

RAPOR

# CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE ÜST KADEME YÖNETİCİLER

MEHMET ZAHİD SOBACI, ÖZER KÖSEOĞLU

**CUMHURBAŞKANLIĞI  
HÜKÜMET SİSTEMİNDE  
ÜST KADEME  
YÖNETİCİLER**

COPYRIGHT © 2018

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.) yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

SETA Yayınları 111  
I. Baskı: 2018  
ISBN: 978-975-2459-82-3

Uygulama: Hasan Suat Olgun  
Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

**SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI**

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE  
Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90  
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

**SETA | İstanbul**

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43  
Eyüpsultan İstanbul TÜRKİYE  
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

**SETA | Washington D.C.**

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106  
Washington D.C., 20036 USA  
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099  
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

**SETA | Kahire**

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No: 19 Cairo EGYPT  
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

# CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE ÜST KADEME YÖNETİCİLER

Mehmet Zahid SOBACI, Özer KÖSEOĞLU



SETA

SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI  
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH  
مرکز الدراسات السیاسیة والاقتصادیة والاجتماعیة



# İÇİNDEKİLER

TAKDİM | 7

GİRİŞ | 9

KAMU YÖNETİMİNDE ÜST KADEME YÖNETİCİLER | 11

ABD PERSONEL SİSTEMİNDE ÜST DÜZEY  
YÖNETİCİLERİN ATANMASI | 21

TÜRKİYE'DE ÜST KADEME YÖNETİCİLER | 33

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE  
ÜST KADEME YÖNETİCİLERE İLİŞKİN POLİTİKA ÖNERİLERİ | 43

EK 1. ABD'DE BAŞKAN ATAMALARI (KURUM, TÜR VE SAYI) | 49



# TAKDİM

---

16 Nisan 2017’de yapılan referandumunun ardından Türkiye’nin siyasal sistemi değişti. Mevcut parlamenter sistem başkanlık sistemi özelliklerini barındıran ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan yeni siyasal sisteme tamamen dönüşecek. Kuşkusuz bir siyasal sistemden başka bir siyasal sisteme geçmek kurumsal ve yasal anlamda da bazı zorunlu değişiklikleri gerektirmekte. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabul edilmesinin ardından yeni sisteme hazırlık için kademeli bir geçiş öngörölmüştü. Bazı değişiklikler hemen yürürlüğe girmiş ama kurumsal dönüşüme yönelik tam geçişin yapılacak ilk genel seçimlerin ardından olacağı karara bağlanmıştı. Dolayısıyla 24 Haziran seçimlerinin ardından Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine tamamen geçiş yapılacak. Kuşkusuz yeni siyasal sisteme göre dizayn edilen kurumsal ve siyasal dönüşümün yerleşmesi bir anda olmayacaktır.

Yeni siyasal sistemin gerekliliklerinden biri de bürokrasi ve bürokratik kurumların dönüşümüdür. Başkanlık sistemlerinde başkana bürokrasi içinde özellikle üst düzey yöneticilerin atanmasında geniş yetkiler verilmiştir. Çünkü başkan seçilmiş bir yönetici olarak kendi siyasal programını hayata geçirmek zorundadır. Politika belirleme ve uygulamada bu politikaların başarısı için stratejik öneme sahip üst kademe yöneticilerini belirleyebilme hakkına sahip olması gerekir. Deđilse topluma vadettiği hususları icraata geçiremez. Bürokratik dirençle karşılaşır. Verimli ve etkin bir çalışma dönemi yaşayamaz. Türkiye’nin yeni siyasal sisteminde de cumhurbaşkanının üst düzey kamu yöneticilerini ataması anayasal bir yetki olarak düzenlen-

miştir. Üst düzey yöneticilerin kimlerden oluşacağı, nitelikleri ve atamasının usul ve esaslarının neler olacağı gibi konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği yine Anayasa değişikliğinde belirtilmiştir.

Mehmet Zahid Sobacı ve Özer Köseoğlu'nun SETA için hazırladığı bu rapor Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bağlamında Türkiye'de üst kademe yöneticilerin tanımlanması, atanması ve yetiştirilmesi sorunlarına ilişkin geniş çaplı bir araştırmayı içermektedir. Rapor başkanlık sisteminin prototipi olarak kabul edilen ABD'de üst düzey yöneticilerin nasıl atandığına odaklanmakta, Türkiye'deki mevcut üst düzey kamu personeli ile ilgili hususları analiz etmekte ve bir karşılaştırma üzerinden yeni sistem için üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasına yönelik politika önerileri geliştirmektedir. Ayrıca politika önerileri sunulurken Türkiye'nin bürokrasi tecrübesi ve siyaset-bürokrasi ilişkileri de analize dahil edilmektedir.

Rapor bu bağlamda Türkiye'de parlamenter sistem içinde üst kademe yöneticilerin durumunu ve bu konuya ilişkin yasal ve kurumsal eksiklikleri ortaya koymak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi için üst kademe yöneticilerin atanmasına ilişkin değişiklikleri açıklığa kavuşturarak konuya ilişkin yanlış anlaşılmaları ve belirsizlikleri en aza indirmek, geliştirilen politika önerileri sayesinde üst kademe yöneticilerin atanması sistemine katkı sağlamak gibi üç önemli amaçtan hareketle hazırlanmıştır.

Faydalı olması temennisi ile...

Prof. Dr. Burhanettin Duran  
*SETA Genel Koordinatörü*

# GİRİŞ

---

16 Nisan referandumunun neticesinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin kabul edilmesiyle birlikte Türkiye’de kamu yönetimine ilişkin tartışmalar farklı bir boyut kazanmıştır. 24 Haziran 2018’de eş zamanlı yapılacak olan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ardından Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine tam anlamıyla geçilecektir. Ancak bu süre içinde yeni sistemin gerektirdiği yasal ve idari değişiklikler hayata geçirilmektedir.

16 Nisan referandumuyla 1982 Anayasası’nın değiştirilen 104. maddesine göre “Cumhurbaşkanı üst kademe yöneticileri atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.” Cumhurbaşkanı üst kademe yöneticilerin atanmasına ilişkin bu yetkilerini 24 Haziran’da yapılacak seçimlerin ardından kullanabilecektir. Bu Anayasa değişikliği Türkiye’de kamu personel rejimi ve siyaset-bürokrasi ilişkilerinde esaslı bir değişimi işaret etmektedir.

Aslında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ilişkin birçok mesele farklı yönleriyle referandum öncesinde yoğun bir şekilde tartışılmıştır. Bu tartışmalarda ön plana çıkan konulardan biri yeni sistemde cumhurbaşkanına verilen üst kademe yöneticileri atama yetkisi olmuştur. Bununla birlikte bu tartışmalarda iki temel sorun dikkat çekicidir: İlk sorun üst kademe yöneticilerin atanmasıyla ilgili Anayasa değişikliğine dair itirazların başkanlık sistem(ler)i düşünülerek değil mevcut parlamenter sistemin şartlarına göre dile getirilmesidir. İkinci sorun ise üst kademe yöneticiliğin tanımlanması ve kapsamının belirlenmesindeki muğlaklık ve bu

yöneticilerin atanma usul ve esaslarının fazla bilinmemesi nedeniyle kamuoyunun yanlış yönlendirilmesidir. Bu tartışmalarda Türkiye’de üst kademe yöneticilerin atanmasında tek bir yöntem bulunmadığı ve birçok kurum ve kişi tarafından atamaların yapılabildiği göz ardı edilmiştir.

Tartışmaların yanlış temeller üzerine kurulması varılan sonuçların da hatalı olmasına neden olmaktadır. ABD gibi başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerdeki üst kademe yöneticilere ilişkin detaylı düzenlemelerin aksine Türkiye’de bugüne kadar konuyla ilgili kapsamlı bir anayasal hüküm ve/veya yasal düzenleme oluşturulmamıştır. Başka bir deyişle Türkiye’de üst kademe yöneticilerin kapsamı, atanma usulleri ve yetiştirilmelerine yönelik hukuksal çerçeve zayıftır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilirken adım atılması gereken konulardan biri üst kademe yönetici meselesidir.

Bu bağlamda raporun amacı Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin sağlıklı bir şekilde hayata geçirilmesi için Türkiye’de üst kademe yöneticilerin tanımlanma, atanma ve yetiştirilmesi sorunlarına ilişkin politika önerileri geliştirmektir. Bu amacın gerçekleştirilmesinde başkanlık sisteminin prototipi olarak kabul edilen ABD örneği incelenmiştir. Ayrıca politika önerileri geliştirilirken Türkiye’nin bürokrasi tecrübesi ve siyaset-bürokrasi ilişkileri de göz önünde bulundurulmuştur. Yeni sistemde üst kademe yöneticilere odaklanan bu raporun üç temel hedefi vardır:

1. Türkiye’de parlamenter sistem içinde üst kademe yöneticilerin durumunu ve bu konuya ilişkin yasal ve kurumsal eksiklikleri ortaya koymak
2. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bağlamında üst kademe yöneticilerin atanmasına ilişkin getirilen değişiklikleri açıklığa kavuşturarak konuya ilişkin yanlış anlaşılma ve belirsizlikleri en aza indirmek
3. Geliştirilen politika önerileri sayesinde üst kademe yöneticiler için oluşturulacak sisteme katkı sağlamak

Bu çerçevede rapor dört ana bölümden oluşmaktadır: Birinci bölümde genel olarak üst kademe yöneticilerin tanımlanması sorunu, atanmalarına dair modeller ve eğitimlerine ilişkin yaklaşımlar ortaya koyulmaktadır. İkinci bölümde başkanlık sistemi örneği olan ABD’de üst kademe yöneticilere ilişkin mevcut durum farklı yönleriyle değerlendirilmektedir. Ardından Türkiye’de üst kademe yöneticilerin tanımlanması sorunu, yetiştirilme ve atanma usulleri ele alınmaktadır. Son olarak da Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst kademe yöneticilere ilişkin oluşturulacak sisteme yönelik öneriler sunulmaktadır.

# KAMU YÖNETİMİNDE ÜST KADEME YÖNETİCİLER

---

## ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİNİN TANIMLANMASI SORUNU

Üst kademe kamu yöneticiliğine ilişkin önemli meselelerden biri tanımlama sorunudur. Üst kademe kamu yöneticiliğinin tanımlanmasına ilişkin farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Yaklaşımların farklılaşmasında ülkelerin sahip oldukları personel sistemleri ve üst kademe yöneticilik uygulamaları etkili olmaktadır. Bununla birlikte üst kademe yöneticilerin devletin farklı kademelerinde sahip oldukları kadrolar ve yerine getirdikleri fonksiyonlar büyük ölçüde birbirine benzemektedir.

Bu bağlamda üst kademe yönetici kamu hizmetlerini yürüten kurum ve kuruluşların üst düzey mevkilerinde görev yapan, temel politikaların formüle edilmesiyle uğraşan, en üst düzeyde ana politika konularında danışmanlık yapan ve bakanlar ya da yönetim kurulları tarafından oluşturulan politikaları uygulanabilir program, karar ya da işlemler haline getiren kamu görevlileridir.<sup>1</sup> Dolayısıyla üst kademe yöneticilerin genel politika yönelimlerini belirlemeleri ve kamu kurumları ve programlarını yönetmek için gerekli liderliği göstermeleri beklenmektedir.<sup>2</sup>

Üst kademe yöneticilik kamu politikası, yönetim, kamu hizmetlerinin sunulması, idari düzenlemeler ve teknik işleri yerine getiren bir dizi genel veya

---

1. Turgay Ergun, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, (1983), s. 24.

2. Michael E. Milakovich ve George J. Gordon, *Public Administration in America*, (Wadsworth, Boston: 2009), s. 254.

uzmanlık kadrosundan oluşur. Üst kademe kamu yöneticilerinin genel niteliklere sahip olması yeterli görülür. Ancak Fransa gibi ülkelerde belirli uzmanlıkları gerektiren üst düzey teknik kadrolar (*grandes ecoles*) da üst kademe kamu hizmeti kapsamına girer.<sup>3</sup> Ülkeler arasında farklılıklar olmakla birlikte genellikle müsteşarlık, genel müdürlük, daire başkanlığı, valilik, elçilik gibi kadrolar üst kademe yönetici kadroları olarak değerlendirilmektedir. Merkezi idarede bakanlık hiyerarşisinin üst mevkilerinde bulunan, bakandan sonra gelen ve bakanla yakın çalışan kamu görevlilerinin yanı sıra merkezi idaredeki diğer kamu kuruluşları ve taşra teşkilatının en üst yöneticileri de üst kademe kamu yönetici olarak adlandırılır. Yerinden yönetim kuruluşları açısından özellikle kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) yöneticileri ile düzenleyici ve denetleyici kurumların kilit noktadaki tepe yöneticileri bu kapsamda değerlendirilebilir.

Üst kademe yöneticiler iyi tanımlanmış sorumluluklara, politik ve yönetsel rollere sahiptir.<sup>4</sup> Bu nedenle üst kademe yöneticileri salt idari/teknik görevleri yerine getiren kişiler olarak görmek mümkün değildir. En üst düzeyde çoğunlukla seçilmiş yöneticilerle (bakan, belediye başkanı gibi) birlikte çalışmalarını, kendilerinden hükümet programı, üst düzey plan ve politikalar doğrultusunda belirlenen hedefleri yerine getirmelerinin beklenmesi üst kademe kamu yöneticiliğinin siyasal roller içermesine neden olmaktadır.

Üst kademe kamu yöneticileri politika yapımı ve uygulanması arasında bir köprü görevi görür. Üst kademe yöneticiler devlet yönetimine ilişkin yasa, prosedür ve kaynaklar hakkında sahip oldukları bilgiye dayalı olarak bakanlara (ve diğer kurum yöneticilerine) politika tercihlerini oluşturmalarında yardımcı olurlar. Kurumlarının ya da genel olarak ülkenin mali durumu, mevzuatı ve insan kaynağı gücüne göre uygulanabilir nitelikte kamu politikaları önerirler. Kamu kurumlarının işleyişine ilişkin tecrübe ve yöneticilik perspektifleri uygulama stratejileri geliştirmelerine imkan verir.<sup>5</sup>

Üst kademe yönetici sınıfı genelde kamu sektöründeki toplam kamu personelinin en fazla yüzde 3'ünü oluşturur. Toplam kamu personeli içinde üst kademe yöneticilerin oranı örneğin İngiltere'de yüzde 2,5, Avustralya'da yüzde 1,7 ve Kanada'da yüzde 0,9'dur. Ayrıca üst kademe yönetim hizmetleri farklı ülkelerde kamu hizmetlerinin yüzde 1 ile yüzde 5'i arasındaki yoğunluğu kapsamaktadır.

3. John Halligan, "Leadership and the Senior Service from A Comparative Perspective", *The Handbook of Public Administration*, ed. B. Guy Peters ve Jon Pierre, (Sage, California: 2011), s. 63.

4. Halligan, "Leadership and the Senior Service from A Comparative Perspective", s. 63.

5. "Senior Public Service: High Performing Managers of Government", World Bank, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublishdocs/SPS%20note%201216.pdf>, (Erişim tarihi: 12 Ağustos 2017), s. 2.

Kamu personel rejimi açısından derece ve kademeleri de farklılaşmaktadır. Örneğin Yeni Zelanda'da 1. derecede iken Hollanda'da 4. derecede yer almaktadır.<sup>6</sup>

Üst kademe kamu yöneticilerini personel rejimi içinde yer alan diğer memur sınıflarından ayıran bazı özellikler bulunmaktadır. Bu özellikler şunlardır:<sup>7</sup>

- Devlet kurumlarının en üst düzey pozisyonlarına atanan kamu görevlileridir.
- Genelde merkezi yönetimde politika yapımı süreçlerinde çalışanlar veya başlıca kamu kurum ve kuruluşlarını yönetirler.
- Bakanlar veya üst düzey politik liderlerle yakından çalışırlar.
- Tek bir yönetim fonksiyonunda uzmanlaşmak yerine daha genel niteliklere sahiptirler. Bununla birlikte çeşitli uzmanlık kuruluşlarını yönetebilirler.
- Toplam kamu personelinin (genelde yüzde 1'i aşmayan, en fazla yüzde 5'i) oldukça küçük bir oranı üst kademe kamu hizmetine tahsis edilir.
- Genel kamu hizmetine göre daha fazla eğitim gerektirir.
- Daha yüksek ücretlerle ödüllendirilirler ve diğer kamu görevlilerine göre itibarı yüksek görevlerdir. Bununla birlikte daha az iş güvencesine sahiptirler.
- Kariyer ilerlemesi yöneticinin performansına bağlıdır.
- Diğer kamu görevlilerine göre daha farklı etik standartlardan sorumlu tutulurlar. Bazı ülkelerde ayrı bir etik koda tabi olarak çalışabilmektedirler.

## ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLİĞİNE İLİŞKİN MODELLER

Kamu politikalarındaki rolleri açısından üst kademe yöneticiler üç sisteme dayalı olarak yönetilir: (1) Tarafsız atamalara dayanan İngiliz modeli, (2) üst kademedekilerin ve/veya politika danışmanlarının atamalarının çoğunun siyasal kontrole dayandığı model ve (3) üst kademe kamu hizmetinin parti üyeliğine dayalı olarak siyasallaştığı model.<sup>8</sup>

Tarafsız atamalara dayanan modelde üst kademe kamu yöneticiliğine büyük ölçüde liyakat esasına göre atama yapılır. Bu modele genel olarak "liyakat sistemi" adı da verilir. İkinci modelde ilk modelin tersine politik atamalara geniş bir alan bırakılmıştır. Bu modele ABD'den örnek verilebilir. ABD'de uzun yıllar uygulanan ganimet sisteminin ardından günümüzde de çok sayıda kadroya başkanlar doğ-

6. Mariano Lafuente, Nick Manning ve Joanna Watkins, "International Experiences with SES Cadres", Global Expert Team Notes, (2012), s. 3, [http://siteresources.worldbank.org/... Senior\\_Executive\\_Services.pdf](http://siteresources.worldbank.org/... Senior_Executive_Services.pdf), (Erişim tarihi: 12 Ağustos 2017).

7. "Senior Public Service: High Performing Manages of Government", s. 3.

8. Halligan, "Leadership and the Senior Service from A Comparataive Perspective", s. 65.

rudan atama yapabilmektedir. Bu modelde de üst kademe yöneticilik için belirli şartlar aranmaktadır. Son modelde ise üst kademe yöneticilerin atanmasında özel şartlara bakılmadan, daha çok sadakat ilkesine göre atamalar yapılmaktadır. Bu tür atamalara sadece gelişmekte olan ve personel sistemi kurumsallaşmamış ülkelerde değil zaman zaman zaman gelişmiş ülkelerde de rastlanmaktadır.

Başka bir tasnife göre üst kademe kamu yöneticiliği “kariyere dayalı” ve “pozisyona dayalı” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Fransa, Hindistan, Japonya, Kore, Malezya ve İspanya gibi ülkelerde uygulanan kariyere dayalı üst kademe kamu hizmetine atanma, kariyerine yeni başlayanlar için akademik başarı kriterine göre üniversite mezunlarının katılacağı rekabetçi sınavlar yoluyla olmakta, halihazırda çalışan kamu görevlileri için ise kariyerlerinin erken dönemlerinde gerçekleşmektedir. Bu nedenle “kariyere dayalı üst kademe kamu hizmeti pozisyonları” dışarıya kapalı adeta bir “adacık” gibidir. Mezunları üst kademe kamu yöneticisi olan Fransa’daki Ulusal Yönetim Okulu’na (Ecole Nationale d’Administration, ENA) katılanların yarısı 24 yaş ortalaması bulunan üniversite mezunlarından oluşmaktadır. Kariyer sistemi ortak bir üst kademe kamu hizmeti ve değerler seti geliştirilmesine ve devletin farklı kurumlarında görev yapan üst düzey yöneticiler arasında iyi bir iletişimin oluşmasına katkı sağlar. Ancak güvenceli kariyer yapısı kamu yönetimi dışından ya da kamu görevlisi olup da yüksek performans gösterenler arasından aday seçimine imkan vermeyerek kapalı bir yapı oluşturduğundan önemli bir dezavantaja sahiptir.<sup>9</sup> Ayrıca dışa kapalılık zaman içinde toplumdan da uzaklaşma gibi bir sorunu beraberinde getirir. Ortak sosyoekonomik ve kültürel özelliklere sahip olan bir grubun yöneticilik mesleğinde bulunması nedeniyle toplumun geniş kesimleri üst kademe bürokratik pozisyonlarda temsil edilememektedir.<sup>10</sup>

ABD, Avustralya, Belçika ve Hollanda gibi ülkelerde görülen “pozisyona dayalı üst kademe kamu hizmeti”ne ise profesyonel yeterliliğini ve yöneticilik becerilerini önceden gösteren kişiler politik tercihe dayalı olarak atanmaktadır. Bu nedenle kariyer sistemine dayalı olarak atanana göre daha tecrübeli kişiler seçilmektedir. Bu kadrolar sadece farklı kurumlarda çalışan mevcut kamu görevlilerine değil özel sektörden gelecek olanlara da açıktır. Sisteme yeni katılanlar daha önce çalıştıkları kurumlardaki tecrübelerini ve edindikleri kültürü de aktardıklarından kurumların yenilenmesine ve değişime adaptasyonuna yardımcı olurlar. Bununla birlikte bu sistemin patronaj atamalarının yapılmasına imkan vermesi ve yöneticilerin uzun süre birlikte çalışmamaları nedeniyle bir ortak yönetim

9. “Senior Public Service: High Performing Manages of Government”, s. 2.

10. Ramazan Şengül, “Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli: Fransa’da ENA Örneği”, *Dumlupınar Üniversitesi SBE Dergisi*, Sayı: 24, (2009), s. 298.

kültürü geliştirememeleri gibi dezavantajları vardır.<sup>11</sup> Özellikle 1980'lerden sonra devletlerin giriştiği kamu yönetimi reformlarında hem yönetim teknikleri (insan kaynakları yönetimi, kalite yönetimi, performans yönetimi gibi) hem de yöneticilik tecrübesinin piyasadan kamu yönetimine aktarılması yönünde bir eğilim ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda özel sektördeki başarılı yöneticiler kamuda üst kademe yöneticilik pozisyonlarına daha sık getirilmeye başlanmıştır.

Belirtmek gerekir ki iki sistemde de personel seçimi liyakate dayalıdır. Kariyer sisteminde rekabet yoğunudur ve giriş sınavına katılanlardan çok az bir kısmı üst kademe kamu hizmeti kadrolarına atanır. Pozisyona dayalı sistemde ise personel seçimi belirli kriterlere dayalı olarak içinde mülakat ve sınavları barındıran bir süreç sonucunda aşamalı olarak yapılır.<sup>12</sup>

Günümüzde OECD ülkelerinin çoğunda üst kademe yöneticilerinin istihdamına merkezi bir kurum müdahil olmamaktadır. Ülkelerin çok azında işlevsel bir üst kademe yönetici sistemi bulunmaktadır. Belirli standart prosedürler bulunsa da üst kademe yöneticilerin istihdamı genellikle desantralize edilmiştir. Açıkça bir üst kademe kamu hizmeti sistemi bulunmadığı durumlarda bile yöneticiler için özel istihdam koşulları vardır.<sup>13</sup>

## ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİNİN ATANMASI SORUNU

Üst kademe yöneticilerin atanması için dünyada iki temel yöntem bulunmaktadır: Birinci yöntem olan "siyasal nitelikli atamalar"da yürütme organı (bazen de yasama organı) kendisine yakın bulduğu ve kendi politikalarını uygulayacağına inandığı kişileri atamakta serbest bırakılmıştır. İkinci yöntem olan "liyakate dayalı atamalar"da ise kariyer kadrolarına görevin gerekliliklerine en uygun ve yeterliliklerine inanılan kişilerin getirilmesi söz konusudur.<sup>14</sup> Belirtmek gerekir ki burada atanma yöntemi olarak ele alınan siyasal nitelikli atamalar ve liyakat sistemleri sadece kamu görevlisinin atanmasında değil başarı değerlendirme, terfi ve kurum değiştirme gibi tüm personel işlemlerini kapsayan sistemlerin genel adıdır.<sup>15</sup>

Siyasal nitelikli atamalar kamu yararını önceleyen, geniş yönetsel esneklik sunan ve özel sektör yönelimli olan Anglosakson sistemine dayanır. Liyakate dayalı atamalar ise hukuk devleti, idarenin yasal olarak düzenlenmesi, anayasallık dengeli ve güçlü devlet geleneklerine dayanan Avrupa sistemini işaret etmektedir.

11. "Senior Public Service: High Performing Manages of Government", s. 3-4.

12. "Senior Public Service: High Performing Manages of Government", s. 5.

13. Halligan, "Leadership and the Senior Service from A Comparataive Perspective", s. 65.

14. Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, (TODAE Yayınları Ankara: 2004), s. 297.

15. Milakovich ve Gordon, *Public Administration in America*, s. 265.

Ayrıca bazı küçük Avrupa ülkelerinde görüldüğü gibi her iki atama yönteminin birlikte kullanıldığı –belki de üçüncü bir model olarak değerlendirilebilecek– modeller de söz konusudur.<sup>16</sup>

### Liyakate Dayalı Atamalar

Liyakat ilkesi genel olarak kamu görevlilerinin işe alınması ve diğer işlemlerinde şahsilik veya kayırmacılık yerine ehliyet ve yeterlilik ilkelerine dayanılmasıdır.<sup>17</sup> Liyakat ilkesi kamu görevlilerine uygulandığı gibi özel sektörde üst kademe yöneticilerin atanmasında da tercih edilebilmektedir. Liyakate dayalı atamada personel seçimi için kullanılan kriter bürokraside tanımlanmış belirli pozisyonlar için eğitim ve uzmanlık ya da genel yetkinlik ve entelektüel kabiliyete sahip olmaktır.<sup>18</sup> Liyakate dayalı atama uygulamasının temel nedeni idari pozisyonlara yapılacak atamaları politik patronajdan kurtarmaktır. Böylece politik atamaların ortaya çıkardığı kayırmacılık ve verimsizliğin ortadan kalkması ve büyük personel hareketlilikleri yerine kamu hizmetlerinde süreklilik ve istikrarın sağlanması beklenir. Ayrıca liyakat yoluyla bürokraside görevleri yerine getirmek için en nitelikli personelin istihdam edileceği varsayılır.<sup>19</sup>

Liyakat sisteminin mihenk noktası kamu görevlilerinin seçimi için açık ve rekabetçi sınavların kullanılmasıdır. Bu sınavlara güvenilmesi için önemli siyasi ve idari nedenler bulunmaktadır. Ancak bu sınavların birçoğu bir adayın iş başındaki performansını öngörmek açısından yetersiz kalmaktadır. Ayrıca liyakat sistemi farklı toplumsal grupların kamu görevlerinde temsiline imkan vermediğinden eşit istihdam fırsatının önünde engel teşkil etmektedir.<sup>20</sup>

Liyakate dayalı atamaların ortaya çıkaracağı başkaca idari, politik ve toplumsal sorunlar da bulunmaktadır. Tarafsız bir yönetici kadrosunu oluşturmayı amaçlayan bu sistem kendi hazırladığı veya oluşturulmasına katkı sağladığı bir politikayı siyasal iktidarın el değiştirmesi nedeniyle terk etmek zorunda olan üst yöneticilerin motivasyon ve isteklerinin azalmasına neden olacaktır. Ayrıca gerçek hayatta üst düzey kamu yöneticilerinin her değişen siyasal iktidara aynı eşitlik, yansızlık ve bağlılıkla hizmet etmesinin uygulamada mümkün olmayacağı da açıktır.<sup>21</sup>

16. Halligan, "Leadership and the Senior Service from A Comparative Perspective", s. 64.

17. Robert B. Denhardt ve Janet V. Denhardt, *Public Administration: An Action Orientation*, (Thomson Wadsworth, Belmont, California: 2009), s. 286.

18. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, (Routledge, Oxon: 2010), s. 84.

19. Milakovich ve Gordon, *Public Administration in America*, s. 318.

20. David H. Rosenbloom, Robert S. Kravchuk ve Richard M. Clerkin, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, (McGraw-Hill, New York: 2009), s. 203.

21. Osman Meriç, "Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 3-4, (1974), s. 74.

Liyakate dayalı atamalar toplamda önemli verimsizlikler üretebilir. İlk muhtemel verimsizlik onun alternatifi olan politik atama yöntemiyle karşılaştırıldığında anlaşılır. Zira liyakate dayalı atama toplum üzerindeki etkileri ya da amaçlarına bakmadan kamu politikalarını yönetecek değerden bağımsız, daha mekanik bir yönetici veya bürokrat kavramlaştırmasını vurgular. Böylece yasal ve teknik kriterlerin tercihleri yönlendireceği ve yönetilen programa şahsi bağlılığın davranışlara çok az yansıtacağı varsayılır. Ancak bu yönetici kavramı yönetsel gerçeklerle uyuşmamaktadır. Politik atamayla seçilen kişiler ise liyakat sistemi içinden tarafsız atanarlara göre iktidardaki politik liderlerin programlarına daha fazla yönelimlidir. Bu nedenle bürokrasiye yapılacak politik atamalarda sadece politik yönelim değil yönetsel kabiliyetin de dikkate alınması gerekir.<sup>22</sup>

### Siyasal Nitelikli Atamalar

Siyasal nitelikli atamaların arkasındaki mantık basitçe şu şekilde ifade edilebilir: Siyasal partiler seçmenlere kendi programlarındaki vaatleri yerine getirmek ve politikaları uygulamak için söz verir. İktidarın başarısı büyük ölçüde siyasal kadrolarla üst düzey bürokratların uyum içinde çalışmasına bağlıdır. Böyle bir uyumun sağlanması için siyasal iktidarın program, politika ve çalışma yöntemlerini benimseyen kişileri işbaşına getirmesi gerektiği düşünülür. Dolayısıyla siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kendi program ve politikalarını benimseyen kimseleri üst kademe hizmete ve kilit mevkilere getirme hakları bulunduğu varsayılır. Mesleki ehliyet ve liyakat bu tür atamalarda tek ölçüt değildir, bunun yanında siyasal güven ve sadakate de önem verilir.<sup>23</sup> Bu atamalarda siyasal iktidarların tamamen ehliyetsiz kişileri kamu politikalarının oluşturulması gibi kilit mevkilere getireceği iddiası bir mittin ibarettir. Çünkü siyasal iktidarın böyle bir davranışla politikalarını başarısızlığa uğratması, programındaki vaatleri yerine getirememesi ve nihayetinde hükümete duyulan güvenin kaybolması sonucunda gelecek seçimleri riske etmesi beklenmez.

Kamu personel yönetimi uygulamalarına bakıldığında genel olarak üst kademe yönetim pozisyonlarına sadece siyasal nitelikli atamaların yapıldığı bir ülke bulunmadığı gibi salt kariyer kadrolarının bulunduğu ve liyakate dayalı atamaların olduğu bir ülkeye rastlamak da mümkün değildir. Hemen her ülkede siyasal nitelikli atamalar vardır. Bununla birlikte siyasal nitelikli atamaların oranları ülkelerin personel yönetim sistemleri, politik kültürleri, kamu yönetimi gelenekleri ve mevcut hukuki düzenlerine göre farklılaşmaktadır. Örneğin ABD'de federal

22. Peters, *The Politics of Bureaucracy*, s. 83.

23. Cahit Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 4, (1976), s. 13.

devlet memur kadrolarının yaklaşık yüzde 10 kadarına siyasal tercihlili atamalar yapılabilmekteyken büyük ölçüde liyakat ilkesine geçilmiş olan İngiltere’de sadece 100 kadar siyasal nitelikli kadroya yer verilmektedir. Fransa’da 1848 Anayasa değişikliklerine kadar siyasal atamalar geçerliyken bugün valilik ve müsteşarlık gibi kadrolar dışında liyakat ilkesine uyulmaktadır. Ayrıca bu tür üst yönetici atamalarında Fransız Ulusal Kamu Yönetimi Okulu (ENA) mezunu olma şartı bulunmaktadır. Federal Almanya’da siyasal nitelikli atamalar 1953’te çıkarılan Personel Kanunu ile önlenmiştir. Bugün siyasal nitelikli kabul edilen bazı kadrolara yapılacak atamalarda yasama organı yetkili kılınmıştır.<sup>24</sup>

Farklı ülkelerin kamu personel sistemlerine bakıldığında iki tür siyasal atama uygulaması gözlenmektedir. İlk uygulamada hizmete girişte ehliyet ve liyakat yerine siyasal partiye yakınlık ölçütüne göre atama yapılmaktadır. Bu atamalarda partiye hizmet eden, destekleyen ya da yakınlık duyanların ödüllendirilmesi gerekçesiyle hareket edilmektedir.<sup>25</sup> Burada liyakat ilkesinin tamamen göz ardı edilmesi söz konusudur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde veya bölgelerde anayasal ve yasal düzeyde liyakat ilkesine yer verilmekle birlikte uygulamada fiilen liyakate aykırı olacak biçimde çeşitli kayırma biçimlerine başvurulmaktadır.

İkinci uygulama ise özellikle üst düzey yönetim pozisyonlarına yapılacak atamalarda “siyasal takdir” unsuru ve “parti tercihi”ne yer verilmesidir.<sup>26</sup> Bu tür atamalarda mutlaka liyakat ölçütünün bir kenara atılması gerekmez. Hatta liyakat, başarı ve performans kriterlerine göre bu tür atamaların yapılmaması durumunda hükümetler ya da başkanlar sorumlu tutulacağından bu ölçütlere özel olarak önem verilmesi beklenir.

