TÜRKİYE'DE ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLİĞİNE ATANMA

Süha Oğuz ALBAYRAK[1]

Özet

Üst kademe kamu yöneticiliklerine atanmada dünyada çeşitli yöntem ve kurallar uygulanmaktadır. Hegel-Weber çizgisinde biçimlenmiş olan Türk kamu personel rejiminde üst kademe yöneticiliklere atanmada kapalı kariyer sistemi uygulanıyordu. Bazı istisnalar dışında atamalar devlet memurları arasından yapılıyordu. Üst kademe kamu yöneticiliğine atanma konusunda ayrıntılı kurallar da benimsenmiş değildir. Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte üst kademe kamu yöneticiliğine atanma sistemi tamamen değişti.

Bu çalışmanın temel amacı Türkiye'de üst kademe kamu yöneticiliğine atanma sürecini analiz etmektir. Çalışma temel olarak iki eksen üzerinden yürütülmüştür. Öncelikle Cumhurbaşkanlığı sistemi öncesinde üst kademe yöneticiliğe atanma süreci ele alınmıştır. Bu bölümde üst kademe yöneticiliklere atanmada hangi kuralların uygulandığı ve hangi yöntemlerin kullanıldığı irdelenmiştir. Daha sonra çalışmanın ikinci bölümünde Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte nasıl bir atama-yükselme sistemi kurulduğu ele alınmıştır. Bu bölümde mevcut sistem ayrıntılı biçimde analiz edilmiştir. Çalışmada şema ve karşılaştırma tabloları kullanılarak anlatım zenginleştirilmiştir.

Anahtar sözcükler: Memur, Liyakat, Üst Kademe Yönetici, Açık Sistem, Kapalı Sistem.

APPOINTMENT TO TOP PUBLIC EXECUTIVES IN TURKEY

Abstract

Various methods and rules are implemented in the world in appointment to top public executives. Under the Hegel-Weber line, the Turkish public personnel regime used a closed career system in appointing top executives. With some exceptions, appointments were made among civil servants. Detailed rules on the appointment of top public executives are also not adopted. With

[1] Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4674-2037

Makale gönderim tarihi: 30.05.2020
Makale kabul tarihi: 08.06.2020

the transition to the presidential system, the appointment system for the top level public positions has completely changed.

The main objective of this study is to analyze the process of appointment of top public executives in Turkey. The study was basically carried out on two axes. First of all, the process of appointing senior management before the Presidential system was discussed. In this section, which rules are applied and which methods are used in the appointment of senior management are examined. Then, in the second part of the study, what kind of appointment-promotion system was established with the transition to the Presidential system. In this section, the current system has been analyzed in detail. In the study, expression is enriched by using schema and comparison tables.

Keywords: Civil Servant, Merit, Top Public Executives, Open System, Closed System.

Giriş

Kamu görevlerine erken yaşta girilmesi ve önceden belirlenmiş kurallara göre, dış rekabete kapalı olarak üst kademe yöneticiliklere yükselen bir hareketliliğin olması kamu yönetiminin bir istihdam alanı olarak cazip yönünü gösterir (Dreyfus, 2007: 241). Dreyfus'a (2007: 242) göre, üst düzey kamu görevinin özellikleri ile her bir ülkenin kurumsal düzeneğinde oynadığı rol, hem idarenin kendisine hem de yurttaşların idareye bakış açısını etkiler. Bu açıdan bakıldığında Türkiye'de üst düzey kamu görevliliği geleneksel olarak, "memur" statüsünde personel eliyle yürütülen bir görevdir. Weber'in (2008: 306) ısrarla dile getirdiği ilkeye uygun olarak Türk kamu personel rejiminde de "memuriyet bir meslektir". Genellikle memuriyet "kapalı kariyer sistemi" düzeninde çalışır ve memur, kamu hizmeti hiyerarşisi içinde kendisine bir "kariyer" edinmeye çalışır. Bu kapalı sistem içinde memurlar, küçük ve önemsiz görevlerden daha yükseklerine doğru ilerler (Weber, 2008: 313). Dolayısıyla Weber'in (2008) çerçevesini çizdiği bürokrasi kuramında üst kademe yöneticilikler, memurların doğal kariyer basamaklarında yükselerek elde ettikleri görevlerdir ve genellikle kariyer sistemi dışından yapılacak atamalara kapalıdır.

Türkiye'de de 1926 yılında yürürlüğe konulan Memurin Kanunu ile kamu personel rejimi Hegel-Weber çizgisinde "kapalı kariyer sistemi" biçiminde inşa edilmiştir. Cumhuriyetin kurucu personel rejiminin temel ilkeleri şu başlıklar halinde sıralanabilir (Adal, 1968: 42-46; Tutum, 1980: 96-99):

- Personel rejimi kariyer sistemi içinde gelişecek; memurlar devamlı olarak yükselerek teminat içinde çalışacaklardır.

- İkili istihdam biçimi benimsenmiştir: a) Statü hukukuna tabi memurlar b) Sözleşmeli (Borçlar Kanununa göre) müstahdemler.

- Belirli görevlere ancak belirli mesleki öğrenimi görmüş olanlar getirilebilir.

- İhtisaslaşma (uzmanlaşma) asıldır.

- Personel rejiminde "kurumsal" inisiyatif asıldır. Eşgüdümü sağlayacak merkezi bir "kurul" ya da "kurum" söz konusu değildir.

- Yeni sistemde "liyakat" ilkesi bir dereceye kadar kabul edilmiştir. Bazı teşkilat yasalarında sınırlı düzenlemeler vardır. Genel kurallar konulmamıştır. Valiler, elçiler, Cumhurbaşkanlığı memurları, hukuk müşavirlikleri ve özel kalem müdürlükleri istisnai memuriyet sayılarak liyakat ilkesinin kapsamı daraltılmıştır.

- Liyakat sistemini kuracak ve uygulayacak merkezi bir organ düşünülmemiş ve her kurumun kendi düzenini kurması ve yürütmesi öngörülmüştür.

- Yükselmede "öğrenim derecesi" ve "memurluk kıdemi" temel belirleyici unsurdur.

- Memuriyet "meslek" olarak kabul edildiğinden; memurların siyasetle, ticaretle meşgul olmaları yasaklanmış, çalışma saatleri belirlenmiş ve böylece kapalı kariyer sisteminin kurulması amaçlanmıştır.

1965 yılında yürürlüğe konulan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun tekçi ve merkeziyetçi yapısı (Albayrak, 2016) 1961 Anayasası ile biçimlenmiştir. 1961 Anayasası Fordist nitelikli ilkelerle, asli ve sürekli kamu hizmetlerinin "memur"lar eliyle gördürüleceği kuralını getirerek, kamu personel rejiminin asli istihdam unsurunu "memur" olarak belirlemiş (Aslan, 2006: 287-354) ve tekçi personel rejiminin çerçevesini kalın çizgilerle çizmiştir. İstihdamın temel unsurunun memur olarak belirlenmesi ve memuriyetin "kapalı" kariyer sistemine dayanması (Tutum, 1970: 15; 1980: 97; Aslan, 2005: 280-281) üst kademe kamu yöneticilerinin de "memur" olma zorunluluğunu beraberinde getirmiştir. Tutum'a göre (1970: 22; 1973: 12-13), yeni sistemde "yönetici sınıf" yerine "yönetici kadro" ve "dikey hareketlilik" anlayışı getirilmiştir. Buna göre, Genel İdare Hizmetleri sınıfından 1., 2., 3., ve 4. derecelerinden bazı memuriyetler yüksek yönetim hizmetleri olarak kabul edilecek ve bu görevlere aşağı derecelerden memur atanması da mümkün kılınarak dikey hareketlilik sağlanmış olacaktır.

Üst kademe yöneticilikler açısından, yüksek kamu yöneticilerinin kimler olduğu ve yüksek yöneticiliklere "siyasi atama" yapılıp yapılma-

ması gerektiği konuları önemli bir tartışma konusudur (Tutum, 1976; Sürgit: 1970). Sürgit'e göre (1970: 17) yüksek yönetici, kurumların uzun vadeli planlarının hazırlanmasından, kaynakların düzenlenmesinden ve sağlanmasından, çabaların ortak amaçlara yöneltilmesinden; örgüt ve yöntemlerin değişen gereksinimlere göre geliştirilmesinden sorumlu olan kimselerdir. Ergun ise (1983: 24) yüksek yöneticileri, genel yönetimin merkez ve taşra örgütlerinde ve diğer tüm kamu örgütlerinde kilit noktalarda görev alan kimseler olarak tanımlamaktadır. Böyle kritik konumda olan yüksek yöneticiliklere "kariyer dışından" yani "siyasi" nitelikli atama yapılması dar alanda uygulanabilir ama bu uygulamanın "partizanlık" boyutuna ulaşması kamu yönetimi açısından olumsuzluklara yol açacaktır (Tutum, 1976: 17-24). Bu dönemde üst kademe yöneticiliklere atanmada "siyasal ölçüt" belirleyici olmaktadır (Tutum, 1990: 38). Yüksek yöneticilikler konusunda aslında temel sorun belirsizlik ve ölçüsüzlüktür. Hem yöneticilerin atanmasında hem de görevden alınmalarında açık, uygulanabilir ve ölçülebilir kıstaslar belirlenmemiştir. Bu durumda hükümet çok geniş bir alanda yetki kullanmaya çalışmaktadır (Meriç, 1974: 77-78). Aslında üst kademe yöneticiliklere "siyasi" karakteri ağır basan atamalar yapılması tartışması günümüzde de devam etmektedir. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Kamuda İnsan Kaynakları Çalışma Grubu Raporu'nda (2018: 14), "*Üst düzey kadroların siyasi makamlarla birlikte atanıp, birlikte ayrılmasının kamu hizmeti sunumunu nasıl etkileyeceği tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Birçok ülkede "üst düzey politik memurluk" olgusu vardır. Siyaset makamında bulunanların üst düzey yöneticileri kolay göreve getirip, kolay görevden almalarının yönetimde etkili olmayı sağlayıp sağlamayacağı örnek olaylar da dikkate alınarak analiz edilmelidir.*" vurgusuyla konuya dikkat çekilmiştir.

Personel yönetiminin tarihi gelişimi ile üst kademe yöneticiliklere atanmada uygulanan yeterlik ilkesinin gelişimi arasında tüm ülkeler açısından sıkı bir ilişki bulmaktadır (Aykaç, 1990: 109). Bu sıkı ilişki personel yönetiminin genel yönelimini de belirlemektedir. Bilindiği üzere, dünyada birçok ülkenin kamu yönetim sistemini etkileyen ve değişime sürükleyen yeni kamu işletmeciliği (new public management) yaklaşımı, devletin kamu hizmetleri sunumundan çekilmesini; devlet aygıtının "özel sektör gibi" yönetilmesini ve kar-zarar hesabı, verimlilik ve performans göstergelerine göre çalışmasını salık veriyordu (Bayramoğlu, 2005: 133). Bu yaklaşım kamu yönetiminde, süreç odaklı değil sonuç odaklı bir yönetim anlayışının benimsemesi gerektiğini savlamaktadır. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımından beslenen kamu personel yönetimi anlayışında tam zamanlı, yaşam boyu istihdam ve liyakat ilkeleri yerine; performansa dayalı kariyer planlaması, sözleşmelilik ve esnek istihdam ilkeleri önem kazanmaktadır (Şener ve Doğan, 2014: 564-566). Bu süreci neo-liberal reform

zorlamaları olarak analiz eden Güler'e (2003: 24-25) göre, reform girişimlerinde refah devleti ya da kalkınma idaresinin "yasal-ussal bürokrasisi" yerine neo-liberal "üretken-ussal bürokrasi"yi yerleştirme tercihi ön plandadır. Anılan yaklaşımlar, kamu personel yönetiminde üst kademe yöneticilikler açısından etkisini, üst kademe yöneticiliklere atanmada "kapalı kariyer sistemi" yerine "açık sistem"in tercih edilmesi biçiminde kendisini göstermiştir. İşte bu rüzgarın da etkisiyle Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren, üst kademe kamu yöneticiliğine memuriyet kariyeri dışından yani özel sektörden atama yapılabilmesinin yönetimde başarıyı artıracağı inancı yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu süreçte, kamu personel rejiminde yükselme açısından benimsenmiş olan kapalı kariyer sistemi temel olarak korunmuş olmakla birlikte sektörler arası geçişler çalışma sürelerinin bir kısmının sayılması suretiyle yumuşatılmıştır (Güler, 2005: 238). Aynı zamanda ilk dört dereceli kadrolara atanmada gereken kamu hizmeti süreleri 15 yıl, 12 yıl, 9 yıldan; 12 yıl 10 yıl ve 8 yıla indirilmiştir (Öktem, 1992: 98). Bu eğilimin bir devamı olarak 2011 yılına gelindiğinde Torba Kanunla[2], müsteşar ve müsteşar yardımcıları ile en üst yönetici konumundaki genel müdür ve başkan kadrolarına "kamu" dışından atama yapılabilmesinin önü açılmıştır (Aslan vd., 2016: 89).

