

**T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE ÜST
DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN STATÜSÜ
(DÜZENLEME, ATAMA VE DENETLEME) :
KAYIRMA VE LİYAKAT SİSTEMİ**

CAN AKBAY

DOKTORA TEZİ

**DANIŞMAN
PROF. DR. M. FATİH BİLAL ALODALI**

KONYA-2022

**T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE ÜST
DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN STATÜSÜ
(DÜZENLEME, ATAMA VE DENETLEME) :
KAYIRMA VE LİYAKAT SİSTEMİ**

CAN AKBAY

DOKTORA TEZİ

**DANIŞMAN
PROF. DR. M. FATİH BİLAL ALODALI**

KONYA-2022

	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	
---	--	---

Öğrencinin	Adı Soyadı	Can AKBAY		
	Numarası	17810401040		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans		
		Doktora	X	
	Tezin Adı	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Statüsü (Düzenleme, Atama ve Denetleme): Kayırma ve Liyakat Sistemi		

Bilimsel Etik Sayfası

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Can AKBAY

	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	
---	--	---

ÖZET

	Adı Soyadı	Can AKBAY		
	Numarası	17810401040		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans		
		Doktora	X	
	Tez Danışmanı	Prof. Dr. M. Fatih Bilal ALODALI		
	Tezin Adı	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Statüsü (Düzenleme, Atama ve Denetleme): Kayırma ve Liyakat Sistemi		

Hangi hükümet sistemi ile yönetilirse yönetilsin devlet yapılanmasının olduğu her toplulukta üst düzey kamu yöneticilerinin seçilme, eğitime, atanma ve denetlenmeleri çok önemli olmuştur. Çünkü siyasetçilerin çıkardıkları kanunların, belirledikleri genel politika ve programların uygulanmaları bu yöneticiler eliyle yapılmaktadır. Ayrıca üst düzey kamu yöneticileri kanun tasarılarının gereklilik ve ön hazırlıklarında da önemli görevler üstlenip uygulama aşamasında önemli kararlar almakta ve gerektiğinde bir takım kurallar koyabilmektedirler.

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğundan bu zamana üst düzey kamu yöneticilerinin statüleri ve siyasetle olan ilişkileri, tabi olacakları kanun ve mevzuatlar sürekli gündem konusu olmuştur ancak parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı dönemde açık ve net bir mevzuat ve uygulama ortaya konulamamıştır. Bir takım girişimler olsa da başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Bu çalışmada yaklaşık yüz yıldır uygulanmakta olan parlamenter hükümet sisteminin terkedilerek kendine has farklılıkları ile bir tür başkanlık sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yaşanan köklü yapısal değişikliklerin üst düzey kamu yöneticilerinin statülerine (düzenleme, atanma ve denetleme) yansımaları ele alınmaktadır. Bu çalışmada eski ve yeni sistemdeki üst düzey kamu yöneticilerinin statülerini karşılaştırırken geçmişten günümüze farklı hükümet sistemlerinde prototip olarak kabul edilen Birleşik Krallık Parlamenter Sistemi, ABD Başkanlık Sistemi ve Fransa Yarı-Başkanlık Sistemindeki statüleri de göz önünde bulundurulmaktadır.

Bu karşılaştırma liyakat ve kayırmacılık sistemleri çerçevesinde ele alınarak üst düzey kamu yöneticileri için getirilen yeni mevzuat ve uygulamaların içinde barındırdığı liyakat ve kayırmacılık unsurları ve eksiklikleri tespit edilmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Üst Düzey Kamu Yöneticileri, Liyakat, Kayırmacılık.

	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	
---	--	---

ABSTRACT

Author's	Name and Surname	Can AKBAY		
	Student Number	17810401040		
	Department	Political Science and Public Administration		
	Study Programme	Master's Degree (M.A.)		
		Doctoral Degree (Ph.D.)	X	
	Supervisor	Prof. Dr. M. Fatih Bilal ALODALI		
Title of the Thesis/Dissertation	Status Of Executive Public Administrators In Presidential Government System (Regulation, Appointment and Supervision): Spoil and Merit System			

Regardless of the government system, it has been very important that senior public administrators are selected, trained, appointed and supervised in every community where there is a state structure. Because the implementation of the laws enacted by the politicians and the general policies and programs they have determined are carried out by these administrators. In addition, senior public administrators undertake important tasks in the necessity and preliminary preparation of draft laws, take important decisions during the implementation phase and can set some rules when necessary.

Since the establishment of the Republic of Turkey, the status of senior public administrators and their relations with politics, the laws and regulations to which they will be subject have always been the subject of the agenda, but during the implementation of the parliamentary government system, a clear legislation and practice could not be put forward. Although some attempts were made, they were unsuccessful..

In this study, the reflection of the radical structural changes experienced with the Presidential Government System, which is a kind of presidential system with its unique differences, by abandoning the parliamentary government system that has been in practice for nearly a century, on the status (regulation, appointment and supervision) of senior public administrators are discussed. In this study, while comparing the status of senior public administrators in the old and new systems, their status in the UK Parliamentary System, the USA Presidential System and the French Semi-Presidential System, which are considered as prototypes in different government systems from past to present, are also considered.

By considering this comparison within the framework of Spoils and Merit System, it is tried to determine the spoils and merit elements and deficiencies in the new legislation and practices introduced for senior public administrators.

Keywords: Presidential Government System, Senior Public Administrators, Merit, Nepotism.

İÇİNDEKİLER

Bilimsel Etik Sayfası	i
Özet.....	ii
Abstract.....	iii
İçindekiler	iv
Kısaltmalar.....	viii
Teşekkür	ix
Giriş.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM TEMEL KAVRAMLAR VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1.1. Devlet.....	13
1.2. Siyaset	14
1.3. Bürokrasi.....	15
1.4. Yönetim	16
1.5. Kamu Yönetimi.....	17
1.6. Kamu Yöneticisi	19
1.7. Üst Düzey Kamu Yöneticisi	20
1.8. Hükümet Sistemi Kavramı.....	24
1.9. Hükümet Sistemi Türleri	25
1.9.1. Kuvvetler Birliğine Dayalı Hükümet Sistemleri	26
1.9.2. Kuvvetler Ayrılığına Dayalı Hükümet Sistemleri	28
1.10. Demokratik Hükümet Sistemleri	30
1.10.1. Parlamenter Sistem	31
1.10.2. Başkanlık Sistemi	35
1.10.3. Yarı-Başkanlık Sistemi	41

İKİNCİ BÖLÜM KAYIRMACILIK VE LİYAKAT SİSTEMLERİ

2.1. Kayırmacılık Sistemi (Spoils Sistem) ve Türleri	49
2.1.1. Adam Kayırmacılık.....	51
2.1.1.1. Nepotizm (Akraba Kayırmacılığı)	52
2.1.1.2. Kronizm (Eş-Dost Kayırmacılığı)	53
2.1.2. Siyasi Kayırmacılık.....	55
2.1.2.1. Patronaj	56
2.1.2.2. Klientalizm.....	57
2.1.2.3. Hizmet Kayırmacılığı	59
2.2. Liyakat Sistemi (Merit Sistem) ve İlkeleri	62
2.2.1. Eşitlik	69
2.2.2. Kariyer	71
2.2.3. Hukukilik	73

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİSİ STATÜLERİ VE DÜNYADAKİ ÖRNEK UYGULAMALAR

3.1. Üst Düzey Kamu Yöneticilerin Yetiştirilmesi.....	75
3.1.1. Türkiye Cumhuriyeti Öncesi Türk Devletlerinde Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi	76
3.1.1.1. Enderun Mektebi.....	78
3.1.1.2. Bab-ı Ali Mektebi, Bab-ı Defterdarı Mektebi ve Tercüme Odası	84
3.1.2. Cumhuriyet Döneminde Üst Düzey Kamu Yöneticilerin Yetiştirilmesi	85
3.1.2.1. Mülkiye Mektebi.....	85
3.1.2.2. TODAİE.....	89
3.1.2.3. Devlet Personel Başkanlığı	92
3.1.2.4. Sınai Eğitim ve Geliştirme Merkezi (SEGEM)	97
3.1.2.5. Milli Güvenlik Akademisi	98
3.1.2.6. Milli Prodüktivite Merkezi	100
3.1.2.7. Üniversiteler.....	100
3.1.3. Dünyada Dikkat Çeken Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirildiği Kurumlar.....	101
3.2. Farklı Siyasal Sistemlerde Kamu Yönetimi ve Üst Düzey Kamu Yöneticisi Atamaları	111
3.2.1. Parlamenter Sistemine Göre	115
3.2.1.1. Birleşik Krallık	116
3.2.1.1.1. Kamu Yönetimine Yön Veren Raporlar ve Reformlar	117
3.2.1.1.2. Günümüz Birleşik Krallık Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Yapısı	123
3.2.1.1.3. Kamu Hizmeti Kurulu	129
3.2.1.1.4. Kamu Hizmeti Komisyonu	130
3.2.1.1.5. Birleşik Krallıkta Uygulanan Üst Düzey Yönetici Programları	132
3.2.1.1.5.1. Hızlı Akım Programı (The Fast Stream).....	132
3.2.1.1.5.2. İlk 200 (Top 200).....	133
3.2.1.1.5.3. Geleceğin Liderleri Programı - (Future Leaders Scheme).....	134
3.2.1.1.5.4. Üst Düzey Liderler Programı (Müdür Yardımcıları) - Senior Leaders Scheme (Deputy Directors)	134
3.2.1.1.5.5. Yüksek Potansiyel Geliştirme Programı (Müdürler) - High Potential Development Scheme (Directors).....	135
3.2.1.1.6. Üst Düzey Yöneticilerinin Statüsü ve Atanmaları (Senior Civil Servants).....	135
3.2.2. Başkanlık Sistemine Göre.....	140
3.2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	141
3.2.2.1.1. Kamu Yönetimine Yön Veren Dönemler ve Reformlar	141
3.2.2.1.2. Günümüz ABD Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Yapısı.....	152
3.2.2.1.3. ABD Federal Personel Yönetimi Sisteminin İşletilmesinde Temel Roller Üstlenen Kurumlar.....	161
3.2.2.1.3.1. Personel Yönetimi Ofisi (Office of Personnel Management-OPM)	161
3.2.2.1.3.2. Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu (Merit Systems Protection Board - MSPB).....	162

3.2.2.1.3.3. Federal Çalışma İlişkileri Kurumu (Federal Labor Relations Authority - FLRA)	164
3.2.2.1.3.4. Yönetim ve Bütçe Ofisi (Office of Management and Budget - OMB)	165
3.2.2.1.3.5. Devlet Etik Ofisi (Office of Government Ethics - OGE)	166
3.2.2.1.3.6. Özel Danışmanlık Ofisi (Office of Special Counsel - OSC)	166
3.2.2.1.3.7. Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu (Equal Employment Opportunity Commission - EEOC)	167
3.2.2.1.3.8. Devlet Hesap Verebilirlik Ofisi (Government Accountability Office - GAO)	168
3.2.2.1.4. Üst Düzey Yöneticilerinin Statüsü ve Atanmaları.....	169
3.2.2.1.4.1. Üst Düzey Yönetici Hizmeti (Senior Executive Service - SES)175	
3.2.2.1.4.1.1. SES Yöneticilerinin Temel Nitelikleri.....	179
3.2.2.1.4.1.2. SES Yapısı: Atama Türleri	182
3.2.3. Yarı Başkanlık Sistemine Göre.....	185
3.2.3.1. Fransa.....	185
3.2.3.1.1. Kamu Yönetimine Yön Veren Dönemler ve Anayasa Reformları .	186
3.2.3.1.1.1. Birinci Dönem (1791-1848) (I. Cumhuriyet, Direktuar Dönemi (Directorie), Napoleon Dönemi, Bourbon Restorasyonu)	187
3.2.3.1.1.2. İkinci Dönem (1848-1870) (II. Cumhuriyet, II. İmparatorluk) 190	
3.2.3.1.1.3. Üçüncü Dönem (1870-1946) (III. Cumhuriyet, Vichy Hükümeti, Geçici Hükümet)	192
3.2.3.1.1.4. Dördüncü Dönem (1946-1958) (IV. Cumhuriyet).....	193
3.2.3.1.1.5. Beşinci Dönem (1958-)(V. Cumhuriyet, Yarı Başkanlık Sistemi)	196
3.2.3.1.2. Günümüz Fransa Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Yapısı	202
3.2.3.1.3. Üst Düzey Yöneticilerinin Statüsü ve Atanmaları.....	214
3.2.3.1.3.1. Grand Corps.....	218
3.2.3.1.3.2. Elysee.....	219
3.2.3.1.3.3. Matignon.....	219
3.3. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Denetimi.....	220
3.3.1. İdari Denetim	224
3.3.1.1. Hiyerarşik Denetim.....	225
3.3.1.2. Kurullar Denetimi	228
3.3.1.3. Vesayet Denetimi.....	230
3.3.2. Siyasi Denetim	231
3.3.2.1. Sayıştay	232
3.3.2.2. Ombudsman (Kamu Denetçisi)	234
3.3.2.3. Atama Yoluyla Denetim	237
3.3.2.4. Performans Denetimi	243
3.3.3. Yargı Denetimi	244
3.3.4. Kamuoyu Denetimi.....	248
3.3.5. Uluslararası Denetim	250

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN STATÜLERİ

4.1. Türkiye Cumhuriyeti'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Kadar Olan Dönemindeki Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Statüleri	252
4.1.1. Kanuni Dayanaklar	253
4.1.2. Atanma Usulleri	263
4.1.3. Denetlenmeleri	276
4.1.3.1. Siyasi Denetim	277
4.1.3.2. İdari Denetim	284
4.1.3.2.1. Hiyerarşik Denetim	285
4.1.3.2.2. Vesayet Denetimi	287
4.1.3.2.3. Kurullar/İç Denetim Birimleri Denetimi	288
4.1.3.3. Yargı Denetimi	292
4.1.3.4. Yüksek Denetim	296
4.1.3.5. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Denetimi	301
4.1.3.6. Kamu Denetçisi Denetimi (Ombudsman)	305
4.1.3.7. Kamuoyu Denetimi	309
4.1.3.8. Uluslararası Denetim	314
4.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Dönemdeki Üst Düzey Kamu Yöneticilerin Statüleri	317
4.2.1. Kanuni Dayanaklar	321
4.2.2. Atanma Usulleri	327
4.2.3. Denetlenmeleri	340
Genel Değerlendirme ve Sonuç	352
Kaynakça	370
Özgeçmiş	HATA! YER İŞARETİ TANIMLANMAMIŞ.

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DMS	: Devlet Memurları Sınavı
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
DPD	: Devlet Personel Dairesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EEOC	: Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu
ENA	: Ulusal Yönetim Okulu
FLRA	: Federal Çalışma İlişkileri Kurumu
FMI	: Finansal Yönetim Girişimi
FSEE	: Federal Kamu Hizmeti Giriş Sınavı
GAO	: Devlet Hesapverebilirlik Ofisi/Genel Muhasebe Ofisi
GS	: Genel Sınıflandırma Listesi
IIAP	: Uluslararası Kamu Yönetimi Enstitüsü
İKO	: İnsan Kaynakları Ofisi
JESP	: Üst Düzey Görevler İçin İş Değerlendirmesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KPSS	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
MD.	: Madde
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MINIS	: Bakanlar İçin Yönetim Bilgi Sistemi
MPM	: Milli Prodüktivite Merkezi
MSPB	: Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu
MSÜ	: Milli Savunma Üniversitesi
NA	: Kariyer Dışı Üst Düzey Yönetici Atamaları
OGE	: Devlet Etik Ofisi
OMB	: Yönetim ve Bütçe Ofisi
OPM	: Personel Yönetim Ofisi
OPSS	: Kamu Hizmeti ve Bilim Ofisi
OSC	: Özel Danışmanlık Ofisi
PA	: Senato Onayı Gerektirmeyen Atamalar
PAS	: Senato Onaylı Atamalar
PPGM	: Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü
RAS	: İşe Alma ve Değerlendirme Hizmetleri Ajansı
RIPA	: Kraliyet Kamu Yönetimi Enstitüsü
SCS	: Üst Düzey Kamu Görevliliği Sistemi
SES	: Üst Düzey Yönetici Hizmeti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TEŞEKKÜR

Yönetici olmak sadece bir kurumun başında olup belirli sayıda bir insan topluluğunu yönetmek ve yönlendirmekten ibaret değildir. Öncelikle kendini yönetmek gerekmektedir. Hem kendinizi hem de maiyetinizdeki kişileri doğru yönetebilme ve yönlendirebilme isteği, güncel ve akademik bir bilgi akışının içinde kalmanızı zorunlu kılıyor. Bulunduğunuz çalışma ortamının temposu sizlere genelde bu fırsatı vermemektedir. Bakış açınızın değişmesi akademi ile bir şekilde ilintili olmayı gerektiriyor. Bu hem insanı zinde tutuyor hem de yeni bir bakış açısı kazandırıyor.

Doktora eğitimi hep başlamak istediğim ama bir türlü o fırsatı yakalayamadığım ya da yorucu süreci gözümde çok büyüterek cesaret edemediğim bir hedefti. Doktora yapma isteğimi dile getirdiğim çok değerli hocalarım “Akademide asıl baraj doktora ve istiyorsan hiçbir zaman geç değildir. Başlarsan göreceksin ki sana çok farklı bir ufuk açacak ve vizyon kazandıracak ve yapmalısın da. Ve sende o heyecanı görüyoruz, yaparsın” dediler. Çok kıymetli hocalarımın bu telkinleri benim doktora başlamamda çok önemli motivasyon kaynağı oldu. Bu motivasyonla bazen tek bir ders için havaş, uçak, servis, tren, dolmuş olmak üzere beş vasıta kullanarak Karadeniz’in hırçın dalgalarından Konya’nın bozkırlarına yolculuk yaptım. Hafta sonlarını ve akşamlarımı kütüphanelerde ve bilgisayar başında geçirdim. Eğer onlar sayesinde doktora başlamamış olsaydım hep içinde bir ukde olarak kalacaktı.

Başta kendisinden hem yönetime hem akademiye dair birçok şey öğrendiğim, tez yazımının her aşamasında desteklerini esirgemeyen kıymetli danışmanım Prof. Dr. M. Fatih Bilal ALODALI hocama, doktora öncesi doktora yapmam için sürekli teşvikte bulunan, cesaretlendiren ve doktora döneminde de sürekli olarak beni yönlendiren, destek veren ve motive eden tez izleme komitesi üyesi Prof. Dr. İsmail SEVİNÇ hocama, öğretici ve naif yaklaşımıyla olaylara farklı açılardan bakmamı sağlayan tez izleme komitesi üyesi Doç. Dr. Mustafa KOCAOĞLU hocama canı gönülden teşekkür ediyorum.

Ayrıca derslerinde kendilerinden çok şey öğrendiğim Prof. Dr. Önder KUTLU ve Doç. Dr. Erhan ÖRSELLİ hocalarıma; ilk akademik makale yazacağım zaman

arayıp en iyi akademik makale nasıl yazılır diye sorduğum ve sonrasında her fırsatta kendilerine başvurduğum ve hiçbir zaman destek olmaktan geri durmayan Prof. Dr. İsmail AKBAL, Prof. Dr. Ali ŞAHİN, Prof. Dr. Prof. Dr. Elif KARAKURT TOSUN, Fatih ÖZKAFA hocalarıma; tez konumu belirleme aşamasında ve tez yazım aşamasında özellikle yabancı literatür konusunda bana çok önemli fikirler veren, kayda değer yönlendirmeler yapan Prof. Dr. Murat ÖNDER hocama ve özellikle tez konumu belirlememde önemli etkisi olan çok güzel ve değerli fikirler veren ve akademik olarak ne gerekiyorsa her zaman destek vereceğini söyleyen ancak daha sonra ebedi âlem irtihal eden merhum Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ hocama teşekkürü bir borç bilirim. Bilal hocamızı rahmet ve minnetle anıyorum. Ayrıca yeterlik ve savunma jürilerimde görev alan Doç. Dr. Handan ERTAŞ, Doç. Dr. Sefa USTA ve Doç. Dr. Hakan CANDAN hocalarıma ve Prof. Dr. Musa EKEN hocama ayrıca farklı yaklaşımları ile doktora eğitim dönemimizi zenginleştiren yerli ve yabancı tüm sınıf arkadaşlarıma desteklerinden ve katkılarından dolayı çok teşekkür ediyorum.

Uzun, yorucu bir o kadarda keyifli ve öğretici olan doktora sürecinde beni hiç yalnız bırakmayan, bana her açıdan destek olan, bu dönemde ailedeki tüm yükleri üstlenen ve tezdeki yazım ve anlam hatalarının düzeltilmesinde bana fikir veren sevgili eşim öğretmen Özgenur AKBAY'a, bu süreçte küçük yaşlarına rağmen kendi hayatlarından fedakârlık yapan, isteklerini senin doktoran var deyip erteleyen küçük prensesimiz, ilk göz ağrımız Berra Hanıma ve küçük prensimiz, babasının aslan parçası Ufuk Beye minnettarlığımı iletmek istiyorum.

İyi ki varsınız....hepinize sonsuz teşekkürler...

Can AKBAY

GİRİŞ

İnsanlık tarihinin en eski yapılanmaları arasında yer alan devlet, siyasi ve sosyal örgütlenmenin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Belirli kurallara bağlı, insan topluluğunun oluşturduğu devlet yapısı, aynı zamanda egemen güce sahip, hukuki ve tüzel kişiliği olan bir varlıktır (V. Eren ve Özel, 2008: 38).

Devletle ilgili yapılan çalışmaların hemen hemen tamamında halk, ülke/toprak, siyasal iktidar ve egemenlik gibi temel dört unsur yer almaktadır. Bu yüzden devlet, genel anlamda, belirli bir insan grubunun bir toprak parçası üzerinde egemenlik kurarak bir varlık oluşturması olarak tanımlanabilir (Gözler, 2007: 4). Devlet, sınırları çizilmiş belirli bir toprak parçası üzerinde, hukuka dayalı meşru yaptırım gücü olan kurumsallaşmış siyasal bir iktidar biçimidir.

Başka bir ifadeyle, devlet, belli bir insan grubunun beraber huzurlu ve güvenli bir şekilde hayatlarını sürdürmeleri için elindeki hukuka dayalı tek taraflı yaptırım güç ve kudretini kullanabilen aynı zamanda ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan sosyal bir örgüttür. Yani devlet, toplu olarak beraber yaşamayı tercih eden insanların meydana getirdiği en gelişmiş ve en büyük idari otorite ve siyasal iktidardır (Nohutçu, 2019: 573).

Devlet yapılanması çok eski tarihlere kadar uzanmaktadır. Kamu Yönetimi ise bu devlet yapılanması içerisinde yer alan tüm kurum ve kuruluşları ve bunların işleyişlerini düzenleyen kurallar olarak tanımlanabilir. Geniş anlamda kamu yönetimi, düzenli toplumlarda devletin yürütmeye ilişkin örgütsel görünümünü ve işleyişini ifade ederken, dar anlamda yasama, yargı ve istisnalar dışındaki tüm kamusal kuruluşları ve faaliyetleri kapsamaktadır (Gözübüyük, 2016: 4)

Kamu hizmetleri söz konusu olduğu zaman akla ilk gelen kavramlardan biri bürokrasidir. Bürokrasi kavramının ilk olarak 1745 yılında Fransa’da, Fransız fizyokrat Vincent de Gournay (1712-1759) tarafından kullanıldığı düşünülmektedir. Ardından bu kavram bilimsel çevrelerin dikkatini çekmiş ve üzerine bir takım çalışmalar başlamıştır. Ancak asıl ilgi Alman sosyal bilimci Max Weber’in (1864-1920) bu konu üzerine yazılar yazmasıyla artmıştır (Eryılmaz, 2017: 19). Ancak bürokrasinin varlığı ne Vincent de Gournay ne de Max Weber ile ilgilidir. Bürokrasi

bir anlamda devletin varlığı ile ilişkilidir. Başka bir ifadeyle, kamu görevlisi (ya da hükümdarın hizmetkârları) devletin ilkel hallerinden beri vardır ve hükümdarın ihsanı ya da toplumun hakkı olarak görülen hizmetleri sunmaktadır.

Kamu hizmetlerini yürütecek kadroların seçilme yöntemleri farklı olabilmekle beraber sürekli tartışma konusu olmuş ve çeşitli evrelerden geçerek değişik şekillerde uygulanmış ve geliştirilmiştir. Endüstri devriminden bu zamana kariyerin yeteneğe açık olması kamu yönetiminin sosyal reformlar bakımından en önemli amaçlarından biri olmuştur. Ancak bugün bile hala tarihe karışmayan rüşvet ve kayırmacılık gibi uygulamalar yaygın olarak kamu hizmetine girerken kullanılmıştır. Zamanla yaşanan acı tecrübeler ve sıkıntılar kamu görevine girmekte kullanılan bu yöntemlerin yanlış olduğu düşüncesinin gelişmesine neden olmuştur. Bu gelişmelerin sonucu olarak 18. ve 19. yüzyıllarda Avrupa ve bilhassa ABD’de çok yaygın ve açık olarak uygulanan kayırmacılık sistemi yerini kişisel yetenekleri test eden liyakat sistemine bırakmıştır (Yüceltürk, 2000: 139).

Liyakat sistemi, kamu hizmetlerine girerken, yükselirken, tayin olurken ve görevden alınırken yeterlik ve başarının adil ve tarafsız bir şekilde değerlendirildiği ve objektif hukuk kurallarının uygulandığı rejim olarak tanımlanmaktadır (Eryılmaz, 2017: 199). Özellikle liyakat sistemi üst düzey kamu yöneticilerinin seçimi için daha büyük öneme sahip bir sistemdir.

İnsanoğlu devlet kavramı ile tanıştığı günden bugüne kamu görevlileri arasında üst düzey yöneticilerin seçilmeleri, eğitilmeleri, atanma usulleri, denetlenmeleri, siyasetle ilişkileri, tabi oldukları kanun ve mevzuatlar hep çok önemli olmuş ve birçok çalışmaya konu edilmiştir. Öneminin asıl nedeni üst düzey kamu yöneticilerinin kural koyabilmeleri ve önemli kararlara imza atabilmeleri olarak görülmektedir. Özel ya da kamu kuruluşlarında en üst seviyeden sisteme dâhil olanlar ve ayrılanlar sistemi ve altlarındaki yöneticileri önemli düzeyde etkilemektedir. Çünkü örgütlerde üst düzeyde bulunan yöneticilerin değişmesi tüm örgütteki akışı hareketlendirebilmekte ve derinden etkileyebilmektedir. Üst düzey bir yöneticinin görevden ayrılması ya da yeni bir kişinin atanması örgütün kendi içindeki ve dışarı ile olan normal iletişim akışını ve yoğunluğunu hızlı bir şekilde arttırmaktadır. Türk kamu yönetimi ise genellikle

bakan düzeyinde yaşanan değişmelerden çok etkilenmekte ve hareketlenmeler hızlanmaktadır (Açıkalin, 2001: 449).

Devlet başkanının elinde bulunan üst düzey kamu yöneticilerini atayabilme ve görevden alabilme yetkisi bürokrasi üzerinde etkinlik ve kontrol anlamında çok önemli ve etkili bir güçtür (K. N. Öztürk, 2018: 222). Üst düzey kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınmasında, insan kaynakları sınıflandırmaları ve kamu hizmeti sistemleri bakımından kimi ölkelerde benzer uygulamalara rastlanılsa da genellikle farklılıklar göstermektedir. Üst düzey kamu yöneticilerinin atanması genel olarak, siyasi atama, liyakate göre atama ve karma atama olmak üzere üç şekilde yapılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte üst düzey kamu yöneticilerinin kanuni dayanaklarında, atanma usullerinde, denetlenmelerinde ve statülerinde radikal yenilikler yapılmıştır. Önemli düzeyde geleneksel devlet memurluğu statüsü ile ayrışan yeni bir üst düzey kamu yönetici statüsü oluşmuştur (Karşlı, 2020: 188). Daha esnek bir memuriyet sistemi benimsenmeye başlanmıştır. Bu köklü değişim üst düzey yöneticilerin statüsü konusunun yeniden irdelenmesini zaruri hale getirmiştir.

Hem kamu yönetiminin hem de siyaset biliminin en çok üzerinde çalıştığı konulardan biri siyaset ve yönetim arasındaki ilişkilerdir. Başka bir ifadeyle iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkilerdir. Bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişki kuramsal zenginliğinin yanı sıra uygulamaları bakımından da çok boyutlu ve zengin bir kapsama sahiptir. Yani bir tarafta bürokrasi ve siyasetin beraberliği ve ayrılıkları kurumsal birçok tartışmaya konu olurken, diğer taraftan uygulama aşamasında birbirlerine müdahale düzey ve yöntemleri karşılaştırılmaktadır (Altunok, 2016: 166).

Bu çalışma da ise siyasetin düzenleme yapma, denetleme ve atama yetkilerini kullanarak bürokrasiyi şekillendirmesi ve güçlü bürokrasinin kendi hareket alanını sürekli genişleterek siyaset alanını daraltma gayreti üzerine literatür taraması tabanlı genel bir karşılaştırma ve değerlendirme hedeflenmektedir. Çalışma kapsamında Türk siyasi ve yönetim tarihinden bazı örnekler ele alınmakla birlikte ağırlıklı olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş tarihi başlangıç noktası olarak alınmaktadır.

Araştırmanın konusu siyasal sistemlerdeki üst düzey yöneticilerin atanması, görevden alınması, denetlenmesi ve bu yöntemlerle bürokrasinin kontrol altında tutulmasında kullanılan yaygın uygulamaların liyakat ve kayırmacılık perspektifi açısından karşılaştırılmasıdır.

Araştırma, tarih boyunca süre gelen üst düzey kamu yönetici atamaları yapılırken nelerin amaçlandığı, farklı siyasi sistemlerde uygulamaların nasıl yapıldığı ve Türkiye Cumhuriyeti kurulduğundan beri uygulanan parlamenter sistem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile gelen değişikliklerin karşılaştırılmasını esas almaktadır. Özellikle cumhurbaşkanının yeni sistemle birlikte elde ettiği atama ve görevden alma yetkilerinin geleneksel köklerine bağlı Türk kamu yönetimine etkileri, bürokrasinin denetimi ve sağladığı kolaylıklar üzerinde durulmaktadır.

Bu çalışma ile siyasetin üst düzey yöneticiler üzerindeki etkisi ve denetim altında tutmak için düzenleme yapma, atama ve denetleme yetkilerinin ana olarak başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sisteme göre nasıl değiştiği karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır. Genel olarak liyakat ve kayırmacılık sistemleri çerçevesinde nasıl şekillendiği ele alınarak avantajları ve dezavantajları ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin tarihsel kökleri ve yönetim kültürü itibari ile kendine özgü bir devlet geleneğine sahip olup olmadığı ve bu yapının modern anlamda bir yönetim bilimi eğilimi temelinde oluşup oluşmadığının tespit edilmesi amaçlanmaktadır.

Çalışmada, siyaset ve üst düzey kamu yöneticileri arasında sürekli ve güçlü bir ilişki olduğu ve siyasetçilerin, üst düzey kamu yöneticilerini, ellerinde bulundurdıkları atama ve görevden alabilme gücü ile kontrol altında tuttukları varsayılmaktadır.

Çalışmada genel olarak, tarihi süreç içinde üst düzey kamu yönetici atamalarının hangi kriterlere göre yapıldığı; üst düzey yönetici atamaları yapılırken siyasetçilerin her zaman müdahil olup olmadığı; ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre üst düzey kamu yöneticisi atamaları arasındaki farkların neler olduğu; başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemlerde uygulanan üst düzey kamu yöneticisi atama usullerindeki farkların neler olduğu; ABD, Fransa, İngiltere gibi ülkelerdeki üst düzey

kamu yöneticisi atamalarının nasıl yapıldığı; üst düzey kamu yöneticisi atamalarında liyakatin ne kadar dikkate alındığı; siyaset ve bürokrasi güçlerinin birbirlerine müdahale düzeylerinin nasıl olduğu; üst düzey yöneticilerin iktidarla gelip gitmelerinin Türk yönetim geleneğine uygun olup olmadığı; Türk yönetim yapısı içinde meslekten gelmeyen üst düzey yönetici atama eğilimi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türk yönetim tarihine yeni bir üst düzey yönetici anlayışı getirip getirmeyeceği sorularına cevap aranmaktadır.

Araştırmada;

Üst düzey yöneticilerin statüsü değişmekle birlikte atamalarda bürokrasinin egemenliği azalsa da varlığını korumaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi üst düzey yöneticilerin statüsünde değişiklik yapmıştır/yapmamıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi üst düzey kamu yöneticilerinin göreve getirilme ve görevden alınma usullerinde değişiklik yapmıştır/yapmamıştır.

başlıkları temel hipotezler olarak belirlenmiştir

Bu çalışmanın amacı üst düzey yöneticiler ile siyasetçiler arasındaki ilişkinin varlığını, yönünü, kullanılan usulleri ve karşılıklı etkileşimlerini tespit etmeye çalışmaktır. Bu ilişkinin farklı ülkelerde, sistemlerde ve dönemlerde üst düzey kamu yöneticisi atamalarında siyasetin müdahalelerinin her zaman olup olmadığı ve atama usullerinin uygulanan siyasi sisteme göre değişip değişmediğinin ortaya konulması ve Türkiye Cumhuriyeti'nin son dönemde tercih ettiği "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi"nde nasıl uygulamaların yapıldığının tespiti amaçlanmaktadır. Bu tespitler yapılırken liyakat ve kayırmacılık dikkate alınarak karşılaştırmalı olarak değerlendirmeler yapmaktır. Ayrıca üst düzey yöneticilerin atanmasında etkili olan eğitim, tecrübe, kariyer, pozisyon, iş ilişkileri, otorite, güç, güven, sadakat, iletişim, inanç, performans ve yenilikçilik gibi faktörlerin ağırlığını tespit etmektir.

Bu çalışmanın diğer bir amacı da üst düzey kamu yöneticilerinin atanması üzerine farklı ülkelerdeki örnek uygulamaların Türkiye'de uygulanan sisteme yansımalarını karşılaştırmalı bir şekilde ele alarak artı ve eksi yönlerini tespit etmektir.

Ek olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin üst düzey kamu yöneticilerine yönelik tarihsel perspektifi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kararnameleleri çerçevesinde incelemektir.

Kamu görevliliği, iktidar ve siyasi partilerle oluşturulan ya da onlara doğrudan bağlı olan bir hizmet olmadığı için iktidarın değişmesiyle kamu görevlisi kadrolarının değişmesi gerekmiyor ancak uygulamada genellikle iktidar değişikliklerinin hemen ardından bürokraside atama, görev ve pozisyon değişikliklerinin yoğun olarak yaşandığı görülmektedir. Bunun iki ana sebebi vardır. Birincisi siyasi partilerin politika uygulamalarını kolaylaştırmak istemeleri, ikincisi ise destekçilerini memnun etme gayretidir (Kayar, 2018: 92-93). Siyasetçiler bir taraftan bürokrasisinin iyi işletilmesini talep ederken, diğer taraftan hiyerarşik sisteme müdahale ederek bürokrasinin normal akışını bozmaktadırlar. Kamu bürokrasine müdahale edilmeyip Weberyen düşünce liyakat esaslarına göre hiyerarşik yükselmenin olması halinde akışın büyük oranda iyileşeceği düşünülmektedir (N. Aydın, 2012: 51).

Şu ana kadar üst düzey yöneticilerin statüsünün (kanuni dayanaklar, atanma ve denetlenme) genel olarak değerlendirilmesine yönelik bir çalışmaya rastlanılmadığı ancak atanmalarına, denetlenmelerine yönelik sınırlı sayıda çalışmanın olduğu, çalışmaların ağırlıklı olarak makale düzeyinde yapıldığı görülmektedir. Ayrıca farklı siyasi sistemlerde uygulanan üst düzey yöneticilerin atanması yoluyla denetlenmesi ve bu atamaların liyakat ya da kayırmacılık sistemine göre yapılıp yapılmadığı konusu ile birebir örtüşen bir araştırmaya da rastlanılmamıştır. Hangi siyasi sistem olursa olsun üst düzey yöneticilerin atanmasının sürekliliği ve verimliliği için liyakatin öneminin ortaya konulması açısından büyük öneme sahiptir. Yapılan kayırmacılık uygulamalarının tarihi süreçte sebep olduğu yıkıcı sonuçlarının ortaya konulması çalışmanın önemini daha da arttırmaktadır. Türkiye'de yeni uygulanmakta olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ilgili olarak sistemin yeni uygulanıyor olması nedeniyle yapılan çalışmalar genellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin geneli üzerine yapıldığı ya da sadece bir konusunu ele alarak incelediği görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde üst düzey kamu yöneticilerinin statüsünün liyakat ve kayırmacılık sistemleri çerçevesinde bir bütün olarak el alınıp incelendiği bir

çalışmaya rastlanılmamaktadır. Bu durum çalışmayı daha farklı ve özellikli bir konuma taşımaktadır.

Çalışma, basılı ya da elektronik kitap, dergi, rapor, konferans, sempozyum, süreli yayınlar, online kütüphaneler, online kaynaklar, yazılı, sözlü ve görsel basın taranarak elde edilen bilgi ve veriler ışığında nitel ve taramaya dayalı betimsel araştırma yöntemleri kullanılarak yapılmıştır. Araştırmada nitel araştırmanın yönünü belirlemek için hipotezinin yanı sıra farklı alternatif hipotezle araştırmaya derinlik ve çok yönlülük katılması hedeflenmiştir. Toplumdaki politize oranının yüksek olması ve üst düzey kamu yöneticisi pozisyonlarında görev alanların kendilerinin liyakat esasları dışında atanma ihtimallerini kabul etmeyecekleri sonuç olarak rasyonel cevap vermelerinin zor olacağı göz önünde bulundurularak saha araştırması olarak anket, mülakat ya da soru formu yöntemlerinin kullanılmasından vazgeçilmiştir.

Sadece kavramsal yapılar arasındaki ilişkiler değil, aynı zamanda farklı ülkelerin farklı uygulamaları karşılaştırılarak ve her sistemin kendi yapıları arasındaki ilişkiler ve değişkenler arasındaki ilişki araştırılarak konu somutlaştırılmaya çalışılmaktadır.

Üst düzey yönetici kavramı çalışmada devlet kurum ve kuruluşlarının en üst düzey pozisyonlarına atanan merkezdeki ya da merkezden atanan kamu görevlileri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile görev süresi sona erecek olanlar ve cumhurbaşkanı tarafından ataması yapılan kamu görevlileri ile genel olarak bağımsız bir takım daire başkanlıkları ve üzerindeki pozisyonlarla sınırlandırılmıştır (Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, bakan yardımcıları, politika kurul başkan ve üyeleri, kurum ve kuruluşların başkan ve başkan yardımcıları, genel müdürler ve genel müdür yardımcıları, bağımsız daire başkanları, büyükelçiler, valiler ve kaymakamlar vb.).

Çalışma, sistem çeşitleri ve uygulamaları ile dikkat çeken ve ağırlıklı olarak prototip olarak kabul edilen belirli ülkelerdeki uygulamalar açısından sınırlandırılmıştır. Farklı sistemler uygulanmakla beraber en çok bilinen kayırmacılık ve liyakat sistemleri göz önüne alınmaktadır. Ayrıca başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemlerdeki uygulamaların karşılaştırılması esas alınmaktadır. Türk

kamu yönetimi tarihi genel bakışla ele alınsa da özellikle cumhuriyetten günümüze yapılan uygulamalar esas alınarak karşılaştırmada zaman sınırlaması yapılmıştır.

Analiz başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemlerde liyakat ve kayırmacılık sistem uygulamaları dikkate alınarak karşılaştırmalı bir şekilde yapılmaktadır.

Çalışma, dört temel bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölümde, çalışmada kullanılacak ağırlıklı kavramların netleştirilmesi için devlet, siyaset, bürokrasi, yönetim, kamu yönetimi, kamu yöneticisi ve üst düzey kamu yöneticisi kavramlarının tanımları yapılmıştır.

