalar* (s. 19-62). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Bakioğlu, A. ve Korumaz, M. (2019b). Eğitim politikasının temel kavramları ve süreçler. A. Bakioğlu ve M. Korumaz (Ed.), *Eğitim politikaları kuramlar, yöntemler, göstergeler, etkiler ve uygulamalar* (s. 1-17). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Bakioğlu, A. ve Korumaz, M. (2019c). Eğitim politikasının temel teorileri. A. Bakioğlu ve M. Korumaz (Ed.), *Eğitim politikaları, kuramlar, yöntemler, göstergeler, etkiler ve uygulamalar* (s. 71-104). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Bakioğlu, A. ve Korumaz, M. (2019d). Türkiye'de eğitim politikasının bağlamı ve politika oluşturma süreci. A. Bakioğlu ve M. Korumaz (Ed.), *Eğitim politikaları, kuramlar, yöntemler, göstergeler, etkiler ve uygulamalar* (s. 105-126). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Bakırcı, F. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama. E. Akman (Ed.), *Farklı boyutlarıyla cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi* (s. 71-99). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Balyer, A. ve Sılay, N. (2021). Eğitim politikası geliştirilmesinde temel aktörler. A. Balyer, K. Özcan ve A. Bayram (Ed.), *Eğitim Politikaları* (s. 45-74). Ankara: Anı Yayıncılık.
- Bektaş, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama-yürütme ilişkisi ve bu sistemin Türkiye demokrasisine etkileri. *Yasama Dergisi* (39), s. 199-218. 07.03.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1121611> adresinden alındı.

- Beltekin, N. (2021). Eğitim politikalarıyla ilgili temel kavramlar. A. Balyer, K. Özcan ve A. Bayram (Ed.), *Eğitim politikaları* (s. 1-19). Ankara: Anı Yayıncılık.
- Bilir, F. (2017). *100 soruda hükümet sistemleri ve başkanlık sistemi*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Bilmez, N. (2018). Newton bilim anlayışının kuvvetler ayrılığı teorisine etkisi. *Uluslararası Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 5(10), s. 114-122. 24.12.2022 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/530226> adresinden alındı.
- BM. (2022, 11 8). *Birleşmiş Milletler*. <https://www.un.org/en/about-us/member-states> adresinden alındı.
- Considine, M. (2020). *Kamu politikası yapımı*. Ankara: Pegem Akademi.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 07 10). *1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. 01.12.2022 tarihinde Resmi Gazete: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> adresinden alındı.
- Çınar, M. F. (2018). *Hükümet sistemlerinin tarihsel gelişimleri ışığında Türkiye için anayasa önermeleri*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Yayımlanmamış Doktora Tezi. 10.11.2022 tarihinde <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezDetay.jsp?id=NnBywjjKFL8oP P7qyyv6dA&no=pwsB4lqF4Djkk2VXdKhT8w> adresinden alındı.
- Çukurova, B. ve Çınar, M. F. (2019). Demokratik hükümet sistemleri (klasik tasnif). F. Erenel ve M. F. Çınar (Ed.), *Türkiye'de yeni bir yönetim modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* (s. 1-22). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Dağhan, G., Kalaycı, E. ve Seferoğlu, S. S. (2011). Milli Eğitim Şuralarındaki teknoloji politikalarının incelenmesi. *Akademik Bilişim 2011* (s. 833-839).

Malatya: İnönü Üniversitesi. 05.03.2023 tarihinde [https://yunus.hacettepe.edu.tr/~sadi/yayin/AB11\\_Daghan-Kalayci-Seferoglu\\_MEB-Sura-Tek-Politika.pdf](https://yunus.hacettepe.edu.tr/~sadi/yayin/AB11_Daghan-Kalayci-Seferoglu_MEB-Sura-Tek-Politika.pdf) adresinden alındı.

Demir, F. (2020). *Kamu yönetimi ve politikası*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Demirhan, Y. ve Adıgüzel, Ö. (2016). Türkiye'de hükümet sistemi arayışlarına halkın bakışı: Diyarbakır örneği. *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(11). 01.01.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/pub/duibfd/issue/56469/784898> adresinden alındı.

Deniz, M. (2001). Milli eğitim şuralarının tarihçesi ve eğitim politikalarına etkisi. Isparta: *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. 02.04.2023 tarihinde [https://www.researchgate.net/publication/277257178\\_Milli\\_Egitim\\_Surala\\_rinin\\_tarihcesi\\_ve\\_egitim\\_politikalarina\\_etkileri](https://www.researchgate.net/publication/277257178_Milli_Egitim_Surala_rinin_tarihcesi_ve_egitim_politikalarina_etkileri) adresinden alındı.