Amerika'da üst kademe yöneticiliklere atanmada açık sistem ilkesi uygulanmaktadır. Dreyfus'a göre (2007: 246), Amerika'da üst kademe yöneticiliklerine özel sektörden atananlar genellikle işletme eğitimi görmüş arasından seçilmekte ve bu şekilde atananlar "kamu yönetimi" ne, yabancı mesleki deneyim ve değerler taşımaktadırlar. Bu olgu, ABD'de memuriyet kariyerinden gelmeyenlerin etkili olduğu yönetim modelinin "Government of Strangers" (yabancılar hükümeti) olarak tanımlanmasına yol açmıştır. Türkiye'de de üst kademe yöneticiliklere kamu kariyeri olmayanların atanması özel sektör deneyimlerinin kamu yönetiminde etkili olmasına yol açmıştır. Özel sektör gibi yönetmeyi sağlamak üzere üst kademe yöneticiliğe atanma koşullarında değişiklik yapılsa da aslında tam bir özel sektör anlayışına geçiş söz konusu değildir. Aslında temel sorun da burada yatmaktadır. Geçmişten günümüze kamu personel politikalarının analizine bakıldığında "bütüncül" değil, "parçacıl" reformların bir yöntem olarak kullanıldığı söylenebilir (Şener, 2013: 571). Reform girişimi tereddütlü ve çok parçalıdır. Bu durum, Türk kamu personel rejiminin temel açmazlarından birisine yol açmaktadır: "*Bir taraftan hem ehliyet/liyakat sistemini hem de memurluk güvencesini koruyan bir sistem oluşturmaya çalışırken diğer taraftan yöneticilere çalışanların etkili ve verimli çalışmalarını sağlayacak*

[2] Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 25.02.2011, 27846.

ölçüde esneklik tanınmak istenmektedir. Yani iki taraflı beklenti söz konusudur" (On Birinci Kalkınma Planı, Kamuda İnsan Kaynakları Çalışma Grubu Raporu, 2018: 14).

Üst kademe kamu yöneticiliğine atanma sürecinin daha iyi analiz edilebilmesi için Cumhurbaşkanlığı sisteminden önceki ve sonraki durumun ayrıntılı biçimde ele alınması gerekecektir. Bu amaçla Cumhurbaşkanlığı sisteminden önceki durum aşağıda irdelenmiştir.

1. Cumhurbaşkanlığı Sisteminden Önceki Durum

Türkiye'de, Tanzimat döneminden itibaren üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında, hizmet gereklerinin göz önünde bulundurulmasını sağlamak üzere çeşitli düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte (Findley, 1994: 165-186; Findley, 2011: 271-314; Akyıldız, 2012: 15-30 Eryılmaz, 2010: 70-80; Orhun: 18-23) bunlar genellikle bazı kurumsal (özellikle Hariciye ve Dâhiliye vekâletleri) ve sınırlı düzenlemelerden ileriye gidememiştir. Bu konuda düzenleme yapılmamasının en önemli sebebi olarak Türkiye'de üst düzey bürokratların ya da yöneticilerin atanmasında genel olarak liyakat ve tecrübe gibi ölçütlerden çok güvenilir olmak, sır saklamak, iktidar partisinin çıkarlarını gözetmek gibi niteliklerin ön planda tutulduğu söylenebilir (Altunok, 2016: 171). İşte bu özelliklere sahip üst kademe kamu yöneticilerini atayabilmek için bu alan çok fazla kuralla kuşatılmamıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirlenen temel kuralların yanında ve iki genel nitelikli kanunla üst kademe yöneticiliklere atanma yöntemi belirlenmeye çalışılmıştır. Bunlar, aşağıda ayrıntılı biçimde ele alınacak 2451 sayılı Kanun ve 2477 sayılı Kanundur. 657 sayılı Kanunun 64. ve 68. maddeleri, hizmet sınıfları ve kadro dereceleri esasında yapılacak atamalara, aşağıda ayrıntılı olarak anlatılacağı üzere, ölçütler getirmiştir.

1.1. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Yükselme

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) yürürlüğe konulduğunda, ABD tarzı "sınıflandırma"ya dayalı kamu personel rejimi önermekteydi. Sınıflandırma sisteminin esası, kadroların çok sayıda (yüzlerce) hizmet sınıfına ayrıştırılması ve söz konusu sınıflarda yer alacak kadroların özlük haklarının her bir sınıfın kendi tüzüğünde belirlenmesiydi. Sınıf tüzükleri, her bir kadroya atanacaklarda aranacak koşulları, maaş ve sosyal hakları ve görevde yükselme koşullarını ayrıntılı biçimde düzenleyecekti. Kanun'un yürürlüğe konulduğu 1965 yılından tam olarak uygulamaya geçilen 1970 yılına kadar sınıflandırma sisteminin kurulması yönünde çalı-

şıldı ancak daha sonra bu sistemden vazgeçildi. Devlet Memurları Kanununda yapılan değişiklikle sınıflandırma sistemine dayalı bir personel rejimi yerine merkeziyetçi ve statüter bir personel rejimi inşa edildi (Albayrak, 2016: 73-89).

ABD tarzı sınıflandırma sistemi mantığıyla kadrolara giriş ve görevde yükselme koşullarının ayrıntılı biçimde sınıf tüzüklerinde düzenleneceği varsayıldığı için 657 sayılı Kanunda yüksek dereceli kadrolara atanma konusunda ayrıntılı düzenlemelere yer verilmemiş genel kurallar belirlenmesiyle yetinilmişti.

DMK'nın 68'inci maddesinde üst dereceli kadrolara yapılacak atamalarda aşağıdaki kurallar getirilmiştir:

a) Üst derecelerden boş bir kadronun bulunması,

b) Derecesi içinde en az 3 yıl ve bu derecenin 3'üncü kademesinde 1 yıl bulunmuş olması,

c) Kadronun tahsis edildiği görev için öngörülen nitelikleri elde etmiş olması.

Bu koşullara bakıldığında bir kademe ilerlemesi yapabilmesi için memurun en az bir yıl; bir derece yükselmesi yapabilmesi için de en az üç yıl çalışması gerekmektedir. Bu durumda dört yıllık lisans programından mezun olup 9. dereceden mesleğe başlayan bir devlet memuru kural olarak her üç yılda bir derece yükselmesi yapabileceğinden 1. dereceye ancak 24 yıl çalıştıktan sonra atanabilecektir. Bu durum, üst düzey kadrolara, genç memurların atanmasını neredeyse imkânsız hale getirdiğinden Kanunun aynı maddesinin (B) fıkrasıyla 1-4 derece aralığında kadrolara atanmada asgari hizmet süresi belirlenmiştir. Buna göre; Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı ile Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı hariç, sınıfların 1, 2, 3 ve 4'üncü derecelerindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki yukarıda belirtilen süre kaydı aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağıdaki derecelerden atama yapılabilir.

Ancak, bu şekilde bir atamanın yapılabilmesi için devlet memurunun;

a) 1'inci dereceli kadrolardan ek göstergesi 5300 ve daha yukarıda olanlar (Genel müdür, kurum başkanı vb. kadrolar) için en az 12 yıl,

b) 1'inci ve 2'nci dereceli kadrolardan ek göstergesi 5300'den az olanlar (Daire başkanı, genel müdür yardımcısı, kurum başkan yardımcısı vb. kadrolar) için en az 10 yıl,

c) 3'üncü ve 4' üncü dereceli kadrolar (şube müdürü, müdür yardımcısı, şef vb. kadrolar) için en az 8 yıl, hizmeti bulunması gerekmektedir.

Görüldüğü gibi 68. madde düzenlemesi üst dereceli kadrolara atanmada öğrenim ve hizmet süresinde başkaca koşul öngörmemiştir. Çünkü yukarıda da açıklandığı üzere sistem "sınıflandırma" mantığı üzerine kurgulanmış ve her bir kadronun yükselme koşullarının kendi sınıf tüzüğünde ayrıntılı biçimde belirlenmesi ilkesi benimsenmişti. Bu sisteme göre yüzlerce hizmet sınıfı oluşturulacak, her bir sınıf tüzüğünde ilerleme ve yükselmeye ilişkin sınav, öğrenim, nitelik vb. atanma koşulları ayrıntılı biçimde belirlenecekti. Ancak sınıflandırma esaslı sistemden vazgeçilince, söz konusu ayrıntılı düzenlemeler yapılamadı ve 68. maddede yer alan genel kurallarla yetinilmek zorunda kalındı. Bu durum yani yükselmede sadece "kıdem" in esas alınması da liyakat sistemini olumsuz etkilemektedir (Şen, 1995: 89).

657 sayılı Kanunun öngördüğü kurallar tablolaştırarak aşağıdaki gibi betimlenebilir.

Tablo 1: 657 sayılı Kanuna Göre İlerleme ve Yükselme Tablosu

Hizmet süresi koşulu	• Her yıl bir kademe ilerlemesi yapılır. • Her üç yılda bir derece yükselmesi yapılır.
Öğrenim koşulu	• 1. ve 2. dereceli kadrolara atanabilmek için yüksek öğrenim görmüş olmak şarttır.
Özel nitelik	• Kanunda kadrolar için özel nitelik aranmamış.
Hizmet sınıfları	• Her bir hizmet sınıfında yer alan kadrolar için gereken nitelikleri taşımak şart. Örneğin tabip kadrosuna atanabilmek için tıp fakültesi mezunu olmak gerekli.
Asansör yükselme	• Her üç yılda bir derece yükselmesi yönündeki genel kural (68/A), 1-3 derece aralığındaki yönetici kadrolarına atama yapılabilmesi için 18-24 yıl arasında kamu hizmetini zorunlu kılmaktadır. • Genç memurların yüksek dereceli kadrolara atanabilmesini sağlamak üzere, genel kural esnetilmiş (68/B) ve kadroların unvanlarına göre 8, 10 ve 12 yıl asgari kamu hizmeti olmak koşulu getirilmiştir. • Bu sayede örneğin 12 yıl kamu hizmeti olan devlet memuru 24 yılı doldurmayı beklemeden genel müdür kadrosuna atanabilecektir.

Üst kademe yöneticiliğe atanma	• Üst kademe yöneticilik kadrolarına atanmada genel derece yükselmesine ilişkin koşullar dışında, yöntem ya da süreç açısından özel bir kural öngörülmemiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve Tablo'dan da anlaşılacağı üzere üst kademe yöneticiliklere atanmada 657 sayılı Kanunda sadece genel kurallar belirlenmiştir. Bu kurallar da hizmet süresi ve öğrenime ilişkindir. Daha önemlisi, az kural belirlenmiş olması adam kayırmaya daha fazla zemin hazırlamakta ve siyasetin bu yolla bürokrasiye müdahale etmesine yol açmaktadır (Sayan, 2016: 675-679). Müdahale sistemini kolaylaştırmanın bir aracı olarak aynı zamanda atanma usulüne (kurul önerisi veya onayı vb.) dair öngörü de bulunmamaktadır. Tüm memur kadroları için belirlenmiş genel koşullar üst kademe yöneticiliği niteliğindeki kadrolar için de geçerli kılınmıştır. 657 sayılı Kanun dışında iki ayrı yasal düzenleme üst kademe yöneticiliğe atanmada kural getirmiştir. Şimdi bu iki düzenleme ele alınabilir.

1.2. 2451 sayılı Kanunla getirilen kurallar

1981 yılında yürürlüğe konulan 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun adından da anlaşılacağı üzere bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarda yapılacak atamaların yöntemini belirlemek üzere yürürlüğe konulmuştur. (RG: 25.04.1981,17321) Anılan Kanun ayrıntılı bir düzenleme niteliğinde değildir. Kanun ekinde iki ayrı cetvele yer verilmiş ve bu cetveller esasında atama yöntemi kurala bağlanmıştır.

2451 sayılı Kanun iki atama yöntemi belirlemiştir:

a) Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ile atama

b) Müşterek Kararname (MK) ile atama

Bakanlar Kurulu Kararıyla atamada, atamaya konu olan işlemde, Başbakanla birlikte tüm bakanların ve Cumhurbaşkanının imzasıyla bulunmaktaydı. Buna göre kabinede bulunan tüm bakanların, Başbakanın imzasıyla Cumhurbaşkanının onadığı atamalar Bakanlar Kurulu Kararıyla atama olarak adlandırılabilir.

Müşterek Kararname (ortak kararname veya üçlü kararname) ile atamalarda ise atama yapılacak kadronun bağlı olduğu bakanın inhası (inha kavramı aşağıda ayrıntılı biçimde açıklanacaktır), Başbakan'ın imzası ve Cumhurbaşkanı'nın imzasıyla atama gerçekleşmekteydi.