Kamu yöneticisi, kamu yönetimi adı verilen soyut çerçeve içerisinde siyasal gücün belirlediği kamu siyasetini eyleme dönüştürme ve uygulama alanına koyma ile yükümlü kişi olarak tanımlanmaktadır. Kamu yöneticisi, kamu görevlileri arasında devletin kurum ve kuruluşlarının komuta noktalarında yer alıp devletin yürütme mekanizmasına yön veren seçkinler olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Üst düzey kamu yöneticileri ise bir memur grubu olarak, yürütme piramidinin üzerinde, genellikle bakanların hemen altında yer almaktadırlar. Üst düzey kamu yöneticileri genellikle ulusal hükümette ya da il hükümeti politika yapım birimlerinde çalışmakta ya da operasyonel kurumları yönetmektedirler. Nadiren tıp gibi teknik alanlarda yer alan üst düzey kamu yöneticileri daha çok ön hizmet sunumunda ya da bir bakanın kişisel personeli olarak çalıştığı görülmektedir. Üst düzey kamu yöneticileri politika oluşturma ve uygulama arasında yararlı bir köprü olabilmektedirler. Hükümet yasaları, prosedürleri ve kaynakları konusundaki bilgilerinden yola çıkarak üst düzey kamu yöneticileri, bakanlara ya da devlet başkanlarına politika seçimi yapmalarına yardımcı olacak şekilde bilgi sunmaktadırlar.

Ayrıca bu bölümde üst düzey kamu yöneticilerinin konumu, önemi ve genel olarak kimlerin üst düzey kamu yöneticisi sayılabileceği üzerinde durulmuştur. Ayrıca üst düzey yöneticilerinin sahip olması gereken niteliklerin neler olduğu ve diğer kamu görevlilerden hangi açılardan ayrıldığı ele alınmıştır. Bunların yanı sıra kamu yönetiminde üst düzey kamu yöneticisi ayrımının yapılmasının özel sektöre göre zor olduğu vurgusu yapılmıştır.

İlave olarak üst düzey kamu yöneticilerin hükümet sistemlerindeki statülerinin daha iyi anlaşılabilmesi için hükümet sistemi kavramı ve türleri üzerinde durulmuş bu sistemlerin temel özellikleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Daha sonra bunlar arasında demokratik olan hükümet sistemleri olarak kabul edilen parlamenter, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemi ele alınmıştır. Meclis hükümet sisteminin İsviçre hariç tutulmak üzere genel olarak geçiş dönemlerinde uygulanan bir sistem olması, kuvvetlerin tek elde toplanması ve çok yaygın bir sistem olmaması nedeniyle demokratik sistemler arasında ele alınmamıştır.

İkinci bölümde, kayırmacılık ve liyakat sistemlerinin tarihsel perspektifte görülen uygulamaları, değişim ve dönüşüm noktaları üzerinden durularak türleri ve farklılıkları ele alınmıştır.

İngilizcede Spoils System olarak adlandırılan kamu bürokrasisinin en temel sorunlarından biri olan kayırmacılık özellikle karar alma süreçlerinde çoğunlukla görülen bir yozlaşma türüdür (Özkanan ve Erdem, 2014: 181). Kayırmacılık, siyasetçilerin ve kamu görevlilerinin, kendisi ile siyasi, fikri, hissi vb. nedenlerle yakın bulunduğu bazı kişilere haksız ve hukuksuz bir şekilde destek vermesi onları ataması ya da terfi ettirmesi olarak ifade edilebilir (M. Erdem ve Meriç, 2012: 142).

Başka bir ifadeyle kamu görevine girişte ve yükselmelerde iktidar partilerinin siyasi ödüllendirme ve ganimet yaklaşımıyla taraftarlarını kayırarak partizan kadrolar oluşturmasıdır. Kayırmacılık sadece siyasi eğilim değil bunun yanı sıra aynı fikri yaklaşıma sahip, hemşeri, aynı okuldan mezun ya da aynı kulüp üyesi olmak gibi birçok farklı nedene de dayanabilmektedir.

Farklı sınıflandırmalar olmakla beraber kayırmacılık sistemleri çalışmada adam kayırmacılık ve siyasi kayırmacılık olmak üzere iki ana başlık halinde ele alınmıştır. Bunlardan birincisi olan adam kayırmacılığında kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan atamalar liyakat esasına göre değil akrabalık, arkadaşlık, hemşericilik gibi kişisel etkenlere göre yapılmaktadır. İkincisi olan siyasi kayırmacılık da ise siyasi partiler iktidara gelirken kendilerine destek veren seçmenlere farklı şekillerde ayrıcalıklar tanıyarak haksız menfaat elde etmelerini sağlamaktadır. Bir başka amaç da bir sonraki seçimi garantilemek için kendilerine verilen ekonomik gücü

oy oranlarını arttırdıkları seçim bölgelerine yönlendirmeleridir. Yani bir çeşit gönül alma, suvasyondur (M. Yıldırım, 2013: 359-360).

Ardından liyakat sisteminin tanımı, teorik temelleri ve kayırmacılık sisteminden ayrılan yönleri, dönüşüm ve zorunluluk nedenleri incelenmiş ve başlangıç uygulamaları, günümüze kadar somut olarak uygulandığı ülkelerdeki uygulama şekilleri ve etkinlikleri üzerinde durulmuştur.

Çağdaş kamu yönetimi sistemlerinin vazgeçilmezi olan liyakat sistemi, ABD ve diğer ülkelerde kayırma sistemine tepki olarak ortaya çıkmıştır. Liyakat sistemi, farklı ülkelerin kamu yönetimlerinde yaşanan yozlaşma ve aksamaların giderilebilmesi için ağır bedeller ödenerek elde ettikleri deneyimlerin bir sonucu olarak ortaya çıkan bir sistemdir. Liyakat diğer adıyla meritokrasi kelime olarak ilk kez Britanyalı Sosyolog Michael Dunlop Young'ın "Rise of Meritocracy" (Meritokrasinin Yükselişi) adlı hiciv eserinde geçmiştir. Meritokrasinin kelime anlamı değerlerin ve seçkinlerin etkili ve güçlü olması demektir. Yani yetenekli, zeki ve çalışkan kişilerin üst düzey pozisyonlarda yer alması anlamına gelmektedir. Özetle liyakat, yönetim organının yetenek ve bireysel üstünlüğe dayandırıldığı ve kayırmanın yer almadığı bir sistemdir. Amaç yetenekli, çalışkan, zeki ve başarılı kişilerin seçilmelerinde ve yükselmelerinde sadece bilgi, başarı ve yeteneğin dikkate alınmasıdır (Alper, 2021; M. Yıldırım, 2013: 360-361).

Liyakatin en önemli unsuru olarak görülen sınav uygulamasının ilk olarak Çin'de uygulandığı belirtilmektedir. Ancak daha kapsamlı ilk örnek 1742 yılında Prusya Kralı Büyük Frederich'in idari ve mali düzenlemelere ek olarak kamu görevlisi atamalarında hukuk öğrenimi ve sınav yöntemini zorunlu kılması, şartların ve işlemlerin yasa, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenmesi olarak kabul edilmektedir (Topdemir, 2021: 132). Liyakat uygulamalarının ABD'de başlaması ise 1883 tarihli Pendleton Act'ına dayandırılmaktadır.

Bu bölümde ayrıca liyakat sisteminin temel ilkeleri sayılan eşitlik, kariyer ve hukukiliğin önemi üzerinde durulmuştur. Kariyer ve liyakat sistemlerini birbirinden ayıran en önemli ilke eşitlik ilkesidir. Yani kamu hizmetine alınırken her vatandaşa ya da gruba eşit şartların uygulanmasıdır. Yani dil, din, ırk, görüş, inanç, grup, cinsiyet

vb. hiçbir farklılığın dikkate alınmayarak sadece görev ya da pozisyon için istenen gerekli niteliklerin dikkate alınmasıdır. Kariyer ilkesinin temel amacı, en uygun adayın belirlenmesinin yanı sıra yetenekli kişilerin bir sürece bağlı olarak uzmanlaşması ve terfi ederek sistemin devamlılığını, etkinliğini ve verimliliğini sağlanmasıdır. Liyakat sisteminin en önemli ilkelerinden olan hukukilik ilkesi ise işleyiş standart, iş ve işlemlere dayanak, kişilere sorumluluk ve sisteme kalite getirmesi bakımından çok önemli bir ilke olarak kabul edilmektedir.

Üçüncü bölümde, hükümet sistemlerinde üst düzey kamu yöneticisi statüleri ve dünyadaki örnek uygulamalar başlığı altında üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmeleri, atanmaları ve denetlenmeleri ele alınmaktadır. Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde başarılı bir uygulama ve birçok ülkeye esin kaynağı olan Enderun Mektebinin yanı sıra gerek Türk Kamu Yönetimi tarihinde gerekse dünyada bir takım üst düzey kamu yöneticisi yetiştirme yöntemi ve okul bulunmaktadır. Bunların en başında şüphesiz ki Fransız Ulusal Yönetim Okulu (ENA) gelmektedir. Birleşik Krallık'taki Kamu Hizmeti Koleji (Civil Service College) ve ABD'deki Federal Yönetici Enstitüsü (Federal Executive Institute) diğer dikkat çeken ve başarılı olan üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesinde kayda değer öneme sahip eğitim kurumları olarak dikkat çekmektedir.

Üçüncü bölümde ayrıca farklı hükümet sistemlerinde üst düzey kamu yöneticilerinin atamalarının nasıl yapıldığı, sistemler için prototip olarak kabul edilen; parlamenter sistem için Birleşik Krallık, başkanlık sistemi için ABD ve yarı-başkanlık sistemi için ise Fransa'daki uygulamalar üzerinden değerlendirilerek yapılmaktadır. Bu ülkelerde tarihsel süreçteki değişim ve üst düzey kamu yöneticileri için oluşturulan özel sınıflandırmalar ele alınmaktadır.

Üst düzey kamu yöneticilerinin kamu politikalarında yüklendikleri roller bakımında üç sisteme dayandığı belirtilmektedir. İlki, atamaların tarafsız yapıldığı “İngiliz Modeli”, ikincisi, üst düzey yöneticileri ve politika uzmanlarının atamalarının siyasi kontrol altında olduğu “Siyasi Kontrollü Model” ve sonuncusu üst düzey atamaların siyasallaştığı “Parti Üyeliğine Bağlı Model” olarak sayılmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 13).

Üçüncü bölümde son olarak da, uluslararası denetim dâhil olmak üzere üst düzey kamu yöneticilerinin genel olarak ortak olan denetleme yöntemleri ve uygulamaları ele alınmaktadır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde ise Türkiye Cumhuriyeti'nde üst düzey kamu yöneticilerinin statüleri (kanuni dayanakları, atanma usulleri, denetlenmeleri) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş öncesi ve sonrası dönem olmak üzere iki alt başlık altında ele alınmaktadır. Bu alt başlıklarda tarihi süreçteki kanuni dayanakların, atanma usullerinin ve denetlenmelerinin nasıl bir seyir takip ettiği ve sonradan yeni eklenen değişikliklerin neler olduğu, nasıl uygulandığı, dünyadaki diğer ülke uygulamalarından nasıl etkilendiği ve liyakat sistemine ne kadar uygun olduğu konuları irdelenmektedir.

Çalışmanın sonuç bölümünde ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle beraber üst düzey kamu yöneticilerinin statülerinin ne kadar değiştiği ve nasıl değiştiği Parlamenter Hükümet Sistemi Dönemi ile karşılaştırmalı olarak ele alınıp yeni sistemin liyakat ve kayırmacılık sisteminden hangi unsurları barındırdığı üzerinde durulmaktadır. Ayrıca yeni sistemde liyakat sistemi açısından risk içeren açıklıkların giderilmesi için nasıl önlemlerin alınabileceği konusunda bir takım önerilerde bulunmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMEL KAVRAMLAR VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Devlet, toplumun büyümesi ve ilişkilerin artarak karmaşık bir yapıya ulaşması sonucu olarak ortaya çıkmış ve yüzyıllar boyunca süregelen sosyal bir olgudur. İlk topluluklar, aslında birer akraba toplulukları şeklindeydiler. Örgütlenme ve siyasal fonksiyonlarda akrabalık ilişkisine bağlıydı. İbn-i Haldun bu olguyu “Asabiyet” olarak kavramlaştırmıştır. Akrabalık ilişkisine ilave olarak din de önemli birleştirici unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik büyümeler ve bu unsurların bütünleştirici etkisi ile toplumlar büyümüş ve siyasal otoriteler meydana gelmeye başlamıştır. Bu süreçte, site devletleri, imparatorluklar, feodal devletler ve nihai olarak ulus devletler meydana gelmeye başlamıştır (Eryılmaz, 2016: 24). Başgil’in (2011: 985) dediği gibi devlet insan topluluklarının en genişidir.

1.1. Devlet

Hiçbir dönemde devletin yapısı, otoritesi, rolleri ve görevleri üzerine tam bir toplumsal mutabakat sağlanamamıştır. Bazı fikir akımları devleti, temel olarak bir sınıfsal yapı olarak görürler. Bu sınıf, sınırları belli bir alanda ve düzenli örgütlerle donatılmış egemen kurumsal otoriteye sahiptir. Bu otorite bu alanda yerleşik olan tüm birey ve sınıflara iradesini dayatabilmekte ve diğer sınıfları egemenliği altında tutabilmektedir (Marc, 2009: 7). Buna karşılık başka bir düşünceye göre ise devlet sınıf kavramının ötesinde, tüm toplumu içine alan ve bir araya getiren bir oluşumdur. Kimine göre ise toplumsal düzeni kuran ve barışı sağlayan bir araçtır (Nohutçu ve Ateş, 2006: 251).

Hegel, devleti, karşılıklı sempati ve evrensel fedakârlık ile desteklenen etik bir cemaat olarak ifade etmektedir. Heywood (2018: 101), devleti, sınırı belirli toprak üzerinde egemen bir yetki alanı kuran ve birçok devamlı kurumu eliyle otorite uygulayan siyasal bir birlik olarak tanımlamaktadır. Max Weber, devleti sınırları çizilmiş bir toprak parçası üzerinde kanuna dayalı güç kullanma tekeli elinde bulunduran bir yapı ve insan topluluğu olarak tanımlamaktadır. Başka bir tanıma göre devlet; hukuka dayalı, kurumsallaşmış, meşru, tüzel kişiliğe sahip ve belirlenmiş bir toprak parçası üzerinde etkin otorite uygulayabilen bir organizasyon yapısıdır

(Nohutçu, 2019: 573). Devlet, çok fazla parçası olan ve bunların her biri farklı yerlere kaynaklık eden ya da sınırlandırabilen karmaşık bir mekanizma olarak doğrudan ya da dolaylı olarak birbirleri ile ilişkili fonksiyonları tek bir merkez tarafından yönetilen bir makine gibi çalışmaktadır (Altunok, 2016: 167).

Genel bir yaklaşımla devlet, en etkin yaptırım gücünü elinde bulunduran, zorunlu üyelik bağı ile bağlı sürekli bir nüfusu olan, yasal, meşru ve etkin yaptırım gücünü tekelinde bulunduran, belirli toprak parçası üzerinde kurulmuş ve diğer devletlerle ilişkiye girebilme kapasitesine sahip egemen bir örgüt olarak tanımlanabilir.

1.2. Siyaset

Siyaset diğer bir adıyla politika terimi Yunanca polis, politica, politike, politeia gibi terimlere dayanmaktadır. Bu terimler devlet ve siyasal rejimi, siyasal ve yurttaşlık haklarını içermektedir. Doğu medeniyetlerinde devlet idaresi ile ilgili olarak kullanılmaktadır. Aristo, “polis”i, toplumun tümünü içeren diğer alt gruplara kıyasla egemen ve daha kapsayıcı bir siyasal birlik olarak tanımlamaktadır (Parlak, 2011: 643).

Türk Dil Kurumu, siyaset kavramını; “devlet işlerini düzenleme ve yürütme sanatı”, “devletin etkinliklerini amaç, yöntem ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının bütünü, siyaset, siyasa” olarak tanımlamaktadır (Türk Dil Kurumu, 2020). Aristo, siyaseti, hükümet etme bilim ve sanatı, bir devletin biçimi, örgütlenmesi, yönetimi ve devletin diğer devletlerle ilişkilerinin düzenlenmesi olarak tanımlamaktadır. Diğer bir ifade ile siyaset, güç kullanarak hükümet ekinliklerinin yapı ve içeriklerini etkilemeyi gerektiğinde değiştirmeyi sağlayan araçlar bütünüdür (Parlak, 2011: 643). Öte yandan siyaset kavramı, faaliyetler, amaçlar, kararlar, otorite, plan ve programlar, teoriler, modeller, tavsiyeler, süreçler, çıktılar ve sonuçlar gibi literatürde çok farklı durum ve olguyu içerebilmektir (Erol, 2020: 109).

Siyaset, en geniş anlamıyla, insanların, altında yaşamlarını sürdürdükleri genel kuralları oluşturmaya, korumaya ve toplumsal ihtiyaçlara göre değiştirmeye yarayan etkinlikler bütünüdür. Siyaset, çatışma ve işbirliği olgularıyla ayrılmaz bir biçimde bağlantılıdır (Heywood, 2018: 25).

1.3. Bürokrasi

Bürokrasi kavramı, ilk defa 1745'te Fransız bir iktisatçı ve fizyokrat olan Vincent de Gournay tarafından kullanılmış olsa da sistemli ve kapsamlı biçimde, bilimsel olarak inceleyerek ona gerçek anlamını kazandıran Alman bilim adamı Max Weber olmuştur (Nohutçu, 2019: 45). Max Weber'in gözlemlerine dayanarak temel çerçevesini belirlediği ve "ideal tip" adını verdiği bürokrasi çok uzun zamandır tüm dünyada kamu yönetimi örgütlenmelerinin yapıtaşı olarak görülmektedir. Weber'e göre örgütler ideal tipe yaklaştıkça bürokratikleşeceklerdir. Weber, bürokrasiyi en verimli ve en etkili örgüt biçimi olarak sunmaktadır. Nasıl ki makine ile yapılan üretim klasik yöntemlerle yapılan üretim arasında çok büyük farklılık varsa bürokratik örgütler ile diğerleri arasında da çok büyük farklılıklar vardır. Bürokrasinin temelinde gayri şahsilik, uzmanlık, süreklilik, netlik, ussallık, yazılı belgeye dayandırma, hız ve disiplin vardır. Bu yüzden bürokrasi güçlü ve güvenilir bir örgütlenme biçimidir. Bürokraside görev ve sorumluluklar hiyerarşik olarak kademelendirilerek tayin ve tahsis edilmiştir. Rasyonel kriterlere dayalı ödül ve ceza sistemi vardır (Özer ve Özmen, 2017: 18-19). Bürokrasi, ağırlıklı olarak karmaşık organizasyonel yapıları ifade etmek için kullanılır (N. K. Öztürk, 2003: 7). Karl Marx, bürokrasiyi, egemen kapitalist sınıfın sömürsünü maskeleyen geçici ve parazitsel bir yapı ve örgüt olarak tanımlamaktadır (Nohutçu, 2019: 49).

Devletin yapı ve faaliyetlerinde meydana gelen gelişmeler ve değişimler farklı sorunları gündeme getirmiş ve farklı bakış açılarının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bürokrasi, siyasal, idari ve sosyal yönleri ile çok kapsamlı bir kavramdır (Eryılmaz, 2017: 17). Bu yüzden bürokrasi farklı zamanlarda farklı şekillerde tanımlanmakta, olumlu ve olumsuz olarak birçok değişik anlamda kullanılmaktadır. Diğer bir bakış açısıyla bürokrasi, günümüzde büyüklüğüne bakılmaksızın devletler, devlet üstü yapılar, dernekler, şirketler hatta köy muhtarlıkları gibi en küçük idari birime kadar kamu, özel, sivil bütün örgütlenmeler için kullanılan bir kavram haline gelmiştir (N. Aydın, 2012: 51-52).

Bürokrasi kavramı, bir örgütlemeyi ya da sistemi ifade etmenin yanı sıra devlete ait işlerin idaresi için kurulan ve hükümetler tarafından yönetilen örgütleri ve bu işlerden sorumlu uzmanlaşmış kişi ve grupları yani bürokratları ya da tüm

Çalışanları ifade etmek içinde kullanılmaktadır (Göküş, 2000: 36). Kimi zaman ise sistemden kaynaklanan aksamaları ifade etmek için de kullanılabilmektedir.

Bürokrasi kavramı yaygın olarak; örgütlenme, kamu yönetimi, memurlar tarafından yönetim ve olumsuzlukları ifade etmek için kullanılmaktadır.

1.4. Yönetim

Yönetim uygulamaları insanlık tarihi kadar eskiye dayanmaktadır. İnsanların avcı ve toplayıcı olarak yaşadıkları dönemden günümüze kadar insanlar birlikte yaşama ve birlikte ihtiyaçlarını giderme gereksinimi duymuşlardır. Birlikte yaşamayla beraber yönetim faaliyeti bir zorunluluk haline gelmiştir. Ancak kavram olarak yönetimin kullanılmaya başlanması M.Ö. 1300'lü yıllara dayandığı öne sürülmektedir (Yenisu, Şahin ve Öztekkeli, 2019: 517). Tarım toplumuna geçiş ve ardından toplum düzenini sağlama ihtiyacı devlet fikrinin doğmasına neden olmuş ve yönetim kavramı da beraberinde hızla gelişmeye başlamıştır.

Yönetim tanımları, yönetim anlayışının değişik dönemlerini simgeleyerek o dönemler hakkında bizlere ipuçları vermektedir. II. Dünya Savaşı öncesi ve sonrası yapılan tanımlamalar arasında belirgin farklılıklar bu duruma birer örnektir. Örneğin, Wilson, Goodnow, Willoughby, Dimock yönetimi, politika ile karşılaştırarak, politikayı devletin beklentileri, istekleri, amaçları, yönetimi ise politik organlar tarafından belirlenen bu politikaların uygulamaya dönüşmesi olarak ifade ederler. II. Dünya Savaşı'ndan sonra Waldo, White, Presthus ve Gulick Pfiffner gibi yönetim bilimciler ise temel politika ve amaçların belirlenmesinde yönetimin çok etkili olduğunu, bu yüzden yönetim ve politikanın birbirinden ayrılmasının mümkün olmayacağını ileri sürmüşlerdir (Ö. Peker, 1989: 9).

Yönetmek, yönlendirmek, sevk etmek, idare etmek, nezaret etmek, hükmetmek, liderlik etmek, başkanlık etmek gibi birçok kavram çoğu zaman birbirlerinin yerine kullanılabilmektedir. Yönetim genel olarak, faaliyet, bilim ve sanat temel anlamları çerçevesinde tanımlanmaktadır (Öztaş, 2017: 18-19). Literatürde yer alan bazı tanımlar aşağıda yer almaktadır.

Yönetim, ortak amaçları gerçekleştirmek için işbirliği yapan kişi topluluklarının eylemleri olarak tanımlanabilir (Simon, Smithburg ve Thompson,

1985: 1). Başka bir tanıma göre, örgüt ya da organizasyonun hedeflerini gerçekleştirmek için çalışanların, kaynakların, zaman ve mekân unsurlarının verimli ve etkili şekilde kullanılmasıdır (A. H. Aydın, 2015: 25).

Tosun (1992: 161) yönetimi, insanlar arasında işbirliği sağlanarak bir amaca yönlendirme çaba ve faaliyetlerinin toplamı olarak tanımlamaktadır. Nohutçu (2019: 5) ise yönetimi, belirli amaç ya da amaçlara ulaşmak için bir otorite yapılanması içinde işbirliği yapan insanların grup faaliyeti ve etkinliklerinin bütünü olarak görmektedir. Başka bir bakış açısıyla, bir amaca ulaşma yolunda girişilen iş ve eylemlerin toplamıdır (Ö. Peker, 1989: 9). Yönetim ayrıca, maddi ve beşeri kaynakların, belirli bir amaca ulaşmak için kullanılması ve düzenlenmesi için yapılan faaliyetler bütünü ve süreci olarak tanımlanmaktadır. Yönetim, belirli bir örgütü ya da kuruluşu/kurumu, işleri yürüten ve yöneten idari personeli anlatmak içinde kullanılır. Ayrıca, yönetim kavramı çeşitli ülkelerin yönetim sistemlerini ve yöntemlerini anlatmak amacıyla da kullanılmaktadır.

Bir süreç olarak yönetim, planlama, örgütleme, kaynak bulma, yönlendirme, koordinasyon ve denetim gibi faaliyetler ya da unsurlardan oluşmaktadır (Eryılmaz, 2016: 3-5). Yönetim, örgütün hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla, planlama, örgütleme, yöneltme ve denetim süreçleri aracılığıyla bütün kaynakların eşgüdümlemesidir (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 4).

Yönetim, en geniş anlamı ile insanları, mal ve hizmetleri, zaman ve mekân gözetilerek sevk ve idare etme sanatı ve süreci (A. Acar ve Sevinç, 2005: 20) olarak tanımlanabilir.

1.5. Kamu Yönetimi

Kamu yönetiminin kökeni, M.Ö. 5000’li yıllara kadar dayandırılmaktadır. Binlerce yıl ağırlıklı olarak aile grupları ve kabileler gibi soya dayalı siyasi örgütlenme şeklinde meydana gelen yapılar, Mezopotamya ve eski Mısır’daki ilk arkaik devletlerin ardından daha kapsamlı ve karmaşık merkezi yönetim biçimlerine dönüşmüştür (A. Özmen ve Yılmaz, 2019a: 269). Kamu Yönetimi, bağımsız bir bilim dalı olarak 1887 yılında Woodrow Wilson’un “Yönetimin İncelenmesi” adlı

makalesiyle dikkatleri çekmeye başlamıştır, Türkiye’de ise çağdaş anlamda 1950’li yıllarda bir disiplin olarak karşımıza çıkmaktadır (Övgün, 2003: 233).

Kamu yönetimi, bütün bir toplumun karmaşık, iç içe girmiş ve çoğu zaman da birbirleri ile karşıt sorunları arasında kamu hizmetlerini yerine getiren bir yönetsel mekanizmadır. Toplumlar, hacim ve yoğunlaşan ilişki ağları açısından genişledikçe devletler de yapısal ve fonksiyonel olarak büyümektedir. Buna paralel olarak kamu kurumları da uzmanlaşmakta, yapısal görünüm ve işleyiş bakımından daha karmaşık ve sistematik hale gelmektedir. Bu durum kamu yönetimi için birden fazla tanımın yapılmasına neden olmaktadır (Eryılmaz, 2016: 9). Kamu yönetimi kavramı, geniş anlamda, yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin tümünü kapsarken, dar anlamda devletin yürütme işlevini ve yürütme organının kamusal faaliyetlerini gerçekleştiren devletin yürütme aracı olarak tanımlanmaktadır (K. A. Demir ve Yavaş, 2015: 92; Gözübüyük, 2008: 1-2).

Eryılmaz (2016: 12) kamu yönetimini, kamu bürokrasisinin ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerinin anlaşılması ve geliştirilmesi faaliyetlerine yönelik, pratik ve teorik olmak üzere iki boyutu olan bir disiplin olarak değerlendirmektedir. Buna karşılık Ateş (2008: 403) ise siyasal liderlerin belirlediği amaçları gerçekleştirmek üzere karar verme ve bireyleri yönlendirme faaliyeti olarak yorumlamaktadır.

Ayrıca Larat (2017: 88-89) başka bir açıdan konuyu değerlendirerek, kamu yönetimini, toplumun tüm kesimlerine hitap eden, tüm ulusu etkileyen, toplumun ve uygulanan siyasal sistemin birçok fonksiyonunun düzenli bir şekilde işleyişi için hayati öneme sahip olan bir kamusal eylem aracı olarak değerlendirmektedir. Başka bir yaklaşıma göre ise kamu yönetimi, devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirmesidir (Günay, 2006: 161). Ancak yapısal olarak kamu yönetimi, yasama ve yargı dışında kalan tüm devlet kurum ve kuruluşlarını kapsar (H. Usta, 2014: 30). Bu kurum ve kuruluşların ana amacı kamu hizmeti yapmak ve toplumsal yarar sağlamaktır (Deliveli, 2010: 399).

Günümüzde kamu yönetimi kavramı, sanayi toplumundan bilgi toplumuna hızlı evrilmenin yoğun baskısı ve devletten beklentilerin farklılaşmasının bir sonucu olarak her gün yeniden tanımlanmaktadır (Alodalı ve diğerleri, 2012: 85). Kamu yönetimi kavramı: a) dönemin ihtiyaçlarına göre toplum için gerekli mal ve hizmetlerin üretimi, b) kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülmesiyle ilgili tüm iş ve işlemler, c) mevzuat gereği kamu hizmetlerinin sunumuna yönelik iş, işlem ve idari kararların yapılabilmesi amacıyla siyaset, yönetim ve hukuk, teori ve pratiklerin değerlendirilip hayata geçirildiği örgütlenmeler ve süreçler ve d) kamu görevlilerinin eylem ve işlemleri olmak üzere dört temel düşünce etrafında toplanmaktadır (Eryılmaz, 2016: 10).

1.6. Kamu Yöneticisi

Bir amaca ulaşma yolunda girişilen iş, işlem ve eylemlerin bütününe yönetim ve bu yönetim sürecini yerine getirmek için organize eden kişiye de yönetici denilmektedir (Ö. Peker, 1989: 9). Bazıları yöneticiyi, bir örgütün başında bulunan, örgütün amaçlarına ulaşabilmesi için gerekli iş ve eylemleri tamamlayabilmek amacıyla çalışanları sevk ve idare eden kişi olarak tanımlanmaktadır (Tortop, 1962: 265). Bazıları ise yöneticiyi, karar alma, planlama, örgütleme, iletişim, etkileşim, koordinasyon ve değerlendirme şeklinde sayılan yönetim süreçlerini yerine getiren kişi olarak kabul etmektedir. Ayrıca yönetici, amaç ve hedefleri, insan kaynağı, para, zaman, malzeme gibi birçok kaynaktan en iyi şekilde faydalanmak suretiyle gerçekleştirme işine, izleme, düzenleme ve yol gösterme biçiminde aracılık ve önderlik eden kişi olarak tanımlanabilir (Sürgit, 1970a: 3). Buradan yönetici ile ilgili olarak, başkaları aracılığı ile iş yaparak/başkalarına iş yaptırarak başarıya ulaşan, insan kaynağının yanı sıra örgütün maddi ve manevi kaynaklarını da yöneten kişi sonucu çıkarılabilir (E. Eren, 2019: 8).

Örgütün amaçlarını gerçekleştirmekten sorumlu yöneticinin temel görev ve fonksiyonlarını; amaç ve politikaları belirleme, planlama, kaynakları sağlama ve düzenleme, emir ve talimat verme, izleme ve koordinasyon, işi benimsetme, denetim, yönetsel iyileştirme, dış ilişkiler ve kurumu temsil olarak sayılabilir (Çengelci, 1973: 5).

Siyasal iktidarın belirlediği kamu politikasını uygulayabilmek için, devletin başlıca kamu kurum ve kuruluşlarında yönetici olarak görev alan (Baysal, 2014: 8-9) ya da hiyerarşik olarak komuta merkezlerinde bulunan, kararları uygulayabilmek için personeli yönlendiren, devletin, yürütme mekanizmasını işleten özellikli kişilere kamu yöneticisi denilmektedir (Cem, 1976: 17; Günay, 2004: 13; M. M. Uzun, 2019: 4).

Yönetim sürecinde, karar verme faaliyeti yöneticilerin en önemli fonksiyonudur. Bu yüzden bazı görüşler yöneticiyi, karar alarak yönetim sürecini yerine getiren (Ö. Peker, 1989: 9) kişi olarak tanımlamaktadır. İster kamuda olsun ister özel sektörde olsun, örgüt ya da organizasyonlar farklı büyüklüklerde yapılandırıldıkları için alt, orta ve üst yönetim düzeylerine sahiptirler. Yönetim faaliyetleri de bu düzeylere uygun bir şekilde yöneticiler arasında paylaşılmaktadır (E. Eren, 2019: 8-12). Yönetim düzeylerini; yöneticilere verilen yetki, yüklenen sorumluluk, yöneticilerin sahip oldukları otorite ve faaliyetlerin derecesi belirlemektedir.

1.7. Üst Düzey Kamu Yöneticisi

Çalıştığı kurumda kararlara ve planlara son şeklini veren kişiler için kullanılan üst düzey yöneticilik kavramının, her dönem ve her toplum için hatta aynı toplumda farklı zaman dilimleri için geçerli tek bir tanımını yapmak oldukça zordur. Ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler farklı toplumlarda farklı bir değişim ve dönüşüm seyri izlemektedir. Aynı toplumda bile toplumsal yapıdaki değişim dönemsel olarak farklılıklar göstermektedir. Gelişmeler ve değişen toplumsal yapı farklı taleplerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Günün şartlarına göre değişen talepler devletlere yeni fonksiyonlar ve görevler yüklemektedir. Yeni fonksiyonlar ve görevler yönetici gruplarını ve üst düzey yönetici kompozisyonunu değiştirmektedir.

Ergun (1988: 6), Birleşmiş Milletler'in raporuna atıfla, üst düzey kamu yöneticilerini, kamu kurum ve kuruluşlarının üst pozisyonlarında görev yapan ve ana politikaları formüle eden, en önemli kamu politikaları konularında danışmanlık yapan, yönetsel politika konusunda sorumlulukları olan, bakanlar ya da üst kurullarca saptanan politikaları uygulanabilir politikalara dönüştüren kişiler olarak tanımlamaktadır. Üst düzey kamu yöneticileri için, merkezi yönetimin merkez ve taşra

kuruluşlarında, özerk ya da yarı özerk kurumlarında ve yerel yönetimlerin önemli pozisyonlarında görev yapan kişiler yorumu yapılmaktadır. Öztaş (2017: 24), üst düzey yöneticileri, kurumun temel kararlarının alınmasında, politikaların belirlenip uygulanmasında, örgütün temsili ve sözcülüğünde görev ve sorumluluk alan kişiler olarak tanımlamaktadır.

Son karar mercii olarak görülen üst düzey yöneticileri, kamu sektöründe özel sektörde yapılabildiği gibi kesin bir çizgi ile ayırmak oldukça zordur. Kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin temel politika belirleyicileri olan siyasi yöneticilerden bağımsız olarak karar alıp uygulama imkânları yok denecek kadar azdır. Özellikle politik atamaların yaygın olduğu, bakanların bile başkanın politikalarına uygun hareket eden sekreter konumunda olduğu başkanlık sisteminde üst düzey yöneticilerin kendi başlarına politika belirleyip uygulamaları mümkün değildir. Bu nedenle kamu yönetiminde üst düzey yöneticileri bağımsız politika belirleyen ve uygulayan kişiler olarak tanımlamak çok rasyonel görünmemektedir. Ancak üst düzey yöneticiler sahip oldukları deneyim ve bilgiler sayesinde dikkate değer alternatif politika ve çözüm önerileri sunarak etkin olmaya çalışırlar (N. K. Öztürk, 2019a: 1280).

Bir üst düzey kamu yöneticisinin bilgili olma, analiz yaparak karar verme, yönlendirebilme, yorumlama ve değerlendirme, astları güdüleyebilme, yetki devredebilme gibi bazı niteliklere sahip olması gerekir. Bu nitelikler (Şaylan, 1972: 46);

- a. Bilgi ve yetenek,
- b. Önderlik,
- c. Sorumluluk olmak üzere 3 temel başlık altında toplanabilir.

Üst düzey kamu yöneticilerini diğer memur sınıflarından ayıran bazı özellikler aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 13; M. M. Uzun, 2019: 9-10):

- a. Genellikle kamu kurum ve kuruluşların en üst düzey pozisyonlarına atanır, politika yapımı süreçlerinde etkin rol alırlar.

- b. Bakanlar, üst düzey siyasi liderler ya da yönetim kurulları ile birlikte çalışırlar.
- c. Tek alanda uzmanlaşmanın yerine daha genel niteliklere sahiptirler ama zaman zaman uzman kuruluşları da yönetebilirler.
- d. Tüm kamu çalışanları içindeki oranları genel olarak çok düşüktür (% 1 ile % 5 arasında)
- e. Eğitim düzeyleri genellikle daha yüksektir.
- f. İtibarları ve ücretleri diğer kamu görevlilerine göre daha yüksek olmakla birlikte iş güvenceleri daha azdır.
- g. Kariyerleri performans endekslidir.
- h. Etik standartlar diğer kamu görevlilerine göre daha farklı değerlendirilir. Bazı ülkelerde üst düzey yöneticiler için ayrı etik kodları oluşturabilmektedir.

Üst düzey kamu yöneticilerden, temel politikaları tespit etmeleri, devlet kurum ve programlarını lider olarak yönetmeleri beklenmektedir. Ancak üst düzey yöneticiler, politika hedeflerinin gerçekleştirilmesine yönelik yönlendirmelerde başarılı olmak istiyorlarsa, kurumlarla ilişkilerinde planlı stratejilere ve çeşitli kaldıraçlara ihtiyaç duyarlar (Milakovich ve Gordon, 2009: 254).

Üst düzey kamu yöneticileri politikaların belirlenmesi ve uygulanması arasında bir aracılık görevi üstlenirler. Üst düzey yöneticiler devlet yönetimindeki deneyim, yasa, prosedür ve kaynaklara ilişkin sahip oldukları bilgilerle siyasi liderlere, bakanlara ya da diğer kurum yöneticilerine politikaların seçimi aşamalarında destek olur ve yönlendirmelerde bulunurlar. Üst düzey yöneticilerin kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişine ilişkin tecrübe ve yöneticilik perspektifleri, ülkenin ve kurumun genel durumunu, mali imkânlarını ve insan kaynağını dikkate alarak uygulanabilir politikalar ve stratejiler geliştirip önermelerine imkân verir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 12).

Modern dünyada, üst düzey yöneticilerin, değişim ve gelişmelere karşı objektif ve pozitif tutum içinde olmaları, profesyonel değerlere sahip olmaları ve kendilerini ulusal amaçların gerçekleştirilmesiyle yükümlü saymak gibi benzer temel becerilere sahip olmaları beklenmektedir. Bazı ülkelerde üst düzey kamu yöneticileri, teknokrat olarak siyasal iktidarlar karşısında tarafsız hizmet verirken, bazı ülkelerde siyasallaşmış bir yapı görülmektedir, bazı ülkelerde ise karma bir yapılanma göze çarpmaktadır (Ergun, 1988: 7).

Üst düzey yönetici pozisyonları için kariyer yolları, uygulanan insan kaynakları sistemine göre değişmektedir. Bazı ülkelerde bu pozisyonlara açıktan atama yapılırken, bazı ülkelerde ise bu pozisyonlara kamu yönetiminde belirli bir kariyer yolu takip edilerek gelinebilmektedir. Bazı ülkelerde ise her iki sistem karma olarak uygulanabilmektedir (Ergun, 1988: 6).

Üst düzey kamu yöneticileri bulundukları pozisyona hangi yöntemle gelmiş olurlarsa olsunlar görevleri gereği, o ülkelerin ekonomik ve toplumsal yaşamında önemli sorumluluklar üstlenmektedirler. Her ülke için üst düzey yöneticilerin üstlendikleri temel roller, benzerlik arz etmektedir. Bu yüzden üst düzey yönetici konusu ele alınırken farklı ülkelerin tecrübeleri de dikkate alınmalıdır (Ergun, 1988: 6-7).

Kamu yönetiminde hangi pozisyon ve unvandaki memurların üst düzey kamu yöneticisi olduğu hangilerinin olmadığına karar vermek oldukça zordur. Çünkü mevzuatlarda ya da uygulamalarda netlik bulunmamaktadır. Türk kamu yönetiminde memur zam ve tazminat ödenek cetvellerinde yapılan ayırıma bakacak olursak, müsteşar, müsteşar yardımcısı, kurum başkanı ve yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, genel müdür ve yardımcısı, daire başkanı, vali, vali yardımcısı, bölge müdürü, il müdürü, belediye başkanları, belediye iktisadi teşebbüslerinin başkanları, KİT müdürleri, genel sekreter, savunma sekreteri, hukuk müşaviri, müşavir gibi ilk dört derecede yer alan yöneticiler üst düzey kamu yöneticisi olarak kabul edilmektedirler (O. Gökçe ve Şahin, 2003: 144). Ancak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde, kısmen kimlerin üst düzey kamu yöneticisi olduğu belirlenmiştir.