Siyasal nitelikli atamaların arkasında birtakım idari/teknik, politik ve toplumsal gerekçeler bulunmaktadır.

- **İdari/Teknik Gerekçeler:** Öncelikle belirtmek gerekir ki kariyer bürokratları siyasal olarak atanmış üst yöneticiyle aynı yönetim anlayışına sahip olmayabilir. Siyasal atamayla göreve gelen üst kademe yöneticiler kısa zamanda birçok şeyi başarmayı amaçladıklarından hızlı, etkili ve sonuç alıcı faaliyetlere odaklanırlar. Kariyer bürokratları ise nispeten yavaş hareket etme eğilimindedir. Ayrıca uzmanlık ve bilgilerine dayalı olarak üst yöneticiye karşı bürokratik direnç gösterebilirler.<sup>27</sup> İkinci olarak özellikle 1980’lerden sonra girilen kamu yönetimi reformları neticesinde merkezi düzeyde karar verme yapıları parça-

24. Ergun, *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, s. 296-297.

25. Tutum, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, s. 12.

26. Tutum, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, s. 12.

27. Milakovich ve Gordon, *Public Administration in America*, s. 266-267.

landıkça bakanlıklara siyasal programları ve idari amaçları gerçekleştirmek için daha fazla politik nitelikli atama yetkisi verildiği söylenebilir. Bazı Kıta Avrupası ülkelerinde de bakanlık hiyerarşisi içinde değil ancak bakana veya onun özel ofisine doğrudan bağlı atamalar yapılmaktadır. Bu yapı bakana veya başbakana politika danışmanlığı hizmeti alabileceği ve bakanlık içinde herhangi bir yerde kullanabileceği insan gücü sağlamaktadır. Bu sistem kariyer memurluğunun uzmanlığı ile politik atamanın adanmışlığını birleştirir.<sup>28</sup>

- **Politik Gerekçeler:** 1980'lerde girilen yeni kamu işletmeciliği reformlarıyla birlikte oluşturulan yarı resmi kurum, özerk kurul ve ajanslarda politik atamaların yaygınlaştığı görülmüştür. Politik atamalar siyasi liderlere bu kurumların kontrol etme imkanı vermektedir. Ayrıca geçiş sistemlerinde bürokrasinin yeni hükümete sadakatini sağlama konusunda bir algı bulunmaktadır ki bu da politik atamalara gerekçe oluşturmaktadır.<sup>29</sup> Siyasal nitelikli atamalara gerekçe oluşturan başkaca politik faktörler de söz konusudur. Öncelikle bu yöntem sadık ve adanmış bir üst düzey yönetici kadrosu oluşturmayı sağlar. Güçlü liderliğe önem verilen durumlarda siyasal nitelikli atamalar daha fazla tercih edilir.<sup>30</sup> Ayrıca siyasal atamalar yoluyla partiye hizmet eden veya sempati duyan kişiler ödüllendirilmekte ve bu durum genç, enerjik ve değerli kişileri partiliğe özendirerek dolaylı olarak siyasal yaşamın kalitesini yükseltmektedir.<sup>31</sup>
- **Toplumsal Gerekçeler:** Siyasal nitelikli atamalar toplumun farklı sosyoekonomik ve sosyokültürel özelliklerini taşıyan kesimlerinin de bürokrasinin üst kademelerinde temsil edilmesine imkan vermektedir. Liyakate dayalı atamalarda ehliyet ve yetkinliğe kişinin sahip olup olmadığı belirli alanlarda diploma sahibi olmak, yabancı dil bilmek, özel bazı okullardan mezun olmak ve tanımlanmış eğitimleri almak gibi kriterler yoluyla ölçülmektedir. Ancak bu tür şartlar üst düzey mevkilerin toplumun sadece belirli niteliklere ve değerlere sahip olan kesimleri için erişilebilir olmasına yol açabilmektedir. Bu ise toplumun geniş kesimlerinin bürokrasinin farklı kademelerinde temsil edilmesini önleyebilmektedir.

Siyasal nitelikli atamaların dayandığı güçlü gerekçeler bulunmasına rağmen aynı zamanda belirli dezavantajları beraberinde getirmesi bürokratik kurumların yönetimini güçleştirebilir. İlk olarak siyasi atamayla gelen yöneticiler atandıkları ku-

28. Peters, *The Politics of Bureaucracy*, s. 84.

29. Peters, *The Politics of Bureaucracy*, s. 85.

30. Milakovich ve Gordon, *Public Administration in America*, s. 319.

31. Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", s. 13.

rumlara genellikle yabancıdır. Kurumu tanınması belirli bir zaman alır ve bu süre içinde bazı işlerde gecikmeler yaşanabilir.<sup>32</sup> Siyasal nitelikli atamaların ortaya çıkaracağı diğer bir sorun ise koalisyon hükümetlerinin olduğu durumlarda üst kademe yönetici atamaları farklı siyasal partilerin etkileriyle gerçekleşeceğinden türdeş bir yönetim sisteminin kurulmasını engeller. Ayrıca bürokrasi içinde birbirine rakip grupların ortaya çıkmasına neden olabilir. Siyasal iktidarın el değiştirmesi sonucu önceki dönemde atanan bürokratlar işleri yavaşlatma, yeni iktidarın politika ve programlarını izlememe ve bilgiyi saklama ya da dışarıya verme gibi stratejiler izleyebilir.<sup>33</sup>

Aslında bütün politik sistemlerde siyasal nitelikli ve liyakate dayalı atamalar birlikte uygulanmaktadır. Genelde politika oluşturma pozisyonlarına siyasal atamaların yapılması tercih edilirken nispeten rutin kamu hizmetlerine yönelik atamalar liyakate dayalı olmaktadır. Buradaki sorun siyasal atamaların sınırlarının ne olacağıdır. ABD’de bir başkan yaklaşık 3 bin 500 personeli kamu görevine atarken Büyük Britanya’da her bakanlık sadece birkaç siyasal atama yapabilmektedir. Bununla birlikte Britanya’da son otuz yılda gerçekleştirilen reformlar özerk kurum ve ajansların yöneticileri için politik atamaların önünü açmıştır. Birbirinden farklı gibi gözüken iki sistem (ABD ve Britanya sistemleri) de kendi bağlamında etkin işlemektedir.<sup>34</sup>

## ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ SORUNU

Günümüzde üst kademe yöneticilik görevlerinin sayıca fazlalığı ve karmaşıklığı –kendilerine yönelik beklentilerin farklılığı nedeniyle– hangi meslek grubundan olursa olsun bu görevlere atanacak olanların belirli yöntemlere dayalı olarak özel bir yetiştirme sürecinden geçirilmesi gerektiği kabul görmektedir.<sup>35</sup> Hindistan ve Singapur gibi bazı ülkelerde üst yöneticiler zorunlu kılınan eğitimleri almadan kadrolara atanmamaktadır. Fransa’da üst kademe yöneticiler göreve gelmeden önce ENA ve diğer okullarda 27 ay süren bir eğitim programına tabi olmaktadır. Singapur’da üst kademe yöneticiler yılda en az 100 saatlik eğitim almak zorundadır. ABD’de ise atanmadan önce Federal Yürütme Enstitüsü üst yöneticiler için eğitim düzenlemektedir.<sup>36</sup>

32. Milakovich ve Gordon, *Public Administration in America*, s. 266-267.

33. Tutum, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, s. 13.-14.

34. Peters, *The Politics of Bureaucracy*, s. 84.

35. Ömer Faruk Günay, “Türkiye’de Kamu Yöneticisi Yetiştirmenin Gerekliği ve Anayasamızdaki Yeri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 40, Sayı: 2, (2007), s. 76.

36. “Senior Public Service: High Performing Manages of Government”, s. 6.

# ABD PERSONEL SİSTEMİNDE ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİN ATANMASI

---

## ABD KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

ABD’de kamu personel yönetimi tarihsel olarak “centilmenler dönemi” (1789-1828), “ganimet sistemi” (1829-1882) ve “liyakat sistemi” (1883’den itibaren gelişen) olmak üzere her biri kendine özgü özelliklere sahip olan üç aşamada gelişmiştir.<sup>37</sup> Washington yönetimiyle başlayan ve Jackson’ın başkan olmasıyla sona eren centilmenler döneminde toplumda önemli bir yeri olan, kişisel dürüstlüğe sahip ve genellikle toplumun üst sınıflarında bulunanlardan kamu hizmetine atama yapılmıştır. Bu dönemde yapılan atamalarda politik sadakat de göz ardı edilmemiştir.<sup>38</sup>

Kamu hizmetinde vatandaşların daha doğru bir şekilde temsil edilmesi gerektiğini savunan Thomas Jefferson döneminde federal yönetimde siyasal atamaların başladığı kabul edilir.<sup>39</sup> Bu dönemde ortaya çıkan ganimet sistemi Başkan Jackson döneminde kurumsallaşmıştır. Jackson’a göre yeni seçilen başkan “savaşın ganimeti”ni (*the spoils of victory*) kendisini destekleyenler arasında dağıtabilmelidir. Bu tarihten itibaren Başkan Andrew Johnson (1865-1869) dönemine kadar “gani-

37. Rosenbloom, Kravchuk ve Clerkin, *Public Administration*, s. 199.

38. Rosenbloom, Kravchuk ve Clerkin, *Public Administration*, s. 200.

39. Patricia Wallace Ingraham, *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*, (Johns Hopkins University Press, Baltimore: 1995), s. 18.

met” olarak adlandırılan personel sistemi giderek güçlenmiştir.<sup>40</sup> Bu sistem politik bağlılık dışındaki tüm kriterleri ortadan kaldırmış ve her seçimin ardından çok sayıda çalışan işten çıkarıldığı için yönetimde istikrarsızlığa neden olmuştur. Bu sistemde benzer geçmiş, eğitim ve yaklaşıma sahip olan dost ve tanıdıklar kamu görevine atandığından kamu bürokrasinin ortak özelliklere sahip bir sosyal grup tarafından yönetilmesi ortaya çıkmıştır.<sup>41</sup>

Kamu görevlerini ödül olarak dağıtma imkanı tekrar seçilme endişesi taşıyan başkan ve Kongre üyeleri için ciddi bir siyasal kaynak olmuştur. Ayrıca bürokrasi genişledikçe ve kamu hizmetleri arttıkça başkanlar bürokrasi üzerindeki kontrollerini devam ettirmek için kamu kurumlarına siyasal atamalar yapmaları gerektiğine inanmışlardır. Siyasal atamalar başkanların politika ve programlarını hayata geçirmeleri için Kongrenin desteğini almada da önemli bir koz olarak kullanılmıştır.<sup>42</sup>

Federal düzeyde liyakat sistemine bağlılık 1860’lar ve 1870’lerde gelişmeye başlamıştır. Bazı kurumlarda rekabetçi sınavlar yapılmış ve “Kamu Hizmeti Danışma Kurulu” oluşturulmuştur. 1883’te Kamu Hizmeti Kanunu<sup>43</sup> ile birlikte liyakat sistemi yasallık kazanmıştır.<sup>44</sup> 1900’lerin başına kadar birçok şehirde liyakat ilkesi hayat geçirilmiştir. Ancak liyakat ilkesinin tüm kamu hizmetlerine yayılması ve kurumsallaşması uzun yıllar sürmüştür.

Başkan tarafından yapılan üst kademe yönetici atamalarının Beyaz Saray’ın kontrolü altına girmesi İkinci Dünya Savaşı’nın ardından kademeli olarak gelişmiştir. Başkan Truman tüm başkanlık atamalarıyla ilgilenen bir kişiyi ilk defa göreve getirmiştir. John Kennedy ise politik atamalar için üç kişiden oluşan bir komisyon oluşturmuştur. 1970’te Beyaz Saray Personel Ofisinin kapasitesi otuz kişiye çıkarılmış ve böylece politik atamalarda profesyonelleşme başlamıştır. Bu tarihten itibaren tüm başkanlar üst kademe yönetici atamalarını Beyaz Saray Personel Ofisi eliyle kontrol etme eğiliminde olmuştur.<sup>45</sup>

Böyle bir tarihsel süreçten süzülen Amerikan personel sistemi günümüzde melez bir yapıya sahiptir. Bir yandan liyakate dayalı kariyer atamaları kamu per-

40. Rosenbloom, Kravchuk ve Clerkin, *Public Administration*, s. 202-203.

41. Ingraham, *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*, s. xviii.

42. Ingraham, *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*, s. 20.

43. Bu kanun 1978’de ilga edilerek yerine “Kamu Hizmeti Reform Kanunu” (Civil Service Reform Act) kabul edilmiştir.

44. Ingraham, *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*, s. 24-26.

45. Bradley H. Patterson, “The White House Office of Presidential Personnel”, *Presidential Studies Quarterly*, Cilt: 31, Sayı: 3, (2001), s. 418-419.

sonelinin en geniş kesimini oluştururken diğer yandan da üst düzey pozisyonlara politik atamalar yapılmaya devam edilmektedir. Siyasal nitelikli üst kademe atamaları başkanın mesajlarını iletme ve politika yönelimi ve değişimini yönetme fonksiyonlarını yerine getirmektedir.<sup>46</sup> Bu nedenle başkanların belirli konulara yönelik politikalarını anlama ve özellikle Kongre onayını gerektiren atamalarda ortaya çıkan siyasal tartışmalar nedeniyle politik atamalar Amerikan siyasetinde önemli bir yere sahiptir.

## ABD'DE KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE İSTİHDAM MODELLERİ

ABD'de federal düzeyde kamu personeli polis ve asker gibi üniformalı kadrolardaki pozisyonlar hariç (*uniformed service*) federal yönetimin yürütme, yargı ve yasama erklerindeki tüm atanmış pozisyonlarını kapsamaktadır. Kamu personeli “rekabetçi kadrolar” (*competitive service*), “istisnai kadrolar” (*excepted service*) ve “üst düzey yönetici kadroları” (*senior executive service*) olmak üzere üç şekilde istihdam edilmektedir.<sup>47</sup>

### Rekabetçi Kadrolar

Federal kamu personel sistemi liyakati esas alarak nitelikli insanları işe almak ve performansına dayalı olarak işine devam ettirmek ve terfiini sağlamak için dizayn edilmiştir. Bu nedenle çoğu atanmış federal kamu görevlisi rekabetçi kadrolarda yer almaktadır. “Rekabetçi kadro” kamu personelinin Personel Yönetim Ofisi (Office of Personnel Management, OPM) tarafından yönetilen yazılı bir sınavdan geçtikten sonra veya ilgili kurum tarafından ortaya koyulan ve OPM tarafından onaylanan belirli seçim kriterlerini (mesleki bilgi ve eğitim, tecrübe, eğitime dair koşullar gibi) karşıladıktan sonra kadroya atanmasıdır.<sup>48</sup>

Rekabetçi kadrolar birkaç istisna dışında yürütme erkindeki tüm kamu personelinin kapsamaktadır. Kanunla rekabetçi kadro dışında bırakılan pozisyonlar, üst düzey yönetici kadrosundaki pozisyonlar ve Senatonun onayını (*confirmation*) gerektiren adayların atandığı pozisyonlar rekabetçi kadro dışında bırakılmıştır. Ayrıca rekabetçi kadro yürütme erkinde olmayan ama kanunla özellikle

46. Ingraham, *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*, s. xix.

47. “5 U.S. Code § 2101 - Civil Service; Armed Forces; Uniformed Services”, Cornell Law School, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2101>, (Erişim tarihi: 6 Ağustos 2017).

48. James Q. Wilson, John J. Dilulio ve Meena Bose, *American Government: Institutions and Policies*, (Cengage Learning, Stamford: 2015), s. 388

rekabetçi kadroya dahil edilen pozisyonları ve yine kanunla eklenen Kolombiya Bölgesi Yönetimi'ndeki kamu personelini de içermektedir.<sup>49</sup>

ABD'de yakın zamanda rekabetçi kadro sistemi desantralize edilmiş, personel istihdamında sınav dışındaki yollara yönelim artmıştır. Bunun temel sebebi OPM sisteminin artık farklılaşan ve karmaşıklaşan kurum ihtiyaçlarını karşılamaması ve kurumların profesyonel olarak daha eğitimli ve standart sınavlarla değerlendirilemeyecek çalışanlara (avukat, biyolog, mühendis, bilgisayar uzmanları gibi) ihtiyaç duymalarıdır. Böylece her bir kurum OPM'nin yönlendirmesi olmaksızın kendi personelini işe almaya başlamış ve sınavlar daha az ortak yapılar hale gelmiştir. 1952'de federal düzeyde çalışanların yüzde 86'sından fazlası rekabetçi kadro çerçevesinde işe alınan kamu görevlilerinden oluşurken 1996'da bu oran yüzde 54'e düşmüştür.<sup>50</sup>

### İstisnai Kadrolar

“İstisnai kadro” rekabetçi kadro veya üst düzey yönetici kadrosu dışında kalan pozisyonlardır.<sup>51</sup> İstisnai kadronun ortaya çıkma nedeni ABD'de federal yönetimde kanun, başkan veya OPM tarafından rekabetçi kadro dışına çıkarılan pozisyonların ve istisnai olarak personel alabilen federal kurumların bulunmasıdır. Tablo 1'de istisnai olarak personel alabilen kurumlar gösterilmektedir. Bu kurumlar rekabetçi kadroya ilişkin prosedüre tabi olmaksızın kendi işe alma sistemine dayalı olarak personel istihdam ederler.<sup>52</sup>

TABLO 1. ABD'DE İSTİSNA KADROLARLA PERSONEL ALABİLEN KURUMLAR
ABD Merkez Bankası
ABD Merkezi Haberalma Teşkilatı
ABD Federal Araştırma Bürosu
Ulusal Güvenlik Teşkilatı
Kongre Kütüphanesi
ABD Posta Hizmetleri
Savaş Gazileri İşleri Bakanlığı

49. “5 U.S. Code § 2102 - The Competitive Service”, Cornell Law School, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2102>, (Erişim tarihi: 6 Ağustos 2017).