Yukarıda da belirtildiği üzere 2451 sayılı Kanun üst kademe yöneticiliklerine atanacaklar için nitelik ya da atanma ölçütü belirleyen bir düzenleme değildir. Yasa ile asıl olarak "atanma yöntemi" belirlenmiştir. Yöntem içinde kurul önerisi ya da Parlamento onayı gibi liyakat ilkesinin hayata geçmesini sağlayacak mekanizmalar da önerilmiş değildir. Sadece atama yapmaya yetkili birimler ve onların atama usulü kurala bağlanmıştır. Anılan Kanunla belirlenen yöntem bir tablo ile daha açık anlatılabilir.

Tablo 2: 2451 Sayılı Kanuna Göre Atama Yöntemi Tablosu

Atama yönteminin adı	**Atama yöntemi**	**Atama yapılacak kadrolar**
Bakanlar Kurulu Kararıyla	İlgili Bakanın inhası, Bakanlar Kurulunun Kararı ve Cumhurbaşkanının onayı	• Valiler, • Büyükelçiler, • Daimi Temsilciler, • Daimi Delegeler, • Diyanet İşleri Başkanı ve Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri, • Yüksek Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, • Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı
Müşterek Kararnameyle	İlgili Bakanının inhası, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı	• Bakan Yardımcıları (Millî Savunma Bakanlığı Bakan Yardımcısı dâhil), • 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 idaresi 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 Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanı ve Başkan Yardımcıları, • Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Türkiye Halk Sağlığı 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 da-

		hil) ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişleri, • Bakanlık Müşavirleri (Millî Savunma Bakanlığı Bakanlık Müşavirleri dâhil) • 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,

2451 sayılı Kanunu tamamlayan bir diğer düzenleme de, 23/6/1981 tarihli ve 2477sayılı, "23/4/1981 Tarihli ve 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun"dur (R.G.: 25/6/1981, 17371). Adından da anlaşılacağı üzere anılan Kanun 2451 sayılı Kanunla düzenlenmemiş olan üst kademe yöneticiliklerine atanma yöntemini düzenler. Burada kurala bağlanmış alan Bakanlıkların ilgili kuruluşları ve kamu iktisadi teşebbüslerinin üst kademe yöneticilikleridir. Kanunun kapsamındaki üst kademe yöneticilikler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

a) Başkan, başkan yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, yönetim kurulu üyeleri,

b) (Seçimle gelenler hariç) Daire başkanı (1 ve 2'nci derece),

c) Müessese müdürü, grup başkanı, (1 ve 2'nci derece)

d) Genel sekreter,

e) Müşavir (1'nci derece),

f) Kurul başkanı (Teftiş, fen, tetkik ve benzeri),

g) Bölge müdürü (1 ve 2'nci derece).

2451 sayılı Kanun, yukarıda sıralanan üst kademe yöneticiliklerine müşterek kararname ile atama yapılacağını hükme bağlamıştır. Dolayısıyla

iki temel düzenleme ile üst kademe yöneticiliklerine atama yapılması yöntemi benimsenmiştir. Dikkat çekici olan her iki düzenlemede de yöntem belirlenmiş olmakla birlikte her hangi bir "nitelik" ya da "koşul" öngörülmemiştir. Atama yapılacak kadrolar için özel teşkilat yasalarında ya da daha alt düzenlemelerde (tüzük, yönetmelik vb.) nitelik belirlenmişse bunlara uyulması ilke olarak benimsenmiş onun dışında özel bir kural konulmamıştır.

İster BKK ile atamada olsun ister MK yöntemiyle atamada olsun üzerinde durulması gereken önemli kavramlardan biri de "inha" kavramıdır. İnha, Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde "Resmî bir göreve atama veya bir üst aşama için yazılan yazı" biçiminde tanımlanmıştır (tdk.gov.tr). Gözler (2003:733), "*Bazen kanunlar bir işlemin yapılması yetkisini belirli bir makama vermekle birlikte, bu makamın bu işlemi yapabilmesi için diğer bir makamın 'teklif (öneri, inha, proposition)'te bulunmasını öngörmüşlerdir*." ifadesiyle "inha"yı, teklif veya öneri ile eş anlamlı olarak kullanmıştır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda da "*Yukarda (A, B) fıkraları dışında kalan il merkez teşkilatına bağlı memurlar ilgili idare şube başkanının inhası ile valiler tarafından tayin, nakil ve tahvil olunurlar*." hükmünde görüldüğü gibi inha "teklif" anlamında kullanılmaktadır.

Anılan İl İdaresi Kanununun 2018 yılında değiştirilmeden önce valilerin atanmasını düzenleyen 6. maddesinde "*Valiler İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun Kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunurlar*." hükmü yer almaktaydı. Ayrıca mülga 09.11.1983 tarihli ve 2945 sayılı Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununun (RG, 11.11.1983, 18218), Genel sekreterin atanma koşullarını düzenleyen 15. maddesinde, "*Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri Orgeneral/Oramiral rütbesinde Silahlı Kuvvetler mensupları arasından Genelkurmay Başkanının inhası, Başbakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararıyla atanır*." hükmüne yer verilmişti. Benzer biçimde, 23/6/1981 tarihli ve 2477sayılı Kanunun 6. maddesindeki, "*Bu Kanunun kapsamına giren kurum ve kuruluşların teşkilat kanunları ile özel kanunlarındaki inha, teklif, seçim, görüş alma ve atama niteliklerine ilişkin hükümler saklıdır.*" hükmü de, "inha" yı bir başlangıç basamağı olarak işaret etmektedir. Dolayısıyla kamu görevlerine atanmayı düzenleyen mevzuatta "inha"nın, atanma sürecini başlatan ilk teklif basamağı olarak kullanıldığı görülmektedir.

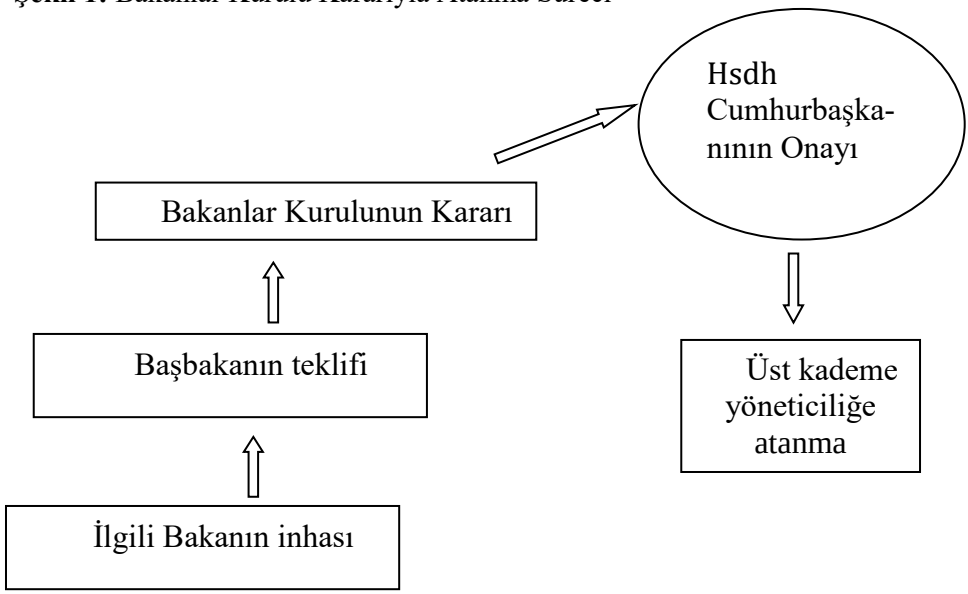
Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) yöntemini kullanarak atama yapılması daha zaman alan ve uygulanması zor bir yöntemdir. Bu nedenle BKK ile atama yapılacak kadrolar sınırlı tutulmuştur. Aynı zamanda BKK ile atama yöntemine tabi tutulan kadrolar eliyle yürütülen görevler "önem derecesi yüksek" görevler olarak da değerlendirilebilir. Yüksek nitelikli görevlere

zorlu yöntemle atama yapıldığı düşünülebilir. Diğer taraftan, kadrolara hangi yöntemle atama yapılıyorsa görevden alma da aynı yöntemle olur. Dolayısıyla atama ve görevden alma yönteminin zor olması bir tür iş güvencesi olarak da görülebilir.

Müşterek Kararname (MK) yöntemi daha hızlı tamamlandığından daha fazla sayıda atama bu yönteme dâhil edilmiştir. MK yöntemi ile hem atama hem de görevden alma görece daha kolaydır. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki gereksinimlere göre hızlı biçimde atama ya da görevden alma işlemi düşünülerek fazla sayıda kadronun MK yöntemine dâhil edildiği değerlendirilebilir.

Her iki atama ve görevden alma yöntemi şema biçimde aşağıdaki gibi betimlenebilir:

Şekil 1: Bakanlar Kurulu Kararıyla Atanma Süreci

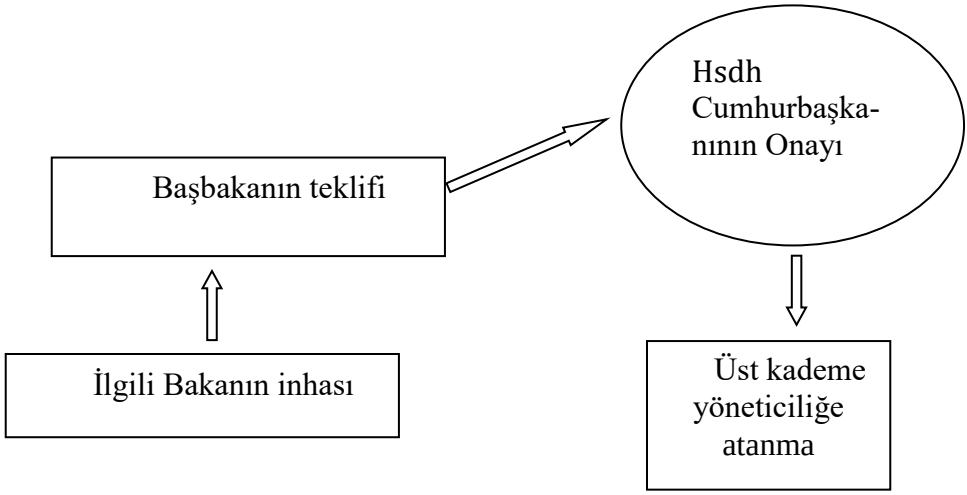


Bakanlar Kurulu Kararıyla atanma parlamenter sistemin en önemli özelliklerinden birisidir. Parlamenter sistemde yürütme meclisin içinden çıkar dolayısıyla yürütmenin üyesi olarak Başbakan ve bakanlar aynı zamanda doğrudan halk tarafından seçilmiş vekillerdir (Şüphesiz kabinede parlamento üyesi olmayanlardan da bakan bulunabilir ama bu durum istisnadır. Parlamenter sistemin en önemli özelliği kabinenin tamamının ya da çok büyük çoğunluğunun seçilmiş kimselerden oluşmasıdır). Bu zincir do-

layısıyla parlamentonun dolaylı olarak üst kademe yöneticilerin atanmasında denetimi söz konusudur. Bu sistemde atanma süreci ilgili bakanın inhasıyla başlar. Bakan, inhasında siyasal dengeleri gözeterek hareket eder. Bir sonraki seçimde yeniden aday olabilmek için hizmet icaplarına uygun hareket etmek durumundadır. Bakanın inhasından sonra Başbakanın teklifi ve bakanların imza süreci başlar. Özellikle koalisyon hükümetlerinde atamalar konusunda daha hassas davranılır. Tüm koalisyon ortaklarının hassasiyetleri göz önünde bulundurularak inha ve teklif işlemi yapılır. Bu dengeler gözetilmezse imza süreci tamamlanmayabilir.

Sonuç olarak BKK ile atanma süreci geniş bir uzlaşı gerektirdiğinden liyakate, kamu yararına, kamu hizmet icaplarına uygun yönetici atamasına zemin oluşturur ve üst kademe yönetici seçiminde toplumsal dengeleri gözetmeye olanak tanır.

Şekil 2: Müşterek Kararnameyle Atanma Süreci



Müşterek kararname (MK) ile atanma işleminde ilgili bakanın inhasıyla süreç başlar. Tüm bakanların imzasına gerek duyulmaz. İlgili bakanının inhası, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atama süreci tamamlanır. Bu üç imza dolayısıyla Müşterek Kararnameli atanma süreci "üçlü kararname" ya da "ortak kararname" diye de adlandırılır. İlgili bakanın inhasından sonra eğer koalisyon hükümeti söz konusuysa Başbakan'dan önce koalisyon ortağı parti ya da partilerin genel başkanları başbakan yardımcısı sıfatıyla kararnameyi imzalarlar dolayısıyla kararnamedeki imza sayısı dörde ya da beşe de çıkabilir. Daha sonra Başbakan'ın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atama süreci tamamlanır.