Dinç, Y. D. ve Yılmaz, V. (2022). Türkiye'de cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yasama, yürütme, yargı organları ile taşra ve yerel yönetimlere etkilerinin değerlendirilmesi. *Ombudsman Akademik*, 8(16), s. 167-213. 24.12.2022 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/2378766> adresinden alındı.

Doğan, K. (2016). Türkiye'de bitmeyen tartışma: hükümet sistemi üzerine değerlendirmeler. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1(20), s. 447-510. 01.12.2022 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ahbvuhfd/issue/48095/608147> adresinden alındı.

Eken, M. ve Doğan, M. (2021). Yol ayrımı: cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş. E. Akman (Ed.), *Farklı boyutlarıyla cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi* (s. 1-24). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

- Ersöz, O. (2015). Hükümet sistemlerinin genel teorisi ve Türkiye analizi. 05.04.2023 tarihinde e-baro.web.tr: [http://web.e-baro.web.tr/uploads/45/Etkinlikler/2015/2\\_Oguz\\_Ersoz.pdf](http://web.e-baro.web.tr/uploads/45/Etkinlikler/2015/2_Oguz_Ersoz.pdf) adresinden alındı.
- Fendoğlu, H. T. (2016). Başkanlık sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(1), s. 39-60. 07.04.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/208407> adresinden alındı.
- Gezici, H. S. ve Kutlu, Ö. (2019). Türkiye'de hükümet sistemi arayışlarının tarihsel kökenleri. H. S. Gezici ve K. Önder (Ed.), *Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi* (s. 73-128). Ankara: Çizgi Kitabevi.
- Gönenç, M. L. (2018). Uygulamada cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. s. 1-6. 16.11.2022 tarihinde [https://www.tepav.org.tr/upload/files/1526884486-7.Uygulamada\\_Cumhurbaskanligi\\_Hukumet\\_Sistemi.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/1526884486-7.Uygulamada_Cumhurbaskanligi_Hukumet_Sistemi.pdf) adresinden alındı.
- Gözler, K. (2017). *Kısa anayasa hukuku*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2021). *Devletin genel teorisi*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2021). *İdare hukukuna giriş*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gül, H., Kamalak, İ. ve Gül, S. S. (2017). Amerikan başkanlık ve Fransız yarı-başkanlık sistemleri ışığında Türkiye'nin yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. *Strategic Public Management Journal*, 3, 101-120. 17.11.2022 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/395496> adresinden alındı.
- Gülener, Ş. ve Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı sistemi*. Ankara: SETA Yayınları.

- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve kamu yönetimine etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21(39), 299-320. 11 16, 2022 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/pub/baunsobed/issue/43848/443821> adresinden alındı.
- Güler, T. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin tarihsel arka planı. A. Yılmaz ve T. Güler (Ed.), *Değişim ve dönüşüm dinamikleri bağlamında Türkiye'de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi* (s. 1-34). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gümüş, A. (2015). Siyasal bir kurgu olarak Türkiye'de eğitim politikaları. A. Gümüş (Ed.), *Türkiye'de eğitim politikaları* (s. 1-14). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Gündüz, M. (2015). Türkiye'de eğitimin kısa tarihi. A. Gümüş (Ed.), *Türkiye'de eğitim politikaları* (s. 17-55). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Heywood, A. (2021). *Siyaset*. Ankara: Felix Kitap.
- İzci, F. ve Atmaca, Y. (2021). Yapısal ve işlevsel boyutlarıyla cumhurbaşkanlığı politika kurulları. A. Yılmaz ve T. Güler (Ed.), *Değişim ve dönüşüm dinamikleri bağlamında Türkiye'de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi* (s. 35-64). Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Kaya, B. (2017). Türk tipi başkanlık sistemi önerisinden partili cumhurbaşkanlığı sistemine. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 27-50. 17.11.2022 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/661412> adresinden alındı.
- Kaya, R. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası aktörü olarak politika kurulları: yerel yönetim politika kurulu üzerinden bir değerlendirme. *International Social Sciences Studies Journal* (63), s. 2266-2276. doi:10.26449/sss.2333