50. Wilson, Dilulio ve Bose, *American Government: Institutions and Policies*, s. 388.

51. “5 U.S. Code § 2103 - The Excepted Service”, Cornell Law School, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2103>, (Erişim tarihi: 6 Ağustos 2017).

52. Michael Ann Dean, “Employment Options for Foreign Service Family Members”, Family Liaison Office, Department of State, Washington DC., s. 77; “2015 Federal Personnel Handbook”, Kansas City: Federal Handbooks, (2001), s. 12-13, <http://nteu222.org/forms/2015federalpersonnelhandbook.pdf>, (Erişim tarihi: 6 Ağustos 2017).

Kanun, başkan veya OPM tarafından belirli pozisyon ve kurumların istisna tutulmasının temel sebebi rekabetçi kadrolar için geçerli olan standartları ve aranan nitelikleri ölçmek için uygulanan sınavın bu tarz pozisyonlar için uygulanmaması veya bu pozisyonları dolduran kişilerin doğası gereği kurumlarda politika belirlemeye yönelik sorumluluklarının olması ve karar verici pozisyonundaki kişilerle yakın ilişki ve gizlilik gerektiren görevleri yerine getirmeleridir. İstisnai kadrolar Çizelge A, Çizelge B, Çizelge C ve Çizelge D’de gösterilmektedir.<sup>53</sup>

İstisnai kadrolara atananların yaklaşık yüzde 3’ü liyakatten başka gerekçelerle veya liyakatin yanı sıra ek gerekçelerle atanır. Bu kadrolar ABD’de başkanın politika yapma pozisyonları veya siyaseten hassas makamlar için kendi görüşüyle uyumlu kişileri seçmesine imkan vermektedir. Bu atamalar genel olarak üç türdür:<sup>54</sup>

- Kanun Tarafından Verilmiş Başkan Atamaları: Bakanlar Kurulu ve Bakanlar Kurulu altında çalışan yetkililer; büyükelçiler, çeşitli kurul ve komisyon üyeleri
- Bakanlar Kurulu ve Bakanlar Kurulu Altı (*Subcabinet*) Makamlara Yapılan Çizelge C Atamaları: Bu makamlar politika belirlemeye yönelik sorumluluk veya gizlilik gerektiren pozisyonlardır (Yönetici asistanları, özel yardımcıları ve özel sekreterler gibi).
- Rekabetçi Kamu Personelinin Üst Düzey Yöneticilerine Yapılan Kariyer Dışı Yönetici Görevlendirmeleri: Başkanlık programlarının savunulmasına büyük ölçüde dahil olan veya politika yapım sürecine katılan kamu görevlileridir.

İstisnai kadrolar başkan ve yönetimine siyasal patronaja dayalı atama yapma imkanı vermektedir. Geleneksel liyakat sisteminin dışında tutulan en görülür istisnai kadro atamaları ABD başkanının Kongrenin onayını alarak federal hiyerarşi içerisindeki en üst düzey pozisyonları doldurmak için yaptığı atamalardır.<sup>55</sup>

### Üst Düzey Yönetici Kadroları

“Üst düzey yönetici kadrosu” 1978’de kabul edilen “Kamu Personeli Reform Kanunu” ile oluşturularak 1979’da uygulanmaya başlamıştır. ABD’de üst düzey yönetici kadrosu Kamu Personeli Reform Kanunu’nun temel hedeflerinden biri olan güçlü bir uzmanlığa, kamu hizmeti değerlerine ve yönetime dair geniş bir pers-

53. “Code of Federal Regulations 2016, Title 5, Administrative Personnel, Chapter I - Office of Personnel Management (Parts 1-699)”, U. S. Government Publishing Office; “Subchapter A - Civil Service Rules”, s. 13, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2016-title5-vol1/pdf/CFR-2016-title5-vol1-chapI-subchapA.pdf>, (Erişim tarihi: 6 Ağustos 2017); “2015 Federal Personnel Handbook”, s. 12-13.

54. Wilson, Dilulio ve Bose, *American Government: Institutions and Policies*, s. 388-389.

55. David E. Lewis, *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*, (Princeton University Press, Princeton: 2008), s. 22.

pektife sahip üst düzey yönetici sınıfı oluşturma hedefinin bir yansımasıdır. Bu Kanun üst düzey yönetici kadrosunu tüm üyelerinde aynı yönetici niteliklerinin arandığı farklı bir personel sistemi olarak oluşturmuştur. Üst düzey yönetici kadrosu devletin yönetici kadrosunu geliştirmeyi, liderlik ve yöneticilik tecrübesine sahip yetkin bir üst düzey yönetici kadrosu seçmeyi, bireysel ve örgütsel performanslarından yöneticileri hesap verebilir tutmayı amaçlamaktadır.<sup>56</sup>

Üst düzey yönetici kadrosu başkan tarafından atanan en üst yöneticilerin altındaki önemli pozisyonları işgal eder. Bu nedenle en üst düzey yöneticiler ile federal yönetimin geri kalan çalışanları arasında köprü işlevi görür. Bu yöneticiler yaklaşık 75 federal kurumda hemen hemen her türlü yönetim faaliyetini yürütür ve kontrol eder.<sup>57</sup>

ABD’de üst düzey yönetici kadrosu bir kurumda Genel Çizelge’nin<sup>58</sup> 15. derecesinin üstündeki (GS-15) yönetim, gözetim ve politika belirleme pozisyonları ile Yönetici Çizelgesi’ndeki<sup>59</sup> 4. ve 5. düzeydeki pozisyonlara veya bu pozisyonlara eşit mesafede olan, Kongrenin onayı olmadan başkan tarafından yapılan bir atamaya doldurulması gerekmeyen pozisyonlardan oluşur.<sup>60</sup>

ABD’de üst düzey yönetici kadrosu “genel kadro” ve “kariyer tahsisli kadro” olmak üzere iki tür kadroyu kapsar. “Kariyer tahsisli kadro” hükümetin tarafsızlığını veya halkın hükümetin tarafsızlığına dair inancını sağlama amacı olan pozisyonlardır. Bu kadrolara mutlaka kariyer çalışanları atanır. Kariyer tahsisli kadroların yönetim veya kurumun başlıca politikalarının belirlenmesi veya bu politikaların savunulmasına müdahil olma gibi bir sorumluluğu bulunmaz. Gündelik işler üzerinde yoğunlaşır. Bu kadrolar çözüm ve temyiz, denetim ve teftiş, sözleşme yönetimi ve ihale, hibe yönetimi, denetim ve güvenlik meseleleri ile vergi yükümlülüğü gibi mesleki disiplinlerden gelen pozisyonları kapsar. “Genel kadrolar” ise kariyer, kariyer dışı ve süreli atananlar tarafından doldurulabilen kariyer tahsisli kadrolar dışındaki pozisyonlardır.<sup>61</sup>

56. “Office of Personnel Management (2014)”, Guide to the Senior Executive Service, s. 2; “2015 Federal Personnel Handbook”, s. 60.

57. “Office of Personnel Management (2014)”, s. 2; “2015 Federal Personnel Handbook”, s. 60.

58. Genel çizelge eşit işe eşit ücret sağlamak amacıyla beyaz yakalılar için geliştirilen ödeme sistemidir. Genel çizelge 15 derece ve her bir derece içinde ücret adımlarını kapsamaktadır.

59. Yönetici Çizelgesi başkan, başkan yardımcısı ve bakanlar kurulundan federal kurumların başkanları ve onların yardımcılarına kadar uzanan bir yelpazede üst düzey federal yetkililerin ödeme oranlarını ortaya koyan çizelgedir. Bkz. “2015 Federal Personnel Handbook”, s. 18.

60. “5 U.S. Code § 3132 - Definitions and Exclusions”, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3132>, (Erişim tarihi: 6 Ağustos 2017); “Office of Personnel Management (2014)”, s. 2; “2015 Federal Personnel Handbook”, s. 60.

61. “2015 Federal Personnel Handbook”, s. 60; “ABD Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi”, (Devlet Personel Başkanlığı, Ankara: 2016), s. 87-88.

Üst düzey yönetici kadrolarında dört temel atama şekli vardır:<sup>62</sup>

- **Kariyer Atamaları:** Bu tarz atamalar ilgili kurumun liyakate dayalı işe alma süreçlerine göre yapılmakta ve Nitelikler Değerlendirme Kurulu'nun (Qualifications Review Board) onayladığı yönetici niteliklerini taşımak zorundadır. Kariyer atamaları genel kadroya veya kariyer tahsisli kadroya yapılabilir.
- **Kariyer Dışı Atamalar:** Her seferinde OPM tarafından onaylanması gereken atamalardır. Bu pozisyona atanan bir görevlinin ayrılması durumunda atamaya yetkili kurumun OPM'ye dönmesi gerekmektedir. Atamalar sadece genel kadroya yapılabilir. Kariyer dışı atamalar ilgili kurumun üst düzey yönetici kadroları payının yüzde 25'ini geçemez. Ayrıca tüm federal yönetim düzeyinde üst düzey yönetici kadrolarının sadece yüzde 10'u kariyer dışı atamalar ile doldurulabilir.
- **Sınırlı Zamanlı Atamalar:** Üç yıla kadar yapılan ve süresi bittiğinde bir daha yenilenmeyen atamalardır. Bu atamalar özel bir proje gibi işin doğası gereği sonlanacak üst düzey yönetici genel kadrolarına yapılmak zorundadır.
- **Sınırlı Acil Durum Atamaları:** On sekiz aya kadar olan ve süresi bittiğinde bir daha yenilenmeyen atamalardır. Bu atamalar gerçek ve beklenmedik bir ihtiyacı karşılamak için acil olarak doldurulması gereken üst düzey yönetici genel kadrolarına yapılır. Sınırlı atamaların toplam sayısı tüm federal yönetimdeki üst düzey yönetici kadrolarının yüzde 5'ini aşamaz.

## ABD'DE ÜST DÜZEY YÖNETİCİLERİN ATANMA YÖNTEMİ

ABD'de Anayasa federal yönetimde (yürütme erki çerçevesinde) üst düzey yönetici pozisyonlarının doldurulmasında sorumluluğu başkan ve Kongre arasında paylaşmıştır. Çoğu üst düzey politik pozisyona bu şekilde atama yapılmaktadır. Atama sürecinin seçme, onaylama ve atama olmak üzere üç aşaması bulunmaktadır: Başkan potansiyel kişiyi seçmekte ve aday göstermekte, Kongre adayı değerlendirmekte ve adayı kabul ederse başkan da resmi atamayı yapmaktadır.<sup>63</sup>

Esasında atama yetkisinin başkan ve Kongre arasında bölüşülmesi her iki aktör için de bazı zorluklara hatta bazı dönemlerde iki siyasi aktör arasında birta-

62. "Office of Personnel Management (2014)", s. 3; "ABD Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi", s. 88; "2015 Federal Personnel Handbook", s. 60-61.

63. Christopher M. Davis ve Michael Greene, "Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations", Congressional Research Service Report, (2017), s. 1.

kim gerilimlere yol açmaktadır.<sup>64</sup> Bu sorunlar karşısında Başkan Obama 2012’de “Başkanlık Atamasının Etkinliği ve Hızlandırılması Kanunu”nu (The Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act of 2011) imzalamıştır. Bu yasayla 163 yönetici pozisyonu için Senato onayı ihtiyacı ortadan kaldırılmıştır.<sup>65</sup> Yasanın sevk edildiği komitenin raporunda Senato onayı gerektiren yönetici atamalarında zaman içerisinde yaşanan artışa (Başkan Kennedy döneminde 850, Başkan George W. Bush döneminde 1.143 ve Başkan Obama döneminde de 1.215 yönetici pozisyonu) dikkat çekilerek bu yasanın yönetici kadrolarına dair atama sürecini etkinleştirmeyi ve idari yükleri azaltmayı amaçladığı ifade edilmiştir.<sup>66</sup>

Benzer şekilde ABD’de Kongre ve yürütme erki arasındaki ilişkilere ve birbirlerini nasıl algıladıklarına odaklanan bir araştırmada üst düzey yönetici atamalarında Kongre onayı sürecinin adayın nitelikleriyle ilgili olmayan politika meselelerine ilişkin siyasi tartışmalar nedeniyle önemli liderlik pozisyonlarının uzun süre boş kalmasına yol açtığı, kurumlara dair işlerin yürütülmesini engellediği ve çoğu nitelikli insanın üst düzey yönetici kadrolarında hizmet etmesini önlediği belirtilmektedir. Bu bağlamda onay sürecinin hızlandırılması için Senato onayı gerektiren atamaların sayısının azaltılması ve yürütme erkiyle koordinasyonun güçlendirilmesi önerilmektedir.<sup>67</sup>

ABD Anayasası Senatonun onayını gerektiren başkanlık atamaları sürecine ilişkin bir istisnayı da barındırmaktadır. Buna göre Senatonun toplantı halinde olmadığı dönemde (*recess*) başkan Senatonun onayı olmaksızın yönetici kadrosuna atama yapabilmektedir. Ancak bu şekilde atanan yöneticinin süresi Senatonun gelecek toplantı döneminin sonunda bitmektedir. Buna “ara dönem ataması” (*recess appointment*) adı verilir. Senatonun toplantı halinde olmadığı süre bir yasama dönemi içerisinde (*intrasession recess*) olabileceği gibi yasama yılları arasında (*intersession recess*) da olabilir. Atamaları geciktirmemek için bu tarz atamalara imkan tanınmışsa da bazen başkanlar siyasi nedenlerle de bu tarz atamalara başvurmaktadırlar. Başkan Clinton 139 kez, George W. Bush 171 kez ara dönem ataması yaparken Obama 32 kez bu tarz atama yapmıştır.<sup>68</sup>

64. Maeve P. Carey, “Presidential Appointments, the Senate’s Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress”, Congressional Research Service Report, (2012), s. 1.

65. “Office Characteristics of Presidential Appointments that do not Require Senate Confirmation”, GAO Report, Washington DC, (2013), s. 1.

66. “Report of Committee on Homeland Security and Governmental Affairs to Reduce the Number of Executive Positions Subject to Senate Confirmation”, U.S. Government Printing Office Washington, (2011), s. 1-2.

67. “Government Disservice: Overcoming Washington Dysfunction to Improve Congressional Stewardship of the Executive Branch The Partnership for Public Service”, Partnership for Public Service Washington DC, (2015), s. 1-3.

68. Henry B. Hogue, “Recess Appointments: Frequently Asked Questions”, Congressional Research Services Report, (2015), s. 1-3; Henry B. Hogue ve Maeve P. Carey, “Appointment and Confirmation of Executive Branch Leadership: An Overview”, Congressional Research Services Report, (2015), s. 6-7.