Müşterek kararnameyle yapılan atamaların kapsamı BKK ile yapılan atamalara göre oldukça geniştir. Bir başka deyişle çok daha az sayıda kadroya BKK ile atama yapılır. MK yönteminin, üst kademe yöneticiliklere atamada, görece daha "hızlı" işleyen süreç olduğu için daha fazla tercih edildiği değerlendirilebilir. Çünkü MK yönteminde tek tek tüm bakanların ikna edilmesine gereksinim duyulmaz. Ayrıca, sadece atama değil görevden almada da atama sürecindeki yöntem uygulanacağından, BKK ile atanılan kadrolarda görev yapan üst kademe yöneticilerin görevden alınması da zor olacaktır. Bu sebeple de BKK ile atamanın az sayıda kadro ile sınırlı tutulduğu söylenebilir.

Sonuç olarak, ister BKK ile ister MK ile atama yapılsın her iki atama sürecinde de birden fazla siyasi temsilcinin görüşünün ya da rızasının alınması gereklidir. Parlamenter sistemde hükümet meclisin içinden çıktığından ve tüm bakanlar kural olarak aynı zamanda parlamenter olduğundan, üst kademe yöneticiliklere yapılan atamalarda tüm toplum kesimlerinin rızasının da gözetildiği varsayılabilir. Özellikle farklı siyasal partilerin oluşturdukları koalisyon hükümetlerinde daha hassas dengeler gözetilir. İster tek parti hükümeti ister koalisyon hükümeti olsun üst kademe yöneticiliklere yapılan atamalar hassas dengeler üzerinde oturtulduğundan liyakat ilkesinin daha fazla gözetilmesi gerektiği ileri sürülebilir. Meclis içerisinden çıkan ve yine meclise karşı sorumlu olan hükümetin yapacağı üst kademe atamalarda en az tepkiyle karşılaşacağı şekilde ehliyet ve liyakate sahip adaylar arasından atama yapmaya özen gösterdiği söylenebilir.

Sonuç olarak Parlamenter hükümet modelinde üst kademe yöneticiliklerine atanma sürecine genel olarak bakıldığında şu değerlendirmeler yapılabilir.

- Her şeyden önce üst kademe yöneticiliklere atanmada, "liyakati koruma kurulu", "üst kademe atama komitesi" gibi "atama öncesi süzgeç" görevini görecek her hangi bir "mekanizma" bulunmamaktadır.

- İkinci olarak, yüksek dereceli devlet memurluklarına yapılacak atamalar için 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68. maddesinde sadece kamu hizmeti süresi ve öğrenime dair "genel" nitelikli kurallar benimsenmiştir.

- Kadrolar ya da unvanlar bazında özel nitelikler belirlenmemiştir. Özel teşkilat yasalarında belirli unvanlar (İçişleri Bakanlığı üst kademe yöneticilikleri, Dışişleri Bakanlığı üst kademe yöneticilikleri vb.) için nitelik belirlenmesi söz konusudur.

-Üst kademe kadrolara atanma unvanlar esasında yöntem ayrımına tabi tutulmuştur. Büyükelçilik, valilik, Diyanet İşleri Başkanlığı gibi özel

nitelik taşıyan kadrolar Bakanlar Kurulu atamasına diğer üst düzey atamalar ise müşterek kararnameye tabi kılınmıştır. Görevden almada da atamadaki usul uygulanmaktadır.

- Bakanlar Kurulu ve Başbakan Meclis içerisinden çıktığı için atama kararnamelerinde toplumsal ve siyasal dengeler gözetilmektedir.

- Görevden alınan üst kademe yöneticilerinin akıbeti (hangi kadrolara atanabilecekleri, özlük haklarının nasıl ödeneceği vb) hakkında özel ya da genel bir düzenleme yapılmamıştır.

- Üst kademe yöneticiliğinde görev süresi belirlenmemiştir.

- Üst kademe yöneticiliğe atanmak için devlet memuru olmak ya da en az 6 yıl kamu hizmeti görmüş (yasama üyeliği, belediye başkanlığı, kamuda sözleşmeli personel vb.) olmak şarttır.

- Üst kademe yöneticiliğe atanma koşulları kanunla düzenlenmektedir.

- Üst kademe yöneticilik kavram olarak tanımlanmamıştır. Kadrolar atanma usulünden yola çıkılarak hangi kadronun üst kademe olduğuna karar verilmektedir.

- Üst kademe yöneticiliğe atanma sürecinin başlaması için ilgili mercinin (bakanın ya da Başbakanın) inhası şarttır.

- Üniversite rektörlüklerine yapılacak görevlendirmeler ve Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarına yapılacak atamalar kendi kuralları içinde belirlenmektedir.

2. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Kademe Yöneticiliklerine Atanma Süreci

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte üst kademe yöneticiliklerine atanma esas ve yöntemleri önemi ölçüde değişti. Öncelikle atama yöntemiyle birlikte atanacaklarda aranılacak niteliklere ilişkin bazı kurallar da belirlendi. Ayrıca iki ayrı liste yayımlanarak üst kademe yöneticilikler sayma yoluyla gösterilmiş oldu. Söz konusu özellikleri gösteren yeni durum ayrıntılı olarak bu başlık altında ele alınacak.

2.1. Üst kademe yönetici tanımı ve atamada üç yöntem

Cumhurbaşkanlığı Sisteminde öncelikle üst kademe yöneticiyi nitelemek üzere "üst kademe kamu yöneticisi" kavramı kullanılmıştır. Burada

dikkat çekici olan "memur" kavramı yerine "kamu yöneticisi" kavramının kullanılmış olmasıdır. Yeni sistemde üst kademe kamu yöneticiliklerine "memur" statüsü dışında "sözleşmeli" personel de atanabileceğinden, başka deyişle üst kademelerde sözleşmeli personel de çalıştırılabileceğinden daha üst ölçekteki bir tanımlama olan "kamu yöneticisi" kavramının tercih edildiği düşünülmektedir.

Yeni sistemde üst kademe kamu yöneticiliklerine atanma koşulları, 2018 yılında yürürlüğe konulan, 3 sayılı "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" (RG: 10.07.2018,30474) ile belirlenmiştir. Kapsamına bakıldığında Kararnamenin, bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamına aldığı görülür. Tek kararname ile tüm üst düzey atamalara dair usul ve esasın belirlenmesine çalışılmıştır.

3 sayılı Kararnamede belirlenen kurallar yanında 375 sayılı KHK'nin Ek 35 ve 36. maddelerinde de üst kademe yöneticiliğe atanma konusunda hüküm ve düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemeler, 3 sayılı Kararnamede belirlenen kurallarla çok benzerlik göstermektedir.

Cumhurbaşkanlığı sisteminde üst kademe yöneticiliklere atanmada üç yöntem benimsenmiştir:

a) Cumhurbaşkanı kararıyla yapılacak atamalar

b) Cumhurbaşkanı onayıyla yapılacak atamalar

c) İlgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından yapılacak atamalar.

Yukarıda sayılan üç atama yöntemi de kullanılabilecektir yeni dönemde. Şimdi bu üç yöntem ayrı başlıklar altında değerlendirilebilir.

2.1.1. Cumhurbaşkanı kararıyla yapılacak atamalar

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ekinde iki ayrı cetvel oluşturulmuştur. Söz konusu cetvellerde üst kademe yöneticiler sayma yoluyla gösterilmiştir. Doğrudan Cumhurbaşkanı kararıyla atama yapılacak unvanlar I sayılı Cetvelde sıralanmıştır. I sayılı Cetvelde yer alan unvanlar şu başlıklar altında gruplandırılabilir. Öncelikle kurumların en üst yöneticileri sayılmıştır: Diyanet İşleri Başkanı, Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu (MGK) Genel Sekreteri, Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyeleri, Savunma Sanayii Başkanı, Bakan Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları, Cumhurbaşkanlığına bağlı Kurum ve

Kurul Başkanları, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT) Genel Müdürü, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı, Özelleştirme İdaresi Başkanı, Sayıştay Başsavcısı, Valiler, Büyükelçiler, Daimi Temsilciler/Delegeler… üst kademe yöneticilerine örnek olarak gösterilebilir.

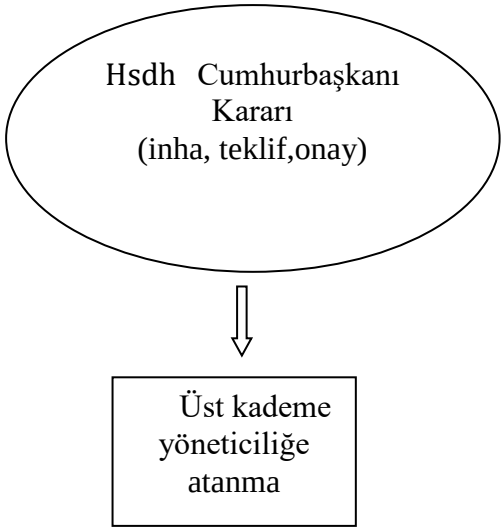
I sayılı cetvelde sadece kurumların en üst yöneticilerine yer verilmemiş aynı zamanda kurul üyelikleri ya da bazı kurumların yardımcılıklarına da yer verilmiştir. Bunlara şu örnekler gösterilebilir: Düzenleyici ve denetleyici kurul üyeleri, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, İç Denetim Koordinasyon Kurulu üyeleri, Diyanet İşleri Başkan Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığına bağlı Kurum ve Kurul Başkan Yardımcıları, Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri.[3]

Cumhurbaşkanı tarafından yapılan atamalarda daha önceki sistemden farkı olarak inha ya da teklif yapan başka bir kurum, birim ya da merci bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı dilediği gibi atama yapabilir ve tek taraflı iradeyle atadığı gibi yine tek taraflı iradeyle görevden alabilir. Parlamenter hükümet modelinden farklı olarak başlangıç basamağında farklı iki ya da üç temsilci yer almaz. Bütün süreç Cumhurbaşkanlığında başlar ve biter.

Cumhurbaşkanı Kararı ile yapılan atamanın idari ve hukuki anlamı bir bakanlık modeli üzerinden şu şekilde analiz edilebilir: Bu yöntemde tek karar verici Cumhurbaşkanı olduğu için atama yöntemi dolayısıyla bir bakanlıkta bakan, bakan yardımcısı, genel müdür ve genel müdür yardımcısı doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Önceki sistemde bakan, gücünü Meclis'ten ve seçmenlerden almakta ve bu "güç"le tüm bakanlığın da hem hukuki hem de fiili olarak yönlendiricisi konumundadır. Ayrıca söz konusu üst kademe yöneticilerinin görevden alınabilmesi için de bakanın rızası gereklidir. Dolayısıyla bakan, bakanlığın tek hâkimi konumundadır. Oysa yeni sistemde, Cumhurbaşkanı ilgili bakana hiç sormadan üst kademe yöneticilerini atayabilir ya da görevden alabilir. Dolayısıyla tüm üst kademe yöneticilerinin gözü, dikkati bakanda değil Cumhurbaşkanındadır. Atama ve görevden alma yöntemi dolayısıyla ve bakanlar seçilmiş kimseler olmadığı için fiilen bakanla, bakan yardımcısı, genel müdür ya da genel müdür yardımcısı arasında bir fark yoktur. Hepsi güçlerini Cumhurbaşkanından alırlar ve kendilerini Cumhurbaşkanına göre ayarlarlar.

[3] 399 sayılı KHK'nin 5. Maddesindeki, teşebbüs genel müdürü ve genel müdür yardımcısı kadrolarına ilgili bakanın teklifi üzerine ortak kararla atama yapılacağı hükmü 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmış (Karslı, 2020: 203) ve böylece KİT'lerin üst kademe yöneticiliklerine yapılacak atamalar da Cumhurbaşkanının yetkisine bırakılmıştır.

Şekil 3: Cumhurbaşkanı Kararıyla Atanma Süreci



Üst kademe kamu yöneticiliğine atanmayla ilgili olarak şu önemli noktaya dikkat çekmek gerekir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı, tüm üst kademe yöneticiliklerine atanmada neredeyse tek karar verici konumda olmakla birlikte söz konusu görevlere atanacaklara ilişkin koşulların düzenlenmesinde de tek karar verici konumundadır. Atanma koşulları eski sistemde TBMM tarafından düzenlenmekteydi. Şimdi bu yetki Cumhurbaşkanına geçmiş durumdadır. Bu yeni durum, "kişiye özel" düzenlemelerin yapılabileceği tartışmalarını beraberinde getirmektedir (Gözler, 2019).