Ancak küresel olarak bakıldığı zaman ülkeler arasında bir takım farklılıklar olsa da üst düzey kamu yönetici kadrolarında ortak olarak sayılanlar; Başkan sekreteri, bakan yardımcısı, müsteşar, genel müdür, vali, büyükelçi, general ve paraleli sayılan pozisyonlar olduğu görülmektedir (Abdurrahman Tekin, 2019: 4718).

1.8. Hükümet Sistemi Kavramı

Devletin sahip olduğu güçlerin elde edilmesi, kullanılması, denetlenmesi ve paylaşılmasına dair hukuki-gayri hukuki bütün süreçler siyasal sistem olarak değerlendirilir. Aynı zamanda devletin kurum ve kurallarının halkla olan bağını da bu süreçler belirler. Siyasal sistemin bir alt başlığı olarak değerlendirilen hükümet sistemi ise iktidarın temel garantisi olarak görülen yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini kullanan organlar ile bu organların kendi aralarındaki ilişkilerini ifade etmektedir (Akıncı, 2017: 2).

Hükümet sistemleri, en iyi yönetimin nasıl olacağı sorusu için aranan çözümlerin bir sonucu olarak günümüzde sınıflandırılan ve örgütlenen bir devlet içerisindeki kuvvetlerin oluşturulması, işlemesi ve kendi aralarındaki ilişkileri özelliklerine göre dile getiren kurallar ve kurumlar dizgesidir (A. F. Gökçe, 2019: 147).

Devlet, üç temel organı olan yasama, yürütme ve yargı güçleri aracılığı ile varlığını ortaya koymaktadır. Devlet, yasama organı ile toplumsal düzene dair genel kuralları düzenler, yürütme aracılığı ile bu kuralların uygulanmasını sağlar, yargı sayesinde ise çıkan anlaşmazlıkları çözer, uyuşmazlıkları giderir ve kuralları ihlal edenleri cezalandırır (Ö. Dönmez, 2015: 6). Ancak modern demokratik hukuk devletlerinde bu üç kuvvet içinde yargı genel olarak tüm devlet yapılanmalarında bağımsız bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Bu yüzden anayasa yapımında yasama ve yürütme arasındaki üstünlük ya da eşitlik ilişkisi temel sorun olarak ele alınmaktadır (Teziç, 2006: 392). Hatta bu sorun Aristoteles'e kadar dayanmaktadır. Devlet yapılanmasının hangi seçeneğe göre yapılacağına kurucu iktidarlar karar vererek hükümet sistemi türünü belirlemektedirler (D. Kılınç, 2016: 449).

Kavram olarak hükümet sistemi kavramı, devlet içindeki kuvvetlerin görev ve yetki paylaşımı ve biçimlendirilmesi açısından demokratik olan ya da olmayan

rejimlerde uygulanan kurallar ve kurumlar bütünü olarak tanımlanmaktadır (Parsak, 2012: 1).

Hükümet sistemleri devlet iktidarının örgütlenme şekli ve içyapısındaki işleyişle ilgilidir. Hükümet sistemlerinde en önemli nokta, iktidarın devletin temel organları arasında nasıl paylaşıldığı ve bu organların devlet yapılanması içindeki karşılıklı konumlarıdır (D. Kılınç, 2016: 448). Başka bir ifadeyle siyasal rejimin en temel unsuru olan hükümet sistemi, farklı organlarının yönetim yapısında farklı şekillerde organizasyonudur (Demirkanoğlu, 2020: 90). Devletin yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki paylaşımında hangi dengelerin dikkate alınarak yapılacağı çok büyük önem arz etmektedir (Keskinsoy ve Kaya, 2018: 70).

Bu kuvvetlerin neye odaklanacağı ve kimler tarafından kullanılacağı, maddi güç ve politik aktörlerle beraber tarihsel, toplumsal ve siyasal koşullar tarafından belirlenmektedir. Yani bir devletin hükümet sistemlerindeki tercihi genellikle o devletin tek başına seçiminden ziyade yukarıda sayılan koşulların bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır (Erat, 2015: 326).

Ülkelerin hükümet sistemleriyle kamu yönetimlerinin örgütlenmesi ve içyapısındaki işleyiş arasında yakın ilişki bulunmaktadır. Bu sebeple bir ülkenin hükümet sisteminde meydana gelen değişimin doğal sonucu olarak o ülkenin kamu yönetiminin örgütlenmesinde ve işleyişinde önemli değişiklikler meydana gelmektedir (Nacak, 2020: 138). Bütün bu açıklamaların sonuç olarak görülmektedir ki hükümet sistemi tercihi devletler için en önemli kararlardan biridir.

1.9. Hükümet Sistemi Türleri

Hükümet sistemleri, genel olarak kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı sistemleri olmak üzere iki temel sınıfa ayrılmaktadır. Kuvvetler birliği sınıflandırmasında kuvvetler ya yasamada ya da yürütmeye birleşmektedir. Eğer kuvvetler yürütme görevini yürüten seçilmemiş bir kişi ya da grupta birleşirse diktatörlük ya da mutlak monarşi, eğer kuvvetler halk tarafından demokratik usullerle seçilmiş bir mecliste yani yasamada birleşirse meclis hükümeti sistemi oluşur (Gözler, 2008; Polater, 2014). Kuvvetler ayrılığı sistemleri de başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve parlamenter sistem olarak üç gruba ayrılır. Kuvvetlerin sert ya da yumuşak

ayrılmasına göre; yasama ve yürütme organının katı ve net bir şekilde ayrıldığı başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığı sistemine, iki kuvvetin daha dengeli bir şekilde ayrıldığı parlamenter sistem ise yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemine örnek olarak verilebilir (Özbudun, 2012: 349; Selçuk, 2019: 99).

Her ne kadar hükümet sistemleri belirli kriterler göz önüne alınarak sınıflandırılrsa bile farklı ülkelerdeki uygulamaları birbirinden çok farklı olabilmektedir. Örneğin hükümet sistemi tercihleri aynı olmasına rağmen, Portekiz Ukrayna ve Fransa'da uygulanan sistem ile İtalya, Almanya ve Danimarka'da uygulanan sistem birbirinden çok farklıdır. Aynı şekilde Amerika Birleşik Devletleri, Filipinler ve Brezilya ülkelerinin tercihlerinde de başkanlık sistemi olmasına rağmen büyük farklılıklar bulunmaktadır (Turhan, 2012: 58). Bu farklılıklar, o ülkenin yönetim geleneklerine, kültürüne, inançlarına, değerlerine, sistem transferi yaptığı ülkenin uygulamalarına ve iktidar sahiplerinin hedef ve beklentilerine göre değişebilmektedir.

1.9.1. Kuvvetler Birliğine Dayalı Hükümet Sistemleri

Kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemlerinin ilk grubunda mutlak monarşiler ve diktatörlükler sayılabilir. Mutlak monarşilerde, devletin egemenliğinin tek sahibi ve kaynağı hükümdar, kral ya da monarktır. Egemenlik başka bir makam tarafından sınırlandırılmamaktadır. Bütün yetkiler monarkta olsa da yetkilerin bir kısmı monarka bağlı organlar tarafından kullanılabilir. Sistemin temel özelliği, yasama ve yürütme kuvvetlerinin yürütmenin başı olan monarkta birleşmesidir (Çiçek, 2018: 167). Günümüzde mutlak monarşi uygulamaları pek görülmemektedir. Diktatörlüklerin mutlak monarşilerden farkı, yasama ve yürütme kuvvetlerine ilave olarak yargı kuvveti de tek bir kişi ya da grubun elinde toplanmaktadır. Yani, bu yönetim şeklinde mutlak iktidar tek bir birey ya da gruba bırakılmaktadır. Bu şekliyle otokrasi ile eş değerdir. Bundan dolayı diktatörler yasaların üzerinde ve anayasal sınırlamaların ötesinde rahat hareket etmektedirler. Diktatörlerin ilk örneklerine Roma'daki Sulla, Julius Caesar ve Augustus Caesar'ı, daha sonraki örneklerine ise Hitler, Mussolini ve Saddam Hüseyin verilebilir. Daha genel olarak diktatörlük, sınıf diktatörlüğü, parti diktatörlüğü, askeri diktatörlük ve bireysel diktatörlük gibi keyfi ve

kontROLSÜZ İKTİDAR KULLANIMLARINI DA İÇİNE ALMAKTADIR (Heywood, 2018: 420). Ayrıca bu sisteme verilebilecek ilave örnekler, Rusya’da Çarlık Dönemi ve Avrupa ülkelerinde eskiden uygulanmış olan mutlak monarşiler sayılabilir (Aygen ve Atmaca, 2019: 388). Bu hükümet sistemleri, kuvvetlerin tek elde toplanması ve sınırlandırılmaması nedeniyle demokratik hükümet sistemi olarak kabul edilmemektedirler (Polater, 2014: 135).

Kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemlerinden bir diğeri yasama ve yürütme kuvvetlerinin bir mecliste toplandığı konvansiyonel sistem ya da daha çok bilinen adıyla meclis hükümeti sistemidir (Turhan, 1995: 92). Meclis hükümeti sisteminin temelleri, J.J. Rousseau’nun ulus iradesinin ve egemenliğin bölünmezliği kuramına dayandırılmaktadır. Rousseau’ya göre egemenlik tektir, sınırsızdır, bölünemez ve devredilemez. Onu bölmek yok etmek anlamına gelecektir (Ö. Dönmez, 2015: 8). Bu ilkeye göre, ulus egemenliğinin tek kaynağı ve sahibi, kendine özgü egemen bir iradesi olan ve o ülkede yaşayan halktan farklı manevi bir kişiliktir. Ulus egemenliği yasamada ortaya çıkar. Rousseau temsili demokrasiye karşıdır. Rousseau’nun düşüncesine göre ulusun iradesinin ve egemenliğinin tek kaynağı halkı temsil eden meclistir (Turhan, 1995: 94-95).

Meclis hükümeti sisteminde, egemenlik halkta olmasına rağmen biçimsel ve/veya gerçek anlamda halk adına bir meclis tarafından kullanılmaktadır. Yasama olarak karar alma, yürütme olarak alınan kararları uygulama ve uygulanırken meydana gelen uyuşmazlıkları çözme yani yargı işlevlerinin tümü halkı temsil eden bir meclis tarafından konvansiyonel olarak yerine getirilmektedir (Buran, 2009: 76). Yasama ve yürütme kuvvetleri hukuki ve fiili olarak mecliste toplanmıştır. Mecliste oluşturulan yürütme, yasamanın vekili, icra komitesi konumundadır ve onun adına, onun emir ve direktiflerine göre hareket etmek zorundadır. Devlet başkanı ve bakanlar meclisin itaatkâr memurları olarak düşünülmektedir (Özbudun, 1985: 476-477). Ancak İsviçre örneğinde görüldüğü gibi iktidar olmanın doğal sonucu olarak uygulamada durum farklılaşmakta ve icra kurulu üyeleri beklenenden daha fazla yetkili ve etkili olabilmektedir. Konumuz olan üst düzey yöneticilerin yetiştirilmeleri, atanmaları ve denetlenmeleri meclisin talimat ve inisiyatifi ile oluşturulan kurum ve kuruluşlar vasıtasıyla yapılmaktadır.

Meclis hükümet sistemleri incelendiğinde görülmektedir ki, genel olarak ihtilal ve olağanüstü hal gibi dönemlerde geçici ve istisnai olarak başvurulmuş bir hükümet sistemidir (Gezici ve Kutlu, 2019: 64-65). İngiliz Uzun Parlamentosu, Fransız Milli Konvansiyon Meclisi, 1848 ve 1871 Fransız Kurucu Meclisleri ve Birinci TBMM hükümeti, ihtilal ve olağanüstü hal meclisleri en iyi örneklerdir. I. Dünya Savaşı'nın ardından Baltık devletleri, Letonya, Litvanya, Estonya, Polonya, Avusturya ve Waimar döneminde Almanya'da kurulmuş olan meclis hükümetlerinin ömrü genellikle kısa olmuştur. Demokratik olarak meclis hükümeti sistemini kendine özgü şartları ile uzun süre uygulayabilen tek ülke İsviçre olmuştur (Özbudun, 1985: 481). Türkiye'nin kuruluşunun ilk yıllarında (1920-1923) meclis hükümeti sistemi uygulanmıştır (Aygen ve Atmaca, 2019: 387). Ama sonraki yıllarda Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle beraber kuvvetlerin birleştiği meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistemin ortak özelliklerini gösteren karma bir hükümet sistemi uygulandığı görülmektedir (Okudan, 1961: 27).

Meclis hükümeti rejimleri gerçek demokrasinin uygulanabileceği rejim iddiasıyla ileri sürülse de İsviçre'yi istisna sayarsak genellikle demokrasi dışı uygulamaları oldukça yaygındır.

1.9.2. Kuvvetler Ayrılığına Dayalı Hükümet Sistemleri

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, devlete ait işlevlerin özelliklerine göre gruplandırılıp, kullanımlarının farklı ve bağımsız organlar tarafından yapılması ile bütün kuvvetlerin tek elde toplanmasının önlenmesi düşüncesine dayanmaktadır. Böylece devletin farklı kuvvetleri belirli sınırlar içinde kalarak hak ve özgürlükler güvence altına alınabilecektir (Teziç, 2006: 489).

Kuvvetler ayrımı ilkesini ilk kez dile getiren düşünür John Locke, devletin, toplumun değer yargılarına, hukuk sistemine ve bireysel isteklere göre gruplandırılmasını yeterli görmemektedir. Locke, gerçek ayrımın siyasi gücün farklı kuvvetler arasında dağıtılması halinde gerçekleşebileceğini ileri sürmektedir. Bu iddia, tek elde toplanan siyasi gücün sınırlandırılmayacağı felsefesine dayanmaktadır (Zarplı, 2015: 166).

Locke, demokrasinin gelişmesini bir iktidar gücünün başka bir iktidar gücü ile sınırlandırılmasına bağlamaktadır. Ancak Locke yargıyı yürütmeden tamamen farklı olarak görmemektedir. Aslında, bu felsefi bakışın, 18'nci yüzyıl da hâkim olan klasik iktidarın bölünmezliği düşüncesine karşı yeni bir duruş olarak burjuvanın da iktidardan pay alması ve yeniden konumlandırılması amacıyla geliştirildiği söylenebilir (Uluçakar ve Çınar, 2020: 129).

Modern siyaset biliminin kurucularından ve kuvvetler ayrımı ilkesinin önde gelen düşünürlerinden biri olan Montesquie'da Locke gibi düşünce merkezine dengelemeyi yerleştirmiş ve iktidarın başka bir iktidar ile sınırlandırılması ilkesine dayandırmıştır. Yönetimde bulunan iktidar, elinde tuttuğu gücü kendi çıkarları için kullanabilir bu yüzden kuvvetler birbirinden ayrıştırılarak farklı iktidar merkezleri arasında dağıtılmalıdır. Montesquieu'ya göre siyasal özgürlüğün ve güvenliğin sağlanabilmesi için devleti meydana getiren yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları arasında iktidar dengesinin kurulması gerekir. Yasaları yapan güç ile uygulayan yürütme gücü aynı ise orada özgürlükten bahsedilemez, aynı şekilde yasayı yapan ve yargılayan aynı güç ise kişilerin canı ve özgürlüğü tehdit altında demektir ve güvenceden bahsetmek mümkün değildir. Yargıçların aynı zamanda yasa yapıcı olması keyfi kararların alınmasına ve zorbalığın yapılmasına neden olabilir (Uluçakar ve Çınar, 2020: 129). Kuvvetler ayrılığı ilkesini ortaya koyan liberal düşünürlere göre elinde gücü tutan her kişi ya da makam bu gücü kötüye kullanabilir. Bu yüzden sürekli yönetimde baskıyı önleyecek bir yol aramışlardır. Özgürlüklerin güvencesine çözüm olarak da kuvvetlerin ayrılmasını ve tek elde toplanmamasını savunmuşlardır (Büke, 2016: 227).

Devlet diye ifade edilen kuruluşun egemen iradesini kullanma şeklini tespit etmede çözüm olarak dile getirilen kuvvetler ayrılığı ilkesi, çok uzun bir süreçte olgunlaşmış ve günümüzdeki anlamına kavuşmuştur. Bu süreçte başta Aristo, Locke ve Montesquieu olmak üzere birçok düşünürün az ya da çok katkısı olmuştur (Akgül, 2010: 82).

Kuvvetler ayrılığından kasıt devletin temel organlarının ayrımı ya da egemenliğin parçalı olması değil, işlevlerin sınıflandırılmasıdır. Modern devletlerde temel işlevlerden yasama işlevini meclis diğer bir adıyla parlamento yerine

getirmektedir. Yasamanın temel görevleri, yasaları yapmak ve hükümeti denetlemektir. Ayrıca bütçenin kabulü, uluslararası anlaşmaların onaylanması, savaş ilanına karar vermek ve gerektiğinde af çıkarmak gibi görevleri vardır. Yürütmenin temel görevleri ise kanunları uygulamak suretiyle kamu hizmetlerini yürütmektir. Parlamenter sistemde yürütme organı, devlet başkanı ve Bakanlar Kurulundan; başkanlık sistemlerinde ise başkandan meydana gelir. Yargıyı ise bağımsız mahkemeler meydana getirir. Yargının temel görevi, hukuki uyumsuzlukları inceleyip karara bağlamaktır (Güzel, 2018: 207-208).

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin işleyişi, yürütmenin yapısı ve göreve geliş biçimi ve yasama ile olan ilişkileri siyasal rejimin uygulama şekli olan hükümet sisteminin işleyişinde en belirleyici unsurlardır. Ancak, demokratik sayılan tüm hükümet sistemlerinde, yasama ve yürütme organları üzerinde, tercih edilen seçim sistemi, siyasi kültür ve partiler, yerel yönetimler, özel sektör kuruluşları ve sivil toplum girişimleri gibi unsurlar azımsanmayacak bir etkiye sahiptirler (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 102-103).

Demokratik sistemlerde kuvvetler ayrılığı ilkesine göre yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasındaki ilişkiler dikkate alındığında; başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem olmak üzere üç hükümet sistemi bulunmaktadır (Akıncı, 2018). Ancak yargı kuvveti bağımsız olarak değerlendirildiği için hükümet sistemi türünde belirleyici olan yasama ve yürütme arasındaki ilişki şeklidir. Hükümet sistemi kuvvetler arasındaki ayrılığın oranına göre belirlenmektedir. Eğer kuvvetler arasında sert bir ayrılık varsa başkanlık sistemi, yumuşak ayrılık varsa parlamenter sistem ortaya çıkar. Her iki sistemin avantajlarından faydalanmak ve dezavantajlarından uzaklaşmak için her iki sisteminde bazı özelliklerini taşıyan ve ilk olarak Fransa'da uygulanan sistem ise yarı başkanlık sistemi olarak adlandırılmaktadır (Korkmaz, 2016: 45).

1.10. Demokratik Hükümet Sistemleri

Demokrasi halkın kendi kendini yönetmesidir. Aslında demokrasi, halkın kendi yöneticilerini seçmesinde kullanılan yöntemlerden biridir. Geleneksel ve teokratik meşruiyete dayalı yöntemlerle kıyaslandığında daha iyi olduğu

düşünülmektedir. Bu yüzden günümüz şartlarında demokrasi, uygulanabilecek en adil ve ideal yönetim sistemi olarak ifade edilmektedir. Fakat günümüzde devletler nüfus ve coğrafi açıdan çok büyüdüğü için demokrasinin saf ve doğrudan uygulanması mümkün görünmemektedir. Demokrasinin işleyebilmesi için yeni yaklaşımlara ve uygulamalara ihtiyaç duyulmuş ve temsili demokrasi modeli ortaya çıkmıştır. Temsili demokraside halk belirli bir dönemle sınırlı kalmak koşuluyla kendisini yönetecek kişi/kişileri seçmekte ve kendi kendini yönetme hakkını onlara devretmektedir (Çın, 2018: 487). Temsili demokrasinin kullanıldığı ülkelerdeki sistemler demokratik rejimler olarak adlandırılmaktadır.

Demokratik rejimler, bir yandan sistemin istikrarlı bir şekilde işlemesi ve kriz yaşanmaması için çalışırken öteki yandan da demokrasinin gerekleri olan eşitlik ve özgürlük, çoğulculuk, şeffaflık, açıklık, hesap verilebilirliği de yerine getirmeye çalışmaktadır. Bu sistemler birçok sıkıntıyı bünyesinde taşısa da aynı zamanda çıkan krizleri önleme ve çözme mekanizmalarını da bünyelerinde taşırlar. Yani aslında her sistem bir takım avantaj ve dezavantajlara sahiptir (Hekimoğlu, 2019: 103).

Bir sistemin demokratik sayılabilmesinin en önemli unsurlarından biri hukuk devletin vazgeçilmez bir şartı olan yargı bağımsızlığıdır ve bu yüzden yargı bütün modern rejimlerde farklı bir konuma yerleştirilip tablonun dışında tutulmaktadır (Özbudun, 2020).

Genel olarak bir hükümet sisteminin demokratik olup olmadığı kuvvetler ayrılığını ya da kuvvetler birliğini esas almasına göre değerlendirilmektedir (Polater, 2014: 138). Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre kuvvetlerin yasama, yürütme ve yargı erkleri arasından dağıtımına göre şekillenmiş olan başkanlık sistemi, parlamenter sistem ve yarı-başkanlık sistemi demokratik hükümet sistemleri olarak kabul edilmektedirler (Polater, 2014: 133).

1.10.1. Parlamenter Sistem

Parlamento sözcüğü, konuşma yapılan yer anlamına gelen “parler” (konuşma) sözcüğüne dayanmaktadır. Orta çağ Avrupa’sında kilise liderleri, asiller, baronlar ya da yaşlılar krala danışmanlık yaparlardı ve bu yapı parliamentum olarak adlandırılırdı.

İngiltere’de de hem Anglo-Sakson hem de Norman krallarının sarayında benzer danışmanlık kurumlarına rastlanırdı (Şaylan, 1981: 38).

Bir temsili demokrasi rejimi olan parlamenter hükümet sisteminin anayurdu İngiltere’dir (Fendoğlu, 2010: 9). Diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi parlamenter sistem de teorik altyapısı hazırlanarak uygulamaya konulmamıştır. Söz konusu sistem, monarşi ve halk arasındaki uyuşmazlıklara sahne olan Birleşik Krallık’ın tarihi boyunca meydana gelen bazı önemli olayların sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Sistemin kökeni genellikle, 1215 yılında imzalanan Magna Carta Libertatum ve 1295 tarihli Model Parlamentonun kurulması (Hekimoğlu, 2019: 120) olmak üzere iki tarihsel gelişmeye dayandırılrsa da 17. yüzyıldaki Stuartlar Dönemi, 1628 tarihli İngiliz Haklar Bildirisi, Hanover Hanedanı’nın tahta gelişi, 1688 Muhteşem Devrim, 1689 Haklar Beyannamesi, 1700 Uzlaşma Yasası ve 1706 Birlik Anlaşması (F. Kara, 2012: 9) parlamenter sistemin temel hatlarıyla doğumuna ve gelişimine neden olan önemli tarihi dönüm noktalarıdır (Kama, 2016: 163-164).

İngiliz Kralı Rişar’ın ölümü üzerine yerine geçen kardeşi John sürekli olarak baronlara baskı yapıyor ve onlardan sürekli para istiyordu. John’un Fransa kralına yenilmesi ve papa tarafından da aforoz edilmesi üzerine gücü zayıflayınca baronlar kendisine karşı ayaklandılar ve onu tutukladılar. Ve karşılıklı hak ve borçları tanzim eden bir sözleşmeye uyacağına yemin ettirdiler. Bu sözleşme, 12 Haziran 1215 tarihli Magna Carta Sözleşmesi’dir (Mosca ve Özyörük, 1948: 37). Magna Carta ya da “Hürriyetlerin Büyük Fermanı” (Great Charter of Liberties), günümüze kadar geçen 800 yıllık süre içinde hem İngilizler için hem de hür dünya için önemini hiç kaybetmemiş, zamanla değişik anlamlar elde etmiş, canlılığını koruyabilmiş ve bütün hür dünya için önemli bir belge halini almıştır. Magna Carta insan hakları ve kişi hürriyetlerinin hukuki ve siyasal bir düzen içinde gerçekleşmesini ve şekillenmesini sağlayarak soyut bir kavram olmaktan çıkan ve sonraki bildirilere örnek olan ilk belge olma özelliğini taşımaktadır. Magna Carta, kralın tebaası olan tüm hür kişilerin hak ve özgürlüklerini tanıması ve kendisinin de bu hak ve özgürlük sınırlarına bağlı olmasını sağlanması gibi iki önemli özelliğe sahiptir. Bu özellikleri sayesinde Magna Carta, hukukun üstünlüğü fikrinin yerleşmesini sağlayan, İngiltere’de ve bütün

dünyada hukuk devleti fikrinin doğmasına yol açan bir belge olarak değerlendirilmektedir (İlal, 1968: 210-211).

Kralın yetkilerinin kısıtlandığı ilk temel belge olan Magna Carta'nın 1215'de kabulünden sonra 1295'te danışmak amacıyla soyluların, ruhban sınıfının ve mülk sahipleri gibi toplumun farklı gruplarını temsil eden kişilerin halk meclise davet edilmesi ile Model Parlamento yani Temsilciler Meclisi oluşturulmuştur. Bu temsilcilerden oluşan meclis 13. yüzyıldan itibaren daha kurumsal bir yapıya dönüşmeye başlamıştır (Özer ve Özmen, 2017: 22). Parlamento, eskiden beri elinde tuttuğu dilekçe hakkına, Magna Carta ile kendisine verilen vergi hakkını ekleyince fiili olarak yasama yetkisine hâkim olmuştur. Zamanla danışma amacıyla toplantıya katılanlar arasında bölünmeler olmuş, parlamento, 14. yüzyılda Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası olarak ikiye ayrılmıştır. Bu bölünme sonrasında krala yakın olan toprak soylu sınıftan gelenler Lordlar Kamarası adı altında mecliste toplanırken, kent ve kasaba temsilcileri ile küçük şövalyeler Avam Kamarası yani Halk Meclisi adı altında mecliste toplanmaya başlamışlardır. İlk zamanlar Avam Kamarası çok etkin olsa da, 17. yüzyıl başından itibaren sanayi ve ticaret alanında meydana gelen gelişmeler soylular sınıfının da etkisini de arttırmıştır. Tüm bu gelişmelerin sonucu olarak 1689 tarihli Haklar Yasası (Bill of Right) ile yasama yetkisi Lordlar ve Avam Kamarası ile birlikte kullanılmaya başlanmıştır. Bu gelişme parlamenter sistem ve demokrasi açısından çok önemli bir gelişme olarak tarihe geçmiştir (Günel, 2012: 10).

18. yüzyıldan itibaren hükümdar ve bakanların cabinet (kabine) denen bir yerde toplanmalarıyla kabine usulü toplantılar yapılmaya başlanmıştır. Yerine geçecek çocuğu olmayan Kraliçe Anne'in 1714'te ölümünün ardından Almanya'dan gelen ve iyi İngilizcesi olmayan kralların toplantılara katılmamaları sonucu kabine sistemi ayrı bir kurum olarak yerleşmiştir. Zamanla parlamentoya karşı sorumlu olan ve kral adına hareket eden bakanlar yürütme yetkisini kullanmaya başlamıştır. Bakanlar arasından bir bakanın kralla görüşmeler için seçilmesiyle başbakanlık kurumu da oluşmuştur (Özer ve Özmen, 2017: 22).

Parlamenter sistem, yıllarca uygulanagelen gelenek ve tecrübenin sonucu olarak oluşmuştur. Bu sistem, toplumsal ihtiyaçların etkisiyle çok uzun süren gelişmelerin sonucu olarak 18. yüzyıl ortalarında ortaya çıkmış, Kıta Avrupa'sına ise

19. yüzyılda yayılmıştır (Fendoğlu, 2010: 9-10). İngiliz parlamenter sistemi, bünyesinde birçok kültürü ve birçok ulusu barındıran bir toplumun yaklaşık bin yıllık emek ve mücadelesinin sonucu olarak ortaya çıkan tasarlanmamış bir siyasal sistemdir (Olcay, 2020: 284).

Parlamenter hükümet sisteminin, ilk örneği İngiltere’de uygulamış olan Westminster modelidir. Bu sistem, kuvvetlerin yumuşak ayrılığını esas alan bir hükümet sistemidir. Yasama ve yürütme kuvvetleri farklı organlarda olsa da bu ayrım başkanlık sisteminde olduğu kadar katı değildir, yasama ve yürütme organları iç içedir ve aralarında daha sıkı bir ilişki ağı vardır ve bu yüzden birbirlerini etkileyebilme imkânına sahiptirler (B. Yavuz, 2007: 8). Parlamenter sistemde kuvvetlerin işbirliği temel alınmıştır. Parlamenter sistemde yürütme genellikle iki başlı bir yapı arz etmektedir. Bir tarafta bakanların oluşturduğu hükümet (kabine) diğer tarafta devlet başkanı (Başkan, Cumhurbaşkanı ya da Kral) bulunmaktadır. Yürütmenin sorumsuz tarafını devlet başkanlığı temsil etmektedir. Hükümetin başında bulunan başbakan yasama organına karşı sorumludur. Hükümet üyeleri genel olarak parlamentonun içinden seçilmektedirler. Ancak zaman zaman teknokrat bakanlar da yer alabilmektedirler. Kurulan hükümetler güvenoyu alarak kurulur, güvensizlik oyu ile düşürülebilirler. Bu sistemde bir siyasetçi yasama görevi ile beraber yürütme görevini de eşanlı üstlenebilir. Parlamenter sistem ikili bir yapıya sahiptir. Başbakan ve Bakanlar Kurulu hükümetin sorumlu kanadını oluştururken Cumhurbaşkanı, Kral ya da Kraliçe sorumsuz kanadını oluşturmaktadır (A. Aydın ve Akıncı, 2018: 1026-1027). Yani yürütme organı çift başlı, devlet başkanı sorumsuz iken Başbakan ve Bakanlar Kurulu sorumlu yürütme kanadını temsil etmekte ve bu yürütme organı yasama organı ile organik bir bağ ile bağlıdır (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 102-103).

Parlamenter sistemin karakteristik özellikleri ele alındığında öncelikle yürütmenin ikili yapısı dikkat çekicidir. Ancak yürütmedeki bu ikili görünümüne rağmen devlet başkanının konumu ve yetkileri daha çok semboliktir. Parlamenter sistemi benimseyen ülkeler arasında monarşiyi tercih eden ülkelerde yönetemeyen krallar göze çarpmaktadır. Kral siyasal yönetime müdahale etmez, yönetimden hükümet sorumludur. Kral, siyasetle ilgilenmeyen, gruplar ve partiler üstü, tarafsız bir

devlet başkanıdır. Ulus bütünlüğünün ve devamlılığının sembolü olan devlet başkanı arabulucu ve uzlaştırıcı bir unsurdur. Cumhuriyet tipi rejimlerde de benzer bir yapı göze çarpmaktadır. Devlet ve milletin bütünlüğünü temsil eden cumhurbaşkanı arabuluculuk ve hakemlik rolünü üstlenir ve yetkileri semboliktir (Korkmaz, 2016: 49).

Parlamenter sistemde devlet başkanı halkın ya da parlamentonun seçtiği bir cumhurbaşkanı olabileceği gibi soydan gelen bir hükümdarda olabilir. Ancak her iki durumda da parlamento devlet başkanının görevine son veremez. Başbakan ve ilgili bakanlarla birlikte devlet başkanının yetkileri karşı imza kuralı çerçevesinde kullanılır. Bu çerçevede yapılan bütün işlemlere başbakan ve ilgili bakan imza atar ve sorumluluk karşı imza kuralı gereği kabineye aittir (B. Doğan ve Doğan, 2020: 470; Karakul, 2015: 102; Özer ve Özmen, 2017: 22-23).

Parlamenter hükümet sistemi, kökeni olan İngiliz Devlet Topluluklarında ve Batı Avrupa'da oldukça başarılıdır. Ancak sistemin uygulandığı diğer ülkelerde özellikle de Afrika ülkelerinde pek başarılı uygulamalarına rastlanılmamaktadır. Parlamenter hükümet sistemi Japonya, İsrail ve İngiliz Devletler Topluluğu ülkeleri dışında pek ilgi görmemiş görse bile kısa sürede darbelere maruz kalmış ve otoriter başkanlık sistemine dönüşmüştür (Turhan, 2012: 60).

1.10.2. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi, kuvvetler ayrılığı teorisinin hükümet sistemlerinde en sert şekilde uygulandığı temsili rejim olarak görülmektedir (Fendoğlu, 2010: 16). Başkanlık sisteminde yasama, yürütme ve yargı güçleri arasındaki ilişki sınırları ve şekilleri çok daha net ayrımlara sahiptir. Başkanlık sistemi denilince ilk akıllara gelen Amerika başkanlık sistemidir. Bunun sebebi bu sistemin ilk olarak Amerika'da ortaya çıkarak başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere birçok ülkeye kimi farklılıklarla yayılmasıdır.

Başkanlık sisteminin tarihçesine bakacak olursak, sınırlı monarşinin uygulandığı 17. yüzyıl İngiltere'sinde meydana gelen ekonomideki değişim ve tüm Avrupa yaygın olan siyasal, dinsel vb. baskılar yeni kıta olan Amerika'ya göçe sebep olmuştur. İlk yerleşimlerle Virginia ve Massachusetts kolonileri kurulmuştur. Bu

koloniler sembolik bedellerle İngiltere kraliçesi tarafından belirli imtiyazlara bağlı olarak verilmiştir. Daha sonra Atlantik kıyısı boyunca kurulan İngiliz koloni sayısı 13'e yükselmiştir (Gözübüyük, 2003: 35). Bu yeni kıta olan Amerika'nın zamanla zenginleşmesi, ortamın sosyal gelişmelere fırsat vermesi ve kıta içerisinde siyasal baskıların olmaması farklı bir kültürün ve Amerikalılık bilincinin gelişmesine neden olmuştur (Olcay, 2020: 288). Amerika'nın içerisinde siyasal baskılar olmasa da İngiltere kralının baskısı devam etmekteydi. Bu kolonilerin başında genellikle İngiliz kralını temsil eden ve İngiliz kralı tarafından atanan yöneticiler bulunduğundan İngiliz siyasal kurumları ve düşünce tarzı hâkimdi. Her koloninin iki meclisi vardı ve meclislerinin aldığı kararlar İngiliz Kraliyet Konseyi'nin onayından geçmekteydi (Göze, 2013: 514).

İngiliz hükümetinin kolonileri İngiliz hâkimiyetinde tutmak için çıkardığı yasalardan, sert önlemlerden, konulmak istenen vergilerden ve koloni valilerinin baskılarından bunalan koloniler 1774 tarihinde Philadelphia'da kongre yaparak gümrük ticaretine karşı Haklar ve Şikâyetler Bildirisini yayınladılar. Bu kongrede koloniler eşit sayıda üye ile temsil edildi ve kararlar üçte iki çoğunlukla alındı (Eroğul, 2004: 56). 1775 yılında bir ordu oluşturuldu ve 1776 yılında da bir anayasa komisyonu kuruldu ve 4 Temmuz 1776 tarihinde Thomas Jefferson tarafından kaleme alınan "Bağımsızlık Bildirgesi" yayınlandı (Günel, 2012: 22). Bu bildirmede insanların doğuştan gelen yaşama, hürriyet ve mutluluk hakları, kendisini yönetecek yöneticileri kendilerinin seçmesi gerektiği ilan edildi. Ayrıca bu bildiri aynı zamanda kolonilerin İngiliz parlamentosunu ve kralı tanımama başkaldırılarının ifadesi olmuştur. Ardından kolonilerle ve İngiltere arasında savaş başladı. 1775-1783 yılları arasında süren savaşı Amerikan kolonileri kazandı ve 1783 yılında İngiltere Paris'te imzalanan bir antlaşmayla 13 koloninin bağımsızlığını kabul etmek zorunda kaldı (Hekimoğlu, 2019: 162). Bağımsızlıklarını kazanan 13 koloni 1781 yılında bir konfederasyon çatısı altında birleştiler. Kongre tarafından oluşturulan Kurucu Meclisin hazırladığı Federal Anayasa 1787'de kabul edilip 1789'da yürürlüğe girmesiyle işlerinde serbest federe devletlerden oluşan ABD kurulmuş ve başkanlık sistemi kabul edilmiş oldu (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 106; Özer ve Özmen, 2017: 23-25).

Başkanlık sistemi, 18. yüzyılın sonlarında Amerikalılar tarafından o dönemde etkin olan “westminster modeli” demokrasiye tepki olarak icat edilmiştir. Federal devlet yapısını esas alan bu sistemde çift meclis bulunmakta olup hem başkan hem de kongre için ayrı ayrı seçimler yapılmakta, başkan ikinci seçmenlerce seçilmektedir. Sistem yasama, yürütme ve yargı güçleri arasında anlaşmazlık çıktığı zaman sistem kilitlenme tehlikesi ile karşı karşıya kalabilmektedir (Fendoğlu, 2010: 16).

Başkanlık sisteminin temel özellikleri dört başlık altında sayılabilir. Birincisi, başkanın tek başına yürütme gücünü temsil etmesi. İkincisi, halkın doğrudan ya da ikinci seçmenlerce başkanı seçebilmesi. Üçüncüsü, yürütmenin meclisin güvenoyuna ihtiyaç hissetmemesi, Dördüncüsü ise bir kişinin hem yasamada hem de yürütmede aynı anda yer alamamasıdır (Saklı, 2013: 734).

Parlamenter sistemin tek demokratik meşruiyete sahip olan kurumu parlamentodur. Bu sistemde hükümet yasama organının içinden seçilmekte ve yasama organın güvenoyu devam ettiği sürece görevine devam edebilmektedir. Oysa başkanlık sistemi ele alındığı zaman başkan ve parlamento olmak üzere demokratik meşruiyete sahip iki kurum karşımıza çıkmaktadır (Turhan, 2012: 62). Her iki kurum da, birbirinden bağımsız seçimlerle doğrudan halk tarafından sabit süreler için seçilmektedirler. Bu süre içerisinde hem başkan kongreyi feshedememekte, hem de kongre başkanı güvensizlik oyuyla düşürememektedir (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 102-103; Adnan Küçük, 2016: 46). Yani yürütme organının başı olan Başkanın ne seçilirken ne de görev yaparken parlamentonun güvenoyuna ihtiyacı bulunmamaktadır ve güvensizlik oyu nedeniyle görevden alınma tehlikesi de bulunmamaktadır. Bu yüzden başkan, vatana ihanet, zimmet gibi istisnai durumlar dışında kendi isteğiyle istifa etmediği sürece yürütme görevini sürdürecektir. Aynı şekilde başkanın da yasama organını feshetmesi ya da görev süresini kısaltması mümkün değildir. Görüldüğü gibi başkanlık sisteminde her organ diğerinden tamamen bağımsız olup sadece kendi yüklendikleri işlevleri yerine getirmektedirler. Böylece devleti oluşturan farklı güçler arasında denge sağlanmış ve birbirlerini sınırlamışlardır (Deliveli, 2010: 453).

ABD başta olmak üzere tüm başkanlık sistemlerinde başkanın işlediği suçlardan dolayı yasama organı tarafından yargılanıp cezalandırılabilceği

“impeachment mekanizması” yer almaktadır. Ama bu mekanizmanın siyasi sebeplerle işleme alınarak parlamenter sistemdeki gensoru mekanizmasına evrilmesi tehlikesi de bulunmaktadır. Başkanlık sisteminin uygulandığı Latin Amerika ülkelerinden Brezilya ve Meksika anayasaları başkanların göreve ilişkin ve adi bir suç ile itham edilmeleri halinde başkanların yasama organı tarafından görevlerinden uzaklaştırılabilmelerini öngörmektedir. Ayrıca, Şili, Paraguay ve Arjantin Anayasaları, başkanların anayasa ve yasalara göre usulsüz sayılan ancak ceza hukukunda suç olarak tanımlanmayan eylemleri yapmaları halinde yasama organı tarafından görevden azledilmelerine fırsat vermektedir. Bolivya, Venezuela, Uruguay ve Arjantin gibi bazı Latin Amerika ülkelerinde yasama yürütmenin başkan dışındaki üyelerini görevden alabilmekte ya da yürütme yasamanın görevine son verebilmektedir (Boyunsuz, 2016: 5-6).