ABD başkanlarının yaptığı atamalar dört temel kategoride ele alınabilir:

- **Senatonun Onayını Gerektiren Başkanlık Atamaları (PAS):** Doğrudan başkan tarafından yapılan bu tarz atamalar Senato tarafından onaylanması gereken kabine sekreterleri ve yardımcıları, bağımsız kurum başkanları ve büyükelçiler olmak üzere 1.212 üst düzey yönetici pozisyonunu kapsamaktadır. Bu pozisyonlar güvenlik araştırması ve Senato onayını gerektirmektedir.<sup>69</sup> Bunlar federal yönetim hiyerarşisinin en tepesinde bulunan ve yönetimin amaçlarını yaşama geçirmek için önemli politika kararları almaktan sorumlu kılınan pozisyonlardır.<sup>70</sup> Tablo 2’de gösterilen bu atamaların kendi içindeki dağılımına bakıldığında “Bakanlar, bakan yardımcıları, müsteşar, müsteşar yardımcıları ve bakanlıkların baş hukuk müşavirleri” (350’den fazla pozisyon), “yüksek mahkeme yargıçları” (9 pozisyon); “NASA ve Ulusal Bilim Vakfı gibi bağımsız, ancak düzenleyici olmayan kurumlar” (120’den fazla pozisyon), “Çevre Koruma Kurumu ve Federal Havacılık İdaresi gibi düzenleyici kurumlardaki yönetici pozisyonları” (130’dan fazla pozisyon), “Birleşik Devletler Savcıları (U.S. Attorneys) ve Birleşik Devletler Adli Kolluk Çalışanları<sup>71</sup> (U.S. Marshals)” (yaklaşık 200 pozisyon), “büyükkelçiler” (150’den fazla pozisyon), “Amerika Merkez Bankası Yöneticiler Kurulu gibi yarı zamanlı pozisyonlar” (160’dan fazla pozisyon) karşımıza çıkmaktadır.<sup>72</sup>

**TABLO 2. SENATONUN ONAYINI GEREKTİREN BAŞKANLIK ATAMALARI**

Bakanlar, bakan yardımcıları, müsteşar, müsteşar yardımcıları ve bakanlıkların baş hukuk müşavirleri
Yüksek mahkeme yargıçları
Bağımsız ancak düzenleyici olmayan kurumlar (NASA gibi)
Düzenleyici kurumlardaki yönetici pozisyonlar (Çevre Koruma Kurumu gibi)
Birleşik Devletler savcıları
Birleşik Devletler adli kolluk çalışanları
Büyükelçiler
Yarı zamanlı pozisyonlar (Amerika Merkez Bankası Yöneticiler Kurulu gibi)

69. Zach Piaker, “Help Wanted: 4,000 Presidential Appointees”, (2016), [http://presidentialtransition.org/blog/posts/160316\\_help-wanted-4000-appointees.php](http://presidentialtransition.org/blog/posts/160316_help-wanted-4000-appointees.php), (Erişim tarihi: 3 Ekim 2017).

70. “Characteristics of Presidential Appointments that do not Require Senate Confirmation”, s. 37.

71. United States Marshals Service, Adalet Bakanlığı çatısı altında faaliyette bulunan federal kolluk gücüdür. Federal yargısal güvenliği sağlamak, federal mahkumların tutuklanmasından hapsedilmesine kadar geçen süreçte güvenliğini ve transferini sağlamak, tehlikedeki hükümet tanıklarının ve ailelerinin güvenliğini temin etmek gibi görevleri vardır.

72. Robert Longley, “Presidentially Appointed Jobs Requiring Senate Approval”, <https://www.thoughtco.com/presidentially-appointed-jobs-requiring-senate-approval-3322227>, (Erişim tarihi: 3 Ekim 2017).

- **Senato Onayı Gerektirmeyen Başkanlık Atamaları (PA):** Bu tarz atamayla doldurulan 353 pozisyon vardır. Bu tarz atamayla işbaşına gelen çoğu yönetici, Başkanlık Yürütme Ofisi'nde (Executive Office of the President) veya danışma komiteleri, komisyonlar, vakıflar ve kurullarda görev yapar. Tablo 3'te görüldüğü gibi, 353 PA pozisyonununun 230'u (yüzde 65,1) danışma komiteleri, komisyon, vakıflar veya kurullarda; 106'sı (yüzde 30) Başkanlık Yürütme Ofisi'nde ve 17'si (yüzde 4,8) bakanlıklarda ve diğer kurumlarda yer alır.<sup>73</sup> Bu pozisyonlar federal yönetimin amaçlarını gerçekleştirmede önemli sorumluluklara sahiptir ve genellikle bir Senato onayıyla atanan bir yöneticinin altında görev yaparlar.<sup>74</sup> Danışma komiteleri, komisyonlar ve vakıflar kapsamında "U.S. Holocaust Memorial Council" (57), "U.S. Commission for the Preservation of America's Heritage Abroad" (21), "Committee for Purchase from People Who Are Blind or Severely Disabled" (15), "U.S. Access Board" (13), "Christopher Columbus Fellowship Foundation" (13), "American Battle Monuments Commission" (12), "Advisory Council on Historic Preservation" (11) ve "Nuclear Waste Technical Review Board" (11) ön plana çıkmaktadır.<sup>75</sup> Bakanlıklar ve kurumlar düzeyinde ise Dışişleri Bakanlığı (5), Ulusal Güvenlik Bakanlığı (2), ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı (2), Merkezi Haberalma Teşkilatı (1), Milli İstihbarat Başkanı Ofisi (2), Tarım Bakanlığı (3), Eğitim Bakanlığı (1) ve Sağlık ve İnsani Hizmetler Bakanlığı (1) karşımıza çıkmaktadır.<sup>76</sup>

**TABLO 3. SENATO ONAYI GEREKTİRMEYEN BAŞKANLIK ATAMALARI**

Atama Yapılan Kurum/Pozisyon		Kişi Sayısı
Danışma Komiteleri, Komisyon, Vakıflar veya Kurullar		230
Başkanlık Yürütme Ofisi		106
Bakanlıklar ve Kurumlar	Dışişleri Bakanlığı (5) Ulusal Güvenlik Bakanlığı (2) Tarım Bakanlığı (3) Eğitim Bakanlığı (1) Sağlık ve İnsani Hizmetler Bakanlığı (1) ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı (2) Merkezi Haberalma Teşkilatı (1) Milli İstihbarat Başkanı Ofisi (2)	17
Toplam		353

73. Piaker, "Help Wanted: 4,000 Presidential Appointees".

74. "Characteristics of Presidential Appointments that do not Require Senate Confirmation", s. 37.

75. Piaker, "Help Wanted: 4,000 Presidential Appointees".

76. Piaker, "Help Wanted: 4,000 Presidential Appointees".

- **Kariyer Dışı Üst Düzey Yönetici Atamaları:** Çoğu üst düzey yönetici kadrosu kariyer yetkilileridir. Ancak üst düzey yönetici kadrolarının yüzde 10 kadarı politik atamayla işbaşına gelenlerden oluşabilir. Üst düzey yönetici kadrolarından 680'i kariyer dışı pozisyondur. Bu tarz atamayla işbaşına gelenler başkanlık atamasıyla işbaşına gelen en üst düzey görevlilerin altındaki önemli pozisyonları dolduran ve federal yönetimde siyasi liderler ile kamu personeli arasında köprü işlevi gören kişilerdir.<sup>77</sup>
- **Çizelge C Atamaları:** 1.403 Çizelge C atamasını kapsar. Bunlar gizlilik esası çerçevesinde çalışmakta veya politika yapımında sorumlulukları bulunmaktadır. Programlayıcı ve özel asistanlardan politika uzmanlarına kadar çeşitlenmektedir.<sup>78</sup>

TABLO 4. ABD'DE BAŞKANIN MÜDAHİL OLDUĞU ATAMALAR

Atama Türü	Pozisyon Sayısı
Senatonun Onayını Gerektiren Başkanlık Atamaları	1.212
Senato Onayı Gerektirmeyen Başkanlık Atamaları	353
Kariyer Dışı Üst Düzey Yönetici Atamaları	680
Çizelge C Atamaları	1.403
Toplam	3.648

Sonuç olarak Tablo 4'te görüldüğü gibi ABD'de başkan tarafından atanan 3 bin 648 üst düzey yönetici bulunmaktadır. Bu yöneticilerden 1.212'si (yüzde 33,2) Senatonun onayını gerektiren atama, 353'ü (yüzde 9,7) Senato onayı gerekmeksizin doğrudan başkan tarafından yapılan atama, 680'i (yüzde 18,6) kariyer dışı üst düzey yönetici ataması ve 1.403'ü (yüzde 38,5) Çizelge C atamalarıdır. Ek 1'de yer alan tablo ABD'de başkan tarafından yapılan atamaların türlerine göre sayısını ve atama yapılan kurum veya yapıyı detaylı bir şekilde göstermektedir.

## ABD SİSTEMİNİN GENEL DEĞERLENDİRMESİ

ABD başkanları personel atamalarını yaparken siyasal parti ve politik desteğe, yönetimlerinin yürüteceği politikaların başarısı için önemli gördükleri konularda yetkinliğe ve özellikle yakın zamanlarda farklılıkların bürokraside temsil

77. Piaker, "Help Wanted: 4,000 Presidential Appointees".

78. Piaker, "Help Wanted: 4,000 Presidential Appointees".

edilmesine dikkat etmektedir.<sup>79</sup> Son yıllarda başkanlar kabine düzeyinin altındaki seviyelere daha fazla atama yapmaktadır. Ancak başkanların kamudaki tüm pozisyonları ve olası bütün iş adaylarını bilmeleri mümkün değildir. Bu konuda yetki devri kaçınılmazdır. Öte yandan yetki devredilen kişi sayısı arttıkça Beyaz Saray'ın kontrol açısından endişelenmesi gereken alan da genişlemektedir. Ayrıca atama süreci ve sistemindeki karmaşıklık bürokrasi üzerinde başkanın politika kontrolüne duyduğu ihtiyacı ve sadakat ilkesine dayanan atamaları artırmaktadır. Atamaları daha fazla kontrol altında bulundurma isteği ise Beyaz Saray'ın merkezileşmesine neden olmaktadır.<sup>80</sup>

Başarılı bir başkanlık büyük ölçüde politika danışmanlığı ve politika uygulaması için nitelikli kişilerin var olmasına bağlıdır. Güçlü bir takıma sahip olması başkanın politika amaçlarını gerçekleştirmesi ve ulusal gündemi yönetmesi ihtimalini artırır. Başkanın üst düzey yöneticileri kamuoyunda bilgi sahibi ve yetenekli görülürse yönetimin önerilerine destek artabilir. Üst düzey yöneticiler başkanın yönetiminin sembolleri olarak görülür. Bu nedenle üst düzey yönetici ve danışmanların seçimi başkanın en önemli kararları arasında yer alır.<sup>81</sup>

Siyasi nitelikli atamalar başkanların yürütme organındaki kontrollerini artırmaları için önemli bir araçtır. Böylece yürütme organını kendilerine karşı daha fazla sorumlu kılmayı amaçlarlar. Bununla birlikte başkanlık atamaları hatta yürütme organına yapılanlar bile giderek daha fazla ihtilafli hale gelmektedir. Atamalarda başarısızlıklar artmakta ve daha önemlisi atama işlemlerinin yapılması ve Kongredeki onay sürecinde ciddi gecikmeler yaşanmaktadır. Muhalefetin çoğunlukta olduğu bir Senato veya Kongre ile başkanın çalışması gerektiğinde yani bölünmüş hükümetin (divided government) var olması durumunda atama süresi uzamakta ve atamalar daha tartışmalı hale gelmektedir.<sup>82</sup> Bu sorunların farkında olan Başkan Obama üst düzey yönetici atamalarının hızlandırılması amacını taşıyan bir yasal düzenlemeyi hayata geçirmiştir.

79. Patterson, "The White House Office of Presidential Personnel", s. 421.

80. Joel D. Aberbach ve Bert A. Rockman "The Appointments Process and the Administrative Presidency", *Presidential Studies Quarterly*, Cilt: 39, Sayı: 1, (2009), s. 40-42.

81. James W. Riddlesperger, Jr. ve James D. King (1986), "Presidential Appointments to the Cabinet, Executive Office, and White House Staff", *Presidential Studies Quarterly*, Cilt: 16, Sayı: 4, (1986), s. 691.

82. Aberbach ve Rockman, "The Appointments Process and the Administrative Presidency", s. 44; Paul C. Light, "Recommendations Forestalled or Forgotten? The National Commission on the Public Service and Presidential Appointments", *Public Administration Review*, Cilt: 67, Sayı: 3, (2007), s. 412.

# TÜRKİYE'DE ÜST KADEME YÖNETİCİLER

## ÜST KADEME YÖNETİCİNİN TANIMLANMASI SORUNU

Üst kademe kamu yöneticiliği Türkiye siyasetinin farklı dönemlerinde gündeme gelmiş ve üst düzey kadrolara siyasi atamaların yapılmasına ilişkin çeşitli öneriler daha önce de tartışılmıştır. Örneğin Adalet Partisi genelbaşkanıyken Süleyman Demirel “(...) Anayasa'nın icabına uygun olarak bakanın, müsteşar ve genel müdür gibi doğrudan doğruya kendi sorumluluğuyla alakalı görevlerde çalışanları değiştirebilmek yetkisini (...) tatbikata gidilecektir” diyerek üst kademe kamu görevlerine siyasi atamaların yapılmasını öngören bir politika ortaya koymuştur.<sup>83</sup> Aynı dönemde CHP'nin görüşlerini yansıtmaları bakımından Bülent Ecevit başbakan ve bakanlara bağlı ve siyasal ağırlığı olan bir danışman kadrosunun (özel kabine) kurulabileceğini, bunların idari işler yerine doğrudan hükümet programı doğrultusunda politika kararlarının oluşturulmasına yardımcı olmasını, her başbakan ve bakanın kendi yakın siyasal kadrosuyla birlikte göreve gelerek başbakan ve bakanlar ayrılırken görevden ayrılmalarını önermiştir.<sup>84</sup> Yine CHP'nin 1976'daki parti programında da hükümetlere kendi sorumlulukları içinde yer alan siyasal kararların doğrudan uygulayıcısı konumundaki belirli yüksek kademe görevlile-

83. Bülent Ardanıç ve Turgay Ergun, “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 2, (1980), s. 9-10.

84. Tutum, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, s. 23.

rini değiştirebilme yetkisinin tanınması gerektiği ancak bu değişikliklerin belirli nitelikleri edinmiş yüksek kamu yöneticileriyle sınırlı tutulması zorunluluğu belirtilerek üst kademe yöneticilerin siyasal iktidarlar tarafından atanabilmesine olumlu yaklaşmıştır.<sup>85</sup>

Türkiye’de siyasal sistemde dönüşüm tartışmaları kapsamında üst kademe yöneticilik meselesi yeniden gündeme gelmiştir. 16 Nisan referandumunda 1982 Anayasası’nda yapılan değişiklik neticesinde cumhurbaşkanına üst kademe yöneticilerini atama ve bu kapsamdaki usul ve esasları düzenleyebilme yetkisi verilmiştir. Ancak Türkiye’de üst kademe yöneticilerin tanımlanması, görev ve yetkileri ile atanma usullerinin ortaya koyulması ve eğitim ve yetiştirilme sürecinin açıklanması oldukça zordur. Bu güçlüğü arkasında yatan en temel neden bu yöneticilere dair hukuksal çerçevenin yetersiz olmasıdır. Türkiye’de üst kademe yöneticilik ve kimlerin üst kademe yönetici olduğu 1982 Anayasası’nda ya da cari kanunlarda açıkça düzenlenmemiştir.

16 Nisan referandumunda yapılan Anayasa değişikliğinden önce üst kademe yönetici ifadesi 1982 Anayasası’nın sadece kamu görevlilerine ilişkin genel ilkeleri açıklayan 128. maddesinde geçmekteydi. Buna göre “üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.” Daha sonraki süreçte Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olsa bile 128. maddedeki bu hüküm gereği üst kademe yöneticilerin yurt içi ve yurt dışında yetiştirilme usul ve esaslarını düzenlemek üzere 10 Ocak 1985’te 3149 sayılı “Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun”<sup>86</sup> kabul edilmiştir. Bu Kanun’a göre üst kademe kamu yöneticileri üç gruba ayrılmıştır:

- Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görev Yapan Üst Kademe Yöneticiler: Bunlar müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, başkan, kurul başkanı, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, büyükelçi, vali, kaymakam ve bölge müdürü ile Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticileri kapsar.
- Adalet Bakanlığı ve Silahlı Kuvvetlerde Görev Yapan Üst Kademe Yöneticiler: Bu kapsamda hangi personelin üst kademe yönetici sayılacağı Adalet Bakanlığı ile Genelkurmay Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararıyla belirlenmesi öngörülmektedir.

85. “Cumhuriyet Halk Partisi Programı (1976)”, TBMM, s. 243, [https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/197401103%20CHP%20PROGRAMI%201976/197401103%20CHP%20PROGRAMI%2019760000\\_0284.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/197401103%20CHP%20PROGRAMI%201976/197401103%20CHP%20PROGRAMI%2019760000_0284.pdf), (Erişim tarihi: 10 Nisan 2018).

86. “Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun”, *Resmî Gazete*, 19 Ocak 1985, [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc068/kanuntbmmc068/kanuntbmmc06803149.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc068/kanuntbmmc068/kanuntbmmc06803149.pdf), (Erişim tarihi: 24 Nisan 2018).

- Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve TBMM İdari Teşkilatında Görevli Üst Kademe Yöneticiler: Hangi üst kademe yöneticilerin bu çerçevede değerlendirileceği Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM Başkanlığı tarafından tespit edilecektir.

3149 sayılı Kanun 1985'te Anayasa Mahkemesi<sup>87</sup> kararıyla Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Bu tarihten itibaren üst kademe yöneticilere ilişkin ayrı bir yasal düzenleme de çıkarılmamıştır. Türkiye'de zaman zaman kamu yönetiminde reform girişimleri bağlamında üst kademe yönetici meselesi gündeme gelmektedir. Örneğin 1991'de TODAİE tarafından yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporu üst kademe yöneticiler için dört aşamalı bir kategori sistemi önermiştir. 3149 sayılı Kanun'la karşılaştırıldığında KAYA Raporu'nun A, B, C ve D kategorilerinden<sup>88</sup> oluşan daha geniş bir üst kademe yönetici sınıfı öngörüldüğü belirtilebilir.