Üst kademe yöneticiliklere atanmada kişiye özel düzenleme yapılması tartışmalarının açılmasına zemin hazırlayan birkaç örnek verilebilir. Bilindiği üzere, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 13. maddesinde rektör olarak atanabilmek en az üç yıl profesör olarak görev yapmış olmak şartı aranmışken 703 sayılı KHK (RG: 09.07.2018, 30473) ile en az 3 yıl profesör olarak görev yapmış olma koşulu kaldırıldı. Üç yıl profesör olma şartı kaldırıldıktan hemen sonra İstanbul Üniversitesi Cerrahpaşa Rektörlüğüne bir yıllık profesör atandı (https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/nuri-bey-icin-ozel-yasa-cikarildi-5566240/ E:02.06.2020). Söz konusu atama yapıldıktan beş gün sonra yapılan yeni düzenleme ile (4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 15.07.2018, 30479) rektör olarak atanabilmek için en az 3 yıl profesör olma şartı geri getirildi. Bu düzenlemeden iki ay sonra 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. maddesiyle (RG: 13.09.2018, 30534) rektörlüğe atanma koşulu yeniden düzenlenerek "en az üç yıl" hizmet süresi şartı tekrar kaldırılıp, süre şartı aranmaksızın profesör

olmak yeterli sayıldı ve yeni koşula göre rektör ataması yapıldı (Gözler, 2019).

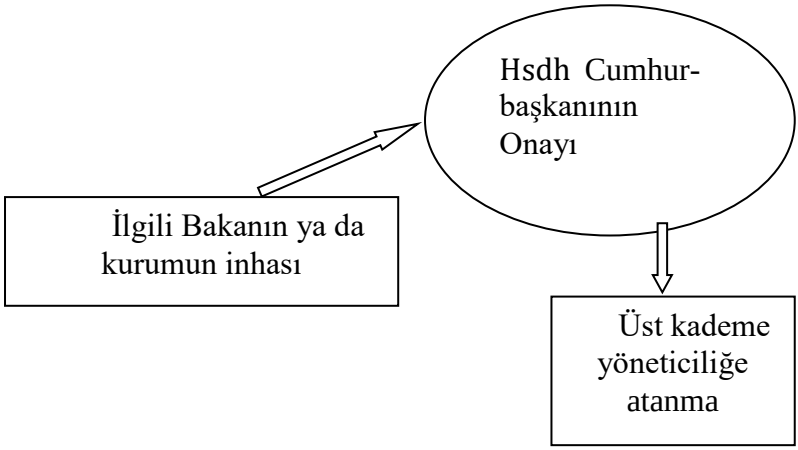
Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle atanma koşullarının değiştirilmesine ilişkin bir başka örnek, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kurulması aşamasında yaşandı. Söz konusu üst kurul kurulurken, Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlıkları kapatıldı (47 sayılı CK, RG: 18.10.2019, 30922). Kapatılma işlemi yapılırken kapatılan birimlerde Sigorta Denetleme Uzmanı ve Sigorta Denetleme Uzman Yardımcısı, Sigorta Denetleme Aktüeri ve Sigorta Denetleme Aktüer Yardımcısı kadrolarında görev yapanların kadroları kaldırıldı. Bu kadrolarda çalışanlara ikili seçenek sunuldu. Birinci seçenek: Yeni kurulan üst kurulda (ki Kurul'un merkezi İstanbul'dadır. Yani tüm uzmanların Ankara'dan İstanbul'a taşınması gerekecektir) mevcut unvanına göre Sigortacılık Uzmanı ve yardımcılıklarına atanmak. İkinci seçenek: İstanbul yerine Ankara'da kalmak ve daha önce yaptığı görevlerle hiç ilgisi olmayacak biçimde Hazine ve Maliye Bakanlığının her hangi bir biriminde Hazine ve Maliye Uzmanı ya da yardımcılığına atanmak. Eski sistemde kariyer mesleklere atanmış olanların kadro unvanlarının değiştirilebilmesi için "kanun"la düzenleme yapılması zorunluydu. Oysa yeni sistemde, tek taraflı bir düzenleyici işlem niteliğinde olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle memurların statüleri düzenlenebilmekte, atanma koşulları değiştirilebilmektedir.

Yeni oluşturulan üst kademe yönetici atama sisteminin en önemli eksiklerinden biri de, liyakati koruma ile görevli bir "mekanizma"nın kurulmamış olmasıdır. Bu eksikliği gidermek üzere Aslan vd. (2016: 195-205)'nin "Personel Politikaları Üst Kurulu" önerisi dikkat çekicidir. Kamu personel politikalarının merkezi olarak eşgüdümünün sağlanacağı hem kamu hizmetine ilk defa personel alımında hem de görevde yükselme uygulamalarında liyakat ilkesinin hayata geçmesini sağlayacak "üst kurul" biçimindeki yapılanma önemli bir çözüm aracı olarak görev yapabilecektir. Bu genel kurumsal yapı dışında, Aslan vd.'ne göre (2016: 131), üst kademe kamu yöneticiliklerine yetkin ve nitelikli kişileri atamak ve bu personeli iş başında tutabilmek için Üst Düzey Yönetici Hizmeti sistemi de oluşturulabilecektir. Benzer biçimde Öztürk (2002) de, siyasi baskılara karşı kendisini koruma gücü olan Liyakat İlkesi Koruma Kurulu'nu kamu yönetiminde liyakati korumanın ve hizmet icaplarına uygun yöneticilerin iş başına getirilmesinin bir aracı olarak önermektedir.

2.1.2. Cumhurbaşkanı onayıyla yapılacak atamalar

Yeni sistemde ikinci atama türü Cumhurbaşkanının onayıyla yapılacak atamalardır. Bu yöntemde üst kademe yöneticilerin atanmasında Cumhurbaşkanı tek karar verici değildir. Atama yapılacak kadro için Cumhurbaşkanına öneride bulunulur ve Cumhurbaşkanı atama teklifini onaylar böylece atama işlemi gerçekleşir. Eski sistemdeki müşterek kararname yöntemine benzer bir yöntem olduğu söylenebilir. Bu atama yöntemi bir şema biçiminde aşağıdaki gibi betimlenebilir:

Şekil 4: Cumhurbaşkanının Onayıyla Atanma Süreci



Cumhurbaşkanının onayıyla yapılacak üst kademe yönetici kadroları için şu örnekler verilebilir: Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Üyeleri, Diplomasi Akademisi Başkanı, Mushafları İnceleme ve Kıraat Kurulu Üyeleri, Helal Akreditasyon Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri, Türkiye Radyo - Televizyon Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri, Toplu Konut İdaresi Başkan Yardımcıları, Türkiye İstatistik Kurumu Başkan Yardımcıları, Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu Bağlı Kurum Başkanları, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkan Yardımcıları, Sayıştay Savcıları, Bölge Kalkınma İdaresi Başkan Yardımcıları, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkan Yardımcıları, Polis Akademisi Başkanı, Adli Tıp Kurumu Başkan Yardımcıları, İhtisas Kurulları Başkan ve Üyeleri, Bakanlık Daire Başkanları, Bakanlık Müfettişleri (Adalet, Mülkiye, Vergi ve İş Müfettişleri Dâhil) Hazine Kontrolörleri, I.Hukuk Müşavirleri (Bakanlık Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşları).

Yukarıda sıralanan örneklere bakıldığında genellikle kurumların tepe yöneticilerinin "yardımcı"ları Cumhurbaşkanı onayıyla atanmaktadır. Bunun yanında, görece daha düşük özlük haklarına sahip tepe yöneticiler de "onay" yoluyla atanma prosedürüne dâhil edilmişlerdir. Ayrıca yönetici olmayan, "ihtisas kurulu üyeleri", "bakanlık müfettişleri", "hazine kontrolörleri" gibi unvanlar da Cumhurbaşkanı onayıyla atanacak üst kademe yöneticiler listesinde yer almaktadır.

2.1.3. İlgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından yapılacak atamalar

Cumhurbaşkanı'nın inha, teklif ve onayıyla atanacaklar iki ayrı liste ile tek tek sayılma yoluyla gösterilmiştir. Bu listede sayılmayan yönetici kadrolarına da ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amir tarafından atama yapılması ilkesi benimsenmiştir. Söz konusu listede olmayan yöneticilikler için bağlı ve ilgili kuruluşların daire başkanlıkları örnek olarak verilebilir.

Üst kademe yöneticiliklerinde ağırlıklı olarak inisiyatif Cumhurbaşkanı üzerinde görünmektedir.

2.2. Atama Şartları

Üst kademe yöneticiliklerine atanmada yeni dönemde temel bazı kurallar konulmuştur. Öncelikle şunun belirtmek gerekir. Cumhurbaşkanına, atamaya yetkili amirlere verilen tüm yetkiler tanınmıştır. Atamaya yetkili amirin tüm yetkilerini kullanmak oldukça geniş kapsamlı bir yetkidir. Buradan tüm üst kademe kamu yöneticilerinin hiyerarşik amiri konumuna getirdiği yorumu da yapılabilir. Cumhurbaşkanı'nın atamaya yetkili amirlere tanınan, atama, görevden almanın yanında disiplin, ikinci görev ve çeşitli özlük işleri için tanınan yetkileri de kullanabileceği söylenebilir (Karslı, 2020: 203-204).

Üst kademe yöneticilerinin atama kuralları I ve II sayılı cetvelde yer alan unvanlara göre ayrı ayrı belirlenmiştir. I sayılı cetvelde yer alan görev ve pozisyonlar için aşağıdaki şartlar aşağıda sıralanmıştır:

a) 657 sayılı Kanunun 48'inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.

b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.

c) Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak.

Yukarıda sıralanan genel şartlara bakıldığında öncelikle Devlet Memurları Kanununu 48. maddesine atıf yaparak devlet memurları için öngörülen genel şartların aranması sağlanmıştır. İkinci olarak, üst kademe yöneticilerinin en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olması koşulu getirilmiştir. Eski sistemde en az iki yıllık yükseköğrenim görmüş olmak yeterliyken yeni durumda lisans öğrenimi görmüş olmak zorunlu kılınmıştır. Üçüncü kural çalışma süresine ilişkindir. Beş yıllık çalışma süresi yeterli sayılmıştır. Gerekli çalışma süresinin sadece kamuda geçmesi değil uluslararası kuruluşlarda ya da özel sektörde geçmiş olması da yeterli sayılmıştır. Buradan yola çıkarak, I sayılı cetvelde yer alan üst kademe yöneticilerin devlet memuru ya da daha geniş bir kavramla kamu görevlisi (sözleşmeli, işçi vb.) olması şart olmayıp özel sektörden de atama yapılabilmesinin önü açılmıştır.

II sayılı Cetvelde yer alan üst kademe yöneticiler için ise aşağıdaki koşullar aranmıştır:

a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48'inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.

b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.

c) Kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak.

ç) İl ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu üyeliklerine atanacaklar için kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak, alanında en az beş yıl çalışmış ve temayüz etmiş olmak.

II sayılı cetvelde yer alan görece daha alt düzey yöneticiliklere atanacaklarda da I sayılı Cetveldekilere benzer koşullar aranmıştır. Şöyle bir farkla, II sayılı Cetvel eki unvanlara atanacaklarda da beş yıllık çalışma süresi zorunludur ama bu sürenin kamuda geçmesi zorunlu kılınmıştır. Dolayısıyla hiç kamu hizmeti olmayıp tüm hizmeti özel sektörde geçmiş olanlar II sayılı Cetvel eki kadro ve görevlere atanamayacaklardır. Ancak bu koşulda il ve bölge müdürü ile KİT yönetim kurulu üyelikleri istisna tutulmuştur. Örneklendirilecek olursa, Çevre ve Şehircilik Bakanlığında genel müdürlüklere, il müdürlüklerine atanmada kamu ya da özel sektör hizmeti yeterliyken Bakanlık daire başkanlığına atanabilmek için mutlaka kamu çalışanı olmak gereklidir.

Yurtdışı daimi görevlere atanacaklar için de ilave olarak yeterli düzeyde yabancı dil bildiğinin belgelenmesi şartı getirilmiştir. 657 sayılı Kanunun 59'uncu maddesine göre üst kademe yöneticiliklerine yapılacak atamalar için de lisans seviyesinde öğrenim görmüş olmak şartı getirilmiştir.

Rektör atamasında Cumhurbaşkanının takdiri esastır. Üst kademe yöneticiliğe atanmayı düzenleyen 3 sayılı Kararnamenin ilk halinde rektörlüğe atanmada genel kurallar dışında özel bir kural (profesörler arasından atanmak, YÖK önerisiyle atanmak vb.) öngörülmemiştir. Bu haliyle en az lisans mezunu olup beş yıl özel ya da kamu hizmeti olan herkes rektör olarak atanabilecektir. Daha sonra yukarıda örneklendirildiği biçimde 2018 yılında yapılan değişiklikle[4] 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine yeni bir fıkra eklenerek rektörlerin en az üç yıl profesörlük yapanlar arasından atanabileceği kuralı getirilmiştir. Aynı yıl içinde yeni yapılan düzenlemeyle[5] rektörlüğe atanmada 3 yıl profesör olma şartı kaldırılmıştır. Dolayısıyla son durumda, rektör atamasında çalışma süresine bakılmaksızın profesör olmak yeterli sayılmıştır.