Başkanlık sisteminde yürütme ile yasama organları birbirlerinden net çizgilerle ayrılmaktadırlar. Başkanlık sisteminde, başkan hem devletin hem de hükümetin başıdır, parlamenter sistemdeki gibi bir ayrım bulunmamaktadır. Başkanlık sistemi kuvvetler ayrılığı teorisinin en katı şekilde uygulandığı sistemdir. Yasama ve yürütme organları işlevsel olmanın yanı sıra organik olarak da tamamen farklıdırlar oysa parlamenter sistemde iki organ arasında sadece işlevsel bir farklılık söz konusudur. Ayrıca başkanlık sisteminde bakanlar genellikle parlamentonun dışında, doğrudan başkana bağlı ve başkana karşı sorumlulukları olan teknokrat profesyonel yöneticilerdir. Kabine üyelerinin ve üst düzey kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınması başkan tarafından yapılmaktadır (Deliveli, 2010: 453).

Dünyanın birçok ülkesinde uygulanan başkanlık sistemi ülkelerin tarihsel, kültürel ve siyasal anlayışlarından kaynaklanan farklılıklara sahiptir. Farklı ülkelerde farklı uygulama şekillerine rastlansa da başkanlık sistemi söz konusu olunca ilk hatırlanan, örnek alınan Amerika Birleşik Devletleri başkanlık sistemidir (A. Aydın ve Akıncı, 2018: 1025; A. Yıldız, 2018: 509). Başkanlık sistemi, parlamenter sistem gibi yıllarca süren bir gelişim sürecine sahip bir sistem olmayıp bağımsızlık döneminde ABD kurucu meclisinde ülke yönetim sistemi üzerine yapılan tartışmaların sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Başkanlık sistemi en uzun ve kesintisiz olarak ABD’de uygulanmaktadır ve bu yüzden ABD başkanlık sisteminin daha yakından incelenmesi

sistemin anlaşılabilmesi için önem arz etmektedir (Akıncı, 2018; Demirhan, 2017: 574).

Bugün itibarıyla ABD, 50 federe devletten yani eyaletten meydana gelen federal bir cumhuriyettir. Amerikan başkanlık sistemi, kıtadaki ilk 13 koloninin merkezi ve yerel otoriteler arasında en uygun kontrol ve denge mekanizmasının kurulması için uzun süren müzakereler sonucu oluşturdukları ve yaklaşık 250 yılda birçok değişime maruz kalarak günümüze kadar uygulanagelen bir hükümet modelidir. ABD başkanlık modeli oldukça güçlü bir denetim ve denge sistemine sahiptir. Federe devletlerin yapısı, gücü, federal yapılarla ilişkileri, sistemin dikey ve yatay güç dengesi, siyasal sistemi, parti oluşumları, uzlaşmacı siyasal kültürü ve sivil toplum kuruluşlarının gücü ve etkinliği ABD başkanlık sistemini kendine has bir sistem haline getirmektedir (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 106-107).

ABD'nin en temel organlarından biri yasama faaliyetlerini yürüten kongredir. Kongre, Senato ve Temsilciler Meclisi olmak üzere orantılı temsil yetkisine sahip iki kanatlı meclisten oluşmaktadır (Günel, 2012: 27). Bu oluşumun nedeni federal bir ülke olmasından kaynaklanmaktadır. Senato'da tüm eyaletlerden eşit sayıda temsilci bulunurken, Temsilciler Meclisi'ndeki temsil ise eyaletlerin nüfusları oranına göre hesaplanmaktadır (M. A. Zengin, 2016: 3). ABD Senato'su azınlık haklarının korunması, küçük eyaletlerin etkin temsili ve federal sistem uyarınca nüfus ve büyükleri dikkate alınmadan her eyaletinden seçilen ikişer üyenin toplamı olan 100 senatörden meydana gelmektedir. Temsilciler Meclisi ise tek turlu dar bölgeli çoğunluk seçim yöntemi ile seçilen 435 üyeden oluşmaktadır (Adnan Küçük, 2016: 32).

ABD'de başkanlar dört yıl, Temsilciler Meclisi üyeleri iki yıl, Senato üyeleri ise altı yıl görev yapmak üzere seçilmektedirler. Ama Senatoya seçilen üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir, Böyle olunca ABD'de tüm kongre üyelerinin üçte ikisi başkanla beraber, üçte biri ise başkanlık döneminin ortasında yapılacak seçimlerle değişmektedir (Anayurt, Erdoğan ve Ekinci, 2019: 208). Bu seçim döngüsü başkan ve kongre üyelerinin birbirlerini etkilememeleri için kurgulanmıştır

Yasama gücünü elinde bulunduran Kongre; bütçeyi onaylayabilir ya da reddedebilir, icra ve idari işleri için soruşturma açabilir. Başkanın yaptığı atamaları onaylar ve dış politikada son kararı Kongrenin Senato kanadı verir. Başkan tarafından ataması yapılan bakanlar, büyükelçiler ve yüce mahkeme üyeleri gibi birçok görevlinin ataması Senato onayından geçmek zorundadır. Başkanın yardımcısı olan bakanlar yani sekreterler doğrudan başkana karşı sorumludurlar, parlamentoya karşı bir sorumlulukları bulunmamaktadır (Özer ve Özmen, 2017: 23-25).

Başkanlık sisteminin uygulandığı tek ülke olarak ABD'yi ele almak mümkün değildir. ABD dışında, bölgedeki neredeyse tüm ülkelerde başkanlık sistemi benimsenmiştir. Sadece Jamaika ve Peru başkanlık sistemine geçmemiştir. Arjantin, Brezilya, Meksika ve Venezuela gibi bazı ülkeler federal bir yapıya, diğer ülkeler ise üniter bir yapıya sahiptir. Başkanlık sistemleri hem Brezilya, Meksika, Endonezya gibi büyük ülkelerde hem de Uruguay, Panama, Kosta Rika, Singapur gibi küçük ülkelerde uygulanmaktadır (Y. P. Özmen, 2018: 40).

Başkanlık sisteminin uygulandığı diğer ülkeler çoğunlukla bir takım farklılıklara sahiptir. ABD sisteminin saf başkanlık olarak değerlendirilmesinin asıl nedeni de budur. Diğer ülkelerde uygulanan başkanlık sistemlerinde genellikle otoriter bir yapı göze çarptığından “başkancı” sistemler olarak adlandırılmaktadır (Adnan Küçük, 2016: 27). Başkancı sistemlerin çıkış noktaları ABD başkanlık sistemi olsa da başkanlık sisteminin özünü oluşturan kuvvetler ayrılığı ilkelerinden ciddi sapmaların olduğu ve siyasi hayatı başkanın tekeline alacak yapıların kurulduğu görülmektedir. Bu yüzden askeri yönetimlerin sonlandırılmasının ardından genellikle başkanlık sistemleri benimsenmektedir (Y. P. Özmen, 2018: 39).

Siyasal ve yapısal istikrarsızlıkların yaşandığı özellikle Latin Amerika ülkeleri olan Arjantin, Brezilya, Dominik, Ekvator, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kolombiya, Kosta Rika, Meksika, Nikaragua, Paraguay, Uruguay, Venezuela gibi ülkelerde genellikle Başkanlık sistemi uygulanmaktadır. ABD başkanlık sistemini taklit etme çabasına girişen başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere birçok ülkede genellikle başarısız girişimler yaşanmıştır (Erdoğan, 2016: 9-10). Ülkelerinde istikrarsızlıklara çözüm olarak düşünülen başkanlık sistemleri çözüm getirmediği gibi sıklıkla darbelerin yapılmasına ve diktatörlüklerin oluşmasına neden olmuştur

(Turhan, 2012: 60). 1964'te Brezilya'nın, 1968'de Peru'nun, 1973'te Şili'nin, 1975'te Uruguay'ın ve 1976'da Arjantin'inin askeri müdahalelere maruz kalmasının sebebi yasama ve yürütme güçleri arasında yaşanan şiddetli anlaşmazlıklardır. Bu yönetimler incelendiği zaman görülmektedir ki bazı ülkelerde başkana yasama organının görevini sonlandırmak gibi başkanlık sisteminin temel ilkeleri ile bağdaşmayan yetkiler verilmiştir (Erdoğan, 2016: 10-11).

Özbudun'a göre, başta Latin Amerika ülkelerinde olmak üzere birçok başkanlık sisteminin diktatörlüklere dönüşmesinin ya da bu ülkelerde askeri müdahalelerin yaşanmasının sadece başkanlık sistemi açıklanması doğru değildir. Buna ilave olarak, düşük gelişmişlik düzeyi, gelir adaletsizliği, zayıf olan demokratik kültür ve toplumdaki aşırı kutuplaşma gibi birçok sebep vardır ve muhtemelen hükümet sisteminden daha fazla etkilidir. Ayrıca Başkanlık Sistemi'ne, yasama-yürütme krizlerini önleyecek mekanizmaların konulmaması, başarısızlık durumunda başkan görevden alacak düzenlemelerin olmaması, toplam sıfır temelli siyasal zıtlaşmaların çok fazla yaşanması gibi birçok neden de kayda değer bir etkiye sahiptir (Özbudun, 2015: 4).

Elbette Latin Amerika, Afrika ya da Sovyet ülkelerinde yaşanan başarısızlıklar dikkate alınarak otoriterleşmesinin tek nedeni olarak başkanlık sistemi görülemez. Ama Başkanlık sisteminin otoriterleşmeye ya da kişiselleştirmeye fırsat veren yapısı başkanların bu sistemi araç olarak kullanıp meşrulaştırılmış başkancı sistemlere dönüştürmesine neden olmaktadır (Korkmaz, 2016: 48).

1.10.3. Yarı-Başkanlık Sistemi

Dünya genelinde mevcut olan hükümet sistemlerinin bazılarını saf anlamda parlamenter ya da başkanlık sistemi olarak değerlendirmek mümkün değildir. Çünkü bunlar karışık bir hükümet yapılanmasına sahiptirler. Bir tarafta başkanlık sistemindeki gibi doğrudan halkın seçtiği bir başkan öteki tarafta parlamenter sistemin özelliklerini taşıyan bir başbakan var. İki hükümet sisteminin yapı ve kuruluşlarının farklı kombinasyonlarla bir araya getirildiği bu sistemler yarı başkanlık sistemi olarak adlandırılmaktadır (M. Yıldız, 2018: 95).

Yarı başkanlık sistemi, parlamenter ve başkanlık sisteminin bazı özelliklerini içinde taşıyan, yasama ve yürütme kuvvetleri için uzlaşmaya ve işbirliğine dayalı hükümet sistemi öngören bir rejimdir. Aslında yarı başkanlık sistemi, parlamenter sistemlerde sık sık görülen yürütmedeki istikrar sorununa ve başkanlık sistemlerindeki yasama ve yürütme kilitlenmesi sorununa çözüm arayan bir rejimdir (Fevzi Demir, 2013: 831). Yani iki sistemin sakıncalarını gidermeyi hedefleyen bir model olarak ele alınabilir (Saklı, 2013: 735). Farklı ülkelerde farklı şekillerde uygulandığı görülmektedir.

Yarı-başkanlık sistemi ilk kez II. Dünya Savaşı sonrasında reform sürecine giren Fransa'da (Aygen ve Atmaca, 2019: 390) 4 Ekim 1958 tarihinde yayınlanan Cumhuriyet Anayasasında (V. Cumhuriyet Anayasası) 1962 yılında yapılan değişiklikler sonrası ortaya çıkan ve bugün istikrarlı bir hükümet sistemi olarak bilinen bir modelin adıdır (Sultanlı, 2016: 2). Bu hükümet sisteminin öneminin daha iyi anlaşılabilmesi için o dönemde Fransa'da yaşanan tarihsel ve siyasal sürece bakmak gerekir. Fransa II. Dünya Savaşı sırasında hızlı dönüşüm yaşamıştır. Fransa, II. Dünya Savaşı'nda De Gaulle'un önderliğinde işgalden ve baskıcı Vichy (Vişi) hükümetinden kurtulmuş ardından 1946 yılında IV. Cumhuriyet kurulmuştur. Bu anayasayla Cumhuriyet Konseyinin yetkileri bir ölçüde kısılmış olsa da istenen istikrar ve uyumlu yönetim sağlanamamış, kitlesel, toplumsal çatışmalara neden olmuş ve uygulanan seçim sistemi nedeniyle de çok parçalı parlamento oluşmuştur. 1958'e kadar ortalama süreleri bir yılı aşamayan yirmi hükümet kurulmuştur. Cezayir'deki Fransız generaller, II. Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan siyasal bunalımı, hükümet istikrarsızlıklarını ve zayıf devlet yönetimini bahane ederek 13 Mayıs 1958 tarihinde ayaklanarak bir hükümet darbesi yapmışlardır. Fransa Millet Meclisi isyancı subaylara direnemeyince, Nazizm'e karşı Fransız direnişini örgütleyen ulusal bir kahraman olan General De Gaulle başbakanlığa getirilmiştir. Ardından güçlü cumhurbaşkanlığı öngören 1958 anayasası hazırlanmış ve Fransa'da V. Cumhuriyet kurulmuştur (Yücel, 2003: 345). 1962'de bu anayasada, başkanın halk tarafından seçilmesi ve devlet başkanına olağanüstü yetkilerin verilmesi gibi çok büyük değişiklikler yapılmıştır (Fevzi Demir, 2013: 835). Böylece Fransa, Amerikan başkanlık sistemini benimsememiş bunu yerine

Fransa'nın iç dinamiklerini dikkate alarak yeni bir sistem oluşturmuştur (Aygen ve Atmaca, 2019: 390).

Başkanlık ve parlamenter sistemin belirli unsurlarının bir araya getirilmesi ile oluşturulan bu hükümet sisteminin Fransa gibi gelişmiş bir ülkede kendine has özellikleriyle ortaya çıkması aslında gelişmiş demokrasilerde de uygulanabileceğinin bir göstergesidir (M. Yıldız, 2018: 89).

Fransa, ülkede yaşanan siyasal bunalımlara ve hükümet istikrarsızlıklarına çözümü, siyasal sorumsuzluğa sahip, halk tarafından genel oyla seçilen, güçlü anayasal yetkilerle donatılan cumhurbaşkanında bulmuştur. 1958 Fransız Anayasası kuvvetler arasından yürütme organını ön plana çıkarmış ve cumhurbaşkanına olağanüstü yetkiler vererek, onun siyasal meşruiyetini arttırmış ve temsil yeteneğini güçlendirmiştir (C. Yüksel, 2013: 56).

De Gaulle'nun, 1962 yılında yapılan referandum ile Fransız cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafında seçilmesini sağlaması bile tek başına Fransız yarı-başkanlık sisteminin tüm dünyada prototip olarak ünlenmesi ve taklit edilmesi için yeterli bir gerekçedir. Ancak sistem transferi yapan devletlerin çoğu Fransız modelinden oldukça seçici bir şekilde faydalanmışlardır. Öyle ki, bazı yarı başkanlık anayasaları seçilmiş iki kurum ilişkisini hiyerarşi ve işlem açısından oldukça farklı mantıklara göre kurmuşlardır (Shugart, 2005: 332).

Duverger'e göre yarı başkanlık sisteminin en ayırt edici özellikleri yürütmenin yapısında görülmektedir. Bu yapıda, halk tarafından seçilen, geniş yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanı ve parlamenter sistemde olduğu gibi yasama organına karşı siyasi sorumluluğu olan ve güvenoyuna ihtiyaç hisseden bir hükümet bulunmaktadır (Dunbay, 2012: 298). Yarı başkanlıkta başkan bir takım siyasi yetkilere sahip olup hükümetin bir parçasını meydana getirmektedir. Lijphart'a göre, eğer görevler paylaşıyorsa yarı başkanlık var demektir. Ona göre hükümetin şefi sistemi belirlemektedir ancak bu soruya cevap vermek çok da kolay değildir (M. Yıldız, 2018: 95-96). Yarı-başkanlıkta parlamentarizmde olduğu gibi bir tarafta devlet başkanı ya da cumhurbaşkanı diğer tarafta başbakan olmak üzere iki başlı bir yürütme söz konusudur (Fendoğlu, 2012: 45). Bu sistem temelinde parlamenter sistemi öngördüğü

için (Fevzi Demir, 2013: 835) kullanılması gereken en uygun ifade yarı-parlamentar sistem olsa da cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi nedeniyle yarı-başkanlık ismi daha çok kabul görmektedir (Beceran ve Kalağan, 2007: 169).

Bir hükümet sisteminin yarı-başkanlık olarak değerlendirilebilmesi için kuruluş anayasasında üç temel unsurun bulunması gerektiği düşünülmektedir (Altındağ, 2012: 269; Elgie, 2007: 59):

- a. Devlet başkanının halk tarafından genel oyla seçilmesi,
- b. Başkanının oldukça önemli yetkilere sahip olması,
- c. Yürütme ve hükümet etme yetkisine sahip olan bir başbakan ve Bakanlar Kurulu üyelerinin parlamentonun güvensizlik oyu vermediği sürece görevine devam edebilmesi.

Duverger, sistemi yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiye bağlayarak parlamentonun başkanı destekleyip desteklememesi durumuna göre gidip gelen bir sistem olarak değerlendirmektedir. Ancak bu sistemde başkan geniş yetkilere sahip olsa da istediği her şeyi yapamamaktadır. Devlet başkanı parlamentoyu şartsız olarak feshedebilir ama başbakanı ve bakanları görevden alamaz. Devlet başkanı düşürülemez ama kendi istifası ile görevini sonlandırabilir (Aygen ve Atmaca, 2019: 390).

Yarı-başkanlık sistemlerinde, hem meclis hem de cumhurbaşkanı halk oylamasıyla doğrudan seçildiğinden çift demokratik meşruiyet söz konusudur. Cumhurbaşkanı 5 yıllık süre için seçilmekte ve vatana ihanet hariç mutlak bir sorumsuzluğu bulunmaktadır. Buna karşın başbakanı meclis içinden seçilen hükümetin meclise karşı sorumluluğu bulunmaktadır ve bu nedenle yasama ve yürütme arasında kesin kuvvetler ayrılığı bulunmamaktadır (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 102-103, 111-112).

Yukarıda söz konusu olan temel özellikleri dikkate alındığında, yarı başkanlık sistemleri üç grupta sınıflandırılabilir (C. Yüksel, 2013: 52):

- a. Güçlü başkanın yer aldığı yarı başkanlık sistemi. Kazananın sistemi başkanlığa ya da her şeyi yapabileceği bir rejime dönüştürme şüphesiyle demokratik sistemlerde çok fazla tercih edilmeyen bir modeldir.
- b. Ulusu temsil eden sembolik yetkilere sahip bir başkanın yer aldığı parlamenter sistem özelliklerinin hâkim olduğu sistem. Bu durumda etkin olan başbakandır. Avusturya, Bulgaristan, İzlanda, İrlanda, Portekiz ve Slovenya gibi ülkelerde bu model uygulanmaktadır.
- c. Son olarak Başkan ve Başbakanın yetkileri dengeli olarak paylaştığı yarı-başkanlık sistemidir ki, Fransa başta olmak üzere Ukrayna, Polonya ve Hırvatistan'da görülmektedir. Bu grup diğerlerine göre daha istikrarlı olarak kabul edilmektedir.

Yarı başkanlık sistemlerinde, yasamanın yürütme ile olan ilişkisi ya da cumhurbaşkanının, başbakan ile olan hiyerarşik durumu ve ilişkisi yasal düzenlemelerden daha çok siyasi güç dengesine dayanmaktadır. Eğer başkan parlamentoda çoğunluğu temsil eden siyasi görüşle aynı tarafta ise sistem başkanlık sistemine, aksi durum söz konusu ise parlamenter sisteme yaklaşacaktır (Aygen ve Atmaca, 2019: 390).

Tüm sistemler gibi yarı başkanlık sistemi de bazı sakıncalı durumları bünyesinde taşıyabilmektedir. Bunlardan en tehlikelisi olarak kohabitasyon görülmektedir. Kohabitasyon kavramı, anayasa hukukunda ve siyaset biliminde, devlet başkanı ve parlamentonun çoğunluğunu elinde tutan gücün kurumsal anlamda birlikte yaşayabilmesi olarak tanımlanmaktadır (Baykal Benlioğlu, 2015: 82). Yani, devlet başkanının kendisi ile farklı siyasi görüşe sahip ve parlamentoda çoğunluğu temsil eden bir hükümetle çalışmak zorunda kaldığı dönemleri anlatmak için kullanılmaktadır (U. Acar, 2016: 68). Bu dönemlerde yürütmenin iki tarafı arasındaki anayasal ilişki mesafeli hale gelebilir. Devlet başkanı bozulan uyumu yeniden kurabilmek için, ya istifa ederek seçimlerin yenilenmesi yolunu seçer ya da kohabitasyonu seçerek sıkıntılı dönemi aşmaya çalışabilir (Eroğlu Durkal ve Karahöyük, 2017: 62). Özellikle tek parti iktidarının olmadığı dönemlerde başkanın ve başbakanın aynı partiden olmaması sistemi yavaşlatabilir (C. Yüksel, 2013: 54).

Devlet başkanlarının ülkeyi sıkıntılı duruma sürüklemek istememesi ya da yerleşik demokrasi kültürünün baskısıyla meydana gelen bu zorunlu uzlaşma ve yetki paylaşımı süreci hiçbir devlet başkanının yaşamayı isteyeceği bir durum değildir (Baykal Benlioğlu, 2015: 72).

Fransa’da Mitterand ve Chirac’ın cumhurbaşkanlığı yaptığı dönemlerde üç defa kohabitasyon yaşanmıştır (U. Acar, 2016: 68). Yürütmenin iki kanadı çatışma yerine uyum içinde çalışmayı tercih etmişlerdir. Kohabitasyon dönemlerinde cumhurbaşkanları başbakanın hükümetine karşı müdahaleden kendini geri çekmiş ve yetkilerini sadece ulusun savunması ve dış politika alanlarında kullanmayı tercih etmiş ve hükümetlerin kendi politikalarını uygulamasına izin vermiştir. Ancak bu süreçlerde genellikle parlamento çoğunluğu bulunan taraf galip gelmektedir (Baykal Benlioğlu, 2015: 82-84; Z. A. Kılınç, 2016: 19).

Fransa’da anayasal dayanak olmadığı için kohabitasyon dönemlerinde Fransa’nın uzlaşmacı kültürü nedeniyle zorunlu uzlaşma sağlanmaktadır ama gerilim tehdidi devam etmektedir. Buna karşın Finlandiya’da iki kanadın yetki sınırları ve paylaşımları anayasal güvence altına alındığı için gerilim tehdidi baştan azaltılmaktadır. Ama uzlaşma kültürünün zayıf olduğu ülkelerde yetki paylaşımında anayasal güvence yoksa belirsizlikler siyasi çatışmalara ve yönetimde gerilime neden olabilir (Aktaş, 2016: 225). Bir başka risk de, halk tarafından seçilen ve güçlü meşruiyete sahip olan başkanın durumu kişiselleştirip hukuk kurallarını hiçe sayarak tahmin edilenin ötesinde güçlü hale gelebileceği tehlikesidir. Bir başka sakınca ise yarı-başkanlık sistemi nedeniyle meydana gelen iki başlı yürütme, devlet başkanı ve başbakan arasında çekişmeye neden olabilir. Linz’e göre bu durum kaçınılmaz olarak karşılıklı sıra dışı siyasi hamlelere neden olacak kararlarda gecikmelere ya da yanlış politik kararların ortaya çıkmasına neden olabilir. İki başlı yürütmenin ortaya çıkaracağı karışıklık, askeri birimlerin sivil otoriteye tabiiyetini sarsabilir ve demokrasi kültürü tam olarak yerleşmemiş ülkelerde askeri müdahalelere zemin hazırlayabilir. Son olarak da, eğer hiçbir parti parlamentoda çoğunluğu sağlayamazsa azınlık hükümetlerinin oluşması, siyasi istikrarsızlıklar ve sürekli hükümet değişikliği gibi ciddi tehlikeler ortaya çıkabilir. Ve başkan, bu durumu fırsata çevirerek anayasada

belirtilen yetkilerinin dışına çıkabilir ve sonuç olarak demokrasi zarar görmeye başlar (K. Erdem, 2017a: 5-6).

Yarı başkanlık sistemindeki devlet başkanına tanınan meclisi feshetme yetkisi başkanlık sistemlerinde karşılaşılan çifte meşruiyet krizini engeller. Ve hükümetlerin devamı için şart olan güvenoyu kuralı başkanlıklarda görülen siyasi katılık riskini ortadan kaldırır (C. Yüksel, 2013: 56).

Yarı-başkanlık sisteminin ilk örneği olarak kabul edilen Fransa'da birbirini dengeleyen ve denetleyen Millet Meclisi ve Senato olmak üzere iki meclis vardır (Fendoğlu, 2012: 45). Millet Meclisi üyeleri halk tarafından 5 yıl için seçilirken, Senato üyeleri 6 yıllık için yerel ve bölgesel meclislere seçilmiş olanlar tarafından seçilirler. Ancak üyelerin yarısı 3 yılda bir yenilenir. Millet Meclisi ile Senato arasında anlaşmazlık çıkarsa son sözü Millet Meclisi söyler bu yüzden Senatonun yasama gücünde sınırlama vardır. Meclisin gündemi ağırlıklı olarak hükümet tarafından belirlenir. Sadece anayasa değişikliklerinin yapılması, uluslararası anlaşmaların onaylanması ve cumhurbaşkanının görevden alınması gibi özellikli durumlarla Millet Meclisi ve Senato birlikte toplanırlar (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 111-112).

Fransa'da başkan ve parlamento üyelerinin seçimleri farklı zamanlarda doğrudan halk tarafından yapılmaktadır. Başkan, parlamento içinde en çok oy alan kişiyi başbakan olarak atamakta ve yürütme yetkisini başbakanla beraber kullanmaktadır. Bakan seçilenlerin parlamento üyelikleri son bulacağından bakanlar genellikle parlamento dışından teknokrat olarak seçilmektedirler. Sistemde başbakanın güvenoyu alması zorunlu olmadığı halde teamül gereği parlamentodan güvenoyu alınmaktadır. Bu durum yarı-başkanlık sistemi ile parlamenter sistemi ayırtıran en önemli farklardan biri olarak kabul edilmektedir (Aygen ve Atmaca, 2019: 391).

Fransa'da De Gaulle Anayasası ile ortaya çıkan yarı-başkanlık sistemi bazı ülkeler tarafından farklılaştırılarak transfer edilmiştir. Finlandiya, Rusya, Avusturya, Portekiz, İrlanda, Polonya ve İzlanda (Aygen ve Atmaca, 2019: 391; H. Özdemir, 2018: 85), Merkez ile Doğu Avrupa ülkelerinin hemen hemen tamamı, Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla bağımsızlığını elde eden devletlerin büyük çoğunluğu yarı-

başkanlık rejimine geçmişlerdir (Schleiter ve Morgan-Jones, 2009: 160; C. Yüksel, 2013: 52). Ancak aralarından Finlandiya'nın kayda değer bir tecrübesi vardır (Becerem ve Kalağan, 2007: 169-170).



İKİNCİ BÖLÜM

KAYIRMACILIK VE LİYAKAT SİSTEMLERİ

Kayırmacılık, siyasetçilerin ve kamu görevlilerinin, kendisi ile aynı fikre sahip ya da kendisine yakın hissettiği bazı kişileri haksız yere ve zaman zaman yasalara aykırı bir şekilde ataması ve desteklemesi olarak ifade edilebilir (M. Erdem ve Meriç, 2012: 142). Kayırmacılığın yakıcı sonuçları dikakte alınarak zamanla yeni ve belirli ilkeleri ve nitelikleri esas alan liyakat sistemi zorunlu olarak gelişmiştir.

2.1. Kayırmacılık Sistemi (Spoils Sistem) ve Türleri

Başka bir tanımla kayırmacılık, belli bir kişi ya da grup arasında seçim yapma aşamasında işe göre adam değil adama göre iş ayarlanması (Ayman Güler, 2013: 143; Gyimah-Boadi, 2000: 197), nesnel olmadan taraflı davranarak seçim yapılmasıdır (S. Dilek, Özdirek ve Kesgingöz, 2019: 3188). Diğer bir tanıma göre kayırmacılık kavramı, kişilerin çalışarak elde ettikleri niteliklerine bakılmaksızın akrabalık bağına dayanarak bir göreve ya da bir makama getirilmeleridir (A. Yıldırım ve Tokgöz, 2020). Yani, bir pozisyon için en uygun aday olduğu konusunda tereddütler olan bir kişinin, sahip olduğu birtakım bağlantılar ve ayrıcalıklar sayesinde o pozisyona yerleştirilmesidir (G. Yıldız, 2017: 431).

Bazılarına göre kayırmacılık, kamu hizmetlerine giriş ve görevde kalmanın belli bir ideoloji, siyasal parti, etnik/mezhepsel grup içinde olma ya da belli bir sosyo-ekonomik sınıf içinde yer alma gibi kriterlere göre yapılmasıdır (Kayar, 2018: 100). Bazılarına göre ise kayırmacılık, yöneticilerin siyasal, sosyal, duygusal ve başka birçok sebeple ilişki kurduğu kişilere karşı olan yakınlığından dolayı adaletsiz ve kanunlara aykırı olarak onları koruması ve kollamasıdır (Çetinkaya ve Sanioğlu Tanış, 2017: 608). İnsanların olduğu birçok yerde kaçınılmaz olarak karşılaşılan kayırma, çürüme, bozulma ya da rasyonellikten sapma eğilimidir (Çamur, 2020: 462).

Kayıрма sistemi, Türkçe'ye, Spoils System, Patronage, Boss ya da Favouritism kavramlarının karşılıkları olarak siyasal kayırmacılık, ganimet, himayecilik ya da siyasal yağmacılık sistemi olarak çevrilmektedir. Bu sistem, memuriyete giriş ve yükselişte; hem siyasal kayırmanın, hem memur kadrolarının bir savaş ganimeti olarak

görölüp yağmalanmasının, hem siyasi ödüllendirmenin, hem de partizan kadrolaşmanın bir yolu olmuştur (Güran, 1980: 85).

Siyasetçiler ve bürokratlar arasında meydana gelen devletin asıl sahibi kimdir düşüncesi kamu görevlilerinin siyasetçilerle sürekli olarak bir iktidar mücadelesi içine girmesine neden olabilir. Böyle durumlarda vesayet ve kontrol noktalarının genişletilmesi bürokrasi üzerinde siyasi baskının artmasına ve personel sisteminde ciddi sıkıntıların yaşanmasına neden olabilir. İktidar partilerinin politikalarını daha hızlı ve etkin bir şekilde uygulayabilmek için bürokrasiyi kontrol altına alarak istedikleri gibi şekillendirme gayretleri yönetimin siyasallaşmasına sebep olur. Yönetimde siyasallaşma, kamu görevlerine atanmada liyakatten ziyade siyasal faktörleri ön plana çıkarır. Bu duruma en iyi örnek, kayırma sistemine adını veren, personel sisteminin tamamen siyasallaşp hemen hemen tüm iyi kadroların hükümet taraftarlarına ayrıldığı 19. yüzyıl Amerika'daki Spoils Sistemi (Yağma Sistemi) verilebilir (Altunok, 2016: 168). Aynı zamanda patronaj ya da ganimet sistemi olarak da adlandırılan bu sistemde, seçimi kazanan siyasi parti, kampanyada görev alan ve kendilerini aktif bir şekilde destekleyen kişilere, devlet destek ve görevlerini ödöl olarak vermektedir. Bu sistemde, üst düzey memurluklara ve özellikle siyasi sorumluluğu bulunan üst düzey makamlara çoğunlukla parti kontrolü ile zorunlu olarak yeni görevliler atanmaktadır (A. Aydın ve Akıncı, 2018: 1026).

Kayıрма sistemi, Amerikan siyasetinde fiili olarak 1812'nin başlarından beri uygulanmaktadır ama 1831'de New York Senatörü William L. Marcy'nin Başkan General A. Jackson'ın yaptığı bir atamayı savunmak için Senatoda söylediği "Siyasi savaşta yenilenler görevlerinden çekilmelidir, ganimet savaşı kazananın hakkıdır" ifadesi ile somutlaşmıştır (Güran, 1980: 85-86). Marcy konuşmasında ganimet olarak büyükelçilik ya da kabine daireleri gibi siyasi atamaları kastetmektedir (A. Aydın ve Akıncı, 2018: 1026).

Kayırmacılık sistemi, farklı ülkelerde farklı şekillerde ortaya çıksa da ilk defa 1828 yılında ABD başkanlık seçimlerini kazanan General A. Jackson tarafından sisteminin uygulamada istismarıyla literatürde yerini almaya başlamıştır (Özkanan ve Erdem, 2014: 181). Kayırmacılık sistemi, uzun sayılabilecek bir dönem ABD'de

uygulanmış ama yönetimde ve toplumda birçok olumsuzluğa neden olduğu için vazgeçilmiştir (Çamur, 2020: 462)

Kayıрма sistemi, “siyasi partiler, kadroları ile beraber iktidara gelmeli ve ayrıldıklarında da getirdikleri kadrolarda onlarla beraber gitmeli” görüşüne dayanmaktadır. Sistem taraftarları, demokrasi için bürokrasinin kontrol altında tutulması gerektiği mantığıyla sürekli memurluk mesleğine karşı çıkmaktadırlar. Eğer memurluk, bir meslek haline gelirse, bir süre sonra kişisel çıkarlar ön plana çıkar, halktan uzak kapalı bir sistem oluşmaya başlar. Bu yüzden memuriyet süreli olmalı ya da partilerin iktidar süreleri ile eşleştirilmelidir. Kayırmacılık sisteminde, memurlar, devletin değil, siyasi iktidarın görevlileri olarak görülmekte ve siyasi iktidar istemediği zaman memurlar görevden çıkarılabilmektedirler (Eryılmaz, 1993: 87). ABD’de uygulanan sistemin bir benzeri parlamenter sistemin çıktığı yer olan ve halen parlamenter sistemin uygulandığı İngiltere’de de 18. yüzyılın sonuna kadar memurlar, kral ya da bakanların emirleriyle göreve atanmaktaydılar. Bu atamalar kral tarafından sunulan bir hediye ve siyasi hizmetlerin karşılığı olan bir ödül olarak uygulanmaktaydı (Özer ve Özmen, 2017: 26).

Kayırmacılık sistemi, günümüzde bazı ülkelerde kısmen uygulansa da ciddi sayılabilecek bir kamuoyu denetimine tabi olması ve birçok farklı gücün takibinde olması nedenleriyle eski dönemlerde olduğu gibi denetimsiz ve sınırsız değildir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyi, demokrasi kültürü ve hukuk üstünlüğü arttıkça kayırmacılık sisteminden uzaklaşmaktadır.

Kayırmacılık, adam kayırmacılık ve siyasi kayırmacılık diye ikiye ayrılmaktadır.

2.1.1. Adam Kayırmacılık

Adam kayırmacılık, iltimas ve halk dilinde kullanılan torpil kavramlarıyla eş anlamlı olarak kullanılmaktadır (Özkanan ve Erdem, 2014: 186). İltimas kelimesi “haksız bir şekilde ve yasa dışı olarak kayırma, arka çıkma, destek olma, koruma” gibi anlamlara gelmektedir. Adam kayırmacılık, siyasi ve bürokratik kararlar alınırken meydana gelen siyasal yozlaşmanın bir çeşididir (Aktan, 2021: 15).

Adam kayırmacılık, kamu görevlerine atama yapılırken, akrabalık, arkadaşlık, dostluk ve hemşerilik bağları gibi bireysel etkenlerin liyakatten daha fazla dikkate alınmasını ifade eder (Özkanan ve Erdem, 2014: 186). Başka bir tanıma göre, hiyerarşik olarak üst makamda olan kişilerin bireysel olarak bağ kurduğu kişileri kayırması, farklı davranması anlamına gelir. Literatürde genel olarak adam kayırmacılık, Nepotizm ve Kronizm diye iki temel başlık altında incelenmektedir. Nepotizm direkt olarak kabilecilik (tribalizm) ile bağ kurularak değerlendirilirken, kronizm ise kabileciliğe ilave olarak hemşericiliği de (eş-dost) içine alacak şekilde daha geniş kapsamlı olarak ele alınmaktadır (S. Dilek, Özdirek ve Kesgingöz, 2019: 3191).

2.1.1.1. Nepotizm (Akraba Kayırmacılığı)

Bir bireyi diğer bireylerden ayrı tutarak kayırmak anlamına gelen Latince “nepot” (yeğen) kelimesinden türemiş olan nepotizm (Demirel ve Savaş, 2017: 131) aynı kurum içinde akrabaların istihdam edilmesi demektir. Nepotizm kelimesi papaların ve rahiplerin Rönesans döneminde yeğenlerinin beceri ve kabiliyetlerini dikkate almaksızın üst düzey memuriyet aramasına kadar uzanmaktadır. Günümüzde de Nepotizm kelimesi üst düzey yöneticilerin, güç ve otoritelerini kullanarak kendi kurumlarına personel alırken beceri ve kabiliyet kriterlerinden daha çok akrabalık bağlarına (Akçin, 2019: 1332) dikkat etmesi ve akrabalarına özellikli davranması anlamına gelmektedir.

Bir kimsenin beceri, kabiliyet, başarı ve eğitim düzeyi gibi (Özkanan ve Erdem, 2014: 186) rasyonel kriterler göz ardı edilerek sadece siyasetçi, bürokrat ya da diğer üst düzey kamu görevlileri ile olan akrabalık bağlarına bakılarak bir devlet görevine atanması, tayin edilmesi demektir (S. Akar, 2020: 245; Aktan, 2021: 16). Bu durumda nepotizm, görevin gerektirdiği pozisyon için yeterli olmasalar bile aile bireylerinin ya da akrabaların istihdam edilmesidir. Yani, bireyin işe alım sürecinde, tayin ve terfisinde, daha uygun şartlarda çalıştırılmasında idare ile olan yakınlığı nedeniyle kendisine öncelik verilmesi, iltimaslı davranılması ve haklı gerekçe olmaksızın yükseltilmesidir (S. Dilek, Özdirek ve Kesgingöz, 2019: 3191). Yetenekler

ve uzmanlıklar göz ardı edildiğinden halk arasında bu işlemler “kayıрма” ya da “torpil” olarak adlandırılmaktadır (Demirel ve Savaş, 2017: 131)

Toplumlardaki sıkı aile ve akrabalık ilişkileri, gelenek ve göreneklerine mutlak bağlılıkları, sosyo-kültürel yapıları nepotizm için uygun zemin meydana getirmektedir (Demirel ve Savaş, 2017: 131). Bu yüzden bireysel ilişkilerin ve toplumsal bağların ağırlıklı olarak gelenekselliğe dayandığı az gelişmiş toplumlarda nepotizme daha sıklıkla rastlanmaktadır. Bir çeşit çıkar çatışması olduğu ileri sürülen (Aktan, 2021: 16; İşçi, Bal Taştan ve Kozal, 2013: 66-67) nepotizmin birçok olumsuz etkisi bulunmaktadır. Nepotizm, en başta ve belki de en çok adalet düşüncesini zedelemektedir. Çünkü bazılarını haksız yere bir takım avantajlar sağlarken bazılarının haksızlığa uğramasına neden olmaktadır. Yetenekli bireylerin seçilmesini engellemektedir (Demirel ve Savaş, 2017: 138). Bir işin gerektirdiği nitelikleri taşımayan kişilerin bir takım bağlantılar aracılığıyla bir pozisyona getirilmesi verilecek hizmetin nitelik ve niceliğini düşürebilmekte ve kamu yararı yerine kamu zararına neden olabilmektedir (Karahan ve Yılmaz, 2014: 126).