Türkiye'de kamu görevlilerine ilişkin temel kanun olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda (DMK) da üst düzey kamu görevlisi kavramı geçmekle birlikte herhangi bir tanıma rastlanmamaktadır. Kanun'un 36. maddesinde tesis edilen memur sınıfları arasında üst kademe yöneticiler ayrı bir sınıfta düzenlenmemiştir. Kanun'da sayılan sınıflar arasında ise sadece mülki idare amirliği sınıfı açıkça üst kademe kamu yöneticiliğine işaret etmektedir. Bununla birlikte 657 sayılı Kanun'un 68. maddesine referansla 1, 2, 3 ve 4. derecede yer alan ve üstlendikleri yönetim sorumluluğu nedeniyle kendilerine ek gösterge hakkı tanınan kadrolara atanan yöneticileri DMK'nin üst kademe yönetici olarak kabul ettiği ifade edilmektedir.<sup>89</sup> Ancak ilk dört dereceden aylık almakla birlikte henüz çalıştığı kurumun üst kademelerinde görev almayan kişiler bulunduğundan sadece aylık derecesine göre üst kademe yöneticilerin tanımlanması sorunludur.<sup>90</sup>

87. "Anayasa Mahkemesi Kararları", *Resmî Gazete*, 18 Ekim 1985, Esas sayısı 1985/3, Karar sayısı 1985/8, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18902.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18902.pdf>, (Erişim tarihi: 24 Nisan 2018).

88. **A Kategorisi:** Yasama, yürütme ve yargı organlarında en üst düzeydeki başkanlar; **B Kategorisi:** Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Başbakanlık Müsteşarı, Devlet Denetleme Kurulu Başkanı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başkanı, Yükseköğretim Kurulu Başkanı, Diyanet İşleri Başkanı, Başbakanlığa bağlı kuruluşların müsteşarı, bakanlık müsteşarları vb.; **C Kategorisi:** Valiler, Büyükelçiler, daimi temsilciler, profesörler, müsteşar yardımcılar, kurul başkanları vb.; **D Kategorisi:** Genel müdürler, genel müdür yardımcılar, kurul başkan yardımcılar, vali yardımcılar, kaymakamlar, birinci sınıf konsoloslar, Başbakanlık müşavirleri, bakanlık müşavirleri, kurul üyeleri, daire başkanları, bölge müdürleri vb. *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, (TODAİE Yayınları No: 238, Ankara: 1991), s. 204-205.

89. Turgay Ergun, *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, (TODAİE Yayınları Ankara: 1988), s. 5; Nihat Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*, 5. Baskı, (Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa: 2014), s. 233.

90. Ergun, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu", s. 24.

Ayrıca belirtmek gerekir ki kamu mali yönetimi reformu kapsamında 2003'te kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11. maddesinde "üst yönetici" kavramı geçmektedir. Bakanlıklarda müsteşarın, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticinin, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanının üst yönetici olduğu belirtilmektedir. Aynı Kanun'un 31. maddesinde bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak değerlendirilmektedir. Ancak 5018 sayılı Kanun'da geçen üst yöneticiliğin mali sorumluluk ve hesap verebilirlik bakımından yapılan bir tanımlama olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca 1982 Anayasası'nda geçen üst kademe yönetici deyiminin 5018 sayılı Kanun'da tercih edilmediği dikkat çekmektedir.

Türkiye'de üst kademe yöneticiler çerçevesinde değinilmesi gereken diğer iki kanun 1981'de kabul edilen "2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun" ile aynı yıl çıkarılan "2477 sayılı 2451 sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun"dur. Bu kanunlar Türkiye'de üst kademe yöneticilerden kimlerin anlaşılması gerektiğine dair ipuçları sunsa da asıl olarak belirli makamlara atanma usulünü açıklamaktadır.

Buraya kadar anlatılanlar göstermektedir ki Türkiye'de yürürlükte olan hukuki metinler hiyerarşisi içerisinde üst düzey kamu yöneticileri kapsamlı bir şekilde tanımlanmamış; görevleri, yetki ve sorumlulukları açıkça belirlenmemiştir. Üst kademe yöneticilerin atanma usul ve esasları ise farklı kanunlarda birbirinden bağımsız şekilde düzenlenmiştir. Ayrıca üst kademe yönetici sınıfı yasal olarak tasnif edilmemiş, özlük hakları diğer kamu görevlilerinden ayrı olarak düzenlenmemiştir.

## TÜRKİYE'DE ÜST KADEME YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ

Osmanlı döneminde Enderun Mektebi devşirme yöntemiyle gayrimüslim çocukların toplanarak askeri ve idari görevlere hazırlanmasını sağlamıştır.<sup>91</sup> Osmanlı devletinin önemli devlet adamları Enderun sisteminden yetişmiştir. Bununla birlikte Osmanlı modernleşmesi sürecinde Enderun sistemi de dönüşüme uğramış; askeri, tıbbi ve idari alanlarda ayrı ayrı açılan okullara yerini bırakmıştır. Batı tarzı reformları hayata geçirecek yönetici kadroların yetiştirilmesi için Fransız yükseköğretim geleneğinden esinlenilerek 1859'da Mülkiye Mektebi kurulmuştur. Daha

91. Günay, "Türkiye'de Kamu Yöneticisi Yetiştirmenin Gerekliği ve Anayasamızdaki Yeri", s. 61-62.

sonra Siyasal Bilgiler Fakültesine dönüştürülerek Cumhuriyet döneminde de varlığını koruyan Mülkiye Mektebi dönemin bürokratik kadrolarının yetiştirilmesinde başat bir rol oynamıştır.

Günümüz personel sisteminde üst kademe yönetici makamlarına atanacak kişilerde belirli öğrenim üstünde mezuniyet sonrası yeterlilik ve yöneticilik eğitiminde başarıya ulaştığını gösteren yetenek aranmamaktadır.<sup>92</sup> Türkiye'de bu eğitimi verecek güçlü bir kurumsal yapı da bulunmamaktadır. 1952'de Birleşmiş Milletler'in desteği ile kurulan "Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü" (TODAİE) yönetici olmak için eğitim almanın şart olduğu Fransız yönetim sistemindeki ENA'ya benzeyen bir yüksek yönetici yetiştirme okulu olamamıştır.<sup>93</sup> TODAİE zaman zaman kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte kısa süreli üst düzey yöneticilik seminerleri düzenlenmektedir ancak konu düzenli ve sürekli bir biçimde ele alınmamaktadır. 1982 Anayasası'nın ilgili hükmünün ardından üst kademe yöneticilerin yetiştirilmesi hususunda hazırlanan bir kanun hükmünde kararname ile yöneticilerin yetiştirilmesi görevinin TODAİE'ye devredilmesi öngörülmüştür. TODAİE'nin bu kapsamda "Kamu Yönetimi Akademisi"ne dönüştürülmesi düşünülmüştür.<sup>94</sup> Ancak aradan geçen zaman içinde bu yönde herhangi bir adım atılamamış ve TODAİE üst kademe yöneticilerin yetiştirilmesinde etkin bir rol üstlenememiştir.

Askeri yönetim döneminde 1982'de çıkarılan 2670 sayılı Kanun ile 657 sayılı DMK'de yapılan değişikliğin ardından üst kademe yönetici pozisyonlarına yapılacak atamalarda Milli Güvenlik Akademisinde eğitim görmüş olma şartı getirilmiş ancak demokrasiye yeniden geçildikten sonra iktidara gelen hükümetler tarafından bu düzenleme fiilen uygulanmamıştır.<sup>95</sup> Vali, büyükelçi, müsteşar, müsteşar yardımcısı ve genel müdür gibi üst kademe yönetici pozisyonlarına yapılacak atamalarda Milli Güvenlik Akademisi öğrenimi görenlere öncelik verilmesine ilişkin söz konusu hüküm 2011'de çıkarılan 6111 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Daha önce belirtildiği gibi 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde üst kademe yöneticilerin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenlenmesi gerektiğini belirtilmiş ve bu kapsamda 1985'te 3149 sayılı Kanun kabul edilmiştir.

92. Ergun, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu", s. 23-24.

93. Günay, "Türkiye'de Kamu Yöneticisi Yetiştirmenin Gerekliği ve Anayasamızdaki Yeri", s. 62.

94. Ergun, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu", s. 26.

95. Günay, "Türkiye'de Kamu Yöneticisi Yetiştirmenin Gerekliği ve Anayasamızdaki Yeri", s. 63.

Kanun üst kademe yöneticilerin yetiştirilmesine ilişkin temel ilke ve esasları belirlemiştir. Buna göre eğitime katılacaklar ve eğitim programı da dahil olmak üzere üst kademe yöneticilere verilecek eğitimin kapsamı Devlet Personel Başkanlığı (DPB) ve TODAİE'nin görüşü alınarak Başbakanlık tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenecektir. Ayrıca üst kademe yöneticilik eğitimine katılacakların kamu kurum ve kuruluşlarında yükseköğretimden sonra en az dört yıl çalışmış olması, kırk yaşını geçmemesi, üst kademe yönetici olabileceğine dair olumlu sicil almış olması ve Başbakanlık tarafından çıkarılacak olan yönetmelikteki diğer şartları taşıması öngörülmektedir.

Ancak bu Kanun Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği bazı maddeleri nedeniyle fiilen uygulanamaz hale gelmesi dolayısıyla yürürlükten kaldırılmıştır. İlerleyen yıllarda da üst kademe yöneticilere veya bu yöneticilerin yetiştirilmesine ilişkin özel bir düzenleme yapılmamıştır. Böylece üst kademe yöneticiler de diğer memurlar gibi 657 sayılı DMK'nin 7. kısmında düzenlenen "Devlet Memurlarının Yetiştirilmesi" hükümlerine ve varsa kendi kurumlarının özel düzenlemelerine tabi olarak yurt içinde ve yurt dışında eğitimlerine devam etmektedir. Bu kapsamda Devlet Personel Başkanlığı kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin hizmet içi eğitimine ilişkin sahip olduğu genel yetki ve görevlerin yanında yasal olarak<sup>96</sup> doğrudan üst kademe yöneticilerinin hizmet içi eğitimiyle ilgili işlemleri yapma görevine de haizdir. Kaymakamlık gibi bazı üst kademe yöneticilerin yetiştirilmesinde uzun süreli, kapsamlı ve sistematik bir eğitim süreci uygulanmaktadır. Onun dışında üst kademe yöneticiliklere yapılacak olan atamalarda belirli okullardan mezuniyet veya özel bir yöneticilik eğitiminden geçmiş olma gibi şartlar genel itibarıyla aranmamaktadır.

## TÜRKİYE'DE ÜST KADEME YÖNETİCİ KADROLARI VE ATANMA USULLERİ

Türkiye'de hukuki olarak kamu personel sisteminde yöneticilik ayrı bir idari sınıf olarak tanımlanmamıştır. Mülki idari amirleri hizmetleri sınıfı diğerleri arasında açıkça üst kademe yönetici olup ayrı bir idari sınıf olarak DMK'de tasnif edilmiştir. Bunun haricinde üst kademe kamu yöneticileri emniyet hizmetleri, sağlık hizmetleri, eğitim ve öğretim hizmetleri gibi idari sınıfların içinde farklı bir yasal düzenlemeye tabi olmadan görev yapmaktadır.

96. 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 9/f maddesi

Türkiye'de üst düzey yönetici kadroları olarak nitelendirilebilecek makamlara atama yöntemleri ve atama yapmaya yetkili olan kişi veya organlar “2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun” ve “2477 sayılı 2451 sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun” ile gösterilmiştir. Buna göre belirli üst kademe yönetici kadrolarına Bakanlar Kurulu kararı veya müşterek kararnameyle atama yapılmaktadır. Bakanlar Kurulu kararı veya müşterek kararnameyle yapılan atamalarda devleti temsil ettiği için cumhurbaşkanının ve hükümeti temsil ettiği için başbakanın imzalarının bulunması zorunludur. Bu iki aktörün dışında bulunması gereken imzalar kararnamenin niteliğine göre (üçlü kararname, dördümlü kararname gibi) değişmektedir. Başbakanlık müsteşarı kadrosu gibi Başbakanlık teşkilatına yapılan atamalarda sadece cumhurbaşkanı ve başbakan tarafından imzalanan ikili kararnameler kullanılır. Bakanlık müsteşarı gibi kadrolara yapılacak atamalar ise ilgili bakan, başbakan ve cumhurbaşkanı tarafından imzalanan üçlü kararnamelere dayanır.<sup>97</sup>

Kararnameli atamaların dışındaki üst kademe kadrolara yapılan atamalar “emirli atama” ya da “atama emri” olarak adlandırılan bir yöntemle gerçekleştirilmektedir. Emirli atamalar duruma göre başbakan, bakan veya yetki devri yoluyla daha alt düzeydeki amirler tarafından yapılmaktadır. Bu tür atamalarda 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun'un ekli cetvellerinde sayılanlar dışında kalanların atamaları bakan tarafından yapılmakta olup bakan bu yetkisini alt kademelere devredebilmektedir.<sup>98</sup> Türk Silahlı Kuvvetleri ve Milli Savunma Bakanlığı ile yargı organları, üniversiteler, akademiler ve yerel yönetimlerde kendi özel kanunlarındaki atama ve nakillere ilişkin hükümlerin uygulanmasına devam edilmektedir. Tablo 5 söz konusu kanun ve diğer yasalar çerçevesinde Bakanlar Kurulu kararı ve müşterek kararnameyle atama yapılan kadroları ve atama yöntemlerini detaylı bir şekilde ortaya koymaktadır.

97. Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*, s. 189.

98. Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*, s. 189.

TABLO 5. KAMU KURUM VE KURULUŞLARINDA UYGULANAN ATAMA USULLERİ	
ATANMA USULÜ	ATAMA YAPILAN KADRO
Bakanlar Kurulu Kararı	
2451 Sayılı Kanun Çerçevesinde	Valiler, Büyükelçiler, Daimi Temsilciler, Daimi Delegeler, Diyanet İşleri Başkanı Ve Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı
Özel Kanunlar Çerçevesinde	Bazı Bağımsız Düzenleyici Kurumların Başkan ve Üyeleri (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Rekabet Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Kamu İhale Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkan ve üyeleri), Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkan ve üyeleri, Merkez Bankası Başkanı, YÖK üyeleri, TRT Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu üyeleri, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Başkan ve üyeleri, Kamu Görevlileri Etik Kurulu başkan ve üyeleri, Genelkurmay Başkanı
Müşterek Kararname	
2451 sayılı Kanun Çerçevesinde	Bakan Yardımcıları (Milli Savunma Bakanlığı Bakan Yardımcısı dahil), Müsteşar ve Yardımcıları (Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri ve Yardımcıları dahil), Genel Müdür ve Yardımcıları (Ticaret Bakanlığı Dış Ticaret Genel Sekreteri ve Yardımcısı, Hazine Genel Müdürü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreteri ve Yardımcısı, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma İdaresi Başkanı ve Yardımcısı dahil), Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurul Üyeleri ve Genel Sekreteri, Vakıflar Genel Müdürlüğü İdare Meclis Başkan ve Üyeleri, Gelir İdaresi Başkanı, Gelir İdaresi Başkan Yardımcıları, Gelir İdaresi Daire Başkanları ve Vergi Dairesi Başkanları, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Devlet Personel Başkanı, Atom Enerjisi Komisyonu Genel Sekreteri, Bakanlıklardaki Kurul Başkanları ve Üyeleri, Strateji Geliştirme Başkanları, Bakanlıkların Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanları, Vergi Denetim Kurulu Başkan Yardımcıları, Bakanlık Müfettişleri (Maliye Bakanlığı Vergi Müfettişleri ve Bankalar Yeminli Murakıpları dahil), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişleri, Bakanlık Müşavirleri (Milli Savunma Bakanlığı Bakanlık Müşavirleri dahil), Birinci Hukuk Müşaviri, Bakanlık Daire Başkanları, İl İdare Şube Başkanları, Bölge Müdürleri ve Başmüdürler, Vali Muavini, Kaymakam, İl Hukuk İşleri Müdürü, Polis Akademisi Başkanı, İl Emniyet Müdürü
2477 sayılı Kanun Çerçevesinde	Başkan, Başkan Yardımcısı, Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Yönetim Kurulu Üyeleri (Seçimle gelenler hariç), Daire Başkanı (1. ve 2. derece), Müessese Müdürü, Grup Başkanı (1. ve 2. derece), Genel Sekreter, Müşavir (1. derece), Kurul Başkanı (Teftiş, fen, tetkik ve benzeri), Bölge Müdürü (1. ve 2. derece)
Özel Kanunlar Çerçevesinde	Adli Tıp Kurumu Başkan ve Yardımcıları, TİKA Başkanı, TÜBİTAK Başkanı, Yurt Dışı Türkler ve Akraba Toplulukları Başkanı, ÖSYM Başkanı, Türkiye Su Enstitüsü Başkanı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Kurumu Başkanı, Türk Patent Enstitüsü Başkan, Başkan Yardımcıları ve Yönetim Kurulu Üyeleri, İŞKUR Genel Müdürü ve Genel Müdür Yardımcıları

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Başbakanlık müessesesi ortadan kalacaktır. Ayrıca Bakanlar Kurulu parlamenter sistemdekinden farklı olarak daha istişari niteliğiyle ön plana çıkacaktır. Bu bağlamda Tablo 5'te sıralanan makamlara atama yapılmasında yürütme yetkisini kullanacak olan cumhurbaşkanı belirleyici olacaktır. Bu nedenle Tablo 5'te görülen yüzlerce makamın hangilerinin üst kademe yönetici pozisyonu sayılacağı ve hangilerine hangi usul ile (doğrudan cumhurbaşkanı ataması veya ikili kararname gibi) atama yapılacağı belirlenmesi gerekmektedir.