2.3. Görev Süresi

Türk kamu personel rejiminde ilk defa üst kademe yöneticileri için görev süresi belirlenmiştir. Bu genel düzenlemeden önce kuruluşların teşkilat yasalarında üst kademe yöneticileri için görev süreleri belirlenebiliyordu ancak kamu yöneticilerinin görev süresine sınırlama getiren genel bir düzenleme söz konusu değildi. Yeni sistemde belirli üst kademe yöneticileri için bir liste hazırlandı ve her bir unvan için "görev süresi" listeye yazıldı. Görev süresi belirlenen üst kademe yöneticilerinin unvanları ile görev sürelerine ilişkin liste aşağıda sunulmuştur.

III SAYILI CETVEL	
Kadro/Unvan/Görev	**Görev Süresi**
Diyanet İşleri Başkanı	4 YIL
Yükseköğretim Kurulu Üyeleri	4 YIL
Rektörler	4 YIL
Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanı	4 YIL

[4] 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Madde 800, (RG: 15.07.2018, 30479).
[5] 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, madde 3, (RG:13.09.2018, 30534).

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı	4 YIL
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkan Yardımcıları	4 YIL
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Para Politikası Üyesi	4 YIL
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı	4 YIL
Talim ve Terbiye Kurulu Başkanı	4 YIL
Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanı	3 YIL
Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı	4 YIL
Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürü	4 YIL
Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri	4 YIL
Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Başkan ve Üyeleri (Rtük Hariç)	4 YIL
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkan ve Üyeleri	4 YIL
Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkan ve Üyeleri	4 YIL
İç Denetim Koordinasyon Kurulu Üyeleri	4 YIL
Eserler Kurumu Başkanı	4 YIL
Adli Tıp Kurumu Başkanı	4 YIL
Türkiye Sağlık Enstitüsü Başkanı	3 YIL
Sayıştay Başsavcısı	4 YIL
Türkiye Adalet Akademisi Başkanı	3 YIL
Türkiye Bilimler Akademisi Başkanı	3 YIL

Listede görüldüğü gibi görev süreleri genellikle dört yıl olarak belirlenmiştir. Örneğin Diyanet İşleri Başkanı, rektörler, düzenleyici ve denetleyici kurum başkan ve üyeleri, ÖSYM Başkanı ve TRT Genel Müdürü gibi unvanlar için dört yıllık bir görev süresi belirlenmiştir. Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanı, Türkiye Adalet Akademisi Başkanı

gibi bazı unvanlar için ise üç yıllık bir görev süresi belirlenmiştir. Cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıl olduğu düşünüldüğünde; üst kademe yöneticilerinin görev sürelerinin Cumhurbaşkanının görev süresi içinde kalmasının öngörüldüğü değerlendirilebilir.

Yukarıda listede sayılan unvanlar hariç, 3 sayılı Cumhurbaşkanı Kararnamesinin ekindeki I sayılı cetvelde yer alan üst kademe kamu yöneticilerinin görev süresi Cumhurbaşkanının görev süresine bağlanmıştır. Buna göre, III sayılı cetvelde görev süreleri sayma yoluyla gösterilenler hariç, I sayılı cetvelde yer alanların görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemeyecektir. Bu durumda Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde örneğin, valiler, büyükelçiler, genel müdürler gibi birçok üst kademe yöneticisinin görevi kendiliğinden sona ermiş olacaktır. Ancak bu yöneticiler yerlerine atama yapılıncaya kadar görevlerine devam edeceklerdir. Bu durum şu şekilde açıklanabilir: Görevi sona eren Cumhurbaşkanının yerine seçilen yeni Cumhurbaşkanının üst kademe yöneticilerini görevden almak gibi bir sorunu olmayacaktır. Bu durum idarenin eylem ve işlemlerinde bir duraksamaya yol açar mı? Bir anda vali, genel müdür, başkan, büyükelçi gibi üst kademe yöneticilerin görev süresinin sona ermiş sayılması bürokrasiyi durma noktasına getirir mi? sorularının cevabı zaman içinde yanıt bulacaktır. Çünkü I sayılı cetvelde sayılan tüm yöneticilikler fiilen yani görevlendirmeyle yürütülüyor olacaktır.

2.4. Görevleri Sona Erenler ve Görevden Alınanlar

Üst kademe yöneticiliklerinin kendilerine verilen hedefleri yerine getirmemiş olmaları bir görevden alma sebebi olarak belirlenmiştir. Bu kuralla dolaylı olarak yöneticilerin "performans"larına gönderme yapılmış olmakla birlikte yeni sistemde üst kademe kamu yöneticileri için açık bir performans ölçme ve değerlendirme modeli önerilmemiştir. Bu konuda İngiltere bir örnek olarak verilebilir. Aslan vd.'ne göre (2016: 161-162), 2006'dan itibaren İngiltere'de üst düzey yöneticilik sınıfı tanımlanmış ve müsteşar, genel müdür gibi üst düzey yöneticilerden oluşan ilk 200 kişilik grup "TOP200" adı altında ayrı bir kategori olarak belirlenmiştir. Bu listedeki personelin merkezi olarak kurala bağlanmış beceri ve yetkinlikleri vardır ve her bir yönetici için özel performans ölçütleri belirlenmiştir. Türkiye'deki üst kademe yöneticilikler için hali hazırda bir performans sistemi kurulmamış olmakla birlikte gelecekte bu tür modellerin geliştirilebileceği düşünülebilir.

Yeni kurulan atama sisteminde görevi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticilerinin akıbeti konusunda iki farklı statü söz konusudur. a) Kamu görevlisi olmayanlar arasından atananlar, b) Kamu görevlisi olanlar arasından atananlar.

Kamu görevlisi olmayanlar arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlardan görevleri sona eren veya görevden alınanlara tazminat ödenip ödenmemesi ve tazminat miktarı ile buna ilişkin diğer hususlar Cumhurbaşkanınca belirlenecektir. Dolayısıyla kamu görevlisi olmayan üst kademe yöneticilerinin görevden alındıktan sonraki akıbetleri konusunda düzenleme yapılmayıp konu tamamen Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır. Yurtdışı kadrolarda bulunmakta iken görev süresi sona eren veya görevden alınanlar için ödenecek tazminat miktarı ise yurt içindeki emsali personelin fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç, yurtdışı ödeme unsurları üzerinden hesaplanacaktır.

Kamu görevlileri arasından, üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlardan görev süresi sona erenler veya görevden alınanlar için üç farklı uygulama yapılabilir. Öncelikle söz konusu yöneticiler, Cumhurbaşkanı tarafından, daha önce bulundukları veya öğrenim durumları itibarıyla ihraz etmiş oldukları unvanlara (mühendislik fakültesi mezunu olanın mühendis kadrosuna, hukuk fakültesi mezunu olanın avukat ya da hukuk müşaviri kadrosuna vb.) ilişkin kadro veya pozisyonlara atanabilirler. İkinci olarak, söz konusu yöneticiler eğer geçmişte kariyer meslek[6] (kariyer uzman, müfettiş, kontrolör vb) mensubu iseler tekrar durumlarına uygun kariyer meslek kadrolarına atanabilirler. Üçüncü olarak söz konusu yöneticiler kamu kurumlarındaki araştırmacı veya uygun görülecek diğer unvanlardaki kadro ve pozisyonlara atanabileceklerdir.

Görevi sona eren ya da görevden alınan üst kademe kamu yöneticilerine nasıl bir işlem yapılacağı konusunda Cumhurbaşkanı tam yetkili kılınmıştır. Geniş yetkiyle donatılan Cumhurbaşkanı istediği yönetici hakkında istediği tasarrufta bulunabilecektir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerde bulunmakta iken görevden alınanlar için de faklı kurallar benimsenmiştir. II sayılı cetveldeki unvanlardan daire başkanı kadro ve pozisyonunda bulananlar ile genel müdürden daha alt düzeydeki kadro, pozisyon veya görevlerde bulunanlar ve taşra teşkilatında il müdürü ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevlerinde bulunanlardan daha önce kariyer meslek mensubu olanlar ya da kariyer meslek mensubu

[6] Kamu personel rejimimizde mevcut bulunan kariyer meslek unvanları 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. Maddesinin "ortak hükümler" başlıklı 36. Maddesinin A fıkrasının 11. bendinde tek tek sayılmıştır.Ayrıca ayrıntılı bilgi için bkz: (Albayrak, 2016).

olmasa da görevden alındığı yöneticilik kadrosunda en az üç yıl çalışmış olanlar, durumlarına uygun denetim elemanı ya da uzmanlık gibi kariyer meslek kadrolarına atanabilirler. Geçmişte kariyer meslek mensubu olmayıp söz konusu yöneticiliklerde de üç yıldan az süreyle görev yapmış olanlar kurumların merkez ya da taşra teşkilatlarındaki "araştırmacı" unvanlı kadrolara atanırlar. Bu düzenlemeyle, kariyer meslek mensubu olup II sayılı cetveldeki yöneticiliklere atananlar bir ölçüde eski mesleğine dönme olanağı tanınarak korunmaktadır. Bu düzenlemeye göre geçmişte hiç kariyer meslek (KPSS ve kurumsal sınavda başarı, sonra yardımcılık ve yeterlik aşamasında başarı sonucunda atanan meslekler) tecrübesi olmayan personel 3 yıl daire başkanlığı veya emsali bir yöneticilik yapması halinde görevden alınınca söz konusu kariyer mesleklere atanabilecektir. Bu uygulama kurumsal kariyer kültürüne önemli ölçüde zarar verecektir.

2.5. Görevden Alınan Üst Kademe Kamu Yöneticilerine Emeklilik Teşviki

Görevden alınmak istenen üst kademe kamu yöneticilerine, görevden alınmış olmayı nispeten cazip hale getirecek teşvik mekanizması da düzenlenmiştir. Buna göre, üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine kamu görevlileri arasından atananlardan görev süresi sona eren veya en az bir yıl görev yaptıktan sonra görevden alınanlardan, görev sürelerinin sona erdiği veya görevden alındıkları tarih itibarıyla emeklilik aylığı bağlanmasına hak kazanmış olmaları şartıyla, yaş haddini beklemeksizin emekli olmaları durumunda emeklilik ikramiyeleri;

a) Yaş haddinden emekliliğine en fazla üç yıl kalmış olanlara **yüzde otuz**,

b) Yaş haddinden emekliliğine üç yıldan çok, altı yıldan az (altı yıl dâhil) kalmış olanlara **yüzde kırk**,

c) Yaş haddinden emekliliğine altı yıldan fazla kalmış olanlara **yüzde elli fazlasıyla** ödenecektir. Söz konusu ödeme tutarı Cumhurbaşkanı tarafından bir katına kadar arttırılabilecektir. Dolayısıyla görevi sona eren ya da bu yöneticiliklerde en az bir yıl çalışmış olan kamu yöneticileri görevden alınmaları halinde emekli olmak zorunda olmadıkları halde emekli olmaları halinde %30 ila %50 arasındaki fazla emekli ikramiyesi ile "ödüllendirilebilecektir".

Bu mekanizma ile emekliliği hak etmiş olmakla birlikte emekli olmayan "eski" yöneticilerin daha fazla kamuda kalmamaları bir an önce emekli olmaları teşvik edilmektedir. Özel emeklilik hakkından yararlanabilmek

için yöneticilerin geçmişte "kamu görevlisi" olması zorunludur. Özel sektörden kamuya yönetici olarak atananlara bu hak tanınmamıştır.

2.6. Yöneticiliklere Atanmada Özellikli Hizmet Sınıfı Uygulamasının Sonu

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 36. Maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatındaki üst kademe kamu yöneticisi ve taşra teşkilatındaki il ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevleri ile bunların dengi görevlere atanabilmek için, öğrenim durumu şartı dışında; belirli bir meslek, kariyer ya da hizmet sınıfı mensubu olmak gibi özel bir şart aranamayacağı kurala bağlanmıştır.

Bu durum şöyle örneklendirilerek açıklanabilir: İçişleri Bakanlığı'nda temel kariyer grubu kaymakam kökenli yöneticilerdir ve bu yöneticiler mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında (MİAH) bulunurlar. Bu nedenle İçişleri Bakanlığı ya da Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nde daire başkanı, genel müdür yardımcısı, genel müdür unvanlı birçok yönetici kadrosu MİAH sınıfındadır. Yeni düzenlemeden önce MİAH sınıfına tahsis edilmiş yönetici kadrolarına bu sınıftan olmayan personelin atanması mümkün olamamaktaydı. Bir başka deyişle, yönetici kadrolarının MİAH sınıfından ihdas edilmesi sayesinde bu yöneticilikler "kendiliğinden" mülki idare amiri olmayanlara "kapatılmış", "özgülenmiş" olmaktaydı. Bu uygulama sayesinde İçişleri Bakanlığının ya da Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün neredeyse tüm üst kademe yöneticilikleri mülki idare amirlerine özgülenmiş yani dışarıdan atamalara kapatılmış durumdaydı. Adalet Bakanlığındaki yöneticiliklerde de hâkim ve savcı mesleğinden olanlara özgülenmiş yöneticilikler vardı. Benzer biçimde, bazı kurumların iç düzenlemelerinde o kurumdaki bazı yöneticiliklerin sadece kurum kariyer meslek memurlarına özgülenmesini sağlayan kurallara yer veriliyordu. Yeni düzenleme ile işte bu "belirli meslek, hizmet sınıfı ya da kariyer" grubuna özgülenmiş yöneticilik uygulaması sona erdirilmiş; yani "kapalı kariyer sistemi" yerine "açık atama sistemi"ne geçişin yolu açılmıştır.