Demokrasi ve kurumsallaşma basamaklarında karşılaşılan en önemli engellerden biri nepotizmdir. Aileler arasında çatışmalar meydana getirir, örgütsel bağlılık algısını zayıflatır (İşçi, Bal Taştan ve Kozal, 2013: 66), iyi yöneticilerin yetişmesini engeller ve kaliteli insan sermayesinin tükenmesine neden olur (Karahan ve Yılmaz, 2014: 128). Ayrıca nepotizmin iş stresini arttırdığını (İşçi, Bal Taştan ve Kozal, 2013: 66) ve nepotizm düzeyinin artmasıyla çalışan performansının azaldığını (Demirel ve Savaş, 2017: 138) ortaya koyan birçok araştırma bulunmaktadır.

2.1.1.2. Kronizm (Eş-Dost Kayırmacılığı)

Kronizm, 1660’larda Cambridge Üniversitesi argosunun bir parçası olarak ortaya çıkan uzun süreli dostluk anlamında kullanılan crony kelimesinden gelmektedir. Başlangıçta chrony olarak yazılan crony kelimesi Yunanca “uzun süreli” anlamına gelen khrónios kelimesine dayanmaktadır ve uzun süreli dostluk anlamında kullanılmıştır. Kronizm, ilk defa “arkadaş edinme istek ve/veya becerisi” tanımıyla 1840’larda kullanılmaya başlandı. 1952 ABD’sinde iktidarda olan Truman yönetimi yetenek ve becerilerine bakmadan arkadaşlarına hükümette görev vermekle suçlandı

ve New York Times'dan bir gazeteci bu uygulamaya kronizm adını verdi ve kelime anlam değiştirdi. Bundan sonra, kelimenin masumiyeti ve tarafsızlığı kayboldu. Bu anlam değişimiyle birlikte, dostluk artık çoğu zaman siyasi bir yozlaşma lekesiyle aşağılayıcı bir arkadaşlık duygusu ya da taraflı davranma anlamlarına gelmeye başladı (Khatri ve Tsang, 2003: 290).

Kronizm ya da eş-dost kayırmacılığı, işe eleman alımlarında liyakat ve eşitlik kriterleri yerine eş-dost bağlantılarının dikkate alındığı bir kayırmacılık türüdür (Özsemerci, 2003: 21). Başka bir tanımla, ister kamu ister özel sektörde olsun ekonomiye dayalı işler de eş, dost ve tanıdıkların (S. Akar, 2020: 245), yetenekleri ve üstünlükleri ile değil, sadece önemli pozisyonlardaki kişilerle olan bağlantıları ve yakınlıkları sayesinde pozitif olarak farklı muamele görmeleridir (Özkanan ve Erdem, 2014: 190).

Kronizmde, uzun geğmişe dayalı arkadaşlıklar, yetenek, yeterlilik, eğitim düzeyi ya da başarı gibi kriterlerden daha fazla önemsenmektedir (Akçin, 2019: 1332; Araslı ve Tumer, 2008: 1239). Kronizm, aynı işyerinde aynı seviyedeki arkadaşlar, meslektaşlar ve sosyal arkadaşlar arasında ise yatay, ast-üst arasında ise dikey kronizm olarak değerlendirilmektedir. Yatay kronizm hem örgüt içinde hem de örgüt dışında olabilir (Akçin, 2019: 1333).

Kronizm ve nepotizm arasından yapılan uygulama, vurgulanan olgu anlamında aslında bir fark yoktur ancak esas fark ayrıcalıklı davranılan kişilerin kim olduğudur. Nepotizmde akrabalık ilişkileri dikkate alınırken kronizmde arkadaşlık ve dostluk ön plandadır (A. Yıldırım ve Tokgöz, 2020). Günümüz geleneksel toplumlarında halen aynı memleketli olma, aynı yörede büyüme, aynı siyasi çevreden gelme ya da aynı okuldan mezun olma gibi faktörler kayırmacılığın en etkin faktörleri arasında yerini almaya devam etmektedir (Aktan, 2021: 16). Kabilecilik ya da tribalizm olarak adlandırılan bu uygulama evrensel kriterleri geri plana itmektedir (Özkanan ve Erdem, 2014:184). Kronizmin özel bir türü olarak da aynı yöreden olan kişilerin kayırılmasını ifade eden hemşeri kayırmacılığı (hemşericilik) karşımıza çıkmaktadır. Bu türe Türkiye'de yaygın olarak rastlanılmaktadır. Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı gibi kronizm'de kayıran ve kayrılan kişi arasında çok eskiye dayanan bir tanışıklık ve aynı siyasi düşünceye yakınlık gibi ilişkiler vardır.

Kronizm, örgüt üyelerinin motivasyonlarının düşmesine, özgüvenlerini kaybetmelerine, örgüte bağlılıklarının azalmasına ve sonuç olarak verimliliğin düşmesine sebep olabilmektedir. İlave olarak tanıdıkları aracılığıyla atanan ya da hızlı yükselen düşük profilli çalışanlar ve yöneticiler nedeniyle hem örgütün çalışan kalitesi hem de hizmet kalitesi düşmektedir (S. Dilek, Özdirek ve Kesgingöz, 2019: 3191).

2.1.2. Siyasi Kayırmacılık

Partizanlık ya da politik yandaşlık olarak da adlandırılan siyasi kayırmacılık, kamu kurumlarına özellikle üst düzey pozisyonlara atamalar ve görevlendirmeler yapılırken liyakat yerine sadakat, güven, sır saklama ve parti menfaatlerini gözetme gibi kriterlerin dikkate alınmasıdır (Özkanan, 2021). Siyasi kayırmacılık, başka bir ifadeyle hükümette bulunan siyasi partinin kendisini destekleyen, kendisine oy veren seçmenlere farklı şekillerde haksız menfaat sağlamasıdır (Büte, 2011: 388). Bir makam için belirli yetkinliğe sahip ve daha uygun olan bir aday varken parti menfaatleri için daha iyi olacağı düşünülen başka bir adaya öncelik verilmesi siyasi kayırma kapsamına girmektedir (Tutum, 1976: 12).

Siyasi kayırmacılıkla özellikli makamlara atanan ya da görevlendirilen bürokratlar genellikle daha üst düzey bürokratlar ve siyasetçiler tarafından desteklenmekte ve korunmaktadırlar. Siyasi kayırmacılık halen en yaygın olan kayırmacılık türü olarak devlet yönetimlerinde yerini almaktadır (G. Yıldız, 2021: 107, 110)

İktidara talip olan siyasi partiler seçim kampanyalarında birçok program hazırlar ve seçmenlerine birçok vaatte bulunurlar. Bu politikalarını hayata geçirerek vaatlerini yerine getirebilmeleri büyük oranda uyumlu çalışacakları üst düzey bürokratlara bağlıdır. Eğer söz konusu bürokratlar partinin program ve politikalarının benimseyen ve büyük bir istekle çalışan kişilerden oluşursa başarı oranı artacaktır. Bu yüzden iktidara gelen partiler stratejik ve karar alma konumunda olan üst düzey kamu görevlilerini atamaya hakları olduğunu düşünürler. Ancak bu atamalarda mesleki yeterlilik ve liyakat tek ölçüt olarak dikkate alınamaz daha çok güven ve sadakate önem verilir. Elbette bu pozisyonlara tamamen ehliyetsiz insanları getirmek başarısızlığı en baştan seçmek anlamına geleceği için iktidar partisinin menfaatine

uygun düşmez. Çünkü eğer bir parti program ve politikalarında başarısız olursa bir sonraki seçimde seçmen karşısında sıkıntı yaşayacaktır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 17).

Siyasi atama türlerinin biri, yukarıda ifade edildiği gibi atanırken siyasi partiye yakınlık faktörünün ehliyet ve liyakat ölçütlerinin önüne geçtiği bir siyasal kayırma yöntemidir. Diğer bir tür ise bazı özellikli makamlara yapılacak atamalarda parti tercihi ve siyasi takdir unsurlarının olduğu bir türdür. En çok tartışma konusu olan atamalar bunlardır (Tutum, 1976: 12).

İlk tür olarak sayılan siyasal kayırma atamaları genel olarak çok eleştirilip, yatsınsa da iktidarı elde eden partiler tarafından zaman zaman gizlilik ve ustalıkla denenmektedir. Bu tür atamalar genellikle parti için çalışan ve parti ile yakın teması olan kişilerin ödüllendirilmesi amacıyla yapılmaktadır. Bu tür atamalarda liyakat ilkesi hiç dikkate alınmamaktadır. Ama diğer atama türü bazı haklı gerekçelere dayandırılabilirdiği için ve liyakat ve performans kriterleri kısmen de olsa uygulanabilirdiği için daha kolay savunulabilmektedir. Siyasi atamalarda özellikle gelişmekte olan ülkelerde yasal düzenlemeler olsa bile fiili olarak liyakat ilkesinin dikkate alınmadığı görülmektedir (Tutum, 1976: 12-13). Maalesef siyasal kayırmacılık uygulamaları toplumun önemli bir kesimi tarafından kanıksanmakta ve zaman zaman bir partinin ülkeyi yönetmesi kadar normal karşılanabilmektedir. Zaman zaman kadrolaşma yapıldığına dair eleştiriler yapılsa da iktidara gelen partiler kayırmacılık yapmaya devam etmektedirler (G. Yıldız, 2017: 437).

Siyasi kayırmacılık; patronaj, klientalizm ve hizmet kayırmacılığı olmak üzere üç alt grupta incelenebilir.

2.1.2.1. Patronaj

Bir kimseyi destekleme, yanında olma, koruma, kollama ve yarar sağlama anlamlarına gelen patronaj kavramı, Antik Roma'nın patronus sözcüğüne dayanmaktadır. Patronus ise pater sözcüğünden türetilmiştir. Türkçe karşılığı babadır. Birçok disiplinde kullanılsa da en yoğun olarak siyaset biliminde göze çarpmaktadır. Siyaset biliminde patronaj, merkezi ya da yerel güçleri elinde tutan idarenin kendisine

destek veren kişi ya da toplulukları desteklemesi, koruması, kollaması yani maddi ya da manevi destek sağlamasıdır (Kulak, 2017).

İktidara gelen siyasi partilerin kamu kurum ve kuruluşların üst yönetiminde bulunan bürokratları görevden alarak yerlerine ideoloji, siyasi yandaşlık, nepotizm ve kronizm gibi nedenlerle kendine yakın bulduğu yeni kişileri atamasının yoğun bir hal alması durumu literatürde patronaj kavramı altında değerlendirilmektedir (Kurt ve Doğramacı, 2014: 83; Özkanan ve Erdem, 2014: 194). Yani siyasi iktidarların değişmesiyle birlikte üst düzey bürokratların görevlerine ideolojik nedenlerle son verilmesidir (Büte, 2011: 388).

Siyasal öncelikleri değiştirmenin en etkili yöntemlerinden biri patronaj atamalarıdır. Eğer iktidara gelindiğinde memur havuzunda yeterli sayıda partinin siyasi düşüncesine yakın memur bulunursa patronaj sisteminin uygulanması kolay ve sonuçları başarılı olabilecektir. Ancak patronaj atamalarının hangileri olacağı önceden kesin olarak belirlenmelidir aksi takdirde bürokraside yozlaşmaya, siyasallaşmaya neden olur ve parti politikaları başarısızlıkla sonuçlanabilir. Ayrıca, bu patronaj atamalarında dikkat edilecek husus, bugünün Amerika’ında olduğu gibi özellikle stratejik bazı noktalara yapılacak bürokratik atamaların daha çok uzmanlık deneyimi isteyen bir kariyer sistemine dayandırılmasıdır (Tataroğlu, 2006).

Ancak patronaj, genellikle resmi bir hükümet ya da otorite sistemi içinde olduğu düşünülmez. Tam tersine, gayri resmi bir hiyerarşi, etkiye odaklanmış bir tür dostluk ağıdır. Çünkü bu ağ sadece patronaj atamaları ile sınırlı değildir. Sisteme parti, bürokrat avukatları, eski parlamento üyeleri, nüfuzlu insanlar gibi birçok kişi dâhil olur. Bu nedenle patronaj, eşitsiz otoriteye sahip, ancak çıkar ve dostluk bağlarıyla bağlantılı kişilerin, amaçlarına ulaşmak için ilişkilerini nasıl manipüle ettiklerinin analizidir (Weingrod, 1968: 379).

2.1.2.2. Klientalizm

Siyasetin en çok bilinen tanımlarından biri, toplumda “kim neyi alır” sanatı ve bilimi olmasıdır. 1970’lerde pek çok siyaset bilimci “kim neyi alır” kavramını anlayabilmek için, ilk olarak antropologlar ve sosyologlar tarafından, köy topluluklarındaki hiyerarşik sosyal ilişkileri tanımlamak için detaylandırılan

klientalizm kavramını incelemeye başladılar. Patron-müşteri modeli olarak bilinen klientalizmin, dünya çapında çağdaş siyasal sistemlere nüfuz ettiğini ortaya çıkardılar (Brinkerhoff ve Goldsmith, 2002: 2).

Bu terim, siyasi patronlar ya da patronlar ve müşterileri ya da takipçileri arasında karmaşık bireysel bağların olduğuna işaret eder. Bu sistem asimetrik ama karşılıklı güç ve maddi avantajlar üzerine kuruludur (Roniger ve diğerleri, 2004: 353). Siyasetçiler ya da patronlar destek ve işbirliği (oy, mitinge katılma gibi) karşılığında destekçilerine ve suç ortaklarına para, iş vermek gibi kaynaklar sağlar. Ancak patron orantısız güce sahiptir ve böylece kendi kontrolü altındaki varlıkların nasıl dağıtılabilirdiği konusunda geniş bir yelpazeye sahip olsa da günümüzde birçok siyasetçi ya da patron tamamen bağımsız aktörler değildir. Genellikle yerel ve ulusal düzeyde birçok aracı ile temas halinde olmak zorundadırlar (Brinkerhoff ve Goldsmith, 2002: 2). Bazılarının dışlanarak kaynakların seçilmişlerin erişimine açıldığı klientalizmdeki ilişki elinde güç olan ile erişim sağlayanlar arasındaki uyum ve bağımlılığa bağlıdır (Topdemir, 2021: 145)

Siyaset biliminde de klientalizm, kamu kaynaklarının, siyasetin patronu olan iktidar partisi tarafından kendisini destekleyen seçmenleriyle paylaşılması olarak tanımlanmaktadır (S. Akar, 2020: 245). Başka bir tanıma göre klientalizm, kamu kaynaklarının ve rant potansiyeli bulunan varlıkların, kamuya ait mal ve hizmetlerinin kalitesini artırmaktan ziyade ihaleler, özelleştirmeler gibi çeşitli yöntemlerle siyaseten taraftarları olan kişilere ve arkadaşlarına dağıtılmasıdır (Özkanan ve Erdem, 2014: 196).

Siyasi otorite iktidarda kalabilmek için seçmenlere ayni ve nakdi destekler dağıtmakta, kamuda işe yerleştirmekte, devletin himayesine almakta, ihaleler kazandırmaktadır. Bunun sonucu olarak da seçmenlerde siyasi oy davranışı gelişmektedir (S. Dilek, Özdirek ve Kesgingöz, 2019: 3194). Kurguyu bağımlılık üzerine kuran güç sahipleri toplumda sadakat kültürünün gelişmesini sağlayarak hak arayışını engellemektedirler. Siyasi iktidarların geleceklerinin teminatı sürdürülebilir bağımlı yoksulluğa bağlıdır (Topdemir, 2021: 146-147).

Son on-on beş yıl içinde bilinçli politika olan klientelist sistem ile kaynakların siyasi çevrelere dağıtılması eğilimlerinde özellikle az gelişmiş toplumlarda artış gözlenmektedir. Kaynakların dağıtılması ve iş fırsatlarının iradi bir politika olan klientalist sistemle artma eğiliminin yanı sıra bu sistem göçlerle de desteklenmiştir (Özkanan ve Erdem, 2015: 12). Hukuk kurallarının tam uygulanmadığı ve sosyal normların standartlara sahip olmadığı toplumlarda klientalizm daha fazla görülmektedir (Topdemir, 2021: 146). Ancak gelişmiş ülkelerde de az da olsa görülebilmektedir.

Klientalizm uygulamalarında siyasi iktidar gereğinden fazla kişinin istihdam edilmesine (S. Dilek, Özdirek ve Kesgingöz, 2019: 3202), kamu kaynaklarının gereksiz yere tükenmesine, kaynakların yanlış yerlere kanalize edilmesine, rekabetin zayıflamasına, bazı toplum kesimlerinin devletin imkânlarından mahrum kalmasına, popülist politikalar nedeniyle bütçe açıklarının oluşmasına, enflasyonun artmasına ve moral motivasyonun azalmasına neden olabilir.

2.1.2.3. Hizmet Kayırmacılığı

Başka bir kayırmacılık türü ise hizmet kayırmacılığıdır. Bu uygulamada iktidarda bulunan parti/partiler oylarını maksimum seviyeye çıkararak bir sonraki seçimi garanti altına alabilmek için yetkisindeki maddi kaynakları partizan bir tavırla kendi seçmen bölgesine daha fazla ayırarak (S. Akar, 2020: 245; M. Yıldırım, 2013: 360) bütçe kaynaklarını yağmalamaktadır (Aktan, 2021: 18). Seçim öncesinde yapılan siyasi amaçlı bu tür kaynak tahsislerinin işsizlikte kısa süreli düşüşler yaşattığı ve seçimler arifesinde kişisel varlık ve refahı arttırdığı görülmektedir (Hoare, 1985: 30).

Buradaki temel düşünce, iktidardaki siyasi partilerin seçmenleri için somut ekonomik faydalar sağarlarsa, yeniden seçim yoluyla siyasi olarak ödüllendirileceklerine olan inançlarıdır (Lancaster ve Patterson, 1990: 459). Hizmet kayırmacılığında yetkililer kamu gücünü kötüye kullanmakta ve yakın buldukları çevreleri haksız ve hukuksuz bir şekilde kayırmaktadırlar. Bu kayırmacılık türüne ağırlıklı olarak seçimlerin öncesinde ve sonrasında sıkça rastlanabilmektedir (Özkanan ve Erdem, 2014: 197).

Özellikle devlet/hükümet başkanı ve üyeleri kendi seçim bölgelerine daha fazla yatırım ödeneği yönlendirerek bu tür siyasal yozlaşmaya daha fazla neden olmaktadırlar (Aktan, 2021: 18). Yani burada yerleşim yerlerinin ihtiyaçları göz ardı edilerek iktidar yetkililerinin istekleri doğrultusunda seçim bölgelerine projeler, teşvikler, yardımlar ve yatırımlar üzerinden dolaylı olarak daha fazla aktarılmaktadır (Özsemerci, 2003: 21).

Kamu kaynaklarının vatandaşlara adil ve eşit dağıtılması zorunluluğunu ihlal eden bu uygulama, siyasal iktidarların benimsedikleri etik dışı bir yaklaşımın göstergesidir. Sadece belirli seçmen bölgelerine fazladan kaynak tahsisi yapmak ya da yatırımlar yönlendirmek, kendilerine yeterli oyu vermeyen diğer bölgeleri farklı denetim mekanizmalarıyla refah kaynaklarından uzak tutmak, aynı zamanda onları cezalandırmak ve haksız rekabet yaratmak demektir (Topdemir, 2021: 144). Bu kayırmacılığa fırsat veren en önemli kaynak ise iktidarların istediği şekilde kullanımı için serbest bırakılan ve detayları sorgulanmayan örtülü ödeneklerdir (M. Yıldırım, 2013: 360).

Hobbes'un, insanlar, menfaatleri söz konusu olduğu zaman açgözlü ve acımasız olurlar (Barut, 2015: 243) ifadesi göz önüne alınırsa hizmet kayırmacılığının oluşması bir noktada insanın doğası gereğidir. İnsanlar, aileleri, arkadaşları, fıkırdışları ve menfaatleri söz konusu olduğunda büyük çoğunlukla objektifliklerini yitirebilmektedirler (Özkanan ve Erdem, 2014: 197). Bu yüzden siyasetçilerde siyasal yarıştan en fazla oy aldıkları bölgelere ve kişilere duygusal yakınlık duyarak kamu gücünü ve görevlerini kötüye kullanmakta, haksız yere ve yasalara aykırı olarak daha fazla ödenek ayırma eğilimine girmektedirler (Barut, 2015: 243; Bayrakçı, 2000: 137).

Zayıf demokratik kurumlara sahip ülkelerde kayırmacılık ve yolsuzluk karşılıklı olarak pekiştirme potansiyeline sahip olduğu için (Leigh, 2008: 280) birçok hizmet kayırmacılığı örneğine rastlanmaktadır. Bu türde, politik kaygı ve ihtiraslar hizmet gereklerinin ve adil dağıtım ilkelerine baskın gelmektedir. Kamu hizmetlerinin ve kaynaklarının sunumu ve dağıtımı nüfusun ihtiyaç ve problemlerini çözecek şekilde adil ve objektif kriterlere göre değil verimlilik ve yerindelik ilkelerini ihlal edecek şekilde siyasi eğilimlere göre dağıtılmaktadır (Ak ve Sezer, 2018: 747). Yani partiye

destek, oy, hemşericilik ya da ideolojik yakınlık faktörleri daha fazla ön plana çıkarılmaktadır (Eryılmaz, 2016: 306).

Hizmet kayırmacılığı, özellikle gelişmekte olan toplumlar tarafından neredeyse kanıksanmış bir yozlaşma türüdür. Öyle ki bir önceki dönemde kendi bölgeleri için hizmet kayırmacılığı yapmamış siyasetçiler seçimde oy verilmeyerek cezalandırılabilmektedir (Bayrakçı, 2000: 137).

Hizmet kayırmacılığı politikaları özel bir dağıtım politikası türüdür. Genel olarak bayındırlık işleri projeleri ile ilişkili olan, ekonomik olarak verimsiz kamu projeleridir. Genellikle bir siyasi temsilcinin bölgesi esas alınarak belirli coğrafi alanlar yapılandırılır. Az ihtiyaç olan yerlere yapılan nehir ve liman projeleri, otoyol inşaatları ve devlet tarafından finanse edilen diğer altyapı vb. hizmetler örnek olarak verilebilir (Lancaster ve Patterson, 1990: 459).

Hizmet kayırmacılığı, aslında teknik bir yolsuzluk türüdür. Ancak bireysel hizmet yönetimi için konulan standartlardan farklı olarak politik bir şekilde makul bir hale dönüştürülmektedir. Politik ve bürokratik işlemlere göre okul, altyapı ve sağlık hizmetleri gibi alanlara kullanıldıkları için toplum nezdinde kabul görmekte ve yolsuzluk olarak görülmemektedir (Friedrich ve Yerele, 1994: 18, 30, 265). İlk bakışta toplumsal ihtiyaçların karşılanması için yapıldığı düşünülebilir ancak bu kaynak ve hizmetler belirli bölgelerde yoğunlaşıp diğer bölgelerin ihtiyaçlarını ve yatırımlarını engelliyorsa bölgeler arasında kalkınma farklılıklarının büyümesine neden olup kamu kaynaklarının etkin kullanımını engelleyebilir (S. Dilek, Özdirek ve Kesgingöz, 2019: 3195).

Bu tür kayırmacı uygulamalar ve rant paylaşımı, toplumda birçok eşitsizliğe neden olarak kutuplaşmaların keskinleşmesine ve devlet yönetiminde başarısızlıklara neden olabilmektedir (Topdemir, 2021: 144). Ayrıca, bölgesel kalkınma politikası önceliklerini bozmakta ve ülkenin refah seviyesi düşük olan bölgelerine yönelik programatik hedeflemeyi baltalamaktadır. Buna ek olarak, yüksek kamu harcamaları, artan bütçe açıkları ve artan borçlarla karakterize edilen makroekonomik bozulmalara etkide bulunabilmektedir (Rodríguez-Pose, Psycharis ve Tselios, 2016: 2).

Siyasal ve toplumsal yaşamın, yozlaşmış bir siyasal kültür uygulaması olan hizmet kayırmacılığında arındırılabilmesinin ilk şartı etik ilkeleri benimseyen bireylerin oluşturduğu toplumun ve devlet yönetiminin oluşturulmasıdır. Ayrıca yozlaşmış bu siyasal kültürün gelişmesini engelleyecek yasal düzenlemelerin yapılarak yasalardaki boşlukların giderilmesi gerekmektedir (Topdemir, 2021: 144-145). Hizmet kayırmacılığının en iyi nasıl kontrol edilebileceğine dair soru hala cevabı açık kalan bir sorudur ancak uluslararası karşılaştırmalar buna ışık tutabilir. Uzun vadede bu tür siyasi çarpıtmaları azaltabilecek kurulların ve kuralların tasarımı için normatif rehberlik sunabilir (Cadot, Röller ve Stephan, 2006: 1152)

2.2. Liyakat Sistemi (Merit Sistem) ve İlkeleri

Liyakat (yeterlik) kavramı, bir işi bir görevi başarılı bir şekilde yapabilme güç ve kudreti olarak tanımlanabilir. Liyakat kavramı nitelikleri ve davranışları ile bir şeye hak kazanma anlamına gelen layık kelimesinden gelmektedir. Liyakat kavramı kamu personel yönetiminde iki farklı anlamda kullanılmaktadır.

İlki, bir göreve en yetenekli ve en doğru kişinin getirilmesi demektir. İşe en doğru kişinin seçilmesi demek adayların bilgi, görgü, kültür, beceri ve sahip olunan diploma bakımından değerlendirilmeleri demektir (N. K. Öztürk, 2002: 129). Ancak seçme işlemi yapılırken uygulanan sınav sisteminin amaca uygun içerik ve özelliklere sahip olması gerekir (Kayar, 2018: 99).

İkincisi ise belirli bir takım özelliklere sahip bir personel yönetim sistemini ifade eder. Yani etkin, verimli ve rasyonel bir personel yönetim sisteminin oluşturulmasına fırsat veren kural ve uygulamaların tamamıdır (Eryılmaz, 2016: 326; Şen, 1995: 77-78). Liyakat, memurluk mesleğine başlama, bir kariyer yolunda ilerleme, yükselme ve görevi bitirmeyi yeteneğe bağlayarak (Kayar, 2018: 99) ve eşit imkânlar sunarak güven sağlar (Nohutçu, 2019: 319). Liyakat, sadece işe girişte değil tüm personel yönetim süreçlerinde büyük bir öneme sahiptir.

Kayıрма ilkesine tepki olarak ortaya çıkan liyakat ilkesi, çağdaş kamu personel yönetiminde en egemen ilkelerden biridir. Liyakat ilkesi, başta ABD olmak üzere farklı ülkelerin kamu personel yönetim sistemlerinde ortaya çıkan aksamaları ve

yozlaşmaları engellemek için yaşadıkları tecrübelerle dayanarak geliştirdikleri prensipler ve uygulamalar bütünüdür (M. Yıldırım, 2013: 360).

Liyakat ilkesi esas olarak kamu görevlilerinin göreve getirilmeleri, terfileri, görevden alınmaları vb. işlemlerinde şahsi ya da kayırmacı uygulamalar yerine yetkinlik ve yeterlilik ilkelerine göre yapılmasıdır. Yani öncelikle ehliyetli olup olmadıklarının değerlendirilmesidir. Başka bir ifadeyle, hizmetin yürütülmesi için gereken özellikler kimde olursa olsun siyasi görüşü ya da belirli kişilerle olan yakınlığı gibi sübjektif hiçbir kritere bakılmaksızın memuriyete atanmasıdır. Liyakat ilkesi, bütün siyasi kayırmacılık ve ayırmacılık yaklaşımlarını reddeder. Bunun en önemli gerekçesi kamu hizmetlerinin zorunlu ve sunumlarının tarafsızlığı ve eşitliği ilkesidir (Kayar, 2018: 100).

Liyakat ilkesini esas alan sistemlerde, kamuda özellikli pozisyonlar için yapılacak atamalarda eğitim, uzmanlık, genel yetkinlik ve entelektüel kapasite gibi kriterlerle ölçüm yapılır. Bunun yapılmasındaki temel hedef bu tür önemli pozisyonlara yapılacak atamaların siyasi patronaj sisteminin etkisinden arındırılmasıdır. Bu ilke aynı zamanda memurların tarafsız davranmalarını da sağlamaktadır. Bu uygulamalarla kamu hizmetlerinde istikrar ve süreklilik sağlanacak, verimsizlik ve kayırmacılık uygulamalarının önüne geçilebilecektir ya da azaltılacaktır. İlave olarak kamuya belirli nitelikleri taşıyan personel alınmış olacaktır. Liyakat ilkesi sadece kamu görevlileri için değil özel sektör yöneticileri içinde uygulanabilir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 16).

Liyakat ilkesini esas alan liyakat sistemi ifadesinin yerine, Latince yeterli ve değerli anlamına gelen meritum ve Yunanca güç, etki ve kuvvet anlamına gelen krası kelimelerinden meydana gelen meritokrasi kavramı da literatürde yaygın olarak kullanılmaktadır. Liyakat sistemi, en kısa ve net anlamıyla üst makamlarda zeki, çalışkan ve mesleki anlamda yetkin olan kişilerin yer alması demektir (Özer ve Özmen, 2017: 26). Başka bir ifadeyle liyakat sistemi, becerikli ya da yetenekli kişilerin koymuş olduğu kurallar bütünü anlamına gelir. Terim en yaygın olarak, sosyal statü, maddi ödül, beceri ve gayretin genel olarak toplum içindeki dağılımını yansıtması gerektiğine vurgu yapan sosyal adalet ilkesi gibi kullanılmaktadır. Liyakat sistemi, hem yeteneğe hem de çok çalışmaya vurgu yapar. Bu sistem, yetenekli insanların kendi

doğal becerilerini en üst seviyeye kadar kullanmaya cesaretlendirmek için tasarlanan bir sistemdir. Liyakat sistemi, toplumsal hareketliliğe ve eşitsizliklerin daha esnek bir yapıda olmasına izin vermektedir. Sosyal statüyü ve refahı yapısal ve sabit olarak derecelendiren hiyerarşiden bu yönüyle ayrılmaktadır (Heywood, 2015: 189).

Liyakat sistemi, bir toplumdaki demokratiklik seviyesini ölçmede önemli bir konuma sahip olan ve demokratik yönetimlerin vazgeçilmez unsuru olarak düşünülmekle beraber; otoriter ve totaliter rejimlerin bile bir süre sonra, kendi kuralları çerçevesinde ve belli boyutlarda idari sistemin yürümesi için başvurmak zorunda kaldığı bir sistemdir. Aksi takdirde ülkede yozlaşmaları ve suistimalleri arttırarak yıkılışını hızlandırdığı görülmektedir. Liyakat sisteminin, toplumda ve yönetimde eşitliğe, adalete, şeffaflığa, dürüstlüğe, çalışkanlığa, yarışarak hak etmeye, kanuni yollarla hak aramaya ve elde edebilmeye, kişilerin siyasal yargılardan arınarak objektif ve tarafsız davranmasına ve ahlaki değerlerin bu ilke ile güç kazanıp yerleşmesine katkı sağladığı düşünülmektedir (Güran, 1980: 123).

Liyakat sistemi, her ne kadar doğduğu batı tarihinde, kamu yönetimi içinde aristokrat tabakaya siyasal ve yönetsel ayrıcalıklar tanıyan (G. Yıldız, 2016: 144) kayırmacılık sistemine tepki olarak ortaya çıktığı düşünülse de kendisinin sağlıklı, etkin, demokratik, toplumsal sorunlara cevap verebilen, rasyonel, sağlam ve kendi içinde tutarlı olması nedeniyle toplumlar ve yönetimler tarafından benimsenmiştir (Güran, 1980: 124).

Tarihte kamu görevlisi alımları için yapılan ilk sınav uygulama izlerine M.Ö. 3. yüzyıl Eski Çin’inde rastlanılmaktadır. Ancak liyakat sisteminin temelleri ilk olarak, kamu görevlisi atama ve terfilerinde aşırı kayırmacı uygulamaların sonucu haksızlığa uğrayan kişiler tarafından dönemin başkanı J. A. Garfield’in ve Chicago Belediye Başkanı Harris’in öldürülmelerinin etkisiyle Prusya Kralı II. Frederick Wilhem tarafından 1717 yılında atılmıştır (Özkanan, 2021: 86). 1742 yılında Prusya Kralı Büyük Frederick, idari ve mali düzenlemelere ilave olarak kamu görevlisi atamalarında zorunlu hukuk öğrenimi şartını, sınav yöntemi uygulanmasını, işlem ve koşulların yasa, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenmesi uygulamalarını başlatmıştır (Topdemir, 2021: 132). Prusya’nın devamı olan bugünkü adıyla Almanya’nın 1919 tarihli Weimar Anayasası “kamu görevlileri, partiler için değil, toplum için hizmet

ederler” hükmüne sahip olsa da siyasal atamaların etkisini azaltamamıştır. Nasyonal sosyalistlerin iktidarları dönemince de bu etki giderek artmıştır. 1949 Anayasası’nın ardından çıkarılan 1953 tarihli Personel Yasası ve 1955 tarihli Personel Temsilciliği Yasası, Almanya’da kamu görevliliğinde liyakat sisteminin temellerini atmıştır (Ardanış ve Ergun, 1980: 7).

Günümüz Almanya’sında devam eden Weberyen gelenek gereği bürokrasi önemli bir toplumsal güce ve memur sendikaları da güçlü bir etkinliğe sahiptirler. Kamu görevlileri de toplum içindeki saygın ve güvenilir konumlarını korumaktadırlar. Kamu görevlileri kariyere dayalı bir sisteme göre ömür boyu iş güvencesine sahiptirler. Tüm kamu görevlileri için eşit işe eşit ücret kriteri uygulanmaktadır ve tümü aynı yasaya ve aynı kurallara göre çalışmaktadırlar (Gönülaçar, 2014: 9).

İngiltere’de liyakat ilkesinin benimsenmediği dönemlerde kamu görevlilerinin işe alınması Kral ya da bakanlarının emriyle yapılmaktaydı ve Kral’ın bir hediyesi olarak kabul ediliyordu. Bu atamalarda ikili ilişkiler ve yakınlıklar etkili olmaktadır. Özellikle bazı pozisyonlar siyasi hizmetlerin ödülü olarak verilmekteydi. Bu dönemde, yapılan işe göre çok yüksek ücretler ödenmekteydi. İngiltere’de 18. yüzyılın sonuna kadar durum bu şekilde devam etmişti. 19. yüzyılın başlarındaki reformlarla kraliyetin atama yetkileri azaltıldı ve işe nitelik ve önemine göre ücret düzenlemesi yapıldı. 1832 yılında çıkarılan Reform Kanunu ile ahlaksızlıklara, bozulmalara ve tembelliğe karşı refleks geliştirildi (Gödekmerdan, 1991: 237). 1854 yılında Trevelyan liderliğinde reform hareketleri başlatıldı. Ardından 1855 yılında İngiltere’de liyakat ilkesi benimsendi. 1870 yılına gelindiğinde kamu görevlisi alımlarında açık yarışma sınavı uygulamasına başlandı ve herhangi bir referans getiren kişinin elindeki belgenin kişinin aleyhinde bir kanıt olacağı kanun hükmü kabul edildi (Kayar, 2018: 101). 1920’lerden itibaren liyakat ilkesine göre kamu görevinin temel çatısı oluşturularak şahsılıktan arındırılmış kuralları benimseyen bir kamu yönetiminin en rasyonel yönetim şekli olduğu kabul edildi. Liyakat ilkesini içselleştiren İngiltere’de kamu görevlilerinin siyasi olarak tamamen tarafsız olduğu işe alımlarının ve yükselmelerinin genel olarak liyakat ilkesine göre yapıldığı kabul edilmektedir (Özer ve Özmen, 2017: 27).

Bugünkü İngiliz kamu görevlileri sisteminin temeli 1854'te Trevelyan'ın öncülüğünde başlayan reform hareketlerine dayanmaktadır. Görevin gerektirdiği niteliklere sahip olan her İngiliz vatandaşı kamu hizmetinde görev alma hakkına sahiptir. Kamu yönetiminde siyasal niteliğe sahip olan ve olmayan kadrolar net bir şekilde ayrılmıştır. Yükselmeler tamamen liyakat ilkesine göre yapıldığından sistem siyasi etkiye neredeyse hiç izin vermemektedir. Üst pozisyonlara yükselmenin tek yolu adaylar arasında yapılacak yarışma sınavında başarılı olmaktır. Listesi önceden net olarak belirlenmiş olan ve ayrıca ücret ödenmeyen siyasi kadroların sayısı 100'ü geçmemektedir (Gönülaçar, 2014: 9).

Kamu personel yönetimi konusunda ciddi çalışmalarda bulunan ve ilk kez liyakat prensibini gündemine alan ülkelerin başında ABD gelmektedir. Liyakat ilkesini esas alan federal personel sistemi, ilk kez 1883 Pendleton Federal Kamu Hizmeti Yasası ile uygulamaya konulmuştur. Bu sistemin amacı, kamu görevlilerinin siyasi bağlantılarına göre değil liyakat ilkesine göre işe alınmaları, alındıktan sonra verimli bir şekilde yönetilmeleri ve eşit pozisyonda olan kamu görevlilerine eşit muamelenin yapılmasıdır (M. Yıldırım, 2013: 364). ABD'de 1978 yılında liyakat ilkesinin ve kanunların yönetim tarafından uygulamalarını denetlemek ve mevzuata aykırı uygulamaları engellemek için Liyakati Koruma Kurulu kurulmuştur (N. K. Öztürk, 2002: 136). 20. yüzyılın sonlarına gelindiğinde, liyakat sisteminin kayırmacılık yani ganimet sistemini neredeyse tamamen ortadan kaldırarak federal, eyalet ve kent düzeylerinde hâkim konuma geldiği görülmektedir (A. Aydın ve Akıncı, 2018: 1026).

Fransa'da kayırma sistemi, 1848 Anayasa değişikliğine kadar sürmüştür. 19. yüzyılın sonlarında başlayan değişim girişimleri ve ardından yapılan 1945-46 reformları günümüz Fransız yönetim anlayışına son biçimini vermiştir. Üst düzey kamu yönetici yetiştirmek için 1945'te Ulusal Yönetim Okulu (ENA) kurulmuştur. Fransa'da KİT'ler hariç bütün kamu görevlileri tek bir kanun çatısı içine alınmıştır. Fransız yönetim geleneği, kamu yöneticilerinin parti yöneticilerinin elinde figüran olmalarını engellemektedir. Bir kamu görevlisi partizanca davranırsa pozisyonunu ve ilerleme şansını kaybetmektedir. Sadece müsteşarlık benzeri pozisyonlara parti görüşünde olan kimseler atanabilmektedir. Bu kişilerde genellikle kamu görevlileri

arasından seçilmektedirler. Ganimet sisteminin Fransa’da yerleşememesinin en önemli nedeni ENA ve yukarıda belirtilen özellik olduğu söylenebilir (Ardanç ve Ergun, 1980: 6).

Japonya kamu yönetimi sisteminde kamu görevlilerinin % 80’i yerel yönetimlerde görev almaktadır. Kısmen yargı gücüne sahip olan ve bağımsız olarak yapılandırılan Personel Komitesi sistemin adalet ve eşitlik içinde işleyip işlemediğini gözlemlemektedir. Atamalar liyakat esasları gereği görev performansı, ulusal sınavlar ve yerel yönetim organları tarafından yapılan mülakatlar sonucu elde edilen başarı puanına göre yapılmaktadır. Yeterli performansı gösteremeyen kamu görevlisi geçici emeklilik ya da görevden alma gibi yaptırımlarla karşı karşıya kalmaktadır. Japonya’da politik atamalara yer verilmemektedir (Gönülaçar, 2014: 9).

İsveç’te orta ve üst düzey kamu görevlisi atamaları tamamen politik olup iktidar partisi tarafından yapılmaktadır. Ancak bu pozisyonlara atanabilmek yüksek düzeyde birçok niteliğe sahip olmayı zorunlu kılmaktadır. Politik olan ve olmayan kadroların listeleri önceden net olarak belirlendiğinden iktidar değişikliklerinde hangi pozisyonların değişeceği de kesindir. Bu kadrolar devlet memuru olarak değerlendirilmeyen; müsteşar, vali, general, emniyet müdürü gibi pozisyonlardır. İsveç’te yerleşmiş olan yönetim geleneği ve her pozisyon için istenen yüksek nitelikler kayırmacılığı engellemektedir (Gönülaçar, 2014: 9).