- Kaymal, C. (2017). Başkanlık sistemi ve siyasi istikrar arasındaki ilişki. *Strategic Public Management Journal*, 3(6), s. 150-167. 06.04.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/394691> adresinden alındı.
- Keser, H. (2016). Türkiye ve başkanlık sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), s. 23-58. 03.04.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/208243> adresinden alındı.
- Keskin, N. (2019). *Türkiye’de kamu politikası aktörleri*. Ondokuz Mayıs Üniversitesi Yayınları.
- Kiraz, Z. (2021). Eğitimde politika geliştirme süreci, eğitim politikası teorileri ve araçları. A. Balyer, K. Özcan ve A. Bayram (Ed.), *Eğitim politikaları* (s. 21-43). Ankara: Anı Yayıncılık.
- Kırışik, F. ve Öztürk, K. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kamu yönetiminin geliştirilmesi. *Adalet Dergisi*(65), s. 167-200. 09.04.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/pub/adaletdergisi/issue/58576/846770> adresinden alındı.
- Koçak, H., Durna, F. Z. ve Gencer, M. (2021). Hükümet sistemleri ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. *Social Mentality and Researcher Thinkers* (54), s. 3606-3618. doi:10.31576/smryj.1247
- Kutlu, Ö. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası. E. Akman (Ed.), *Farklı boyutlarıyla cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi* (s. 225-246). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- MEB, (2015). Millî Eğitim Bakanlığının kısa tarihçesi. [www.meb.gov.tr](http://www.meb.gov.tr). 20.03.2023 tarihinde <https://www.meb.gov.tr/milli-egitim-bakanliginin-kisa-tarihcesi/duyuru/8852> adresinden alındı.
- Millî Eğitim Bakanlığı. (2022, 02 24). Geçmişten Günümüze Millî Eğitim Şûraları. *Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı*: 25.03.2023 tarihinde

<https://ttkb.meb.gov.tr/www/gecmisten-gunumuze-mill-egitim-sralari/icerik/328> adresinden alındı.

- Nacak, O. (2022). *Değişen yönetim anlayışında kamu politikası ve aktörleri*. Ankara: Nobel Bilimsel.
- Nohutçu, A. ve Ziyrek, A. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yargı. E. Akman (Ed.), *Farklı boyutlarıyla cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi* (s. 101-135). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Onar, E. (2005). *Türkiye'nin başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçmesi düşünülmeli midir?* (T. Ergül, Dü.) Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- Özbudun, E. (2018). *Anayasa hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Özbudun, E. (2021). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özçelik, A. (2012). *367 tartışmaları bağlamında siyasi krizler: aktörler, sebepler, boyutlar*. Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi. 13.03.2023 tarihinde <http://acikerisimarsiv.selcuk.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/5564/325861.pdf?sequence=1&isAllowed=y> adresinden alındı.
- Özdemir, A. (2019). *Hükümet sistemleri uygulamalar ve karşılaştırmalar*. Ankara: Nobel Bilimsel Eserler.
- Özer, M. (2021). *Eğitim politikalarında sistemik uyum*. İstanbul: Maltepe Üniversitesi Yayınları.
- Özer, M. A. ve Iskandarov, S. (2022). Kuvvetler ayrılığı bağlamında hükümet sistemleri: Türkiye örneği. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)* (8), s. 300-332. 05.04.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/2644390> adresinden alındı.

- Özkaya, Ö. (2021). *Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde idarenin bütünlüğü ilkesi*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Öztürk, K. ve Kurt, H. (2013). Amerikan başkanlık sistemi. M. Aktaş ve B. Coşkun (Ed.), *Başkanlık sistemi, karşılaştırmalı bir inceleme ve Türkiye için değerlendirmeler* (s. 17). Nobel Yayıncılık.
- Öztürk, N. K. ve Tozak, E. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının konumu ve kamu politika yapım sürecine etkisi. *Turkuaz Uluslararası Sosyo-Ekonomik Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 3(4), s. 52-77. 13.03.2023 tarihinde <http://eisrcdergi.com/wp-content/uploads/2021/07/SAY-4-4-CUMHURBA%25%9EKANLI%24%9EI-H%23%9CK%23%9CMET-S%24%B0STEM%24%B0NDE-CUMHURBA%25%9EKANININ-KONUMU-VE-KAMU-POL%24%B0T%24%B0KA-YAPIM-S%23%9CREC%24%B0NE-ETK%24%B0S%24%B0.pdf> adresinden alındı.
- Özyurt, D. ve Saka, A. (2021). Türk anayasalarına hükümet sistemleri perspektifinden bir bakış. *Adalet Dergisi*, s. 163-204. 07.04.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/2088179> adresinden alındı.
- Polater, Y. Z. (2014). Modern hükümet sistemlerinden yarı-başkanlık sistemi ve Türkiye'de uygulanabilirliği. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi* (4), s. 33-175. 05.01.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/155564> adresinden alındı.
- Resmi Gazete. (2014, 12 09). 24.02.2021 Tarihli Atama Kararları. 08.01.2023 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.652.pdf> adresinden alındı.
- Resmî Gazete . (2018, 07 09). Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

*resmigazete.gov.tr:* 06.01.2023 tarihinde  
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3.pdf>  
 adresinden alındı.

Resmi Gazete. (2018, 10 9). 09.10.2018 Tarihli Atama Kararları. 07.01.2023 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/11/20181109.pdf> adresinden alındı.