2.7. Sözleşmeli Üst Kademe Yöneticiler

Cumhurbaşkanlığı sisteminden önce üst kademe yöneticiliklerinde sözleşmeli statüde istihdam söz konusu değildi. Yeni sistemde sözleşmeli statüde üst düzey kamu yöneticiliği bir model olarak geliştirilmiştir. Buna göre üst kademe yöneticiliklerinden (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atananlar, atandıkları kadro, pozisyon ve görevlerde 657 sayılı Kanunun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması

hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak da çalıştırılabilecektir.

Sözleşme taban ve tavan ücretleri; kurum ve kuruluşlar, unvanlar, yapılan hizmetin güçlüğü, sorumluluğu ve riskleri, iş yoğunluğu, çalışma şartları, hizmet yerinin sosyo-ekonomik durumu ve coğrafî özellikleri ile hizmete ve hizmet yerine ilişkin olarak, aynı kadro, pozisyon ve görevlerde bulunmakta olan emsallerine; emsalinin bulunmaması durumunda da benzer kadro, pozisyon ve görevlerde bulunanlara göre farklılıkları ayrı ayrı veya birlikte dikkate alınarak Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecektir. Sözleşme süresi, üst kademe kamu yöneticisinin görev süresi ile sınırlıdır. Görev süresi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticisinin görevi ile ilişiği kesilecek ve sözleşmesi feshedilmiş sayılacaktır.

İlk defa üst kademe yöneticilikleri için sözleşmeli personel çalıştırılmasına olanak tanınmakla birlikte bu statünün hangi görevler için kullanılabileceği açıklıkla belirlenmemiştir. Sözleşme ücretinden, hizmet koşullarına kadar çok geniş bir alan Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır.

2.8. Üst Kademe Yöneticiliğe Atanmada Yeni Kurumsal Yapı

Cumhurbaşkanlığı sisteminden önce üst kademe kamu yöneticiliğine atanmada en önemli kurumlardan biri Başbakanlık bünyesindeki Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüdür. Anılan Genel Müdürlük, üst kademe yöneticiler hakkında bilgi toplamak, bu personelin sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak gibi görevleri yerine getirmekteydi (Aslan vd., 2016: 55) 2018 yılında Başbakanlık kapatılırken Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü de tasfiye edildi ve Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı bünyesinde aynı adla yeniden kuruldu.[7] Yeni kurulan Genel Müdürlüğün üst kademe yöneticiliklerle ilgili görevleri şöyle sıralandı (1 Sayılı CK, Madde 8):

- *"Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakan atanmaları ve görevden alınma işlemleri ile vekâlet işlemlerini yapmak,*

- *Üst kademe kamu yöneticilerinin atamaları ile Cumhurbaşkanınca yapılacak diğer atama ve seçme işlemlerini Anayasa, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve hukukun genel ilkeleri açısından inceleyerek gerekli işlemleri yapmak,*

[7] 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG. 10.07.2018, 30474.

- Devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak,

- Üst kademe yöneticilerinin hizmet içi eğitimiyle ilgili işlemleri yapmak"

Yukarıda sıralanan görevlere bakıldığında, Başbakanlık dönemindeki görevlerin devam ettiği bunun yanında, 2018 yılında kapatılan Devlet Personel Başkanlığının "üst kademe yöneticilerinin hizmet içi eğitimiyle ilgili işlemleri yapmak" görevinin (Aslan vd., 2016: 229) yeni kurulan Genel Müdürlük tarafından yapılmasının öngörüldüğü gözlenmektedir[8].

Üst kademe yöneticiliklerle atanacakların yetiştirilmesiyle ilgili olarak herhangi bir merkezi kurum önerilmemiştir. Bu alanda etkili bir kurumsal yapı önerilmediği gibi 2018 yılında sadece üst kademe kamu yöneticilerinin değil tüm kamu çalışanlarının hizmet içinde yetiştirilmelerinde çok önemli bir rol oynayan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kapatılmıştır. TODAİE'nin kapatılması kamu görevlilerinin hizmet içinde yetiştirilmesi alanında büyük bir boşluğa yol açmış ve bu boşluk henüz doldurulamamıştır.

Yukarıda iki ana başlık altında ayrıntılı biçimde ele alınan ve analiz edilen iki ayrı atama sistemi aşağıda bir karşılaştırma tablosunda ele alınmıştır.

Tablo 3: Üst Kademe Yöneticiliğe Atanma Sistemi Karşılaştırma Tablosu

Üst kademe yöneticiliğe atanmada eski sistem	**Üst kademe yöneticiliğe atanmada yeni sistem**
Liyakat Devlet Memurları Kanununda bir "ilke" olarak benimsenmiş ama ilke sahipsiz bırakılmış.	Liyakat "ilke" olarak varlığını devam ettiriyor ama yeni sistemde de sahipsiz bir ilke.
Liyakat ilkesini hayata geçirecek mekanizmalar örneğin bir liyakati koruma kurulu yok.	Liyakati koruma kurulu ya da kamu personeli üst kurulu gibi merkezi bir örgütlenme mevcut değil.
Üst kademe yöneticiliğe atanmada sadece "kamu hizmeti süresi" ve "öğrenim"e dair "genel" nitelikli kurallar benimsenmiştir.	"Hizmet süresi" ve "öğrenim"e dayalı genel nitelikli kural uygulaması devam etmektedir.
Üst kademe yöneticiler için "hedef"ler ve "performans" ölçütleri belirlenmesi söz konusu değildir.	Mevzuatla bir genel performans ölçüleri belirlenmemiştir fakat kurumsal stratejik planlar ve performans programlarıyla tüm yöneticiler için

[8] Devlet Personel Başkanlığı üzerine ayrıntılı değerlendirme için bkz: (Güler, 1988).

	"hedef" belirlenmesi söz konusudur. Belirlenen kurumsal hedefleri gerçekleştirememek üst kademe yönetici için görevden alma sebebidir.
Üst kademe yöneticiliklere atanma kuralları "kanun"la düzenlenmektedir.	Üst kademe yöneticiliklere atanma münhasıran "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"yle düzenlenmektedir.
Üst kademe yöneticiliğe atanmada dolaylı da olsa (kuralların ve yöntemin yasa ile belirlenmesi dolayısıyla) TBMM denetimi söz konusudur.	TBMM denetimi söz konusu değildir.
Kurallar TBMM aracılığıyla belirlendiği için "kişiye özel" kural belirlenmesi çok güçtür.	Kurallar, kişiye özel değiştirilebilir. Değiştirilen kurallar kolaylıkla (tekil düzenleyici işlemle) tekrar değiştirilebilir.
Kadrolar ya da unvanlar bazında özel nitelikler belirlenmemiştir.	Atama koşullarını düzenleyen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ekinde iki ayrı liste yayımlanmış ve üst kademe yöneticilikler sayma yoluyla gösterilmiştir. Her iki listedeki unvanlar için aranan genel koşullar belirlenmiştir.
Üst kademe kadrolara atanma unvanlar esasında yöntem ayrımına tabi tutulmuştur. Büyükelçilik, valilik, Diyanet İşleri Başkanlığı gibi özel nitelik taşıyan kadrolar Bakanlar Kurulu atamasına diğer üst düzey atamalar ise müşterek kararnameye tabi kılınmıştır. Görevden almada da atamadaki usul uygulanmaktadır.	Atanma yönteminde üçlü bir ayrım söz konusudur. Kurumların tepe yöneticileri (Diyanet İşleri Başkanı, vali, büyükelçi, kurum başkanı, genel müdür vb) Cumhurbaşkanı Kararıyla; görece daha düşük kademelerdeki yöneticiliklere (bölge müdürü, daire başkanı vb) Cumhurbaşkanı onayıyla; bunların dışında kalan en düşük kademedeki yöneticiliklere ise Cumhurbaşkanı Yardımcısı veya atamaya yetkili diğer amirler tarafından atanacaklar.
İster Bakanlar Kurulu kararı ister müşterek kararname yöntemi olsun Meclis'te görev yapan güçlü bakanların imzasıyla çıkan kararnamelerde toplumsal ve siyasal dengeler gözetilmektedir.	Cumhurbaşkanı tek karar vericidir. Denge gözetmek zorunda değildir. Bakanlar da milletvekili olmadıkları için bir denge arayışına gereksinim duyulmaz.

Üst kademe yöneticiler hangi yöntemle atanıyorlarsa aynı yöntemle görevden alınırlar.	Atama yöntemiyle görevden alma kuralı değişmemiştir.
Görevden alınan üst kademe yöneticilerin akıbeti konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır.	Yeni sistemde görevden alınan üst kademe yöneticilerin akıbeti yani memur olanların hangi kadrolara atanacağı, memur olmayanların hakkında ne yapılacağı özel olarak düzenlenmiştir.
Üst kademe yöneticiliğinde görev süresi belirlenmemiştir.	Üst kademe yöneticilikler için 4 ya da 3 yıllık görev süreleri belirlenmiştir. Ayrıca üst kademe yöneticilerin görev süresi Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlıdır.
Üst kademe yöneticiliğe atanmak için devlet memuru olmak ve en az 6 yıl kamu hizmeti görmüş olmak şarttır.	Üst kademe yöneticilik için devlet memuru olmak şart değildir.
Üst kademe yöneticilik kavram olarak tanımlanmamıştır. Atanma usulünden yola çıkılarak hangi kadronun üst kademe olduğuna karar verilmektedir.	Hangi görev ve unvanların üst kademe yönetici olduğu iki ayrı liste halinde tek tek sayılmıştır.
Üst kademe yöneticiliğe atanma sürecinin başlaması için ilgili mercinin (bakanın ya da Başbakanın) inhası şarttır.	Cumhurbaşkanı kararıyla atanacaklar için (I sayılı Cetvel) inha makamı mevcut değildir.
Üst ve orta kademe yöneticilerin yetiştirilmesi konusunda önemli tarihsel birikime sahip yetkin bir kamu yönetimi enstitüsü olarak Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) görev yapmaktadır.	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kapatılmıştır. Üst kademe yöneticilerin eğitilmesi ya da yetiştirilmesi ile ilgili herhangi bir kurum ya da enstitü mevcut değildir.
Üst kademe yöneticilerin hizmet içi eğitimi konusunda merkezi personel örgütü olarak Devlet Personel Başkanlığı (DPB) görev üstlenmektedir.	Devlet Personel Başkanlığı (DPB) kapatılmıştır. Üst kademe yöneticiliklerle ilgili görevi Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne devredilmiştir.
Üniversite rektörlüklerine yapılacak görevlendirmeler ve Türk Si-	Bütün üst kademe yöneticiliklere atanma koşulları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine bağlanmıştır.

lahlı Kuvvetleri kadrolarına yapılacak atamalara ilişkin yöntem ve kurallar özel yasalarla düzenlenmektedir.	

Yukarıdaki karşılaştırma tablosu üst kademe yöneticiliklere atanmada Cumhurbaşkanlığı sisteminden önceki durumla sonraki durum arasındaki benzerlik ve faklılıkları gözler önüne sermektedir. Tablonun gösterdiği en önemli sonuç şudur: Yeni sistemde üst kademe yöneticilerin atanması ve görevden alınmasında süreç hızlanmıştır. İkincisi, üst kademe yöneticiliklerde Parlamento tamamen devre dışında bırakılmıştır. Üst kademe yöneticiliklere atanmaya ilişkin kurallar Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmektedir. Bu durum "kişiye özel" düzenlemelerin yapılabileceği yakınmalarına yol açmaktadır. Altınok'un (2016) işaret ettiği biçimde, üst kademe yöneticiliklere atanmada iktidar partisinin çıkarlarını gözetmek gibi niteliklerin ön planda tutulduğu söylenebilmektedir. Güler'in (2005), betimlediğinin de ötesine geçilerek kamu personel rejiminde yükselme açısından benimsenmiş olan kapalı kariyer sistemi büyük ölçüde terk edilmiş sektörler arası geçişlerin önü tamamen açılmıştır. Dolayısıyla, Hegel-Weber çizgisinde "kapalı kariyer sistemi" biçiminde inşa edilmiş (Adal, 1968: 42-46; Tutum, 1980: 96-99) Cumhuriyet'in kurucu personel rejiminin temel ilkeleri tamamen terk edilmiştir.