Türk tarihinde liyakat ilkesi, anayasa ve yazılı metinlerde yerini bulmuştur ve hatta Tanzimat öncesi döneme kadar uzanan bir sürece sahiptir. Asıl konu yasal olarak düzenlenmesi değildir ne kadar uygulanabildiğidir (Gökdeniz, Aydemir ve Çağan, 2017: 205). Türkiye Cumhuriyeti’nde de, başta anayasalar ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu olmak üzere yasal olarak liyakat sistemi benimsenmiştir. Anayasanın 70. maddesinde “Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez” denilerek kamu görevine girmenin ilk şartı olarak görev için gerekli olan nitelikler vurgusu yapılmıştır. Bu durumda görev, aranacak nitelikler için bağlayıcıdır. Ayrıca Anayasanın 128. maddesinde, “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür*” denilmektedir. Böylece anayasa

asli ve sürekli görevler için daimi statü ve kariyer vurgusu yapmaktadır. Yukarıdaki anayasa metinlerinden anlaşılmaktadır ki kamu görevine girişte ve yükselmede liyakat gerekli ve hatta zorunlu olarak görülmektedir (Eryılmaz, 1993: 88).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 3. maddesinin c bendinde liyakat için; "Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır" denilmektedir (Bucaktepe, 2014: 468).

Öncelikle Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu olmak üzere kamu personel sistemi mevzuatı liyakat ilkesini benimsemiş olmasına rağmen uygulamada, sistemin siyasallaşması sonucu liyakat sisteminin pek uygulanamadığı ve kayırmacılığın yaygınlaştığı görülmektedir (G. Yıldız, 2021: 107).

Saf liyakat sisteminin uygulandığı ülke görmek pek mümkün olmamakla beraber birçoğunda liyakatten ciddi sapmalar yaşanmaktadır. Burada önemli olan liyakat sistemindeki sapmaların oranı ve ne yönde olduğudur. Birçok sapmanın olduğu ara modeller saf kayırmacılık sisteminden daha tehlikeli sonuçlar doğurabilmektedir. Kayırmacılık sisteminde iktidardaki parti değiştiği zaman özellikle belirli pozisyonlarda bulunan kamu görevlileri görevlerinden alınmakta ve yeni gelen parti kendi kadrolarını oluşturmaktadır. Ancak sapmaları içinde barındıran liyakat sistemlerinde durum biraz farklı işlemektedir. Yeni iktidara yakın olmayan görevliler, kamu görevlisi statüsünü koruyarak pasif görevlere çekilmektedirler. Böylece bürokraside istihdam fazlası personel sayısı her iktidar değişiminde artmakta ve gizli işsizliğe neden olmaktadır. Bu iktidar değişikliklerinde ciddi eğitim, donanım, tecrübe ve birikime sahip olan, müsteşar, genel müdür, daire başkanı, vali, emniyet müdür ve büyükelçi gibi pozisyonlarda bulunan kamu görevlileri de aktif görevlerden alınabilmektedir. Özellikle kuruluş ve işleyiş amaçları verimlilik ve etkinlik ilkelerine dayanan KİT'ler de bu durumdan büyük oranda payını almaktadır. Bu da kamuda ciddi maliyetleri beraberinde getirmektedir (M. Avcı ve Yavuzdoğan, 2016: 45).

Türkiye'de, liyakat sisteminden büyük oranda sapmış ve bünyesinde birçok kayırmacılık özelliği taşıyan bir ara sistemin uygulanageldiğini söylemek pek de

yanlış olmaz. Özellikle kamu hizmetine girişte liyakat esaslarının uygulanmaması nedeniyle görevin gerektirdiği nitelikleri taşımayan, motivasyonu düşük ve düşük profilli olduğu için yeterli verim alınamayan, kamu görevliliği güvencesine sahip olduğu için de görevden emekli oluncaya kadar çıkarılamayan sayıca büyük bir kesim bulunmaktadır. Bu durum Türk kamu yönetiminin gelişmesinin ve rasyonelleşmesinin önündeki en büyük engellerden biri olarak görülmektedir (M. Avcı ve Yavuzdoğan, 2016: 46).

Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan 1950 yılına kadar, tek parti hâkimiyeti söz konusu olmuştur. Parti yönetiminde genellikle bürokratlar yer almışlardır bu yüzden tek parti, bürokrasi partisi olarak nitelendirilmiştir. 1950'ye kadar siyasal iktidar ve bürokrasi aynı elde toplanmıştır. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak toplumda meydana gelen değişimler ve ardından 1950'lerde iktidarın el değiştirmesi bürokrasinin mevki kaybetmesine ve iktidar partisinin aracı konumuna gelmesine neden olmuştur (Ardanç ve Ergun, 1980: 8). Bu tarihsel süreçte yaşananlar da liyakat sisteminin uygulanmasının önündeki engeller arasında sayılabilir.

Genel olarak bakacak olursak, kamu görevliliğini sürekli bir meslek ve kariyer yolu haline getiren sistem liyakat sistemidir. Liyakat sistemi kamu görevlilerini ve yöneticilerini kısmen de olsa siyasetten ayrı tutmayı sağlamıştır (Eryılmaz, 1993: 87). Günümüze bakıldığında zaman birçok devletin kayırmacılık yani yağmacılık sistemini terk ederek liyakat sistemine geçmeye çalıştığı ve bürokratik sisteminde de liyakat ilkesini hâkim kılmaya çalıştığı görülmektedir (Özer ve Özmen, 2017: 27). Ülkenin kendi kamu bürokrasisinde az da olsa liyakat sistemini uyguladığı söylenebilir.

2.2.1. Eşitlik

Liyakat sistemi, temel olarak sayılacak bir takım teorik ilkeler üzerine inşa edilmiştir ve bunların ilki, en önemlisi ve belirleyici olanı ise eşitlik ilkesidir. Bu ilke liyakat sistemi ile kayırma sistemini birbirinden ayıran temel unsurdur. Eşitlik ilkesi, kamu görevine alınırken koşulların tüm vatandaşlar için aynı olması ve benzer niteliklere sahip olan her vatandaşın başvuru hakkının bulunması olarak tanımlanabilir. Yani kamu hizmetine alınmada her vatandaşa ve toplumdaki her gruba eşit mesafede olunmasıdır. Başka bir ifade ile dil, din, ırk, siyasi görüş, felsefi inanç,

mezhep, zümre, sınıf, aile, memleket, cinsiyet vb. hiçbir kriterin dikkate alınmadan sadece o görev için gerekli ve belirlenen niteliklerin istenmesidir. Sadece hizmete girmede değil görev yükselmelerinde de eşit davranılmalıdır. Kişilerin bilgisi, yeteneği, görev performansı ve eşit koşullarda girdiği nesnel yarışma sınavları ölçüt olarak değerlendirilmelidir. Ancak bu değerlendirmelerinde aynı zamanda göreve uygunluğu ölçmesi gerekmektedir (Topdemir, 2021: 133; Uz, 2016: 80-81; M. Yıldırım, 2013: 362).

Genel olarak tüm demokratik ülkelerde kamu görevine girebilme bir vatandaşlık hakkı olarak düzenlenmektedir. Bu yüzden kamu yönetiminde toplumun her kesiminin temsil edilmesinin sağlanması gerekmektedir. Yani toplumun her kesiminden vatandaşların kamu görevine aday olabilme serbestisi ve fırsat eşitliği tanınmalıdır (Sezer, 2003: 180; F. Yılmaz ve Çakıcı, 2021: 377).

Demokratik ülkelerde eşitlik sadece yasalar önündeki eşitlik olarak düşünülmemektedir, fırsatların da eşit olarak sunulması eşitlik kapsamına dâhil edilmektedir. Liyakat ilkesi, işe almada da yapılacak uygulamaların demokratik olmasını şart koştuğu için toplum nezdinde daha önemli ve anlamlı hale gelmektedir (Aykaç, 1990: 93-94; Uz, 2016: 70). Personel yönetiminin en zor konularının başında personel seçimi gelmektedir, bu seçimin kamuda yapılması zorluğu bir adım daha arttırmaktadır. Özellikle de tarafsızlık kültürünün tam yerleşmediği ve işsizlik düzeyinin yüksek olduğu ülkelerde eşitlik ilkesinin tam olarak uygulanması çok daha zor olmaktadır (Aykaç, 1990: 93-94).

Eşitlik ilkesi, kamu görevine alınma sürecinin yanı sıra kamu görevi süresince de uygulanması gerekli bir ilkedir. Bu noktada kamu yöneticilerinin de yönetimleri altındaki kamu görevlilerine eşit davranması gerekmektedir (Bucaktepe, 2014: 470). Bu ilke gereği devlet memurları da, görevlerini yerine getirirken bütün vatandaşlara karşı eşit davranmak zorundadırlar çünkü kanun gereği her vatandaş eşittir. Yani kamu görevlileri, aynı hukuki durumda olan vatandaşlara ekonomik, sosyal, dini, siyasal farklılıkları nedeniyle ayrı muamelede bulunamaz (Gödekmerdan, 1991: 242). Kamu kurum ve kuruluş yöneticileri gibi kanun yapıcılar ve uygulayıcılarda eşitlik ilkesinin muhatapları arasındadır ve farklı muamelede bulunamazlar (Selçuk, 2019: 207).

Eşitlik ilkesinin doğru yorumlanması çok önemlidir. Farklı kamu görevleri için farklı genel ve özel şartların konulması ya da çağdaş devlet gereği toplumda pozitif ayrımcılık yapılması gereken çocuklar, yetimler, yaşlılar, özürllüler, gaziler ve şehit yakınları gibi sosyal gruplar lehine yapılan düzenlemeler eşitlik ilkesine aykırılık olarak değerlendirilemez (Kayar, 2018: 109). Ayrıca farklı niteliklere sahip kişilere farklı davranılması da eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmez. Örneğin eğitim düzeyi farklı olanlara farklı davranılması gibi. İlave olarak görevin özelliği gereği özel şartların konulması da eşitlik ilkesini zedelemmez. Mesela askerlik, polislik, infaz koruma memurluğu gibi meslekler için erkek adayların, sekreterlik, okul öncesi öğretmenliği, yaşlı bakımı ve hemşirelik gibi meslekler için ise kadın adayların tercih edilmesi eşitlik ilkesinden sapma olarak değerlendirilmemelidir (Bucaktepe, 2014: 470-471). Eşitlik ilkesinin ülkeler düzeyinde İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve o ülkenin anayasası olmak üzere genel olarak iki önemli yasal dayanağı bulunmaktadır.

2.2.2. Kariyer

Kariyer kavramının kökeni, Latince’de bulunan “carraria” kelimesine dayanmaktadır. Kariyer kelimesi, hayat boyu devam eden, ilerleme ve yükselme fırsatlarını içinde barındıran bir meslek anlamında kullanılmaktadır. Kariyerin, kamu yönetimi literatüründe temel olarak iki bakış açısı ile değerlendirildiği söylenebilir. En genel olan bakış açısı hayat boyu sürececek olan bir meslek olarak görülmesidir. Daha özele indirgenmiş bakış açısı ise bir takım özelliklere sahip, bazı özel şartların istenebildiği, belirli alanlarda uzmanlaşmış, ilerleme ve yükselme sisteminin önceden ayrıntılı olarak düzenlendiği, yeteneklerin ölçüldüğü, adayların yarışma sınavına tabi olduğu ve dayanağı kanun, tüzük gibi somut ve yasal kurallar olan kıdem esasına dayanan meslek ve hizmetler olarak tanımlanmasıdır. İstenebilecek özel şartlar, eğitim, yaş sınırı, uzmanlık sertifikaları vb. unsurlar olarak sayılabilir. Kariyer sisteminde seçilenler özel koşullarda yetiştirilebilmektedir (Kayar, 2018: 97-98).

Kariyer ilkesinin amacı sadece kamu yönetimi için en uygun adayları belirlemek değil bunun yanı sıra seçilmiş yetenekli kişiler için kademeli uzmanlaşma ve ilerleme hedefi belirleyerek sistemde devamlılıklarını sağlamak ve hizmetlerde de

verimliliği ve etkinliği arttırmaktır. Bu ilkeye göre kamu hizmetine başlayan kamu görevlileri kendi alanlarında yetiştirme koşullarına uygun olarak en yüksek düzeye kadar yükselebilmekte, yükselmelerine paralel olarak da mali ve sosyal imkânları da artmaktadır. Kariyer ilkesinin ilk uygulayıcıları arasından İngiltere, Fransa ve Almanya olsa da genel olarak Avrupa bölgesinde benimsenmiş ve 19. yüzyıldan bu zamana pek çok ülkede uygulanmaktadır (Kayar, 2018: 97-98; Sezer, 2003: 180; F. Yılmaz ve Çakıcı, 2021: 377). Bu ilkeye göre, giriş ve ilerleme o kariyer sınıfında olanların denetimindedir. Genç yaşlarda girilmekte ve bu süreç bir ömür sürmektedir (Gönülaçar, 2014: 7)

Kariyer sadece bir görev olarak değerlendirilmemelidir. Kariyer sistemi, kamu görevlilerine yapmakta oldukları işlerle ilgili bilgilere ve eğitilme durumlarına paralel olarak en alt düzeyden en üst düzeye kadar yükselebilme fırsatı sunar. Yani bir kamu görevlisi en alt düzeyde başladığı görevde yetenek, uzmanlık, eğitim, birikim vb. kriterleri sağlarsa bulunduğu yerden daha üst pozisyonlara yükselebilecektir (Bucaktepe, 2014: 468).

Kariyer ilkesi, ülkelerin ve sistemlerin işi ve kişiyi ön plana çıkarmasına göre değişik şekilde uygulanabilmektedir. İşe önem verildiği zaman pozisyon ya da kadro sistemi diye adlandırılmakta ve bir göreve kişiler uydurulmaya çalışılmaktadır. Kişiler bu pozisyona atanmadan önce bazı eğitimleri alıp, gerekli beceri, tutum ve davranışları kazanmak zorundadır. Bu kariyer sistemi görev için gerekli olan özel bilgi, beceri, deneyim ve nitelikleri temel almaktadır yani genelden ziyade özel sınav, bilgi ve yetenekler daha önemli görülmektedir (Özer ve diğerleri, 2019: 465). Bu sistem başta ABD olmak üzere Brezilya, Japonya ve Kanada gibi ülkelerde uygulanmaktadır. Kişilerin ön plana çıkarıldığı ikinci sistem ise rütbe ya da personel sınıflandırması olarak adlandırılmaktadır. Bu sistemde görevden çok görevli ön plana çıkarılmakta ve sistem, görevli merkeze alınarak yapılandırılmaktadır. Rütbe sınıflandırmasının en tipik örneği İngiltere olmakla beraber Almanya, Fransa, İtalya ve Hindistan'da da bu sistemin uygulandığı görülmektedir (Kayar, 2018: 94-95).

Kariyer ilkesi, kimi zaman kendini bir konuda uzmanlığa adanma şeklinde ortaya çıkarken kimi zaman ise birbiri ile daha az alakalı ilişkiler serisinde çalışmak olarak karşımıza çıkmaktadır. Her iki durumda da ortak hedef başarı göstermektir.

Hangi bakımdan düşünülürse düşünülün ilerleme hedefi ile erken yaşta başlanan ve emekli oluncaya kadar devam eden onurlu bir süreçtir. Sonuç olarak denilebilir ki kariyer, kamu görevini meslekleştirmektedir (M. Yıldırım, 2013: 357-358). Ancak tüm ülkelerin personel sistemi ve işleyişi hedeflenen amaca uygun olamayabilir bazılarında sadece sıralı terfi yolu olarak karşımıza çıkabilir.

2.2.3. Hukukilik

Hukukilik, hukuk devletinin en önemli ilkelerinin başında gelmektedir. Yönetimin organizasyonel yapılanmasının, görev ve yetkilerinin, iş ve işlemlerindeki sınırlarının yasama organı tarafından belirlenmesi ve yönetimin o sınırlara göre hareket etmesi hukukilik ya da yasallık ilkesi olarak tanımlanmaktadır (Sever, 2019: 1). Başka bir ifadeyle hukukilik, iş ve işlemlerin anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik, karar, kararname, genelge ve benzeri düzenleyici kurallara uygunluğudur (Önder, 1995: 79). Yapılan işlemlerin kanunlara uygunluğunun denetlenmesi ise hukukilik denetimi olarak ifade edilir (Gözler, 2018: 1034).

Üstler, astlarının işlemlerinin hukuk kurallarına uygun olup olmadığını denetlemesi de hukukilik ilkesi kapsamındadır. Başkanın ya da başbakanın bakanları, bakanlık faaliyetlerini, kalkınma planlarını, yıllık plan ve programlarının hükümet programına ve meri mevzuata uygun olup olmadığını denetlemesi hukukilik ilkesi gereğidir. Her bakanın, kendi bakanlık teşkilatları ile bağlı ve ilgili idarelerin faaliyetlerini hukukilik açısından denetlemesi hem görevi hem de yetkisi kapsamındadır. Bakan, bakanlık teşkilatı ile bağlı idareleri hiyerarşik olarak, tüzel kişiliğe sahip idareleri ise vesayet denetimi açısından denetlemektedir (Erol, 2020: 127).

Hukukilik, alınan kamusal kararların mevzuata uygunluğunu esas almakla beraber, yasalara uygun olan kararların aynı zamanda hak ve adalet ilkesi çerçevesinde olması gerektiğine de vurgu yapmaktadır (İzmen, 2009: 22-23). Hukukilik, hem denetim normları gereği hukuki denetim hem de yapılan denetimin hukuk kurallarına uygun yapılmasını sağlayarak hukuka uygunluk şeklinde ortaya çıkar, bu durum denetim ve denetleyen bakımından ne kadar önemli bir ilke olduğunu ortaya koyar. Hukuka uygunluk, bulunduğu dönemde yürürlükte olan mevzuatlara göre

yapılmaktadır. Bu ilke gereği yönetim faaliyetlerini kanuni ilkelere göre yapmaktadır (Akpınar, 2006: 32).

Hukukilik ya da yasallık ilkesi yönetsel yapılanmaya bir standart, iş ve işlemlere bir dayanak, yöneticilere sorumluluk ve sisteme bir kalite getirmesi nedeniyle liyakat sisteminin gelişimine ve başarılı olmasına katkı sağlayan bir ilke olarak önem arz etmektedir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİSİ STATÜLERİ VE DÜNYADAKİ ÖRNEK UYGULAMALAR

Devlet fikrinin oluşmasıyla beraber devlet kamu kurumları ve yöneticileri aracılığı ile birçok hizmet vermeye başlamıştır. Ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel alanlarda meydana gelen gelişmelere paralel olarak toplumların yapısının değişmesi sonucu toplumun, devletten beklentilerinde ve taleplerinde hızlı değişme olmuş ve devletin verdiği hizmetlerde de sürekli bir artış gözlemlenmiştir. Giderek önemi artan insan hakları, temel hak ve hürriyetler, küreselleşme vb. unsurların da hızlandırıcı etkisi ile doğal olarak devletlerin yönetim anlayışı da değişmeye başlamıştır. Devlet örgütünün büyümesiyle beraber hantallaşma ve bunun sonucu da verimsizlik, yüksek maliyetli hizmetler meydana gelmeye başlamıştır. Bu durumu engellemek için kamu hizmetlerinin ve yöneticilerinin tanımlama ve işlevleri sorgulanmaya ve değişmeye başlamıştır. Bütün bu gelişmeler eğitim ve eğitim faaliyetlerini daha önemli hale getirmeye başlamıştır (Aykaç, 2012: 57-58).

3.1. Üst Düzey Kamu Yöneticilerin Yetiştirilmesi

Özellikle devletin işleyişi ve geleceği adına önemli kararlar alma konumunda olan üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi her devlet için az ya da çok değişmeye başlamıştır. Üst düzey yöneticilerin ülke kalkınmasında ve gelişmesinde sahip oldukları önemli roller dikkate alındığında eğitimleri ve yetiştirilmeleri de çok büyük bir önem arz etmektedir (Ergun, 1988: 1). Tarihi süreç incelediği zaman, devlet örgütünün başı ve üst düzey yöneticilerinin ilk zamanlarda daha çok tavsiye niteliği taşıyan yazılı eserler, danışman benzeri bilginler aracılığı ile dolaylı olarak yetiştirilmeye çalışıldığı ya da eğitilmeye çalışıldığı görülmektedir ancak daha sonra okulların ya da kurumların oluşturulmaya başlandığı görülmektedir. Türk devlet yönetim geleneği de her dönem bu değişimden etkilenmiş ve dönüşümden uzak kalamamıştır.

3.1.1. Türkiye Cumhuriyeti Öncesi Türk Devletlerinde Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi

Türkiye Cumhuriyeti öncesi kurulan Türk devletlerinde ataerkil bir yönetim anlayışı hâkimdi. Egemen ve karar verici olan tek adam ve bu adama mutlak itaat ve sadakatle bağlı alt yöneticiler sistemin özünü oluşturmaktaydı. Geleneklere göre yurt, aile üyeleri arasında paylaşılmış ve aile üyeleri bölgelerin önem derecesine göre üst düzey yöneticiler olarak görev yapmaktaydılar. Tek ve güçlü yöneticiye mutlak bağlılık tanrıya dayandırılmaktaydı ancak yönetilenlerin ihtiyaçlarının giderilmesi, örf ve adetlere uymak, başarı ve etkinlik otoritenin devamı için gerekliydi ve gücünü arttırmaktaydı. Aksi durumda tanrı tarafından bu yetkinin başka yöneticiye geçirileceğine inanılırdı (Günay, 2004: 41).

Bu yapının, ilk Müslüman Türk Devleti olan Karahanlılar tarafından devam ettirilmesi ve iktidarın hanedan üyeleri arasında paylaştırılması, İslamiyet sonrasında da aynı sistemin devam ettiğini göstermektedir. Geleneklere bağlı olarak en yaşlı üye hakanlık görevini üstlenmekte, hakana bağlı ülkenin farklı bölgelerinde ise diğer hanedan üyeleri yönetim faaliyetlerini yürüterek yönetime ortak olmaktadır (Baysal, 2016: 196).

Türk yönetim tarihine bakıldığında zaman, çeşitli görevler için yönetici yetiştirmek amacıyla devlet yöneticilerinin istekleri doğrultusunda birçok okul, kurum ve uygulamanın yüzyıllardan beri var olduğu görülmektedir. Eski Türkler göçebe bir hayat yaşadıkları için herkes asker ve herkes savaşçıdır bu yüzden batıda olduğu gibi kölelerden oluşan profesyonel ordulara sahip olmamışlardır. Kurumsal anlamda, Türklerin çeşitli görevler için yönetici yetiştirilmesinin izlerine ilk olarak Karahanlılar döneminde uygulanan Gulam Sisteminde rastlanılmaktadır (Baysal, 2016: 196; Günay, 2007: 61).

Kelime olarak gulam, oğlan, erkek çocuk, bende, delikanlı, azat edilmiş köle, genç hizmetkâr, efendisine bağlı muhafız anlamlarına gelmekte olup, gılman, gılme ve ağlime çoğul halleridir. Köken olarak Arapça olan gulamın yerine memluk kelimesi de kullanılabilmektedir. Gulamların askeri ve idari yapının içinde yer alarak sarayda ve orduda görevlendirilmeleri İslam tarihinde Hz. Ömer dönemine kadar

dayandırılmaktadır. Ancak daha önceki dönemlerde dünyanın farklı bölgelerin de gulam sisteminin benzeri uygulamaların olduğu bilinmektedir. 960'lı yıllarda Türk Hakanlığı'nda uygulanan bu sistem 1004 yıllarında Buhara, Semerkand ve bütün Maverâünnehr'de hâkim olan Samani devletinde de görülmektedir (Hunkan, 2017: 125). Ayrıca Abbasiler, Emeviler ve Anadolu Selçukluları zamanında da uygulanan bir sistemdir. İslam hukuku köleliğin sınırlarını çizdiği için İslam ülkelerinde de köleliğe bazı dönemlerde rastlanılmış hatta köle ticareti de yapılmıştır. İslam devletlerinde savaşlarda esir alınan kişilere de gulam ismi verilmektedir. Farklı kültürlerden ve uzak coğrafyalardan genç yaşta tedarik edilerek saraya getirilen bu insanlar, özel bir eğitime tabi tutularak arzu edilen bir şekilde terbiye edilmiş devlette önemli görevlerde kullanılmışlardır. Türk, Kürt, Ermeni, Tacik, Gürcü, Kıpçak, Hint, Deylemlî, Keşmirli, Kazvinli, Çinli, Hıtay, Rum, Rus ve Latin gibi farklı etnik kökene sahip gulamların en önemli özelliği sadakatli olmalarıdır (Dur, 2018). Gulamların en belirgin diğer özellikleri ise fiziksel özelliklerine göre seçilmiş olan erkek çocuklardan oluşmalarıdır. Gulamlar, ilk zamanlar saray hizmetlerinde kullanılmak üzere yetiştirilseler de daha sonraki dönemlerde askeri ve diğer alanlarda da yöneticilik yapabilmeleri için yetiştirilmiş ve görevlendirilmişlerdir (Baysal, 2016: 196).

Gulam Sisteminde, saraya alınarak yetiştirilen, bir takım becerileri kazandıktan sonra saray ya da eyalet yapılarında farklı görevlere getirilen gulamlar, devletin ve sultanın sarayda ve eyaletlerde etkinliğini arttıran en önemli güçtür (Günay, 2007: 61). Bu sistemde çok genç yaşta saraya alınmalarındaki en önemli amaç ve avantaj küçük yaşta benlik ve gururlarından vazgeçerek sadık, güvenilir, çalışkan, sır tutabilir, edepli ve mütevazı yetiştirilebilmeleridir. Eğer gulamlar bu vasıfları erken edinirlerse makamları da hızlı bir şekilde yükselebilmektedir (Hunkan, 2017: 146).

Üst düzey yönetici eğitimleri için ilk Karahanlılar döneminde ortaya çıkan, Büyük Selçuklular, Anadolu Selçukluları ve Osmanlı devletlerinde de devam eden gulam sistemi üst düzey yönetici yetiştirilmesi için çok önemli bir adım olmuştur. Devletin ihtiyaç duyduğu askeri yöneticilerin ve saray işlerini yönetecek görevlilerin büyük çoğunluğu bu sistemde yetişmiştir. Özellikle Büyük Selçuklu Devletinde önemli bürokratik eğitim kurumları kurulmuştur. Buna en iyi örnek Nizamülmülk tarafından Bağdat'ta kurulan Nizamiye Medresesi verilebilir (Günay, 2007: 61).

Gulamlar, savaşta esir düşenler arasından seçilme, satın alınma, hediye, başka kişi ya da devletlerden farklı şekillerde intikal gibi birçok farklı yöntemle toplanırlardı. Ancak bu küçük yaşta dergâha alınıp gulamhanelerde ya da askeri kışlalarda Babayan denilen kişiler nezaretinde yetiştirilen gulamlar, diğer yöntemlerle elde edilen gulamlara göre daha güvenilir bulunmaktaydılar. Gulamların üst kademelere getirilmeleri liyakat, yetenek ve kahramanlıklarına bağlı olarak yapıldı. Gulamlar sisteminde yetişen gençler, hem devlet teşkilatında ve orduda başarılı işler yapmışlardır hem de kültür ve medeniyetin gelişmesine ve yayılmasına çok büyük katkı sağlamışlardır (Özer, 2018: 207).

Gulam sistemi birçok üst düzey yöneticinin kurumsal bir yapı içinde yetişip kamu yönetimi sisteminin gelişmesine ve yönetim geleneğinin oluşmasına katkı sağlamıştır.

3.1.1.1. Enderun Mektebi

Medreseler, enderun mektebi, sıbyan okulları, rüşdiyeler, idadiler, sultaniler, darülfünun, acemioğlan kışlaları, kütüphaneler, kervansaraylar, tekke ve zaviyeler, ulemanın ilim meclisleri, şifahaneler, esnaf ve sanat loncaları Osmanlı Devleti'nin en önemli eğitim mekânlarıydı. Bunların arasında en yaygın, en uzun süreli devam eden ve en etkin olanı medreselerdi. Medreseler, zengininden fakirine, kentlisinden köylüsüne sınıfsal ayrıma bakılmaksızın toplumun her kesimini kabul ederdi. Uzun süreli ve zorlu bir eğitim sürecine sahipti. Eğitimlerini başarılı bir şekilde tamamlayan medrese talebeleri icazet alıp müderris, kadı, müftü, üst düzey devlet yöneticisi olabiliyor ya da sarayda çeşitli kademelerde görev alabiliyorlardı. Medreseler sayesinde zeki, çalışkan ve yetenekli köy çocukları en üst mertebeye kadar yükselebiliyor ve sınıfsal sıçrama yaşayabiliyorlardı (Gündüz, 2016: 11).

Osmanlı Devleti'nin farklı yer ve kademelerindeki yöneticileri, ilk olarak Bağdat'ta kurulan, her kesim ve düzeyde eğitim ve öğretim veren Nizamiye Medreseleri gibi medreseler ile Enderun mekteplerinde eğitilmişlerdir. Bu okullarda yöneticilere yeterlik, eşitlik, hak ve adalet, hoşgörü gibi özellikler kazandırılmaya çalışılmaktaydı. Yöneticilerde bulunması gerektiği düşünülen bu özellikler Kutadgu Bilig, Yusuf Has Hacip, Farabî, İbn-i Sina, Kaşgarlı Mahmut, Ahmet Yesevi, Edip

Ahmet, Nizamülmülk gibi düşünürlerce de dile getirilmiş ve devlet adamları bir takım risale ve kitaplarla yönlendirilmeye çalışılmıştır (Özer, 2018: 207).

Enderun Mektebi, klasik dönemde devlet kurumlarına yönetici yetiştiren en temel kurumdur. Bu kurum “kul sistemi” altyapısı üzerine inşa edilmiştir ve burada Ortadoğu İslam Devletleri’nden Osmanlı’ya miras olarak kalan devşirme sistemi uygulanmaktadır (M. Yavuz, 2017: 33). Bu okul, medreselerden farklı olarak, Osmanlı Devleti’nin XV. yüzyıldan itibaren merkez ve taşra teşkilatlarının ihtiyaç duyduğu gerekli nitelikleri taşıyan insan yetiştirmek amacıyla kurduğu net disiplin kuralları ve sınırları olan saygın resmi bir eğitim kurumudur (Akkutay, 2004: 85-86). Enderun mektebi ve medreseler arasındaki en önemli farklardan biri de medreselerde ilmiye sınıfının çocuklarına bazı imtiyazlar ve himayeler tanınması, Enderun’da ise sıkı disiplinle başarı ve yetenek dışında kimseye ayrıcalık tanınmamasıdır (Işık ve Güneş, 2017: 6).

Enderun Mektebi, seviyelerine göre oluşturulmuş sınıflardan meydana gelen ve kademeli olarak elit bir eğitim veren bir okuldur. Selçuklularda ve Avrupa’da bir takım iyi eğitim veren kurumlara rastlanılsa da Enderun mektebinin kuruluş tarihine kadar benzer şekilde kapsamlı bir sisteme sahip bir okula rastlanılmamaktadır. O zamana kadar Osmanlı Devleti’nde eğitim yaygın olarak cami ve medreselerde verilen din eğitimi idi. Enderun mektebi eğitimi farklılaştırdı. Enderun mektebi, ilk olarak II. Murad tarafından Edirne Sarayı’nda kurulmuş ve Fatih döneminde ise geliştirilerek idari, mülki, diplomatik ve askeri kadrolara yetenekli yöneticiler yetiştirmeye yönelmiştir (Akkutay, 2004: 85-86).

Enderun Mektepleri, Osmanlı kültürünün ve ideolojisinin öğretilmesinin yanı sıra Osmanlı Devleti’nin temel siyasi ve idari hedeflerinin belirlenmesinde ve temel kurumlarının idaresinde de kayda değer öneme sahiptir. İçinde birçok farklı dil, din, ırk, millet ve kültüre sahip tebaayı barındıran ve hızla büyüyen ülkede dengeleri koruyacak, sağlam iradeli yöneticilerin yetişmesini sağlamıştır. Bu eğitim kurumunda yöneticiler yetiştirilirken kültür ve disipline dayalı bir eğitim sistemi benimsenmiştir (İpşirli, 1995: 185-186).

Enderun mektebi bu geleneği daha sistemli ve daha kapsamlı hale getirmiştir. Gulam sistemini de kapsayan Enderun mektebine küçük yaşta seçilen gayrimüslim çocuklar, ciddi bir eğitimden geçildikten sonra çeşitli askeri ve idari yönetim kademelerinde görevlendirilmekteydiler. Tarihi süreç incelendiği zaman Enderun mektebinin, Osmanlı Devleti'nin birçok önemli devlet adamını yetiştirdiği görülmektedir (Özer, 2018: 206; Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 36).

Bu okula öğrenci toplamak için devşirme sistemi uygulanmaktaydı. Devşirme sistemi bir takım özel nedenlerden dolayı her bölgede uygulanmazdı. Devşirmeler ilk zamanlar sadece Rumeli bölgesinden toplanırlardı ancak XV. yüzyıl sonlarında Erzurum, Harput, Diyarbakır, Bursa ve İstanbul hariç olmak üzere Anadolu'nun diğer bölgelerinden de Rus, Acem ve Çingeneler dışında toplanmaya başlanmıştır (Taşkın, 2008: 361). Enderun'a ilk dönemlerde devşirilen gayrimüslim çocukları alınırken XVII. yüzyıldan sonraki dönemlerde etnik kökeni farklı olan Müslüman çocukları da kabul edilmeye başlanmıştır (Işık ve Güneş, 2017: 4). Enderun Mektebine öğrenci toplamak için uygulanan devşirme sistemi Çelebi Mehmet zamanında başlamış ama kanun çıkarılması oğlu II. Murad döneminde olmuştur (Özer, 2018: 208).

Enderun'a alınmak için devşirilen gayrimüslim çocukları Türk dilini, Türk örf ve adetlerini ve İslami esasları öğrenmeleri için bir süre Türk ailelerinin yanına verilirlerdi ve bu "Türk'e verme" olarak tabir edilirdi. Yapılan sınavın ardından ak börk giyerek Yeniçeri Ocağının ilgili birimlerinde (Işık ve Güneş, 2017: 4) ya da hazırlık sarayları olan Edirne, Galata, İbrahim Paşa ve İskender Çelebi saraylarında ruhsal ve bedensel yeteneklerinin geliştirilmesi için dersler ve eğitimler almak üzere acemi oğlan olurlardı. Hazırlık saraylarında ya da Yeniçeri Ocağının ilgili birimlerinde talim ve terbiye alan acemi oğlanlar arasından üstün yetenekliler seçilerek Enderun'a alınır, diğerleri ise çıkma uygulamasıyla askeri birliklere dağıtılırdı (İpşirli, 1995: 186). Acem ocağından çıkma olabilmenin ortalama süresi yedi sekiz yıl olmakla beraber ihtiyaç olduğunda bu süreler dolmadan da çıkma uygulanabiliyordu. Çıkmalar saltanat değişiklikleri sırasında yapılırsa umum çıkma ya da büyük çıkma diye adlandırılırdı (Taşkın, 2008: 361-362).

Enderun öğrencilerini bilimin her alanında iyi yetiştirebilmek için en ileri eğitim tekniklerini takip edip, uygulamaya çalışırdı. Enderun'un hukuk, tarih,

matematik, geometri, aritmetik, mimari, Türkçe, Arapça, Farsça, İslami Bilimler ve musiki gibi çok geniş bir ders perspektifi bulunmaktaydı. Zaten Enderun'un temel amacı en yetenekli gençleri bulup keşfetmek, onları teorik ve uygulamalı eğitimlerden geçirerek devletin üst kademelerinde görev vererek onlardan faydalanmaktı. Okula öğrenci alımında devşirme usulünün tercih edilmesinin asıl nedeni devletin bekası için muhtemel taht kavgalarını önleyebilmektir. Tanzimat dönemine kadar bu uygulama başarılı bir şekilde uygulanmış ve bürokrasi için birçok başarılı yönetici yetiştirmiştir (Özer, 2018: 211).

Enderun diğer adıyla Enderun-i Hümayun eğitimi hiyerarşik olarak düzenlenmiş, Küçük, Büyük, Doğancı, Seferli, Kiler, Hazine ve Has Oda olmak üzere yedi odadan oluşmaktaydı. Bu odalardaki öğrenciler hem eğitim görür hem de hizmet ederlerdi. Öğrenciler en alt odada eğitime başlar yukarı doğru yükselirdi. Ancak sonuna kadar götürmeyenler Yeniçeri ocağına alınarak askeri birliklere gönderilir oradan emekli olurlardı. Enderun'daki öğrenciler, giydikleri elbiselerden dolayı, Büyük ve küçük odada olanlar “dolamalı”, diğer odalardakiler “kaftanlı” olarak adlandırılırlardı (İpşirli, 1995: 186; Işık ve Güneş, 2017: 7).

Küçük ve Büyük Odalar, Acemi Oğlanlar Mektebinden başarılı bir şekilde mezun olan öğrencilerin alınıp öncelikle okuma ve yazma öğretildikleri yerlerdi (Akyüz, 2020: 97). Aynı zamanda alanında uzman birçok hoca yönetiminde Türk kültürünün, İslâm dininin ve kurallarının, Türkçe, Arapça ve Farsça gibi teorik derslerin ve koşu, meç, tomak, güreş, atlama, ok atma gibi sportif eğitimlerin verildiği odalardı (Tozduman Terzi, 2020: 18). Aslında bu odalar öğrencilerin diğer odalara geçebilmeleri için hazırlık sınıfları konumundaydı, belirli liyakate ulaşan öğrenciler diğer odalara geçirilirlerdi (Zeyrek ve Erken, 2009: 347).

Doğancılar Odası diğer adıyla Hane-i Bazyan'da bulunan kişiler, Padişahın avda kullandığı doğan, şahin ve atmaca gibi yırtıcı hayvanlara bakar, besler ve geceleri onları ön avluda eğitirlerdi. Doğancıların başındaki kişiye doğancıbaşı, altındaki ikinci yetkiliye ikinci doğancı ismi verilirdi (Akyüz, 2020: 97; Bobovius, 2013: 67; Gündüz, 2016: 17). Doğancılar odasında 40 kişi bulunurdu. Doğancılar odası IV. Mehmed (1648-87) zamanında kademeli bir şekilde kaldırılmıştır (Kocaaslan, 2020: 279).

Seferli Odası diğer adıyla Hane-i Seferli'de daha üst seviyede bir eğitim verilmekteydi. IV. Murad'ın 1635 yılında Revan seferine giderken büyük odadan bazı içoğlanları almasıyla kurulmuştur ve bu içoğlanlar Padişahın çamaşır hizmetlerine bakarlardı (Akyüz, 2020: 97; Uzunçarşılı, 1984: 311). Bu odada ortalama 70-100 arasında içoğlan bulunur ve bunların padişahın elbiselerinin yıkanması ve katlanıp kaldırılması, namaz için odanın güvenli olup olmadığının kontrolü, namaz için seccadenin serilmesi, seferde padişaha eşlik etmek gibi görevleri vardı. Saray kethüdası odanın en büyük yetkilisiydi (Günay, 2004: 138). İlk zamanlar Enderun halkının çamaşırlarının yıkanması ve düzenlenmesi hizmetlerine bakarlarken daha sonra genişletilen ekiple sanat ağırlıklı olmaya başlamış ve çalışmalar sanata kaydırılmış ve buradaki gençlere musikişinaslık, hanendelik, pehlivanlık, kemankeşlik, berberlik, hamamcılık, tellaklık gibi mesleki eğitimler verilmiştir. Bu odadan birçok yetenekli sanat erbabı, musikişinas, şair ve âlim çıkmıştır. Sarayın soytarıları olarak adlandırılan dilsizler ve cüceler de bu odada eğitim görürlerdi. Bu oda da genellikle yüz civarında genç eğitim alırdı. Seferli Odası iç oğlanları çıkma olarak sipahi bölüklerine giderlerdi (Tozduman Terzi, 2020: 18; Uzunçarşılı, 1984: 311).