Resmi Gazete. (2021, 24 02). 24.02.2021 Tarihli Atama Kararları. 08.01.2023 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/24.02.2021> adresinden alındı.

Samadova, V. (2017, Haziran). Kamu politikasında rol oynayan sivil aktörler. *Göller Bölgesi Aylık Hakemli Ekonomi ve Kültür Dergisi Ayrıntı* (51), s. 59-65. 11.03.2023 tarihinde <https://www.dergiayrinti.com/index.php/ayr/article/view/899/1623> adresinden alındı.

SETA. (2016). Dünyada başkanlık sistemi uygulamaları. İstanbul: SETA Yayınları. 17.11.2022 tarihinde <https://setav.org/assets/uploads/2016/05/dunyada-baskanlik-sistemi-uygulamalari-pdf.pdf> adresinden alındı.

Sevük, M. Y. (2019). Kamu politikalarını etkileyen resmi, sivil ve uluslararası aktörler. *İstanbul Aydın Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(2), s. 167-183. 10.03.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iauhfd/issue/52891/699267> adresinden alındı.

Seyhan, F. M. (2019). *Türkiye'de uygulanan hükümet sistemleri ve 2017 Anayasa değişikliği ile benimsenen hükümet sistemi*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Sezik, M. (2020). Kamu politikası. A. Yatkın (Ed.), *Yeni kamu yönetimi* (s. 185-212). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

- Sobacı, M. Z., Miş, N. ve Özer, K. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı. *SETA*. 30.12.2022 tarihinde <https://setav.org/assets/uploads/2018/06/206-t%C3%BCrkiyenin-Yeni-Y%C3%B6netim-Modeli.pdf> adresinden alındı.
- Şahin, Y. ve Erdoğan, O. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminde yürütme. E. Akman (Ed.), *Farklı boyutlarıyla cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi* (s. 47-70). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- T. C. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı. (2023, 03 05). Türkiye'de afet yönetimi politikaları kurulu kuruluyor. Ankara: *Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı*. 02.04.2023 tarihinde [https://www.iletisim.gov.tr/turkce/dis\\_basinda\\_turkiye/detay/turkiyede-afet-yonetimi-politikalari-kurulu-kuruluyor](https://www.iletisim.gov.tr/turkce/dis_basinda_turkiye/detay/turkiyede-afet-yonetimi-politikalari-kurulu-kuruluyor) adresinden alındı.
- T.C. Anayasası. (1982, 10 18). *T. C. Anayasası*. 21.11.2022 tarihinde [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr): <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf> adresinden alındı.
- T.C. Resmî Gazete. (2014, 07 08). *Millî Eğitim Şûrası Yönetmeliği*. 05.03.2023 tarihinde [resmigazete.gov.tr](http://resmigazete.gov.tr): <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/07/20140708-4.htm> adresinden alındı.
- Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı. (2021, 11 03). MEB Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı 20. Millî Eğitim Şûrası Kararları. *ttkb.meb.gov.tr*: 01.03.2023 tarihinde [https://ttkb.meb.gov.tr/meb\\_iys\\_dosyalar/2021\\_12/08163100\\_20\\_sura.pdf](https://ttkb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2021_12/08163100_20_sura.pdf) adresinden alındı.
- Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı. (2021, 12 01). Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı Teşkilat Yapısı. *ttkb.meb.gov.tr*: 04.04.2023 tarihinde <https://ttkb.meb.gov.tr/www/teskilat-yapisi/icerik/61> adresinden alındı.

- Taş, I. M. (2021). *Cumhurbaşkanlığı politika kurullarının hukuki niteliği ve idari örgütlenmedeki yeri*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Turan, R. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde eğitim ve öğretim hizmetlerinin yönetimi ve Milli Eğitim Bakanlığı. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi* (Özel Sayı I/II), s. 90-100. 27.03.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/pub/gopsbad/issue/57502/741939> adresinden alındı.
- Türk Dil Kurumu. (2023). *Güncel Türkçe Sözlük*. Ankara. 03.11.2023 tarihinde <https://sozluk.gov.tr/> adresinden alındı.
- Yaman, A. (2014). Başkanlık sistemi, uygulamaları ve Türkiye'de uygulanabilirliği. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24(1), s. 83-98. 23.03.2023 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/157360> adresinden alındı.
- Yücel, M. S. (2012). *Türk siyasal hayatında cumhurbaşkanı seçimleri*. Bilecik: Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi. 21.11.2022 tarihinde <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezDetay.jsp?id=U1kxmC0CHmdbrz5-jhd3LQ&no=ud74Fdpqu3FdKI4RtJ8viw> adresinden alındı.