Yeni sistemde, yüksek yöneticiliklere "kariyer dışından" yani "siyasi" nitelikli atama yapılması ve "siyasal ölçüt"ün belirleyici olmasının "partizanlık" boyutuna ulaşacağı endişesi (Tutum, 1976: 17-24, Tutum, 1990: 38) devam etmektedir. Son olarak yeni dönemde de yüksek yöneticilikler konusunda aslında temel sorun belirsizlik ve ölçüsüzlüktür (Meriç, 1974: 77-78). Hem yöneticilerin atanmasında hem de görevden alınmalarında açık, uygulanabilir ve ölçülebilir kıstaslar belirlenmemiştir. Bu durumda Cumhurbaşkanı çok geniş bir alanda yetki kullanmaya çalışmaktadır.

Giriş bölümünde bahsedilen ABD uygulaması ile bir karşılaştırma yapılacak olursa şu değerlendirmeler yapılabilir: ABD'de her şeyden önce federal bir devlet örgütlenmesi mevcuttur. Dolayısıyla eyaletler düzeyinde sayısı binlerle ifade edilebilecek farklı yönetsel birimler (State, County, City, Municipality, Special District vb.) mevcuttur. Her bir yönetsel birimin de doğrudan halkın oyuyla işbaşına gelen farklı sayıda yöneticisi vardır. Seçimle iş başına gelinen yöneticilikler dışında kalan yöneticiliklere atanma da ise hizmet gerekleri ve toplumsal dengeler hassasiyetle gözetilir. Bunu sağlayan birçok mekanizma vardır. Her şeyden önce "fren-denge" (check and balance) sistemi ile aynı birimde farklı siyasal gelenekten seçimle gelen yöneticiler birbirini denetler. Güçlü bir sendika örgütlenmesi

vardır. Partizanlığa karşı şiddetle karşı çıkarlar. Güçlü bir sivil toplum örgütlenmesi ve medya mevcuttur. Kamu yararı ve hizmet icaplarına uygun olmayan atamalar ciddi tepki görür. Bu güçlü fren denge sistemini bilen seçilmişler atamaları yaparken çok hassas davranmak zorunda hissederler. Federal düzeyde de benzer durum söz konusudur. Başkan, tüm üst düzet atamalarda Senato'nun onayını almak zorundadır. Senatörler, doğrudan halkın oyuyla seçilmiş kişilerdir. Daha önemlisi Başkan'la aynı siyasal partiden olsalar da, onun tercihine aykırı oy kullanabilirler. Çünkü Senato'ya Başkan tarafından gönderilmeyip doğrudan kendi mücadeleleriyle gelirler. Tercihlerini kullanırken de, Başkan'dan çok kendi seçmenlerine ve kamuoyuna göre hareket ederler. Senato'nun onayının gerekli olması, güçlü medya, güçlü sivil toplum kuruluşlarının tepkisi ihtimali gibi unsurlar Başkan'ı atama yaparken "hassas" davranmaya zorlar. Söz konusu zorluklarla karşılaşmamak için hizmet icaplarına göre göreve en uygun adayı bulmaya özen gösterir (Nigro ve Kellough, 2014; Battaglio, 2015; Dye, 1997).

Sonuç

Üst kademe yöneticiliklere atanmada yeni bir dönem başlamıştır. Geçmiş dönem uygulamasının en önemli özelliği üst kademe yöneticiliğe atanmaya ilişkin kuralların kanunla düzenleniyor olması ve üst kademeler için güçlü "inha" makamlarının olmasıydı. Parlamenter sistemin sonucu olarak güçlü bakanlar kurulu ve güçlü bakan sisteminde yapılan atamalarda toplumsal dengeler ve kamu yararı gözetilmeye çalışılıyordu. Bu dönem için getirilecek çeşitli eleştiriler şöyle sıralanabilir: Üst kademe yöneticilikler sistematik olarak belirlenmemiştir. Liyakat sadece bir ilke olarak Kanun'da yer almış ama bu ilkenin hayata geçmesini sağlayacak liyakati koruma kurulu gibi bir kurul ya da başka bir mekanizma oluşturulmamıştır. Üst kademe yöneticiliklere atanmada hizmet süresi ve öğrenim dışında her hangi bir nitelik belirlenmemiştir.

Yeni sistemde ise Cumhurbaşkanı tek karar verici konumuna gelmiştir. Yine bir kurul (liyakati korumak üzere) öngörülmemiştir. Üst kademe yöneticiliklere atanmada TBMM tamamen devre dışı bırakılmıştır. Parlamenter sistemde hükümet parlamentodan çıktığı için hükümetin atamalarında da dolaylı olarak bir parlamento denetimi vardır. Özellikle koalisyon hükümetlerinde bu durum çok daha kendisini göstermektedir.

Yeni atama sisteminde kuralları Cumhurbaşkanı tek taraflı olarak belirlenmektedir. Atama yapmadan önce kişiye göre kural değiştirilmesi söz konusu olabilmektedir. Her hangi üst kademe yöneticiliğe atama yapılmak istendiğinde eğer atanacak kişinin koşulları o görev için aranan şartlara

uyumuyorsa Cumhurbaşkanı o kişiye göre tek taraflı olarak değiştirebilir. Oysa eski sitemde üst kademe yöneticiliğe atanma kuralları kanunla düzenlendiği için bu yönde bir değişiklik için bir kişinin iradesi yetmez, TBMM'den kanun çıkarılması gerekirdi.

Üst kademe yöneticiler sayma yoluyla gösterilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ekindeki cetvellerde kimlerin üst kademe yönetici olduğu iki ayrı cetvel itibariyle belirlenmiştir ve bu cetveller için iki ayrı atanma koşulu düzenlenmiştir. I sayılı cetvelin ki en önemli görevler o cetvelde sayılmıştır en önemli özelliği bu cetvelde yer alan kadro ve görevlere atanmada kamu hizmeti bulunmak ya da devlet memuru olmak zorunlu değildir.

Yeni sistemde üst kademe yöneticilikler için lisans seviyesinde öğrenim görmüş olmak ve beş yıl hizmeti bulunmak yeterli sayılmıştır. Kurum başkanı, kurul üyeliği, genel müdürlük gibi yüksek yöneticilikler için daha önce en az 12 yıl olan hizmet koşulu böylece beş yıla indirilmiştir.

Üst kademe yöneticiliklerde sözleşmelilik olanağı getirilmiştir. Türk kamu personel rejiminde özel sektörden yönetici transferine olanak tanıyan düzenlemeler yapılmıştır daha önce ancak bu personel yöneticilik görevine geldiği anda kendiliğinden memur statüsüne de geçmektedir. Yeni sistemde "memur" yerine "sözleşmeli" üst kademe yönetici çalıştırılabilecektir. Oysa eski personel rejiminin kurallarına göre sözleşmeliler değil yönetici olmak memur yerine "vekalet" bile edemezlerdi. Katı statüter yapıya dayanan kapalı sistemin en önemli özeliği idi bu. Üst kademe yöneticiliklerde sözleşmeli statü sadece I sayılı Cetvelde sayılan görev ve unvanlar için tanınmıştır. İlk defa üst kademe yöneticilikleri için sözleşmeli personel çalıştırılmasına olanak tanınmakla birlikte bu statünün hangi görevler için kullanılabileceği açıklıkla belirlenmemiştir. Sözleşme ücretinden, hizmet koşullarına kadar çok geniş bir alan Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır.

Üst kademe yöneticiliğine atandıktan sonra görevden alınanların hakkında nasıl işlem yapılacağı belirlenmiştir. Düzenlemeye göre üst kademe yöneticiliğe memurluk kariyer dışından gelen varsa o tekrar özel sektöre dönmek zorunda bırakılmakta, memur kadrolarına geçiş hakkı tanınmamaktadır. Görevden alma açısından en önemli durum budur. Ayrıca görevden alınan konusunda nasıl bir işlem yapılacağı ile ilgili olarak Cumhurbaşkanına çok geniş yetkiler verilmiştir. Tazminat miktarını, emeklilik söz konusu ise ona ilişkin ilave tazminat verip vermeme gibi konuları Cumhurbaşkanı tek başına kararlaştırabilmektedir.

Kaynakça

Adal, Hasan Şükrü, *Kamu Personel İdaresi*, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul 1968.

Akyıldız, Ali, *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İletişim Yayınları, İstanbul 2012.

Albayrak, Süha Oğuz, *Kariyer Uzmanlık Sistemi*, TODAİE yayını, Ankara 2016.

Altunok, Hatice, "Atama Yetkisi ve Bürokrasi Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* Cilt: 8, Sayı: 14, Mart 2016, s. 166-180.

Aslan, Onur Ender, *Kamu Personel Rejimi Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE Yayını, Ankara 2005.

Aslan, Onur Ender, *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*, TODAİE Yayını, Ankara 2006.

Aslan, Onur Ender, Kavruk, Hikmet, Yıldız, Mete, Üstüner, Yılmaz, Özkal Sayan, İpek, Şener, Hasan Engin ve Urhan, Vahide Feyza, *Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi*, TODAİE Yayını, Ankara 2016.

Aykaç, Burhan, "Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi", *Amme İdaresi Dergisi*, C:24, S:4, Aralık 1990, s. 91-109.

Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul 2005.

Battaglio, R. Paul, *Public Human Resource Management*, 2015, Sage.

Dreyfus, Françoise, *Bürokrasinin İcadı*, İletişim Yayınları, İstanbul 2007.

Dye, Thomas R., Politics in America, Prentice Hall, New Jersey 1997.

Ergun, Turgay, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, C:16, S:2, Haziran 1983, s. 23-36.

Eryılmaz, Bilal, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul 2010.

Findley, Carter, *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)*, (Çev. Latif Boyacı-İzzet Akyol), İz Yayıncılık, İstanbul 1994.

Findley, Carter, *Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, Çev. Gül Çağalı Güven), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 2011.

Gözler, Kemal, *İdare Hukuku I. Cilt*, Ekin Yayınevi, Bursa 2003.

Gözler, Kemal, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri", 2019, (http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm#_ftnref4 E: 02.02.2020)

Güler, Birgül Ayman , "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme I", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 21, S:1, Mart 1988, s. 79-99.

Güler, Birgül Ayman, "Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 36, S:4, Aralık 2003, s.17-34.

Güler, Birgül Ayman, *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, İmge Yayınları, Ankara 2005.

Karslı, Mehmet Rauf, "Üst Kademe Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine bir İnceleme", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:28, S:1, 2020, s.187-208.

Meriç, Osman, "Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, C:7, S:3, Eylül 1974, s. 73-78.

Nigro, G. Lloyd ve Kellough, J. Edward, *The New Public Personnel Administration*, Wadsworth Cengage Learning, 2014, US.

Orhun, Hayri, *Türkiye'de Devlet Memurlarının Hukuki Rejimi*, İçişleri Bakanlığı Yayını, İstanbul 1946.

On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Kamuda İnsan Kaynakları Çalışma Grubu Raporu, *Kalkınma Bakanlığı Yayını*, Yayın no: KB: 3044 - ÖİK: 825, Ankara 2018. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/KamudaInsanKaynaklariCalismaGrubuRaporu.pdf

Öktem, M. Kemal, "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 25, S: 2, Haziran 1992, s. 85-105.

Öztürk, Namık Kemal, "Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu", *Türk İdare Dergisi*, C:74, S:435, Haziran 2002, s.129-143.

Sayan, İpek Özkal, "Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.71, No.3, Eylül 2016, s. 669-691.

Sürgit, Kenan, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi" *Amme idaresi Dergisi*, C:3, S:1, Mart 1970, s. 16-31.

Şen, Mustafa Lütfü, "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 28, S: 1, Mart 1995, s. 77-92.

Şener, Hasan Engin ve Doğan, İsmail Çağrı, "Sağlık Bakanlığı'nda Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçiş", *Prof. Dr. Tayfur Özşen Anısına 70. Yaş Armağanı*, (Ed: Aytül Güneşer Demirci vd.) Yayed Yayını, Ankara 2014, s. 563-582.

Şener, Hasan Engin, "Türkiye'deki Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi" *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, (Der: Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı) Adres Yayınları, Ankara 2013, s.566-603.

Tutum, Cahit, "Yeni Personel Rejimi Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C:3, S:3, Eylül 1970, s. 11-29.

Tutum, Cahit, "Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 6 S.3, Eylül 1973, s.3-26.

Tutum, Cahit, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:9, S:4, Aralık 1976, s.9-32.

Tutum, Cahit, "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 13, S.3, Eylül 1980, s.95-107.

Tutum, Cahit, "Kamu Personeli Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 23, S: 3, Eylül 1990, s. 31-45.

Weber, Max, *Sosyoloji Yazıları*, (Çev: Taha Parla), Deniz Yayınları, İstanbul 2008.