Türkiye'deki üst kademe kamu hizmeti sürekli kadrolar şeklinde düzenlenmiştir. Böylece bürokrasinin sürekliliği ve siyasal iktidar değişikliklerinden etkilanmemesi öngörülmüştür. Bu sistemde üst kademe yöneticilik görevleri deneyim sahibi kişiler tarafından yerine getirilebilmektedir. Bu nedenle siyasallaşmanın önlenmesi için söz konusu görevlerin güvence altına alınmış kariyer görevlileri tarafından yürütülmesi beklenir. Ancak ülkemizde üst kademe kamu yöneticisi olmak için memur olma nitelikleri dışında özel nitelikler aranmadığından bu statülere yapılacak atamalarda hükümetlerin geniş takdir yetkileri bulunmaktadır.<sup>99</sup>

Türkiye'de yukarıda yer verilen bazı üst kademe yönetici kadroları 657 sayılı DMK'nin 59. maddesinde "istisnai memurluk" olarak düzenlenmiştir. İstisnai memurluklar belirli siyasal ve yönetsel nedenlerle genel personel rejiminden ayrılan ve farklı özellikler gösteren kadrolardır. Bu görevliler hükümet politikasının oluşturulması ve uygulanmasında doğrudan doğruya rol alırlar. Valilik, elçilik ve bakan yardımcılığı gibi kadrolarda yer alanların siyasal karar organlarının güvenine haiz olmaları beklenir. Ayrıca bakanlık özel kalem müdürlükleri gibi görevleri yerine getirecek olanların da seçilmiş yöneticinin kişisel güvenini taşıması önemli olduğundan bu gibi kadrolar da istisnai memuriyet içinde sayılır.<sup>100</sup>

Aslında 657 sayılı Kanun'un istisnai memuriyeti düzenleyen 59. maddesinin gerekçesinde bu kadronun çok dar tutulduğu, bir meslek sınıfının ayrıcalıklı bir konuma getirilmemesi için çabalandığı ve istisnai memurluğun teşvik edilmek istenmediği açıkça belirtilmiştir.<sup>101</sup> Yine de istisnai memurluk usulü günümüze kadar genişleyerek devam etmiştir. Son olarak 2010, 2011 ve 2012'de de yeni kadrolar eklenerek istisnai memuriyetin kapsamı genişletilmiştir.

99. Cahit Tutum, "Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 3-4, (1968), s. 169.

100. Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", s. 16.

101. Habip Kocaman, "Hukuki Tarihçesiyle İstisnai Memuriyet ve TBMM Örneği", *Yasama Dergisi*, Sayı: 4, (2007), s. 59.

Bu görevlere atanacak olanların devlet memuru olma niteliklerine sahip olması ve özel kanunlarda belirlenen nitelikleri taşımaları gerekir. Örneğin Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğine atanabilmek için bir yabancı dili çok iyi bilmek ve özel yönetmeliğinde belirtilecek diğer nitelikleri taşımak şarttır. Özel kalem müdürlükleri gibi bazı memurluklar için herhangi bir özel koşul bulunmamaktadır. Valilik gibi görevler için de özel bir koşul söz konusu olmamakla birlikte atamalarda yüksek mesleki ölçütler gözetilmektedir.<sup>102</sup>

Anayasal ve yasal olarak belirli kriterlere yer verilmiş olsa da siyasal iktidarlar işbaşına geldiklerinde parti çıkarlarını gözeterek atamalar yapabilmiş ve özellikle üst kademe yöneticileri siyasal yakınlık ölçütüne göre değiştirebilmiştir.<sup>103</sup> Yeni göreve başlayan bakanlar önce özel kalem müdürlüklerinden başlayarak müsteşarlık, genel müdürlük, daire başkanlığı ve hatta şube müdürlüğüne kadar uzanan birçok kademedeki üst ve orta düzey yöneticileri yavaş veya hızlı olmak üzere değiştirme eğiliminde olmaktadır. Değiştirilen üst kademe yöneticiler ise genellikle pasif görevlere getirilmekte, çok az bir kısmının görevine son verilebilmektedir. Bu şekilde görevine son verilenler ya mahkeme kararıyla eski görevlerine iade edilmekte ya da kendi istekleriyle aynı kurumda atıl görevlere atanmayı kabul etmektedir.<sup>104</sup> Bu durum yasal olarak bir düzene kavuşturulmadığı için kurumların içinde çatışma, gerginlik ve kriz kaynağı haline gelmektedir.

---

102. Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", s. 17.

103. Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", s. 18.

104. Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", s. 19.

# CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE ÜST KADEME YÖNETİCİLERE İLİŞKİN POLİTİKA ÖNERİLERİ

---

16 Nisan referandumunda 1982 Anayasası'nın 106. maddesinde yapılan değişiklikle birlikte Türkiye'de cumhurbaşkanları kendi belirledikleri yardımcılarını ve kabinesi ile seçim sürecinde ortaya koydukları vaatlerini planlama ve hayata geçirme imkânına kavuşmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte Türkiye'de eğitim, sağlık, güvenlik, tarım ve dış politika gibi alanlarda politikaları cumhurbaşkanları belirleyecek ve yürüteceklerdir. Fakat Türkiye gibi güçlü bürokrasi geleneğine sahip olan bir ülkede cumhurbaşkanının kabinesine hakim olması yürütme erkinin başarısını açısından yeterli olmayacaktır. Bu nedenle 16 Nisan referandumunda 1982 Anayasası'nın 104. maddesinde gerçekleştirilen değişiklikle cumhurbaşkanına üst kademe yöneticilerini atama, görevlerine son verme ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yetkisi verilmiştir.

Bu düzenlemenin getirdiği en temel yenilik Türkiye siyasi hayatında ilk defa yürütmenin bütünlüğünün sağlanacak olmasıdır. Artık cumhurbaşkanları seçim sürecinde ortaya koydukları vaatlerini bütüncül bir yürütme aracılığıyla politika, plan, program ve hizmete dönüştüreceklerdir. Cumhurbaşkanı sağlık, eğitim, güvenlik, tarım, maliye ve ekonomi gibi birçok alanda kamu politikalarını kabinesinin katkılarıyla oluşturacak ve kendi atadığı üst kademe kamu yöneticileri eliyle politikaların uygulanmasını takip edecektir. Aslında Türkiye'de üst kademe kamu yöneticilerinin sadece kamu politikalarının yürütülmesine değil politikaların formüle edilmesine de doğrudan katıldığı düşünülürse, üst kademe yönetici-

lerin idari ve hukuki sorumluluklarının yanında belirlenen politika ve hedeflere ulaşma düzeyleri açısından da doğrudan cumhurbaşkanına karşı da sorumlu olacakları söylenebilir.

Türkiye’de üst kademe yöneticilerine ilişkin yeni sistemin oluşturulmasına dair şu öneriler sunulabilir:

- **Üst Kademe Yöneticilere Dair Hukuksal Çerçeve Oluşturulmalıdır:** Bu hukuksal çerçeve öncelikle üst kademe yöneticiliğın hangi kadroları kapsayacağını çok açık bir şekilde ortaya koymalıdır. Bu kapsamda bir kanun çıkarılması, atama usul ve yöntemlerinin ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle gerçekleştirilmesi önerilebilir. Her gelen cumhurbaşkanı farklı kadroları üst kademe yönetici kapsamına dahil edebileceğinden üst kademe yönetici kapsamının kanun ile düzenlenmesi yönetimde istikrarın sağlanması açısından önemlidir. Türkiye’de mevcut yapıda üst kademe yöneticilerinin atanmasında bazı istisnalar dışında genel olarak herhangi bir şart aranmamaktadır. Dolayısıyla kariyer ya da kariyer dışı üst kademe yönetici atamalarında kişilerde aranacak nitelikler bu hukuki çerçeve aracılığıyla belirlenmelidir. Bu nitelikler arasında liderlik özellikleri, çeşitli yöneticilik becerileri ve yönetim tecrübesi gibi unsurlara yer verilebilir. Kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle üst kademe yöneticilerin atanmasında görevin gerektirdiği niteliklere göre bazı özel koşulların belirlenmesi faydalı olacaktır. Bu koşulların açık ve önceden belirlenmiş olması cumhurbaşkanının atama ve azil kararları üzerinde dolaylı da olsa medya ve kamuoyu denetimini güçlendirecektir. Bunların yanı sıra üst kademe kamu görevlilerinin görevden alınması veya yer değışikliğı gibi durumlarda kişilerin kazanılmış haklarının korunmasına ilişkin yasal düzenlemelerin yapılması gereklidir.
- **Üst Kademe Yöneticilerin Atanma Usulleri Açık Bir Şekilde Belirlenmelidir:** Türkiye’de parlamenter sistem çerçevesinde genel olarak belirli üst düzey yönetici kadrolarına Bakanlar Kurulu kararı veya müşterek kararname ile atama yapılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme yetkisini doğrudan halk tarafından seçilen bir kişinin kullanacağı ve mevcut Bakanlar Kurulunun bambaşka bir format kazanarak daha istişari bir organa dönüşeceği düşünüldüğünde bugün için müşterek kararname veya Bakanlar Kurulu kararı ile atama yapılan ve Tablo 5’te gösterilen yüzlerce kadroya cumhurbaşkanının atama yapması gündeme gelmektedir. Dolayısıyla bu noktada üst düzey yönetici kadrolarından hangilerini cumhurbaşkanının tek başına ve hangilerini ise TBMM’nin onayıyla atayacağı veya bu kadrolardan hangilerinin cumhurbaşkanı ve ilgili bakan tarafından ya da sadece ilgili bakan tarafından atanacağı belirlenmelidir.

- Üst Kademe Yöneticilerin Görev Süresi Net Olarak Ortaya Koyulmalıdır:** Siyasal atamaların önemli bir sakıncası bürokrasi içinde birbirine rakip gruplar ortaya çıkarmasıdır. Daha önce belirtildiği gibi siyasal iktidarın el değiştirmesi sonucu önceki dönemde atanan bürokratlar işleri yavaşlatma, yeni iktidarın politika ve programlarını izlememe ve bilgiyi saklama ya da dışarıya verme gibi stratejiler izleyebilir.<sup>105</sup> Bu sakıncayı ortadan kaldırmak için politik atamaya tabi olan üst kademe yöneticilerin görev sürelerinin cumhurbaşkanının değişmesiyle birlikte sona ermesi faydalı olacaktır. Türkiye’de 2011’de ihdas edilen bakan yardımcılarının görev süresi hükümetin görev süresiyle sınırlandırılmıştır. Bu yöntemin Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde diğer politik atamalara dayalı üst kademe yöneticilere doğru genişletilmesi düşünülebilir. Başka bir alternatif ise üst kademe yöneticisi olarak tanımlanan görevlilerin önemli bir kısmının yıllık sözleşmeye dayalı olarak çalıştırılmasıdır. Böylece iktidara gelen yeni cumhurbaşkanı tarafından birlikte çalışılmak istenmeyen üst kademe yöneticilerinin sözleşmeleri yenilenmeyerek yerlerine yenilerini atama imkanı sağlanabilir. Ancak bu da sözleşme sürelerinin farklı tarihlerde bitmesi ve yargı organları nezdinde sözleşmeli kadroların zaman içinde asli kadrolarmış gibi kararlar verilerek göreve iadeler nedeniyle çatışmalar ortaya çıkarması ve bu kadroların sürekli bir kamu hizmetine dönüşmesi de ihtimal dahilindedir. Bu nedenle bir hukuki düzenlemeyle belirlenen üst kademe yöneticilerin görev süresinin cumhurbaşkanının görev süresiyle eşitlenmesi en uygun yöntem görünmektedir. Dolayısıyla cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasının ardından üst kademe yöneticilerin görev süresi de tamamlanmış sayılacaktır.
- Özel Sektör Kaynağından Yararlanılmalıdır:** Yeni sistemde daha güçlü politikalar ve performans için ülkenin yönetim alanında sahip olduğu bütün insan kaynağı dikkate alınmalıdır. Esnek istihdam modelleriyle özel sektörden transfer edilen kişilerin kamuda üst kademe yönetici olması imkanı tanınmalıdır.
- Üst Kademe Yöneticilere Dair Kurumsal Yapı Oluşturulmalı ve Sistematik Bir Eğitim Anlayışı Geliştirilmelidir:** Üst kademe yöneticilerinin atama ve özlük işlemlerinin takibi için Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bir kamu personel ofisinin oluşturulması gerekir. Nihayetinde bu yöneticiler politika oluşturma ve uygulamada kilit rol üstlenecek ve gizlilik gerektiren işlerde çalışacaklardır. Bu tarz görevlilerin her türlü güvenlik incelemelerini yürütecek ve özlük işlemlerini takip edecek bir birime ihtiyaç vardır. Ayrıca Türkiye’de üst kademe yöneticilerin

105. Tutum, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, s. 13-14.

yetiştirilmesi açısından ciddi bir yetersizlik ve koordinasyonsuzluk söz konusudur. Bu nedenle üst kademe kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine ilişkin düzenli ve sistematik bir eğitim anlayışının geliştirilmesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulacak kamu personel ofisi veya ona bağlı bir birim aracılığıyla üst kademe yöneticilerin eğitilmesi konusuna ayrıca odaklanılmalıdır.

- **Üst Kademe Yöneticilik Ayrı Bir Sınıf Olarak Düzenlenmemelidir:** Üst kademe kamu yöneticiliği diğer kamu görevlerinden birçok yönden farklılaşmaktadır. Bu nedenle yasal olarak ayrı bir sınıf şeklinde düzenlenebilir. Ancak Türkiye’de yönetim geleneği açısından üst kademe yöneticiler hukuken ayrı bir sınıf olarak değerlendirilmemiş ve böyle bir usul hiç benimsenmemiştir. Üst kademe yönetici kadroları ülkelerde devleti temsilden bir ilçe veya ilin yönetimine, bir bakanlıktaki danışman pozisyonundan bir kamu işletmesinde genel müdürlük görevine kadar birbirinden çok farklı fonksiyonları icra etmektedir. Bu nedenle tüm üst kademe yöneticilerini kapsayan bir atama, ücretlendirme, başarı değerlendirme, eğitim ve sınıflandırma sistemi getirilmesi yerine benzer görevleri icra edenler arasında bir ortak yapı oluşturulması daha uygun olacaktır. Başka bir deyişle farklı ülkelerde örnekleri bulunan ayrı bir üst kademe yönetim hizmetleri sınıfı oluşturmak yerine kategoriler belirlemek daha uygulanabilir bir yol olacaktır. Tek bir üst kademe yönetici sınıfının oluşturulması toplumdan kopuk, kendi içine kapalı bir bürokratik grubun gelişerek güçlenmesine de neden olabilir. Ayrıca belirtmek gerekir ki kamu yönetiminde yerleşik değerler ve pratikler nedeniyle yeni bir üst düzey yönetici statüsü oluşturmak oldukça güçtür. Oluşturulacak olan yeni kamu görevlileri sınıfının sorumlulukları, siyasetçiler ve diğer kamu görevlileriyle ilişkileri, karar alma ve politika yapma süreçlerindeki rolleri gibi birçok soru ya da sorun ortaya çıkacaktır.<sup>106</sup>
- **Üst Kademe Yöneticilerin Çok Boyutlu Denetimi Sağlanmalıdır:** ABD’de başkanların yaptıkları atama ve azil işlemleri hem Senato hem de kamuoyu denetimine tabi tutulmaktadır. Ayrıca seçimler yoluyla dolaylı olarak seçmen denetimi de söz konusudur. Devlet başkanı veya cumhurbaşkanı tarafından yapılacak olan atamalar bir sonraki seçim döneminde cumhurbaşkanının başarısını değerlendirmek için seçmenler açısından veri teşkil edecektir. Diğer faktörlerin yanında cumhurbaşkanı tarafından üst düzey kamu görevlerine yapılacak atamalar dolaylı yoldan seçmenlerin vereceği kararlarda etkili olabilir. Türkiye’de üst kademe kamu yöneticileri pozisyonları 5018 sayılı Kamu Mali

106. Koray Karasu, *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, (Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara: 2001), s. 219.

Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndan doğan hesap verme sorumluluğu ve mali sorumluluğa tabi olup iş, işlem ve davranışlarından dolayı Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na, Sayıştay ve ilgili yargı organlarına karşı da sorumlu olacaktır. Dünyada üst kademe yöneticilerin performanslarının değerlendirilmesi için genel personel sisteminden farklı ve kurumun amaçlarıyla yakından ilişkili olan belirli özel düzenlemeler kullanılmaktadır. Bunlar arasında yıllık performans sözleşmeleri öne çıkmaktadır. Performans sözleşmelerinin büyük kısmı yetkinlikleri değerlendirmektedir. Ayrıca yöneticinin çalıştığı bakanlık ya da kurumun hedeflerini yerine getirme düzeyi ile personel, mali yönetim gibi genel yönetime ilişkin amaçların gerçekleştirilmesi açılarından değerlendirmeler yapılmaktadır. Fransa gibi bazı ülkelerde ise üstlerin kanaatleri de dikkate alınmaktadır. Düşük performans veya önceki performans hedeflerinde sınırlı bir başarı olması durumunda Fransa gibi ülkelerde yönetici görevden alınmakta, Güney Kore gibi ülkelerde ise yenilenme için bir eğitim programına tabi tutulma ya da siyasal faktörler etkili olabilmektedir. Üst kademe kamu hizmeti kadroları performanslarına göre belirli ölçekler kullanılarak değerlendirilmektedir.<sup>107</sup> Ülke örnekleri incelendiğinde performans sözleşmesi gibi uygulamalardan farklı sonuçlar elde edildiği anlaşılmaktadır. Örneğin Yeni Zelanda'da 1988'de kurulan üst kademe kamu hizmeti sistemi beş yıllık performans sözleşmelerine dayalı olarak atanan yöneticilerden oluşmaktadır. Ancak katı performans sözleşmeleri, ücret tavanlarının özel sektörden başarılı yöneticileri kamu hizmetine çekmek için yeterli olmaması gibi diğer sorunlarla birleşince başarısız bir sonuç üretmiştir.<sup>108</sup> Bu nedenle Türkiye'deki üst kademe kamu hizmeti sisteminin oluşturulmasında Yeni Zelanda sistemi yerine ABD ve Avustralya'daki nispeten daha başarılı tecrübelerden yararlanılması önerilebilir. ABD'de esnek motivasyon araçlarıyla desteklenen hesap verme sorumluluğu ve yetkinliğe dayalı bir sistem bulunmaktadır. ABD sistemi performans, başarı değerlendirme ve liyakate dayalı genel nitelikli bir elit kadro ortaya çıkarmıştır. Yöneticilerin siyasal sorumluluğunu güçlendirme ve temel kamu hizmeti değerlerine bağlılık konularında başarı elde edilmiştir. Avustralya'daki kurum içi ve kamu dışından istihdama açık, yönetsel becerileri geliştirmeye dayanan ve insan kaynaklarının dağıtımında birim yöneticilerine daha fazla esneklik tanıyan sistem de belirli yönlerden uzun vadede başarılı görülmektedir.<sup>109</sup>

107. Lafuente, Manning ve Watkins, "International Experiences with SES Cadres", s. 4.

108. Halligan, "Leadership and the Senior Service from A Comparataive Perspective", s. 69.

109. Halligan, "Leadership and the Senior Service from A Comparataive Perspective", s. 69.

- **Üst Kademe Yöneticilerin Personel İşlerine Yönelik İtirazları için Bir Üst Kurul Oluşturulmalıdır:** Türkiye’de Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuruların önemli bir kısmı bürokrasi mensuplarından gelmektedir. Başka bir deyişle kamu personeli kendi özlük haklarına ilişkin sorunları bu kurumlara taşıma eğilimindedir. Üst kademe kamu yöneticilerinin de benzer yolu tercih etmemesi ve atama, azil ve diğer personel işlemlerine ilişkin itiraz ve sorunların yargıya gitmeden çözülmesi için ABD’deki “Liyakati Koruma Kurulu” ya da İngiltere’deki “Kamu Hizmeti Kurulu” (Civil Service Commission) benzeri işlevi olan bir kurulun oluşturulması önerilebilir. Böyle bir kurul atama ve azil işlemlerinde liyakati koruma ve personel işlemlerinin yargıya gitmeden çözümlenmesine katkı sağlayarak Kamu Denetçiliği Kurumu ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi şikayet mekanizmalarının gerçekten vatandaşların hak ihlallerine odaklanmasına ve yargının da yükünün hafiflemesine katkı sağlayabilir. Bu kurula başvuracak olan personelin kimleri kapsayacağı konusunun özel bir düzenlemeyle belirlenmesi faydalı olacaktır.

**EK 1. ABD’de Başkan Atamaları (Kurum, Tür ve Sayı)**

Kurum	Kariyer Dışı Atama	Senato Onayı Gerektiren Atama	Senato Onayı Gerektirmeyen Atama	Çizelge C
Tarım Bakanlığı	39	14	3	164
Ticaret Bakanlığı	36	24	0	84
Savunma Bakanlığı	74	54	0	101
Eğitim Bakanlığı	14	17	1	115
Enerji Bakanlığı	21	23	0	69
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	72	20	1	68
İç Güvenlik Bakanlığı	55	21	2	83
İskan ve Kentsel Gelişim Bakanlığı	19	14	0	47
Adalet Bakanlığı	49	225	0	65
Çalışma Bakanlığı	24	18	0	80
Dışişleri Bakanlığı	38	254	5	104
İçişleri Bakanlığı	39	18	0	46
Hazine Bakanlığı	30	36	0	44
Ulaştırma Bakanlığı	27	23	0	38
Gazi İşleri Bakanlığı	10	15	0	10
Başkanlık Yürütme Ofisi	21	29	106	43
İthalat-İhracat Bankası	0	6	0	13
Federal Mevduat Sigorta Kurumu	0	5	0	1
Denizaşırı Özel Yatırım Şirketi	0	9	0	0
Emeklilik Geliri Garanti Kurumu	0	1	0	2
Presidio Trust	1	0	6	0
Tennessee Vadisi Kurumu	0	10	0	0
ABD Posta Servisi	0	6	0	0
Vadeli Emtia İşlemleri Ticareti Komisyonu	0	5	0	7
Tüketici Mali Koruma Bürosu	0	1	0	0
Tüketici Ürün Güvenliği Komisyonu	1	5	0	15
Federal İletişim Komisyonu	3	5	0	3

Federal Enerji Düzenleme Komisyonu	1	5	0	4
Federal İskan Finans Kurumu	0	1	0	1
Federal Denizcilik Komisyonu	0	5	0	2
Federal Maden Güvenliği ve Sağlık Komisyonu	0	4	1	3
ABD Merkez Bankası (FED)	0	7	0	0
Federal Ticaret Komisyonu	6	5	0	1
Ulusal İşçi-İşveren İlişkileri Kurulu	6	6	0	0
Nükleer Düzenleme Komisyonu	2	6	0	0
İş Güvenliği ve Sağlık Komisyonu	1	3	0	2
Posta Düzenleme Komisyonu	0	5	0	0
Menkul Değerler ve Döviz Komisyonu	0	5	0	18
ABD Uluslararası Ticaret Komisyonu	0	7	0	16
ABD İdari Süreçleri Geliştirme Kurumu (Administrative Conference of The United States)	0	1	5	0
Tarihi Koruma Danışma Konseyi	0	0	11	0
Afrika Kalkınma Vakfı	0	0	0	0
Amerikan Savaş Anıtları Komisyonu	0	0	12	0
Appalachian Bölgesi Komisyonu	0	2	0	0
ABD Engelliler için Erişebilirlik Kurulu (United States Access Board)	0	0	13	0
Kuzey Kutbu Araştırma Komisyonu	0	0	7	0
Silahlı Kuvvetler Emekli Evi	0	0	0	0
Barry Goldwater Burs ve Eğitimde Mükemmellik Vakfı	1	8	0	0
Garantörler Yayın Kurulu (Broadcasting Board of Governors)	2	9	0	2
Merkezi İstihbarat Teşkilatı	0	3	1	0
Kimyasal Güvenlik ve Risk Araştırma Kurulu	0	5	0	0
Christopher Columbus Burs Vakfı	0	0	13	0

Güzel Sanatlar Komisyonu	0	0	7	0
İnsan Hakları Komisyonu	0	0	4	7
Ama ve Bedensel Engelliler İşe Alma Komitesi	0	0	15	0
Ulusal ve Topluluk Hizmeti Kurumu	0	14	0	0
Bütünlük ve Verimlilik Genel Müfettişler Konseyi	0	0	0	0
Columbia Bölgesi Adliye Hizmetleri ve Suçlu Denetim Kurumu	0	1	0	0
Nükleer Savunma Tesisleri Güvenlik Kurulu	0	5	0	0
Delaware Akarsu Havzaları Komisyonu	0	0	1	0
Delta Bölgesel Kurumu	0	1	1	0
Dwight D. Eisenhower Anıtı Komisyonu	0	0	3	0
Çevre Koruma Kurumu	28	13	0	23
Eşit İstihdam Fırsat Komisyonu	3	6	0	1
Tarım Kredileri İdaresi	0	3	0	3
Federal Seçim Komisyonu	0	6	0	0
Federal Finansal Kurumlar Denetleme Konseyi	0	0	0	0
Federal İşçi-İşveren İlişkileri Kurumu	0	4	7	0
Federal Arabuluculuk ve Uzlaşma Servisi	0	1	0	0
Federal Emeklilik Tasarruf Yatırım Kurulu	0	5	0	0
Genel Hizmetler İdaresi	11	2	0	26
Harry S. Truman Burs Vakfı	0	0	0	0
Amerika Kıtası Vakfı	0	9	0	0
Uluslararası Sınır ve Su Komisyonu	0	0	1	0
ABD ve Kanada Uluslararası Sınır Komisyonu	0	0	1	0
Uluslararası Ortak Su Kaynakları Komisyonu	0	3	0	0

Potomac Akarsu Havzası Eyaletler Arası Komisyonu	0	0	3	0
James Madison Anıt ve Burs Vakfı	0	0	0	0
Japonya-ABD Dostluk Komisyonu	0	0	0	0
John F. Kennedy Merkezi	0	36	0	0
Deniz Memelileri Komisyonu	0	3	0	0
Yoksullar için Sağlık Yardımı ve Erişim Komisyonu	0	0	0	0
Sağlık Sigortası Danışma Komisyonu	0	0	0	0
Liyakat Sistemini Koruma Kurulu	4	3	0	0
Uluslararası Yoksullukla Mücadele Kurumu (Millennium Challenge Corporation)	0	3	10	0
Morris K. Udall ve Stewart L. Udall Vakfı	0	9	0	0
NASA (Ulusal Havacılık ve Uzay İdaresi)	5	4	0	7
Ulusal Arşivler ve Kayıtlar İdaresi	0	1	0	0
Ulusal Sermaye Planlama Komisyonu	0	0	3	0
Ulusal Engelli Konseyi	0	15	0	0
Ulusal Kredi Birliği İdaresi	0	3	0	7
Ulusal Sanat ve Beşeri Bilimler Vakfı	6	48	0	9
Ulusal Arabuluculuk Kurulu	0	3	0	2
Ulusal Bilim Vakfı	0	2	0	0
Ulusal Seyahat Güvenliği Kurulu	1	5	0	4
Kuzey Sınır Bölgesel Komisyonu	0	1	0	0
Nükleer Atık Teknik İnceleme Kurulu	0	0	11	0
Hükümet Etik Ofisi	0	1	0	0
Navajo ve Hopi Yerlilerini Yeniden Yerleştirme Ofisi	0	1	0	0
Personel Yönetim Ofisi	10	3	0	13
Özel Danışma Ofisi	1	1	0	0
Ulusal İstihbarat Direktörü Ofisi	0	5	2	0

Alaska Doğal Gaz Taşıma Projeleri Federal Koordinatör Ofisi	0	1	0	0
Barış Gücü	0	2	0	0
Beyaz Saray Bursu Başkanlık Komisyonu	1	0	0	2
Demiryolu Çalışanları Emeklilik Kurulu	0	4	0	0
Geri Kazanım, Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık Kurulu	0	0	0	0
Zorunlu Askerlik Hizmeti Kurumu (Selective Service System)	1	1	0	0
Küçük İşletmeler İdaresi	11	4	0	31
Smithsonian Enstitüsü	0	0	0	0
Sosyal Güvenlik Kurumu	3	3	3	2
Ticaret ve Kalkınma Ajansı	0	1	0	3
ABD-Çin Ekonomik Ve Güvenlik İnceleme Komisyonu	0	0	0	12
ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı	3	12	2	0
Yurtdışı Amerika Miraslarını Koruma Komisyonu	0	0	21	0
ABD Uluslararası İnanç Özgürlüğü Komisyonu	0	0	3	0
ABD Seçim Destek Komisyonu	0	4	0	0
ABD Yahudi Soykırımı Anma Konseyi	0	0	57	0
ABD Barış Enstitüsü	0	15	0	0
ABD Kurumlar Arası Evsizlik Konseyi	0	0	0	0
Utah İyileştirme, Hafifletme ve Koruma Komisyonu	0	0	5	0
Vietnam Eğitim Vakfı	0	0	6	0
Woodrow Wilson Uluslararası Akademisyen Merkezi	0	0	0	0
<b>TOPLAM</b>	<b>680</b>	<b>1.212</b>	<b>353</b>	<b>1.403</b>

Kaynak: Piaker, "Help Wanted: 4,000 Presidential Appointees".

### Mehmet Zahid SOBACI

Uludağ Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesi olan Mehmet Zahid Sobacı 2011'de Uludağ Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun oldu. Uludağ Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yüksek lisansını (2005) ve doktorasını (2009) tamamladı. 2002-2010 arasında Uludağ Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde araştırma görevlisi olarak görev yaptı. Aynı Üniversite'de 2011-2013 arasında yardımcı doçent olarak çalışan Sobacı 2013'te doçent oldu. *İdari Reform ve Politika Transferi ve Kamu Yönetimi: Teori ve Uygulama* adlı kitapları bulunan Sobacı *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları*, *Kamu Politikası: Teori ve Uygulama*, *E-Devlet: Kamu Yönetimi ve Teknoloji İlişkisinde Güncel Gelişmeler*, *Social Media and Local Governments: Theory and Practice* ve *E-Parliament and ICT-Based Legislation* kitaplarının editörlüğünü yapmıştır. Çalışma alanları arasında kamu yönetiminde reform, siyaset-bürokrasi ilişkisi, kamu politikası ve yerel yönetimler bulunmaktadır. Odaklandığı konular üzerinde ulusal ve uluslararası dergi ve kitaplarda çok sayıda makalesi yayımlanmıştır.

### Özer KÖSEOĞLU

2009'da Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda doktora öğretimini tamamlamıştır. Sakarya Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı'nda 2004'te araştırma görevlisi, 2009'da yardımcı doçent olarak çalışmış ve 2015'ten bu yana da doçent olarak görev yapmaktadır. Kamu yönetimi reformu, kamu politikaları analizi, sosyal medya, performans yönetimi ve stratejik planlama, kamu değeri yönetimi alanlarında çeşitli ulusal ve uluslararası yayınları bulunmaktadır.





# CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE ÜST KADEME YÖNETİCİLER

MEHMET ZAHİD SOBACI, ÖZER KÖSEOĞLU

Mehmet Zahid Sobacı ve Özer Köseoğlu'nun SETA için hazırladığı bu rapor Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bağlamında Türkiye'de üst kademe yöneticilerin tanımlanması, atanması ve yetiştirilmesi sorunlarına ilişkin geniş çaplı bir araştırmayı içermektedir. Rapor başkanlık sisteminin prototipi olarak kabul edilen ABD'de üst düzey yöneticilerin nasıl atandığına odaklanmakta, Türkiye'deki mevcut üst düzey kamu personeli ile ilgili hususları analiz etmekte ve bir karşılaştırma üzerinden yeni sistem için üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasına yönelik politika önerileri geliştirmektedir. Ayrıca politika önerileri sunulurken Türkiye'nin bürokrasi tecrübesi ve siyaset-bürokrasi ilişkileri de analize dahil edilmektedir.

Rapor bu bağlamda Türkiye'de parlamenter sistem içinde üst kademe yöneticilerin durumunu ve bu konuya ilişkin yasal ve kurumsal eksiklikleri ortaya koymak, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi için üst kademe yöneticilerin atanmasına ilişkin değişiklikleri açıklığa kavuşturarak konuya ilişkin yanlış anlaşılmaları ve belirsizlikleri en aza indirmek, geliştirilen politika önerileri sayesinde üst kademe yöneticilerin atanması sistemine katkı sağlamak gibi üç önemli amaçtan hareketle hazırlanmıştır.