Kiler Odası, Enderun Mektebinin en eski odalarından biri olup, Fatih Sultan Mehmet döneminde hükümdarın ve haremi hümayunun mutfak ve yemek hizmetleri ile ilgilenmeleri için kurulmuştur. Odanın en üst yetkilisi serkileri-i hassa olarak isimlendirilen kilercibaşıydı. Bu odanın çıkmaları genellikle kapıkulu süvari bölüklerine giderlerdi (Akyüz, 2020: 97; Cangüloğlu, 2019: 559).

Hazine Odası'da Fatih Sultan Mehmet zamanında padişahın değerli eşyalarının ve devlet hazinesinin korunması ile gerekli ödemelerin yapılması gibi işler için kurulmuştur. Bir önceki oda olan kiler ve hazine odalarına geçebilmenin alt yaş sınırı otuzdur (Akyüz, 2020: 97; Gündüz, 2016: 17). Hazine odası, Enderun Mektebinin en üst ve saygın sınıfı olan Has Oda'dan sonra en yüksek derecede bulunan odasıdır. Bu odanın görevlerinden biri de padişah cuma namazını kıldığı sırada Mahfel-i Hümayun'u kontrol etmek ve seccadeyi sermektir. Bu odadan çıkanlar ya müteferrika ya da çeşnigir olurlardı ya da kapıkulu süvarilerine katılırlardı (Cangüloğlu, 2019: 559).

Has Oda, günün her saati padişahın emrine hazır olan ve en yakın hizmetlerini yerine getiren ve en üst seviyedeki içöğlanların oluşturduğu odadır (Akyüz, 2020: 97). Has odanın temel amacı devlette yöneticilik yapacak kişileri yetiştirmektir. Birçok aşama ve sınavdan geçen bu gençlerin hepsi İslami Kurallar, Okuma, Yazma, Türkçe, Arapça, Farsça, Kur'an, Fıkıh, Tefsir, Türk Edebiyatı, Beden Eğitimi gibi dersleri mutlaka alırlardı (Taşkın, 2008: 362). Enderun Mektebi'nin en önemli ve en son sınıfı olup mezun olan öğrenciler çıkma kanununa göre çıkarılır, çeşitli yerlerde çırak olarak denenip güvenilir, sadık ve yetenekli olup olmadıkları tespit edilmeye çalışılır, her türlü devlet ve askeri görevlerde kullanılırlardı. Yaklaşık sekiz sene olan çıkma süresini dolduranların yerine Acemi Oğlanlar Ocağı'ndan yeni öğrenciler alınır. Yaklaşık kırk kişi olan Has Oda önemi nedeniyle Fatih'in ünlü kanunnamesinde de yer almaktadır (Zeyrek ve Erken, 2009: 347).

Enderun Mektebi'nin ilk ve orta öğretim seviyesi, Küçük ve Büyük odalardan, yükseköğretim seviyesi Doğancılar, Seferli, Kiler, Hazine ve Has odadan meydana gelmekteydi. Seferli ve Kiler odaları tamamlama, Hazine ve Has oda ise ihtisas sınıflarını oluşturmaktaydı. Yükseköğretim seviyesini meydana getiren odalarda 3 yıl boyunca, Din İlimleri, Osmanlı Edebiyatı, Kelam İlmi, Ahlak Dersleri, Mantık, Tarih, Coğrafya, Matematik, Trigonometri ve Fen Bilimleri dersleri verilirdi (Ergun, 1988: 123; A. Turan ve Gümüş, 2015: 596).

Topkapı Sarayı içinde yer alan Enderun Mektebi, camisi, hastanesi, hamamı, konservatuvarı, ok ve cirit sahası ile kapsamlı bir eğitim kampüsüydü. Her odanın ayrı binaları vardı. Osmanlı Devleti'nin örgün eğitim kurumu olan Enderun Mektebi, devlet kurumlarının ihtiyaç duyduğu nitelikli yöneticilerin yetişmesini sağlayarak devletin ilerlemesinde ve genişlemesinde çok önemli bir yere sahipti (Günay, 2004: 51).

Osmanlı Devleti zamanında açılan Enderun Mekteplerinin temellerinin Selçuklular zamanında atıldığını söylemek yanlış olmaz. Enderun Mektebi, günümüzdeki harp okulları, konservatuvarlar, siyasal bilgiler, hukuk, güzel sanatlar, veterinerlik, edebiyat fakülteleri ile çeşitli fakültelerdeki kamu yönetimi bölümlerinin içeriğini kapsayan, bu okullara öncü ve kaynak olan, 14 yıl süreyle eğitim veren bir kurumdur. Bu okul, devşirmeler ve esirler gibi Türk olmayan öğrencilerden meydana

geldiği için 18. yüzyılın sonlarına kadar devlet kurumlarında üst düzey görevlerde genellikle Türk olmayan kişiler yer almıştır (Ergun, 1988: 123).

Ancak, XVII. yüzyılda, mektebin eski disiplin ve prensiplerinden taviz verilerek kriterlerine uymayan bazı kişilerin mektebe kabul edilmesi ve kapıkulu askerlerinin iktidar üzerindeki etkisi ile okulun kalitesinde bozulmalar yaşanmaya başlanmıştır. Yeniçeri Ocağının kaldırılmasının ardından birçok önemli değişiklik II. Mahmud (1808-1839) tarafından yapılmıştır (Taşkın, 2008: 363). Ayrıca, Osmanlı Devleti'nin modernleşmesi sürecinde askeri, tıbbi ve idari bilimler okullarının ayrı çatılar altında açılması ve hedeflenen reformları yapacak kadroların yetiştirilmesi için Fransız yüksekokul geleneğinin etkisi ile 1839 Mülkiye Mekteplerinin kurulması sonucu mektep zamanla önemini daha fazla kaybetmeye başlamıştır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 36; M. M. Uzun, 2019: 10-11). Mektep, Sultan Abdülmecid (1839-1861) zamanında zayıflamaya başlamış, II. Abdülhamid (1876-1909) zamanında iyice ihmal edilmiş, Meşrutiyet döneminde ise tamamen önemini kaybetmiştir (Akkutay, 1999: 192).

Dört yüzyıldan fazla süreyle Osmanlı Devleti'nin yönetici kademelerini yetiştiren Enderun, aslında teorik ve pratik eğitimleri bir arada veren sistemiyle seküler potansiyele sahip bir okuldu (Timur, 2009: 186). Ancak okul sonraki dönemlerde de güç ve önemini iyice kaybedince 1 Temmuz 1909 tarihinde lağvedilmiştir (Taşkın, 2008: 363).

3.1.1.2. Bab-ı Ali Mektebi, Bab-ı Defterdarı Mektebi ve Tercüme Odası

Bab-ı Ali Mektebi ve Bab-ı Defterdarı Mektebi de Osmanlı Devleti'nin kamu görevlisi yetiştirmesine yönelik okulları arasındadır. Ancak bu kurumlar eğitim ve içerikleri bakımından bugünkü kamu yönetimi disiplinine uygun olarak düzenlenmemiştir. Osmanlı Devleti'nin tercüme ve diplomatik işlerini yapacak görevlilerin yetiştirilmesi için II. Mahmut tarafından 1821 yılında Babıali'de Tercüme Odası kurulmuştur. Tanzimat'ın üst yöneticilerinin bazıları bu odada yetişmiş, bazıları ise burada öğretmenlik yapmıştır. O zamana kadar devletin mütercim ve tercümanlık hizmetleri Fenerli Rumlar tarafından yapılmaktaydı, bu durum zaman zaman bir takım sorunların çıkmasına neden olmaktadır. Tercüme Odasının kurulmasının asıl nedeni

Osmanlı Devleti'nin dış dünya ile temasını kuracak ikame bir kadronun oluşturulmasıydı. Tercüme odasında yetişen kişilerden birçoğu daha sonra Osmanlı Devleti'nde önemli görevlerde hizmet vermişlerdir (Öztop, 2019: 64).

3.1.2. Cumhuriyet Dönemi'nde Üst Düzey Kamu Yöneticilerin Yetiştirilmesi

Cumhuriyet döneminde bir takım okullar ve kurumlar oluşturularak devlet kuruluşlarına nitelikli üst düzey kamu yöneticileri yetiştirilmeye çalışılmıştır.

3.1.2.1. Mülkiye Mektebi

Cumhuriyet Dönemi'nde üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi için okul ve kurumların bir kısmı Osmanlı'dan devralınmış, bir kısmı ise Cumhuriyet Dönemi'nde kurulmuştur. Bunların en başında gelen okul Mülkiye Mektebi, o zaman ki adıyla Mekteb-i Fünun-ı Mülkiye'dir. Mülkiye Mektebinin kuruluşundan önce II. Mahmud zamanı ile başlayan bazı bürokratik reformları bilmek ve diğer dönemlerden farkını ortaya koymak gerekir. Değişen düşünsel ve toplumsal yapı II. Mahmud'u, geleneksel karakteri ve devlet toplum ilişkilerini yeniden düzenleme ve dönüştürme çabasına itmiştir. II. Mahmud dönemine kadar Osmanlı devleti ağırlıklı olarak idari anlamda askeri reformların yapıldığı bir devlettir. Yeniçeri Ocağı'nın lağvedilmesi üzerine 1835 yılında askeri yöneticiler yetiştirmek üzere Mekteb-i Harbiye kurulmuştur ama II. Mahmut askeri ıslahatlara ilave olarak mülki ıslahatların da yapılması gerektiğini fark etmiştir. Bu ıslahatların daha önceki dönemlerde denenip başarısızlıkla sonuçlanan geleneksel okullarla olmayacağı açıktır. Yeni bir bakış ve yeni okullarla bunu başarmak en pratik yol olarak görünmektedir. Gazilik hedef ve idealinin de artık yeteri kadar cazip gelmemesi, bu kavramlarla eşleştirilen kesimlerinde prestijini azaltmıştır (Kurban, 2016: 74-75).

II. Mahmud'un öncülük ettiği ve Tanzimat'la beraber hızlanan reform sürecinde Osmanlı Devleti'nin yönetsel yapısının merkezileşme yönünde ciddi değişimlere uğradığı görülmektedir. Bu değişimlerin hayata geçirilebilmesi yetişmiş insan gücüne olan ihtiyacı ortaya koymuştur (M. Yavuz, 2017: 443). II. Mahmut dönemi ile başlayan Tanzimat'la hızlanan modern ve merkezi devlet kurma çabaları çerçevesinde mevzuatların hazırlanmasında yardımcı olmak üzere kurulan Meclis-i

Vala yeni okulların gerekliliğini gündemine almıştır. Ardından Meclis-i Ali-i Tanzimat Sadaret Makamına konu ile ilgili öneri de içeren bir rapor sunmuştur. Bu raporda, dönemin kaymakam, mutasarrıf ve mal müdürlerinin yönetim işleri konusunda yetersiz oldukları, kendilerine gönderilen emirlerin hükümlerini anlayamayacak kadar cehalet içinde oldukları, ayrıca gelişen imar, sanayi ve ticaret ile beraber yoğunlaşan uluslararası ilişkileri layıkıyla yürütecek ve yönetecek usul ve erkân bilen memurların yetiştirilmesi gereği, bu donanım ile yetişecek yöneticilerin uluslararası mecrada devleti iyi temsil edeceği ve ülkeye gelecek zararları önleyebileceği dile getirilmiştir (Timur, 2009: 187-188).

Özellikle taşradaki kurumlara politikayı, ekonomiyi, tarihi, coğrafyayı, hesabı, devlet nizamını ve anlaşma/yazışma dilini bilen sivil bürokratların getirilmesi zaruri olmuştur (Öztop, 2019: 65). Bu durum üzerine, Sadaret makamının bu raporu destekleyici bir tezkeresi padişah Abdülmecit tarafından kabul edilerek yeni bir okul kurulması için Meclis-i Ali-i Tanzimat görevlendirilmiştir. Hazırlıkların yapılmasının ardından tüm devlet kurumu temsilcilerinin ve Sadrazam Ali Paşa'nın da katılımıyla üst düzey yönetici yetiştirme görevini üstlenen Mülkiye Mektebi 12 Şubat 1859 tarihinde kurulmuştur (M. Yavuz, 2017: 443). Mülkiye Mektebinin sivil yöneticileri yetiştirmeye başlamasıyla beraber askeri ve sivil yöneticileri yetiştiren kurumlar tamamen birbirinden ayrılmışlardır (Kurban, 2016: 75). Mektebin temel amacı kurumları Batılılaştıracak ve modernleşmeyi taşraya kadar yayacak sivil bürokratları yetiştirmektir. Bir bakıma Osmanlı'daki devlet yöneticilerini yetiştiren saray okulu olan Enderun Mektebinin yeni versiyonudur. Yani Mülkiye Mektebi, yenileşen devlette hem devleti hem de milleti modernleştirecek yeni memurları yetiştiren bir okul olarak karşımıza çıkmaktadır (Özkan, 2020: 417). Tanzimat döneminde kamu görevlerini yürütecek yöneticilere önemli nitelikler kazandırılabilmesi için Mülkiye Mektebinin açılması liyakat sisteminin öneminin o dönemde kavrandığının bir göstergesi olarak düşünülebilir (G. Yıldız, 2016: 153).

Mülkiye Mektebinin ilk yıllarında devlet kalemlerinde çalışan kâtiplerden, medreselerde belli düzeyde gramer ve mantık eğitimi almış olanlardan ve farklı yöntemlerle belirlenecek kişilerden ilk yıl elli, ikinci yıl elli olmak üzere toplam yüz öğrenci alınacaktır (Timur, 2009: 188). Okulun mezun vermesiyle beraber valiler

tarafından yapılan kaza müdürü/kaymakam tayinleri artık merkez tarafından yapılacak ve Mülkiyeyi bitirmemiş olanlar artık kazalara atanamayacaktır. Mülki amirlik Mülkiye mezunlarına tahsis edilmiş olup, şarta bağlı bir meslek haline getirilmiştir. Bu şekilde merkeziyetçilik uygulamasının hızlı bir şekilde yaygınlaştırılması amaçlanmaktadır (Kurban, 2016: 75; M. M. Uzun, 2019: 10-11; Yavuziğit, 2000: 16).

1859 yılında İstanbul'da bir meslek okulu olarak kurulan Mülkiye Mektebi 1877 yılında önemli değişikliklerle yeniden yapılandırılarak yüksekokul özelliği kazanmıştır. Türkiye'de kamu yönetimi öğretiminin düşünsel olarak başladığı düşünülen bu dönemde okulda ağırlıklı olarak Fransızcadan çevrilen kitaplar okutulmaktadır (Öztop, 2019: 64-65; G. Yıldız, 2016: 153). Fransızca öğrenimi zorunlu hale getirilen okul doğrudan Padişahın himayesine alınarak öğrenim yılı, üç yılı lise, iki yılı yüksekokul olmak üzere toplam beş yıla çıkarılmıştır. Çıkarılan tüzükle okulu bitirenlerin atanabilecekleri yerler listeler halinde yayınlamış ve kariyer basamakları belirlenmiştir. Bu memuriyetlerin hepsinin İçişleri, Dışişleri ve Maliye Bakanlıkları bünyesinde olduğu görülmektedir (M. Yavuz, 2017: 444). İlk dönemlerde okulda okutulan dersler genellikle Osmanlı devlet hukuku, yeni kanunlar, uluslararası anlaşmalar, ekonomi, politika, yönetim, fenni hat, inşa ve hesap, tarih, coğrafya ve istatistik gibi ülke yönetimine ilişkin derslerdir (Simit, 2019: 345).

1895 yılında Mülkiyenin lise bölümü ayrılmıştır (Günay, 2004: 148). 1912-1913 yılları arasında Paris Siyasal İlimler Mektebi örnek alınarak okulun eğitim süresi dört yıl olarak düzenlenmiş, birinci ve ikinci sınıflarda aynı dersler okutulmuş, üçüncü ve dördüncü sınıflarda ise şubeler idari, siyasi ve mali olarak ayrılmıştır (Öztop, 2019: 65).

I. Dünya Savaşı'nın etkisi ile bütçede tasarrufa gidilerek 6 Eylül 1915 tarihinde geçici bir kanunla Mülkiye Mektebi kapatılarak İstanbul Darülfünunu Hukuk Mektebinin Ulum-i Siyasiyye Şubesi halinde getirilmiştir. Ancak yetiştirdiği yöneticilerin faydalı hizmetlerini takdir eden Talat Paşa'nın girişimleri ile 28 Mart 1918'de üç yıl eğitim süresi olan bir yatılı okul olarak tekrar açılmış ve Dâhiliye Nezareti'ne bağlanmıştır. Her yıl otuz kontenjan fakir öğrenciler için ayrılmıştır. Ücretsiz olarak okuyan bu öğrenciler için on yıl zorunlu devlet hizmeti şartı

bulunmaktadır. Okul, 27 Temmuz 1920’de Dâhiliye Nezareti’nden alınarak Maarif Nezareti’ne bağlanmıştır. Cumhuriyet’in ilanından sonra okulun yönetmeliği ve müfredatı tamamen değiştirilmiştir (A. Akyıldız, 2019; Avaner ve Babaoğlu, 2020: 822).

Cumhuriyetin ilk zamanlarında sivil yöneticiler için Mülkiye Mektebi, askeri yöneticileri için Harbiye Mektebi hizmet öncesi yetiştirme okulları olarak düşünülse de ilk yöneticilerin genellikle Kurtuluş Savaşı’nda görev almış sivil ve askerlerden seçildiği görülmektedir. Bu dönemde özel bir yönetici yetiştirme okulu olmamakla beraber yeni kurulan cumhuriyeti benimsemiş bürokratlar, resmi okullar ve bir takım entelektüel özelliklere sahip siyasal liderler aracılığıyla yetiştirilmeye çalışılmış ve bu bürokratların yetiştirilmesi için çeşitli programlar hazırlanmıştır (Günay, 2007: 62).

Avrupa’da eğitim görmüş üst düzey kamu yöneticileri ve Mülkiye Mektebi ile Enderun Mektebinin kapanmasıyla meydana gelen yönetici yetiştirme boşluğu giderilmeye çalışılmıştır (Avaner ve Babaoğlu, 2020: 822). Osmanlı Dönemi’nde kamu kurumlarına üstün niteliklerle donatılmış yöneticiler yetiştirmek için kurulan Mülkiye Mektebi, Cumhuriyet Dönemi’nde de Siyasal Bilgiler Okuluna dönüşerek (4 Aralık 1934) çok geniş bir yelpazede eğitimlerle yönetici adaylarını hazırlamaya devam etmiştir (Öztop, 2019: 65; A. Turan ve Gümüş, 2015: 603). Bu dönüşümle okul hem varlığını korumuş hem de üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi için önemli görevler üstlenmiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 37). Ama siyasal müdahaleler bu süreci zaman zaman olumsuz olarak etkilediği görülmektedir.

Cumhuriyet sonrası dönemde Türkiye’de yaşanan sosyal, siyasal ve ekonomik alanlardaki birçok radikal değişim ve dönüşüm yönetsel yapılanmayı da etkilemiştir. Ulusal kalkınma ve modernleşmenin başat kavram olduğu bu süreçte en etkin roller doğal olarak bürokrasi tarafından üstlenilmiş ve üst düzey yöneticiler için birçok kayda değer yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu süreç, Mülkiye Mektebinin Siyasal Bilgiler Okuluna dönüştürülmesi ile başlamıştır (M. M. Uzun, 2019: 10-11).

15 Haziran 1935 tarihinde çıkarılan bir kanunla, Siyasal Bilgiler Okulunun Ankara’ya taşınmasına, tamamen parasız yatılı okula dönüşmesine ve okuldan mezun olanların okul süresinin iki katı süre zorunlu kamu hizmeti yapmasına karar verilmiştir.

Bu okul, 23 Mart 1950 tarihinden beri Ankara Üniversitesi bünyesinde Siyasal Bilgiler Fakültesi olarak eğitim ve öğretim faaliyetlerine devam etmektedir (A. Akyıldız, 2019). Günümüzdeki kamu yönetimi bölümlerinin çıkış yeri olduğu söylenebilir.

3.1.2.2. TODAİE

II. Dünya Savaşı ve devamı dönemde yaşanan gelişmeler nitelikli kamu yöneticisi ihtiyacını ortaya koymuş ve dolayısıyla kamu yöneticilerini yetiştirecek bir kurumsal yapıya da ihtiyaç duyulmuştur. Birleşmiş Milletler Teknik Yardım İdaresi ile Türk hükümetinin kamu yönetiminin çağdaşlaşması için 8 Mayıs 1952 tarihinde imzalamış oldukları Teknik Yardım Ek Anlaşması sonucu 1953 yılında Ankara'da Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuştur (Baysal, 2016: 203; Kurban, 2016: 76).

TODAİE, dünyada açılan ilk kamu yönetimi enstitülerinden biridir. Enstitü, 1952-1957 arasında, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ile beraber çalışmalar yapan özerk bir kurumdur. Bilimsel, yönetsel ve mali özerkliğini ve tüzel kişiliğini, 1958 yılında çıkarılan Kuruluş Kanunu ile elde etmiştir. Çevrede bulunan Ortadoğu ülkelerinde benzer enstitüler kuruluncaya kadar Birleşmiş Milletler bursuyla diğer ülkelerden de öğrenci kabul etmiştir. Her ne kadar daha sonraki dönemlerde yabancı öğrenci kabulü devam etse de daha çok ulusal bir kurum konumuna gelmiştir (Ergun, 1988: 126).

Enstitüde temel olarak iki çeşit eğitsel çalışma yapılmaktadır. Bunlar; kamu yönetimi uzmanlık programı ve kamu yönetiminin çeşitli alanlarında kurslar, seminerler, sempozyumlar ve bunlar gibi kısa süreli yetiştirme ve eğitim programlarıdır (Ar, 1986: 19-20).

Enstitünün amacı, yönetim sanatında kamu yöneticisi yetiştirmek, kamu görevlilerinin yönetim alanında uzmanlaşmalarını sağlamak, kamu görevlilerinin bilgilerini modern yönetim ilke ve tekniklerine göre arttırmak ve eksiklerinin tamamlanması için gerekli tedbirleri almak, teşvik ve destek sağlayarak kamu yönetiminin çağdaş düşünceler çerçevesinde gelişmesine yardımcı olmaktır (Mıhçıoğlu, 1968: 55-56). Kamu Yönetimi Uzmanlık Programına en az beş yıl kamu görevi yapmış ve 45 yaşını geçmemiş olanlar yarışma sınavıyla girilebilmekteydiler.

Bu program bir yıl akademik hazırlık bir yıl tez olmak üzere iki yıl sürmekteydi (Ar, 1986: 19). 1959 yılında belirlenen genel politikası, yakın bir gelecekte üst düzey pozisyonlara yükselme potansiyeli olan yükseköğretim görmüş kamu görevlilerinin yönetim alanında eğitilmeleridir. Enstitü, ayrıca özellikle 1964 sonrasında, üst düzey yöneticiler içinde, zaman zaman iletişim, insan ilişkileri, yönetim ve toplum kalite yönetimi gibi birçok konuda kurslar, seminerler, sempozyumlar, konferanslar ve toplantılar düzenlemiştir (Mihçioğlu, 1968: 55-56). Bu kapsamda, enstitü, kamu görevlileri ve yöneticilerine, sıfırdan kamu yönetimi eğitimi vermekten daha çok destek ve geliştirme amaçlı eğitimler vererek kurumlara hizmet içi eğitim konusunda yardımcı olan bir kurum konumundadır.

Enstitünün, belirlenen temel hedeflerine ulaşabilmesi için, öğretim ve yetiştirme, araştırma ve yardım, derleme ve yayın olmak üzere üç temel görevi bulunmaktadır (A. Turan ve Gümüş, 2015: 603). Örgüt yasasında, bu üç temel görevin yanında iki yardımcı görevi bulunmaktadır. Birincisi, kamu yönetimi alanına araştırmalar ve yurtiçi ya da yurtdışından bulduğu burslarla destek vermektir. İkinci yardımcı görevi ise yukarıda sayılan görevleri etkin bir şekilde yerine getirebilmek için yurtiçinde ve yurtdışında bulunan bilimsel kuruluşlarla işbirliği yapmaktır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 27).

Enstitü, birçok yönetsel, akademik ve uzman öneriye ve kalkınma planlarına konulan zorunluluk şartlarına rağmen Fransız yönetim okulu ENA'da olduğu gibi istenilen eğitim kurumu pozisyonuna gelememiş ve yüksek yönetici eğitimi üzerine amaçlanan seviyeye ulaşamamıştır. Bunun sebepleri; ihtiyaç duyulan eğitimleri verme konusunda belirli bir seviyeye yükselse de sonraki dönemlerde kurumların eğitim ihtiyaçlarını sağlamada yetersiz kalması (Kocaoğlu ve Özmen, 2019: 253), enstitüden eğitim alan kişilerin yönetsel görevlere getirilmemesi (Günay, 2007: 62) ve kurum yöneticilerinin iş yoğunluğu vb. bahanelerle buradaki eğitimlere katılamaması, daha çok danışma ve yardımcı pozisyonda olan kamu görevlilerinin bu eğitimlere gönderilmesi olarak sayılabilir (Kocaoğlu ve Özmen, 2019: 253; A. Turan ve Gümüş, 2015: 603).

Diğer bir ifadeyle, kamuda bir yönetici pozisyona atanmak için enstitüden eğitim alma ya da mezun olma gibi bir zorunlu şartın bulunmaması, yönetim biliminin

ve yöneticilik mesleğinin toplum ve siyasetçiler tarafından yeterli derecede önemsenmemesi ve kamu kurumu yöneticilerinin TODAİE'nin verdiği eğitimlerden ve sunduğu imkânlardan etkin bir şekilde faydalanmaması gibi nedenler enstitüyü ENA gibi hedeflenen yüksek yönetici okulu statüsüne yükseltmemiştir (Baysal, 2016: 205).

Kurulduğu günden beri birçok teknik personel, uzman, orta ve üst düzey kamu yöneticisine eğitim, kurs, seminer, sempozyum, toplantı vb. hizmetler sunan TODAİE'ye, 1982 Anayasası'nın 128. maddesinin düzenlenmesine atfen bir kanun hükmünde kararname ile üst düzey yönetici yetiştirme görevi devredilerek, enstitünün bir kamu yönetimi akademisine dönüştürülmesi tasarlanmıştır. Ancak sonraki zamanlarda bu yaklaşımda herhangi bir gelişme olmamıştır. Özellikle son zamanlarında kendisini Modern Enderun olarak tanımlayıp yönetim ve yöneticilik konularında çeşitli raporlar düzenleyen TODAİE'nin de, Mülkiye Mektebi gibi üst düzey kamu yöneticilerin yetiştirilmesinde arzulanan etkin rolü üstlendiğini, Enderunun yerini alabildiğini söylemek pek mümkün görünmemektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 37).

TODAİE'nin hazırlamış olduğu araştırma etkinlikleri kamu yönetimi için birer rehber metin görevi görmüştür. Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma (1958)(O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 42), Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu (MEHTAP-1963), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1971) ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Raporu (KAYA-1991) bunlardan en önemlileri olup kamudaki reformlara yön vermiştir. TODAİE'nin kurulduğu tarihten kapatılış tarihine kadar olan sürede 5000 civarı öğrenci lisansüstü eğitim programlarından, 50.000'in üzerinde kamu görevlisi de kısa süreli eğitim programlarından faydalanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 26).

Enstitünün 2001 yılından sonraki dönemlerde yoğunluğunu lisansüstü eğitimlere yöneltmesi de 2018 yılında 703 sayılı KHK ile kaldırılarak Yüksek Öğretim Kuruluna devredilmesine engel olamamıştır (Avaner ve Babaoğlu, 2020: 822). Daha sonra YÖK Genel Kurulunun 12.07.2018 tarih ve 455 sayılı kararıyla, enstitünün tüm taşınır ve taşınmaz malları, yayın ve yayın hakları, belge, arşiv, araç ve gereçleri Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi bünyesine aktarılmıştır (M. Turan, 2018: 72).

3.1.2.3. Devlet Personel Başkanlığı

Tanzimat sonrası Osmanlı’da oluşturulan batı tarzı personel sisteminde ve Cumhuriyetin 1960’lı yıllarına kadar bağımsız merkezi bir personel örgütlenmesine rastlanılmamaktadır. Cumhuriyet Dönemi’nde bu tür hizmetleri Maliye Bakanlığı yürütmektedir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 44).

Türk kamu yönetiminde, merkezi bir personel örgütü kurma düşüncesi 1950’li yıllarda yabancı uzmanların hazırladığı raporlardaki tespit ve önerilere dayanmaktadır. İlk olarak 1951 yılında hazırlanan Barker Raporu’nda personel sisteminin tamamen yeniden gözden geçirilmesi gerektiği, en yüksek karar organına bağlı merkezi bir personel örgütünün kurulmasının gerekliliği vurgusu yapılmıştır. Yine aynı yıl içinde hazırlanan Martin-Cush Raporu’nda da karar alma yetkisi olan merkezi bir örgütün önemi üzerinde durulmuştur. Daha sonra 1952 yılında hazırlanan Leimgruber Raporunda da merkezi bir örgütün kurulması gerektiği üzerinde durulmuştur. Bu gelişmelerin ardından 1956 yılında Amerikan sınıflandırma sistemini esas alan bir Devlet Personel Dairesinin kurulmasını öngören “Devlet Personel Kanunu Tasarısı” hazırlanmıştır (B. Güler, 1985: 81-83). II. Dünya Savaşı’ndan sonraki yıllarda hazırlanan hemen hemen tüm raporlar, bozulan personel sisteminde yaşanan sorunların çözümü için merkezi bir personel örgütlenmesini çözüm olarak görmüş ve önermişlerdir. Bu yüzden 1950’li yıllar hazırlık çalışmaları ve düşüncenin olgunlaşması dönemi olarak geçmiş ve 27 Mayıs 1960 darbesinden hemen sonra Milli Birlik Komitesi’nce 17 Aralık 1960 tarihinde 160 sayılı kanunla Başbakanlığa bağlı olarak Devlet Personel Dairesi kurulmuştur (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 44).

Bir anayasal kuruluş olan Devlet Personel Dairesine, kamu görevlilerinin yetiştirilmesi, üst pozisyonlar için hazırlanması ve bunlar için gereken kural, yöntem ve araçların belirlenmesi görevi verilmiştir (Çengelci, 1973: 13). Başka bir ifadeyle Devlet Personel Dairesine verilen temel görev, kamu görevlilerinin eğitiminde takip edilecek genel politikaların tespit edilip hazırlanmasıdır (Mihçioğlu, 1968: 55). Devlet Personel Dairesi, yönetim reformu denilince öncelikli olarak reformun başlanması gereken bölüm olarak görülen personel yönetimi için gerekli modern esasları belirleyen ve uygulamalarını takip eden destek birimi olarak tasarlanmıştır (Mihçioğlu, 2012: 415).

Daireye verilen, kamu görevliliğine girişte açık yarışma sınavı uygulanması, giriş sınavlarının kapsamı, organizasyonu, planlanması ve denetlenmesi görevleri liyakat sisteminin yerleşmesi adına önemli bir başlangıç olarak değerlendirilebilir (G. Yıldız, 2016: 161).

Devlet Personel Dairesinin kapsamı, genel ve katma bütçeli kurum ve kuruluşları, il özel idarelerini, belediyeleri, iktisadi devlet teşekküllerini, kamu iktisadi teşekküllerini, özel yasayla kurulan banka ve kuruluşları içine alacak şekilde geniş olarak tasarlanmıştır (B. Güler, 1985: 85).

Devlet Personel Dairesinin kuruluşunun en önemli sebepleri; kamu çalışanlarına hizmetle orantılı ücret ödenmesi, nesnel kriterlerin dikkate alınması, kadroların adil ve tarafsız tespiti ve onaylanması, dereceler arası tutarlılık, ücretlerin ekonomik gelişmelerle uyumlu değişebilmesi, farklı kurumlar arasındaki ücret farklılıklarının düzeltilmesi vb. olarak sayılabilir. Devlet Personel Dairesi teşkilatı, bir başkan ve beş üyenin oluşturduğu Devlet Personel Heyeti, bir genel sekreter ve onun altında teknik şube ve bürolardan oluşmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 29).

DPD, 1962 yılında merkezi örgüt ve yerel yönetimlerde çalışan kamu görevlilerinin hukuki ve yönetsel konumlarını, güvencelerini, ekonomik ve sosyal sorunlarını, eğitilmelerini kapsayan 48 maddelik yeni personel yönetimi ilkelerini bir rapor halinde hazırlamış ve Bakanlar Kuruluna sunmuştur. Bakanlar Kurulu, sunulan rapordaki önerileri bazı istisnalar hariç 08.05.1963 tarihinde kabul etmiş ve 6/1701 sayılı kararıyla “Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler” adıyla onaylamıştır. Uygun görülmeyen öneriler çalışma saatlerinin değişmesi ve barem-echelle mobile sistemi hakkındadır (Kayar, 2018: 17).

Personel yönetiminin en önemli ilkelerinden biri olan yeterlik ilkesinin geliştirilerek uygulanmasını sağlamak amacıyla ana aktör olarak kurulan DPD, kendisinden beklenen performansı farklı nedenlerden dolayı gösterememiştir. Ancak DPD, 23.07.1965 tarihinde yürürlüğe giren, önceki düzenlemelere göre daha sistemli ve kapsamlı olan ve yıllardır kamu personel yönetiminin temel mevzuatı olarak kullanılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun çıkarılmasında Maliye Bakanlığı ile beraber önemli rol üstlenmiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 16-17).

DPD, 1966 yılında da üst düzey kamu yöneticilerin eğitimi üzerine bir plan için çalışmalara başlamıştır. Ancak bilimsel araştırma ve tekniklere dayanmayan ve ihtiyaçlar düşünülerek tasarlanmayan bu çalışmalar kamu görevlilerinin genel eğitim planının tanımı, faydası ve kapsamını içeren bir belgeden ileriye gidememiştir (Mıhçıoğlu, 1968: 55).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978 -1983), DPD'nin merkezi bir kamu yönetimi geliştirme birimi olarak yeniden yapılandırılmasını, DPT ile beraber toplumsal ve ekonomik gelişmelere uygun bir şekilde kamu yönetimi reformlarını gerçekleştirmesini öngörmüştür (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 19).

44. Hükümet olan Ulusu Hükümeti 27.09.1980 tarihinde hükümet programına tüm kamu yönetiminin yeniden gözden geçirilmesini koymuştur. Bunu gerçekleştirmek için DPT uzmanları başta olmak üzere, çeşitli bakanlık, kurum ve kuruluş temsilcilerinin katkılarıyla Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonuna bir rapor hazırlatmıştır. 17.06.1982 tarih ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili bir yetki kanunu çıkarılarak, Bakanlar Kuruluna, kamu hizmetlerinin hızlı, etkin, verimli ve en uygun maliyetlerle yerine getirilebilmesi için kamu kurum ve kuruluşlarının yetki ve görevlerine ilişkin KHK çıkarma yetkisi verilmiştir (Kayar, 2018: 22-23). DPD, 08.06.1984 tarih ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile başbakanlığa bağlı bir kurum şekline dönüştürülerek Devlet Personel Başkanlığı (DPB) adını almıştır (G. Yıldız, 2016: 161). DPD'nin örgütsel yapısı çok fazla eleştirildiği için bu defa başkanlık şeklinde yapılandırılmıştır.

DPB, 217 sayılı KHK ile kamu personel yönetimi sisteminin temel ilke ve politikalarının, kamu kurum ve kuruluşlarında asli ve sürekli görevleri yürüten tüm kamu görevlilerine uygulanacak personel yönetimi sisteminin yürütülmesi için yetkili ve görevli kılınmıştır (Kayar, 2018: 23; Önder, 1995: 154).

DPB, 217 sayılı KHK ile başbakanlığa bağlı düzenlemeci, incelemeci, danışman ve araştırmacı görevleri bulunan ama yeterli teknik altyapı ve icrai güç ile donatılmayan bir örgüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum 160 sayılı Kanunla

karşılaştırıldığında yeniden düzenlenen örgüte çok fazla yeni yetki verilmediğini ortaya koymaktadır. Ancak son zamanlarda, DPB'yi kamu personel yönetimi konusunda standart uygulamaların dışına çıkaran ve kuruma insan kaynağını daha etkin yönetilebilmesi için imkânlar sunan bir takım yeni yetki ve görevler verilmiştir (Kayar, 2018: 23).

DPB'nin kamu yönetimi reformlarına liderlik etmesinin yanı sıra kamu görevlilerinin eğitimleri ile ilgili de bir takım görevleri bulunmaktadır. Bunlar (Kalkandelen, 1985: 106; 18/6/1984 R.G. ve 217 Sayılı KHK md.3):

- 1- Genel eğitim politikasının belirlenmesi ve planının hazırlanması,
 - 2- Gerekli eğitimler için ilgili kurumlarla beraber yönetmeliklerin hazırlanmasının sağlanması,
 - 3- Başta üst düzey kamu yöneticileri olmak üzere tüm kamu görevlilerinin eğitilmeleri konusunda da diğer kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyon sağlanması,
 - 4- Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan görevlilerinin hizmet içi eğitim programları ile yetiştirilmelerinin sağlanması ve verimliliklerinin artırılması,
 - 5- Kamu görevlilerinin bir üst göreve hazırlanmaları için eğitim planlamalarının yapılması, uygulanması ve takip edilerek değerlendirilmesi,
 - 6- Tüm eğitim uygulamalarının denetlenmesi,
- olarak sayılabilir.

657 sayılı DMK'nın, kurumların belirli sınıflardaki memurluklara eleman yetiştirilmesini içeren 221. maddesinden, DPB'nin yardımına ve bu eğitim faaliyetlerini denetlemesine ilişkin hüküm çıkarılınca, kurumlar kendi sorunları ile baş başa kalmışlardır. Bu maddenin doğal sonucu olarak da ortaklaşa yapılan eğitimler terkedilmiş, kurumların kendileri yaptıkları bu eğitim faaliyetleri ile ilgili olarak geriye sadece yasadan gelen istatistiki bilgi verme zorunlulukları kalmıştır (Kalkandelen, 1985: 107).

657 sayılı DMK'nın 231. maddesi, 25.02.2011 tarih ve 6111 sayılı Kanunla (m.114) değiştirilerek, kamu personeli bilgi sistemi kurma zorunluluğu getirilmiştir.

DPB'ye tüm kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat yapılarına ve personeline ilişkin konularda, gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri kamu kurum ve kuruluşlarından talep etme yetkisi verilmiş ve kurumlara bu bilgi ve belgeleri verme, personel hareketlerini bildirme yükümlülüğü yüklenmiştir. PER-NET ve KADRO-NET gibi uygulamalar kullanılarak tüm kamu görevlisi kayıtları tek bir veri tabanına kaydedilerek ilgili kurum ve kuruluşlarla paylaşılabilir (Kayar, 2018: 23-24).

II. Dünya Savaşı'ndan beri Türkiye'nin kamu personel yönetiminin geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi için birçok çalışma ve düzenleme yapılmıştır ancak genellikle başarısızlıkla sonuçlanmış ve kayda değer bir başarı gösterilememiştir. 1960 yılında DPD olarak kurulan daha sonra 1984 yılında DPB olarak yeniden yapılandırılan kurumun, etkili bir kamu personeli politikası ortaya koyduğunu söylemek pek mümkün görünmemektedir. Bu kurumun, 50 yıllık geçmişindeki en önemli başarısı, ilk olarak 1999 yılında merkezi olarak yapılmaya başlayan Devlet Memurları Sınavı (DMS) ve 2002 yılında devamı niteliğinde yapılmaya devam eden Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) olduğu söylenebilir (Gönülaçar, 2014: 5).

Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de kamu yöneticilerinin seçilip atanmasında yükseköğretim, hizmet yılı, sertifika ve ünvanda yükselme sınavlarında başarı gibi bir takım kriterler olsa da standart ve tarafsız bir uygulama yapılmaması konuyu sürekli tartışmalı konuma getirmektedir. Özellikle son karar mercii ya da kural koyucu üst düzey pozisyonlara yapılan atamalarda genellikle siyasi müdahaleler yapılmakta, torpil ve kayırmacılık gibi bürokratik hastalıklar daha etkili olabilmektedir. Kamu personel yönetimi sistemi kurumsallaşmış, ağırlıklı olarak gelişmiş ülkelerde yetki ve etkinlikleri bulunan bağımsız kurumlar bulunmaktadır. Bu kurumlar, belirli pozisyonların atama süreçlerine doğrudan müdahale edebilmekte, olması gereken kriterleri ve standartları belirleyebilmekte, torpil ve kayırmacılığı sınırlandıracak tedbirler alarak denge ve kontrol sistemini sağlayabilmektedirler. Bu bağımsız otoritelere, İngiltere'deki Kamu Hizmet Komisyonu ve ABD'deki Liyakat Koruma Kurulu örnek olarak verilebilir. Türkiye'de DPB'nin kuruluş amacı da yukarıdaki bağımsız otoriteler gibi kamu yöneticilerinin seçilme, yetiştirilme ve atanma süreçlerinde kararlar alabilecek ve görevler üstlenecek bir kurumun oluşturulmasıdır

(Baysal, 2016: 208-209). Ancak DPB, görev ve yetki anlamında yeterli etkinliğe sahip olmayıp daha çok vesayetçi bir yaklaşım sergilemiştir.

Kurulduğu günden beri sürekli olarak eleştirilere maruz kalan ve tartışmaların merkezinde bulunan DPB, 07.07.2011 tarihinde ÇSGB bağlanmıştır (Kayar, 2018: 23). Daha önce yüklendiği görevler gereği doğrudan başbakanlığa bağlı olan ve bakanlıklardan bağımsız hatta bakanlıklar üstü olarak çalışan DPB'nin yeni konumu bir takım yetki ve görev çakışmalarını/çatışmalarını beraberinde getirmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş aşamasında çıkarılan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile DPB'nin yetki ve görevlerinin bir kısmı başta ÇSGB ve diğer bazı kurumlar arasında dağıtılarak DPB kapatılmıştır (E. İ. Kılınç, 2020: 58-59).

3.1.2.4. Sınai Eğitim ve Geliştirme Merkezi (SEGEM)

SEGEM, Bakanlar Kurulunun 10.11.1978 tarih ve 7/16728 sayılı Kararı ile onaylanıp yürürlüğe giren “Sınai Eğitim Hizmetlerinin Verilmesi” hakkındaki Uluslararası Antlaşmaya göre, Türk hükümeti ve Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Örgütünün ortak projesi olarak, Sanayi ve Ticaret Bakanlığına bağlı bir şekilde faaliyetlerine başlamıştır (Müftüoğlu, 2014). SEGEM, tüzel kişiliğe sahip, bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışmaktadır (Kalkandelen, 1985: 110).

SEGEM'in amacı, kamu ve özel girişim sanayi kuruluşlarının orta ve üst düzey yönetim ve teknik personeline günün şartlarına göre sosyal, ekonomik ve teknolojik gelişmelerle uyumlu eğitimler vererek, onların bilgi ve becerilerini artırarak (Önder, 1995: 155), dolayısıyla ülkenin kalkınma hızına katkı sağlamaktır. İlk faaliyete başladığında göreve yeni başlayan teknik personele yönetim ile ilgili eğitimler vermiştir ancak daha sonra çok farklı eğitim programları düzenlemeye başlamıştır (Ergun, 1988: 129). SEGEM'in verdiği eğitimler, çoğunlukla sınai hareketlerdeki teknik eğitim ihtiyaçlarına yönelik olmuştur. Ancak, bunların yanı sıra, genel olarak yönetim, hedef, örgüt yönetimi, yönetim bilişim sistemleri, personel yönetimi, iş etütleri, endüstri, üretim planlaması, girişimcilik, pazarlama teknikleri, eğitici eğitimi benzeri eğitim programlarını ülke genelinde planlayıp uygulamıştır. SEGEM'in eğitim

faaliyetlerindeki çeşitlilik ve büyüklük yıllar geçtikçe artış göstermiştir (Kalkandelen, 1985: 110).

SEGEM ve KÜSGET (Küçük Sanayi Geliştirme Teşkilatı), 20 Nisan 1990 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan 3624 Sayılı Yasa ile birleştirilerek Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) kurulmuştur (Müftüoğlu, 2014).

3.1.2.5. Milli Güvenlik Akademisi

Üst düzey yöneticilerin bilgi ve becerilerini arttırmak için farklı konularda eğitimler veren kurumlardan biri de bir çeşit harp akademisi olan Milli Güvenlik Akademisidir (Günay, 2004: 166). Milli Güvenlik Akademisinin kökeni 1845 yılı Osmanlı İmparatoru Sultan II. Abdülmecit zamanında kurulan harp akademilerine kadar dayandırılmaktadır.

Cumhuriyet Dönemi’nde, 1952 yılında Harp Akademileri Komutanlığına bağlı olarak Milli Savunma Akademisi adıyla kurulan kurum, on ay ve tam gün süren yönetici eğitimleriyle İstanbul Yıldız Sarayı’nda faaliyetlerine başlamıştır. Belirli dönemlerde eğitimlerine ara veren kurum, 1964 yılında Milli Güvenlik Akademisi adını alarak, altı aylık dönemler halinde tekrar eğitimlerine başlamıştır (S. Çelik, 2018: 26; www.msu.edu.tr, 2021). 1980 yılına kadar Harp Akademileri Komutanlığı çatısı altında genellikle yılda bir eğitim programı olmak üzere aralıksız faaliyetlerine devam etmiştir. 20 Ağustos 1980 tarihinde Silahlı Kuvvetler Akademisi ile birleştirilerek (Günay, 2004: 166) Milli Güvenlik ve Silahlı Kuvvetler Akademisi adını almıştır. Akademi tarafından 12 Eylül 1980 darbesinden sonra iki yıl süre ile hiçbir eğitim faaliyeti düzenlenmemiştir (S. Çelik, 2018: 26; Taşdan, 2003: 144).

1982 yılında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na ilave edilen bir ek madde ile Milli Güvenlik ve Silahlı Kuvvetler Akademisi eğitim programlarına katılanların üst düzey kamu yöneticilik pozisyonlarına atamalarda öncelikli olmasına karar verilmiştir. Ülkede şartların normalleşmeye başlayıp demokratik seçimlerin yapılmasının ardından seçilen siyasi yöneticiler askerlerin yönetime etkisini engellemek için bu kanun maddesini uygulamamışlardır. Ancak, askeri vesayetin sürekliliği için çıkarıldığı düşünülen bu madde üst düzey yöneticilerin eğitilmelerine

ve atanmalarına atıf yapan tek yasal düzenleme olması bakımından önem arz etmektedir (Günay, 2007: 63).

21 Aralık 1994 tarihinde Milli Güvenlik Akademisi adıyla Silahlı Kuvvetler Akademisinden ayrılarak eğitimlerine devam etmiştir. 1995 yılından sonra Ankara’da Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği binasında, Harp Akademileri Komutanlığı çatısı altında, asker ve sivil üst düzey kamu yöneticilerine yılda beşer aylık iki akademik eğitim programı düzenlemeye başlamıştır (S. Çelik, 2018: 26; Taşdan, 2003: 144).

Milli Güvenlik Akademisinde, devletin milli güvenlik politikası ve politikayı etkileyen unsurlar üzerine eğitimler verilirdi. Bu akademide yarbay ve üstü rütbedeki askerler, en az bir dil bilen işletme müdürü, daire başkanı emsali ve üzeri pozisyonlarda görev yapan ya da bu pozisyonlara aday olan yöneticilere eğitim verilmekteydi. Akademideki eğitime katılan asker ve siviller müdavim olarak adlandırılmaktaydılar. 2006 yılına kadar tüm müdavimler Genel Kurmay Başkanlığı ve MGK Sekreterliği tarafından belirlenmekteydi. 2006 yılından sonra sivil müdavimlerin seçilme kararı Devlet Personel Başkanlığına bırakılmıştır. Milli Güvenlik Akademisinin sivil memurlara verilen eğitimlere 2010 yılında yasada yapılan değişiklikle son verilerek, sivil yöneticilerin eğitimi tamamen Devlet Personel Başkanlığı’na ve bağlı bakana bırakılmıştır (S. Çelik, 2018: 26-27, 29). Akademide eğitim görenlere üst düzey yönetici pozisyon atamalarında öncelik verilmesini düzenleyen 657 sayılı DMK’nın ilgili maddesi 2011 yılında yapılan 6111 sayılı yeni kanunla kaldırılmıştır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 37).

Millî Güvenlik Akademisi, 30 Haziran 2012 tarihinde, 3563 sayılı Harp Akademileri Kanunu’nda yapılan değişiklikle kapatılmıştır. 25 Temmuz 2016 tarihinde çıkarılan 669 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Milli Savunma Üniversitesi (MSÜ) kurularak Harp Akademileri kapatılmıştır. 14 Kasım 2016 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile MSÜ yapılandırılmış ve lağvedilmiş olan Millî Güvenlik Akademisi Komutanlığının yerine Milli Savunma ve Güvenlik Enstitüsü açılmıştır (www.msu.edu.tr, 2021).

3.1.2.6. Milli Prodüktivite Merkezi

MPM fiili olarak 1953 yılında kurulmasına rağmen, kanuni olarak 1965 yılında ülke ekonomisinin verimlilik esaslarına göre gelişmesi için araştırma yapmak, kamu ve özel sektör kuruluşlarının verimlilik standartlarını arttırmak için gerekli tedbirleri almak, uygulamak ve eğitimler vermek için kurulmuş olan bir araştırma, geliştirme ve eğitim kurumudur. MPM tüzel kişiliğe sahip olan, kamu ve özel sektöre hizmet veren, özel hukuk hükümlerine tabi olan bir kamu kurumu niteliğinde kurulmuş bir örgüttür (Kalkandelen, 1985: 110). Ayrıca yönetim bilimi ve yönetimle ilişkiler gibi konularda eğitimler düzenleyerek yöneticilerin yetişmesini, verimliliklerinin arttırılmasını sağlamaya çalışan bir kurumdur (Önder, 1995: 155).

Verimli bir ekonomik altyapı oluşturmak için evrensel iktisat ilkelerine göre yapılandırılmaya çalışılan milli ekonomi yolculuğu, özellikle Milli Prodüktivite Merkezinin katkılarıyla, tüm dünyada yaygınlaşan “toplam kalite ve verimlilik” anlayışının Türkiye’de de gelişip yaygınlaşması ile dikkate değer bir ivme kazanmıştır. MPM, hem sade vatandaş, hem de elit tabakanın ekonomik tutum ve davranışlarının değişerek modernleşmesinde lokomotif görevi üstlenmiştir (D. Kılıçkaya, 2013: 145).

17 Ağustos 2011 tarih, 28028 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 649 sayılı KHK ile Milli Prodüktivite Merkezi kapatılmış ve Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına devredilmiştir. Bakanlık teşkilat şeması içinde MPM’nin de iş ve işlemlerini yüklenecek olan Verimlilik Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

3.1.2.7. Üniversiteler

Yöneticilerin yetişmesine katkı sağlayan diğer önemli bir kurum da üniversitelerdir. Özellikle son dönemlerde sayıları hızla artan üniversitelerin birçoğunda yönetim bilimi ile ilgili bölümler yer almaktadır. Siyasal bilgiler fakülteleri, iktisadi ve idari bilimler fakülteleri, işletme fakülteleri ve hukuk fakülteleri yöneticilik ve yönetim konusunda ciddi eğitimler vermektedirler. Son dönemlerde birçok yeni kamu ve özel üniversitenin kurulduğu ve bünyelerinde yukarıda sayılan fakülteleri açtıkları görülmektedir. Özellikle fakültelerin kamu yönetimi, siyaset bilimi ve kamu yönetimi, yönetim ve organizasyon bölümleri yönetim bilimi konusuna odaklanan bölümlerdir. Her ne kadar bu bölümlerden mezun olanların doğrudan

yöneticilik görevlerine getirilmeleri söz konusu olmasa da bu disiplinlerde eğitim alan kişilerin fark edilir düzeyde başarılı oldukları yapılan sınavlarla ortaya çıkmaktadır (Baysal, 2016: 205).

Ayrıca, hem kamu sektöründe hem de özel sektörde yöneticilik ve işletmecilik pozisyonlarına alım yapılırken yukarıda sayılan fakülte ve bölümlerden mezun olma şartı aranmaktadır. Üniversitelerin yönetici eğitimlerine bir katkısı da, hali hazırda kurum ve işletmelerde yönetici pozisyonlarda çalışanlara zaman zaman hizmet içi eğitim desteği ya da çeşitli sertifikasyon programlarıyla modern yönetim ve yöneticilik eğitimleri verilmesi sayılabilir (Ar, 1986: 15).

Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, hızlı değişen ve dönüşen dünyada devletin sunduğu hizmetlerde her geçen gün farklılaşmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş olan ülkelerdeki üniversitelerde verilen geleneksel yönetim ve yöneticilik eğitimleri yeni nesil kurumlar ve yöneticilere yeterli gelmemektedir. Bu tür gelenekselci eğitim sistemini benimseyen okullar zaman zaman modernleşmeye karşı direnç gösterebilmekte ve yönetici eğitimi konusunda başarısız olabilmektedirler (Sürgit, 1970b: 22-23).

Günümüzde, Türkiye açısından bir değerlendirme yapılacak olursa TODAİE'nin kapanmasıyla kamu yönetimi disiplini üzerine kurumsal anlamda tek eğitim veren kurumun üniversiteler olduğu görülmektedir. Üniversitelerde verilen teorik eğitim pratik eksiklikleri giderememektedir. Bu noktada eğer meta-teorik bir bakış açısı getirilir ve atamalarda liyakat sistemi dikkate alınırsa kamu yönetiminin gelişimine önemli katkılar sağlayabilir (Kocaoğlu ve Özmen, 2019: 256-257).

3.1.3. Dünyada Dikkat Çeken Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirildiği Kurumlar

Siyasal iktidarlar, seçim kazanıp iktidara geldikleri zaman hükümet programlarını kolaylıkla uygulayabilmek için kendi ekiplerini kurmak, kendi ekiplerini kurarken de kendilerine düşünsel olarak yakın olan kişileri üst düzey yöneticilik pozisyonlarına getirmek eğiliminde olurlar. Ancak başarılı ve istikrarlı bir yönetim için üst düzey yöneticilerin siyasal referanslardan daha çok nesnel kriterlerle

seçilip atanması ve atananların ise özel bir yetiştirilme eğitim programından geçmiş olması gerekmektedir (Günay, 2007: 76).

Hindistan, Singapur, Fransa, ABD, İngiltere, Almanya gibi bazı ülkelerde belirli üst düzey pozisyonlara atanabilmek için belirli okullardan mezun olma, uzun sayılabilecek süreli özel bir eğitim programından geçme, belirli eğitimleri alma ya da aday belirlendikten sonra zorunlu bir eğitim programına tabi tutulma gibi ön şartlar bulunmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 20). Dünyada başarılı bulunan ve örnek teşkil eden ülkelerdeki uygulamalara bakmak konunun anlaşılması için faydalı olacaktır.

Fransa’da, Uluslararası Kamu Yönetimi Enstitüsü (IIAP) ve Ulusal Yönetim Okulu (ENA) dünyada yönetici yetiştirmek amacıyla kurulmuş en çok bilinen okullar arasındadır.

IIAP’ın temel amacı Fransız hukuk geleneğine göre biçimlendirilmiş, ancak kendi ülkesinin özel koşullarına da uygun yabancı kamu yöneticilerini yetiştirmektir. Yani asıl hedef yabancı ülkelerin kamu kurumlarında görev alacak olan yöneticileri eğitip yetiştirmektir (Çiner, 2012: 64). Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan Latin Amerika, Afrika, Orta ve Uzak Doğu ülkelerinden öğrenciler okula alınmaktadır. Ancak İngiltere, Almanya ve Amerika gibi gelişmiş ülkelere de bazı yöneticiler okulun özellikle kısa süreli eğitim ve seminer programlarına katılabilmektedirler. Yabancı ülkelere Enstitüye öğrenci (yönetici) kabulü o ülkedeki Fransa büyükelçiliğinin tespiti ve aracılığı ile yapılmaktadır. Verilen eğitim ücretli olup talep eden ülke hükümeti garantör olmaktadır. Enstitü genel olarak farklı ülkelere gelen kamu görevlilerine eğitim vermekle beraber zaman zaman az sayıda da olsa özel sektör temsilcilerine de eğitimler verilebilmektedir (Ar, 1986: 17).

Yönetici yetiştirme ve yöneticilik tekniği açısından sömürgecilik felsefesi temellerine dayandığı öne sürülen IIAP’ın tarihi kökenine bakıldığında zaman birçok dönüşüm yaşadığı görülmektedir. Okul ilk olarak Kamboçya Okulu olarak açılmış sırasıyla önce Sömürge Okulu (Ecole Coloniale - Colo), Denizaşırı Fransa Okulu (Ecole Nationale de la France d’Outre-mer - ENFOM), Denizaşırı Yüksek Eğitim Enstitüsü (Institut des Hautes Etudes d’Outre-mer - IHEOM) olarak faaliyetlerine

devam etmiş, ardından Uluslararası Kamu Yönetimi Enstitüsü (Institut International d'Administration Publique - IIAP) adıyla eğitimlerine devam etmiş ve en sonunda 2002 yılında ENA'ya katılarak kapatılmıştır (Çiner, 2012: 54).

II. Dünya Savaşı sonrası Fransa'sında kamu yöneticilerinin eğitimi politik anlamda dikkate değer öneme sahip olmaya başlamıştır. 19. yüzyıldan beri hukuk perspektifinde ele alınan kamu yönetimi olgusunun öğretilme ihtiyacı üzerine II. Dünya Savaşı'ndan sonra 1945 yılında General De Gaulle'in talimatlarıyla Fransa'da üniversite ile işbirliği yapan ama yönetime yakın olan Ulusal Yönetim Okulu (ENA) kurulmuştur (İnan, 1999: 5; Vernardakis, 2013: 42). ENA organizasyonel olarak, Fransa Başbakanlığına bağlı Kamu Hizmeti Genel Müdürlüğü'nün içinde yer almaktadır (Vernardakis, 2013: 43). ENA, hem okul, hem de kamu görevlilerini seçme ve alma kurumu olarak tasarlanmıştır. ENA, kamu yöneticisi yetiştiren hatta üst düzey kamu yöneticisi yetiştirme konusunda dünyada en çok referans alınan okullardan biri olarak bilinmektedir (Çiner, 2012: 53, 66).

Fransa'da kamu yönetim kadrolarına atanmanın yolu Ulusal Yönetim Okulunda eğitim almaktan geçmektedir. ENA'ya, yükseköğretim almış gençler ve kamu görevlileri için ayrı ayrı yapılan yarışma sınavları ile girilebilmektedir. İlk grupta genellikle siyasal bilimler disiplininin gelen öğrenciler daha çok başarılı olurken, ikinci grupta ise daha çok hukuk eğitimi almış kişiler yer almaktadır. Fransa'nın üzerinde en çok durduğu konulardan biri iyi bir genel kültüre sahip kamu yöneticileri yetiştirmektir (İnan, 1999: 5; Kalkandelen, 1985: 87-88).

Ulusal Yönetim Okuluna (ENA) girmeye hak kazanan öğrenciler bir buçuk yıl sürecek olan programın ilk yılını, yurt içinde ve yurt dışında yönetim ve yönetim uygulamalarını yerinde staj yaparak öğrenirler. Sonraki dönemde ise okulda teorik eğitim alarak tamamlarlar. ENA sınavına girebilmenin ön şartları 5 yıl kamu görevi yapmak ve 37 yaşından küçük olmaktır. Her ne kadar üniversite mezunu olmak zorunlu olmasa da sınavda başarılı olabilmek için bir üniversite eğitimi almış olmak gerekir. ENA sınavını kazananların kurumları ile ilişkileri kesilmekte ve tüm ihtiyaçları okul tarafından karşılanmaktadır ve ENA'da eğitim ücretsiz olarak verilmektedir (Ar, 1986: 15-16).

ENA, başka ülkelere ait memur ve memur adaylarını da 1949 yılından sonra okula Fransız vatandaşı öğrencilerden farklı bir statüyle serbest dinleyici olarak kabul etmeye başlamıştır. 1965 yılında Almanlarla yapılan anlaşma gereği birçok Alman memur ENA'dan eğitim almaya başlamış ve daha sonra İngiltere ile de benzer bir anlaşma yapılmıştır. ENA giriş sınavlarına 2004 yılından beri AB üyesi ülke vatandaşları da başvurabilmektedir (Şengül, 2009: 293).

Fransız liderlik stratejisi, kıdemli kamu görevlileri için, kariyerlerinin farklı aşamalarında eğitim, öğretim ve mesleki gelişim gibi çok önemli üç boyutu birleştiren ve çeşitli aşamalardan meydana gelen kapsamlı bir program uygulamaktadır. ENA'daki hizmet öncesi eğitim dönemi geleceğin liderlerini yapacakları görevleri daha iyi yerine getirmeleri için hazırlayan ilk aşamadır. Ardından daha yüksek pozisyonlara yükseleceği öngörülenlerin kariyeri boyunca yönetim yeterliliklerine odaklanan yönetici programlar sunulmaktadır. İlk aşamalarda sunulan eğitim programlarının merkezinde kamu yönetimi ile ilgili bilgi ve beceriler yer alırken, üst düzey pozisyon sahipleri için tasarlanmış eğitim programlarında, liderlikle ilgili yetkinliklere ve yeteneklere daha çok ağırlık verilmektedir (Larat, 2017: 97).

ENA tarafından 2005 yılından bu yana atama sayısına bağlı olarak yılda üç ya da dört kez yeni atanan yönetici ortakları ve yardımcılarına iki günlük bir seminer düzenlenmektedir. Davetler, Kamu Yönetimi Bakanlığının kamu hizmetini yönetmekten sorumlu bölümü (DGAFP) tarafından yapılmaktadır. İlk defa bu seviye de bir göreve atananlar için katılım zorunludur. Seminerin amacı, katılımcıları hem büyük ekiplerin yöneticileri olarak hem de en üst düzey idari pozisyonlarda bulunanların yardımcıları olarak kendilerinden beklenenler konusunda bilgilendirme yapmaktır. Seminerde, iş organizasyonu, değişim ve zaman yönetimi gibi konularda karşılaştırma yapılmakta ve konunun uzmanları tarafından deneyimler paylaşılmaktadır. Öğrencilere sadece hukuk, ekonomi ve politika konusunda bilgiler verilmemekte çok geniş bir yelpazede eğitimler ve bilgilendirmeler yapılmaktadır (Larat, 2017: 97, 99).

Yönetim ve personel, araştırma teknikleri eğitim programında önemli bir ağırlığa sahip olmakla beraber, insan yönetimi, sorumluluk, analiz yapma, karar verme, kanun yazma, yazı, kitap ve rapor yazma, resmi belge hazırlama teknikleri

konularında da eğitimler verilmektedir. Bir üst yöneticinin her detayı bilmesine gerek yok ama teknolojiye faydalanma tekniklerini bilmesi önemlidir. ENA'daki eğitimin amacı hatasız yöneticiler yetiştirmek değildir hata yapılsa bile hızlı kararlar alarak sorunun en kısa zamanda en doğru şekilde çözecek yöneticiler yetiştirmektir. Programdan mezun olanlar atandıkları pozisyonlar yöneticilerin kararına göre değil, öğrencilerin derslerde aldıkları sonuçlara ve mezuniyet başarı sıralamasına göre yapılmaktadır (Ar, 1986: 17; Ergun, 1988: 22). Mezunların yaklaşık % 85'i üst düzey pozisyonlarda görev almaktadırlar. Ayrıca ENA'ya kabul edilenlerin eğitime başladıkları anda eski kurumları ile ilişkileri kesildiği için mezun oldukları zaman başka bir kurumda bir göreve atanırlar (Ar, 1986: 17).

ENA kabul sınavını geçen adaylar stajyer memur statüsüne alınır ve öğrenimleri süresince kendilerine maaş ödenir ve memur kanununun gerektirdiği yükümlülüklerden de sorumlu tutulurlar. Mezun olanlar bu harcamaların karşılığı olarak 10 yıl kamu hizmeti yapmak zorundadırlar (Şengül, 2009: 293).

Yetenek kazanımı için yapılan tüm testler yazılı olarak yapılmamakta, özellikle davranışsal kazanımlar için mülakat, simülasyon ve jüri etkileşimi yöntemleri kullanılmaktadır. 2015 yılında öğrencilerin sadece var olan yeteneklerini ve yetkinliklerini ölçen testlere ilave olarak gelecekte görev alacakları pozisyonlar için temel kabul edilen kişisel ve ilişkisel yeteneklerinin geliştirilmesi ve ölçülmesi için rekabetçi sınav reformuna gidilmiştir. Yönetici adaylarının değişen roller ve durumlar karşısındaki tepkilerini ölçmek ve diyalog kapasitelerini belirlemek için interaktif uygulamalara yer verilmeye başlanmıştır (Larat, 2017: 94-95, 97).

Hızla değişen dünyada kamusal dönüşümün zorluklarına yanıt verebilmek için kamu görevlilerinin başlangıç ve sürekli eğitimlerinin devamlı olarak zamana göre uyarlanması gerekir. ENA, bu nedenle 2018'de gelecek beklentilere göre paralel olarak gelecekteki üst düzey kamu yöneticilerinin becerilerine dayalı bir yaklaşımla eğitimlerini yeniden tanımlamaya başlamıştır. Öğrenci eğitimlerinin bireyselleştirilmesi ve yeni öğretim yöntemlerinin geliştirilmesi, sürekli eğitimin artan çekiciliği bu yeni yaklaşımın kilit noktalarıdır. ENA, öğrencileri yönetim ve yönetsel uygulamalara hazırlamak için doğrudan sahayla bağlantılı uygulamalı araştırmalarda profesyonel tekniklerin kullanılarak bilginin aktarılmasını öğretmektedir. Bu iddialı

reform, özellikle devlet memurlarının başlangıç eğitimi ile devam eden eğitimi arasında daha iyi bir eşleşme sağlamayı amaçlayarak kamu hizmetinin dönüşümünü kolaylaştırmaktadır. 2021-2022 döneminden itibaren, öğrencilerin eğitimi özellikle “kamu politikalarını tasarlama, uygulama ve değerlendirme”, “kamusal dönüşümlere liderlik yapma” ve “devletin temel misyonlarını uygulama” gibi öğrencilerin gelecekteki işlevlerinin performansı için gerekli olan teknikler ve beceriler üzerine odaklanacaktır (www.ena.fr, 2021).

İngiltere’de genel otorite olarak, bütün bakanlıkların bünyesinde çalışan kamu görevlilerinin sınavlarının yapımında, seçilmelerinde, mülakatlarında ve eğitimlerinde etkin olan ve bütün bu süreçleri denetleyebilen, uzun süreli atanmış bağımsız üyelere sahip bir Kamu Hizmeti Komisyonu bulunmaktadır. Birleşik Krallık’ın tamamında yöneticilik kadrolarının yaklaşık % 80’i bu komisyon tarafından belirlenmektedir (DPB, 2016: 16; Kalkandelen, 1985: 91). Merkezi bir kurum olan bu komisyon, kamu kurum ve kuruluşlarının politikalarını belirler (O’Nuallain ve Öktem, 1987: 34)

İngiltere kamu kaynaklarının verimli kullanımı, kamu kurum ve kuruluşlarının etkin yönetilerek kaliteli hizmet üretip amaçlanan hedeflerine ulaşabilmesi için üst düzey kamu yöneticilerinin nitelikli olmalarına ve iyi yetiştirilmelerine çok önem vermektedir. Verimlilik ve kapasite değerlendirilirken, özel sektör ilkeleri çerçevesinde, eldeki imkânlarla maksimum hizmet ve fayda elde edilip edilmediği ölçülmektedir (Ergun, 1988: 25).

İngiltere’de Kamu Hizmeti Komisyonu bulunmakla beraber, Fransa’daki ENA’ya benzer üst düzey kamu yöneticilerini seçen, yetiştiren ve atanmalarında etkin olan tek bir eğitim kurumu bulunmamaktadır. Üst düzey kamu yönetimi pozisyonlarına ağırlıklı olarak Cambridge ve Oxford Üniversitelerinden mezun olanlar getirilmektedir. Ayrıca, birçok dönemde üst düzey kamu yöneticisi gruplarına özel eğitim programları düzenleyip uygulayan ve özel statüye sahip bir takım bağımsız eğitim kurumları da bulunmaktadır (Qureshi, 1970: 100). Yönetici Eğitim Koleji (Administrative Staff College - Henley Yönetim Koleji), Kamu Hizmeti Koleji (Civil Service College), Kraliyet Kamu Yönetimi Enstitüsü (RIPA), Yönetim ve Politika Çalışmaları Merkezi (Centre of Management and Policy Studies-CMPS), Ulusal Hükümet Okulu (National School of Government), Batı İngiltere Sevk ve İdare

Merkezi, Oxford Sevk ve İdare Merkezi, London Business School (LBS) (Crown, 2021; Günay, 2004: 85, 190-191) bunlardan bazılarıdır.

II. Dünya Savaşı'nın sonunda 1945'te İngiltere Henley-on-Thames'ta hayata başlayan ve şimdiki adı Henley Yönetim Koleji olan Yönetici Eğitim Kolejinin temelleri 1944'lere kadar uzanmaktadır (Bulut ve Bakan, 2005: 69; Qureshi, 1970: 100). Kolej, ülkenin dört bir yanından hem kamu hem de özel sektör çalışanlarını bir araya getirmeyi, karşılıklı fayda için fikir alışverişini teşvik etmeyi ve gelecek için becerilerini geliştirmeyi hedefledi. Zamanla hem sunduğu programlar hem de katılan kişiler çoğaldı ve farklılaştı (www.henley.ac.uk, 2021).

Kolej, öğrencilerine yönetim, hükümet ve işletme konularında karşılaştırmalı olarak dünyadaki en ilginç eğitim deneyimlerinden birini sunmaktaydı. Bu kolej, gelişmiş ülkelerde, özel girişim için her zaman olması gereken esneklik ve inisiyatiflere yeni yöntemlerle öncülük etmiş ve liderlik eğitimine yeni bir yaklaşım getirmekteydi. Üyeleri arasında işe alımlarda kamu ve özel dengesini kurarak dengeli yönetim takımları oluşturmaktaydı. Resmi ve teorik derslerden ziyade grup çalışmalarını ve kendi kendine öğrenmeyi vurgulayan bir okul olarak dikkatleri çekmeyi başarmıştı (Dimock, 1956: 166).

Kolej, ilk kurulduğunda gelişmiş yönetim sorunlarını ele almak için kısa süreli ve yoğun programlı kurslar açmayı amaçlamıştı. Katılımcıların mesleki deneyimlerinden ilham alarak grup inisiyatifiyle yeni bir eğitim tekniği ortaya koydu. Ve bu yöntem birçok ülke tarafından başarılı bir şekilde kopyalandı. Ayrıca bu durumdan esinlenen bazı bireysel şirketler de ileri seviye genel yönetim tekniklerini geliştirilmek için bir takım kurumlar oluşturdular (www.britannica.com, 2021).

Henley Koleji ilk üst düzey yönetici kursunu 1968'de açtı ve yetmişli yıllarda ilk yüksek lisans, MPhil ve doktora programları başlattı. 1980'lerde, kurum Henley Management College olarak yeniden adlandırıldı. 1985'ten sonraki yıllarda gerçek anlamda uluslararası bir okul haline geldi. 2008 yılında, Henley Management College, Reading Üniversitesi ile birleşti ve günümüz teknolojileri ile çevrimiçi ve çevrimdışı eğitimler de ekleyerek faaliyetlerine halen devam etmektedir (www.henley.ac.uk, 2021).

Kamu Hizmeti Koleji (Civil Service College), Lord Fulton'un 1968 yılında hazırladığı raporda yöneticilerin yetiştirilmesinin gerekliliği üzerine kurulmuş bir kamu görevlileri eğitim kolejidir. Kolej, yönetim, ekonomi, organizasyon ve yönetim alanlarında önde gelen düşünürler tarafından üst düzey yöneticilere çeşitli kurslar düzenleyip, kamu yönetimi üzerine araştırmalara öncülük etmiştir (Günay, 2004: 187).

Haziran 1970'te Sunningdale Park'ta kurulan Kamu Hizmeti Koleji zamanla Sunningdale Enstitüsünü de yöneten ulusal bir hükümet okulu halini almıştır (discovery.nationalarchives.gov.uk, 2021). Kolej, kamu görevlileri için kısa süreli ama yoğun programlardan oluşan eğitimler düzenleyen merkezi bir kurumdur. Ancak, kamu görevlisi eğitimlerinin sadece % 20'sini sunabilmektedir. Çünkü her kurumun içinde eğitimler düzenleyen bir eğitim birimi bulunmaktadır. Kolej tarafında düzenlenen kurslar/eğitimler ücretli olup ücretleri katılımcıların kurumları tarafından karşılanmaktadır. Tüm eğitimler kolej eğitmenleri tarafından düzenlenmemektedir zaman zaman çeşitli üniversitelerden ya da alanlarında uzman dış eğitmenlerden de eğitim desteği alınabilmektedir (O'Nuallain ve Öktem, 1987: 34).

İngiltere'de kamu yöneticilerine özellikle de müsteşar, müsteşar yardımcıları, genel müdür, genel müdür yardımcıları ve eşdeğer konumda bulunan kamu görevlilerine eğitimler düzenleyen kurumların en önemlilerinden biri de kısa adı RIPA olan Kraliyet Kamu Yönetimi Enstitüsüdür (Royal Insitute Of Public Administration). Enstitü, katılımcılara ulusal ve uluslararası düzeyde yönetim, devlet yönetimi, kalkınma, ekonomi, güncel gelişmeler gibi konularında proaktif yaklaşım ve stratejik bakış açısı kazandırmak için çeşitli programlar düzenlemekte ve politika oluşturmanın incelikleri hakkında bilgilendirmeler yapmaktadır (Günay, 2004: 190). İngiltere'de yeni atanan üst düzey yöneticiler için düzenlenen eğitimler genel olarak altı hafta olarak programlanmaktadır (O'Nuallain ve Öktem, 1987: 31).

RIPA, 1922'de kuruluşundan 1992'de kapatılmasına kadar Birleşik Krallık'ta ve denizaşırı ülkelerde faaliyet gösteren bir kamu kurumu ve profesyonel kamu yönetimi eğitim kuruluşuydu. Daha sonra uluslararası bölüm personeli tarafından Public Administration International Ltd.ve RIPA International Ltd. olmak üzere iki şirket kuruldu. Bugün Public Administration International (PAI) ve Capita Institu adlar altında bağımsız eğitim şirketleri olarak uluslararası eğitim ve danışmanlık

faaliyetlerine devam etmektedirler (www.capita.com, 2021; www.public-admin.co.uk, 2021; www.wikipedia.org, 2021).

Üst düzey yönetici adaylarına eğitim vermeyi hedef alan başka bir okul ise London Business School'dur (LBS). Okul, üst düzey yönetici adayları için hızlandırılmış bir geliştirme eğitimi ile adaylarda teknik ve kavramsal yeteneklerini geliştirmeye, bulundukları konumlarda karşılaşılabilecek sorunlarla baş edebilmeye ve yönetimde büyük fotoğrafı görebilme yeteneklerini geliştirmeye odaklanmaktadır. London Business School (LBS), çalkantılı dönemlerde dayanıklı ve vizyon sahibi liderler yetiştirmek hedefiyle üst düzey yönetici eğitimleri vermeye devam etmektedir (Günay, 2004: 190-191; www.london.edu, 2021).

Kamu yönetiminde yöneticilerin eğitimi ile ilgili başka bir kamu kurumu ise Yönetim ve Politika Çalışmaları Merkezidir (Centre of Management and Policy Studies- CMPS). Merkezin temel amacı, yöneticilere, yönetimin temel prensiplerini kavratmak, görevleri ile ilgili temel konularda ve disiplinlerde eğitimler ve kurslar düzenleyerek 21. yüzyılın ihtiyaçlarına göre yetiştirmektir (Günay, 2004: 191). Yönetim ve Politika Çalışmaları Merkezi, hem kamu yönetimi öğrenimine ve gelişimine önem veren hem de denetleyen bir organdır. Merkez sadece geçmişte yapılan reformlardan ders alma ile ilgilenmemekte aynı zamanda değişim vizyonu, reformların arkasındaki motivasyonlar ve kullanılan yöntemlerle de ilgilenmektedir (Haddon, 2012: 5; Panchamia ve Thomas, 2014: 16).

Bir zamanlar Kamu Hizmeti Koleji ve Yönetim ve Politika Çalışmaları Merkezi (CMPS) adlarıyla bilinen Ulusal Hükümet Okulu (National School of Government) da üst düzey yöneticilere yönelik çeşitli eğitimler sunmaktadır. Özellikle Kabine Ofisinin Birleşik Krallık memurları ve özel bireysel öğrenciler için eğitim, organizasyonel gelişim ve danışmanlık kursları düzenleyen bir kurumdur (Crown, 2021). Okul, 31 Mart 2012'de kapandı, temel işlevlerinin çok azı Kabine Ofisinin bir parçası olarak yeni kurulan Kamu Hizmeti Öğrenimi (Civil Service Learning - CSL) tarafından üstlenildi (discovery.nationalarchives.gov.uk, 2021; en.wikipedia.org, 2021). Kamu Hizmeti Öğrenimi, tüm kamu görevlilerinin kamu hizmetini en iyi şekilde verebilmeleri için bireylerin öğrenme ve gelişimlerini destekleyen ve onları

donatan bir dizi yüksek kaliteli içerik ve öğrenim hizmeti sunmaktadır (Civil Service, 2021a).

Ulusal Hükümet Okulunun kapatılmasının ardından 2012 yılında yeniden bağımsız olarak kurulan başka bir yönetici eğitim okulu ise Kamu Hizmeti Kolejidir. Kamu Hizmeti Koleji, daha önce bu okul tarafından sunulan birçok eğitimi programına aldı, ayrıca sunulan programların sayısını artırdı ve eğitimleri kamu sektöründe çalışanların güncel ihtiyaçlarına göre yeniden düzenledi. Kolej, yöneticilere hesap verebilirlik, yönetişim, liderlik, finans yönetimi, proje yönetimi ve kişisel gelişim gibi birçok konuda yenilikçi eğitim kursları sunmaya devam etmektedir (www.civilservicecollege.org.uk, 2021).

Amerika Birleşik Devletleri'nde, Federal Devlet'in üst düzey kadrolarına atanacak adaylar hizmet öncesi bir eğitime tabi tutularak mesleğe yönlendirilmedikleri için hizmete alındıktan sonra derece derece yükselerek en üst pozisyonlara gelmektedirler. Amerika'da yönetici sınıf personeli arasından, hizmetlerinde üstün performans gösterenler üst pozisyonlara yükseltilmektedirler (Kalkandelen, 1985: 85).

Amerika Birleşik Devletleri'nde, üst düzey yöneticilik pozisyonlarına gelecek adayların özel bir eğitim programından geçmesi gerektiği düşüncesi İngiltere'den daha eski olmasına rağmen Federal Yönetici Enstitüsü (Federal Executive Institute-FEI) ancak ABD Personel Yönetim Ofisi (Office of Personnel Management - OPM) tarafından 1968 yılında kurulmuştur (Bulut ve Bakan, 2005: 69; Qureshi, 1970: 100). ABD'de federal kuruluşlar birbirinden çok farklı işlevlere sahip ve birbirinden farklı olarak çalışırlar. Bu yüzden Federal Yönetici Enstitüsü tüm kamu yönetimindeki üst düzey yöneticilerin ortak ihtiyaçları için ileri düzeyde eğitimler düzenleyen kurumlar arası bir enstitüdür (Ergun, 1988: 54). Enstitü, federal üst düzey yöneticilerin liderlik eğitim ve gelişimlerinde süreklilik sağlamak amacı ile kuruldu. Dinamik ve dönüşümsel kamu sektörü liderliği için kritik olan becerileri, tutumları ve davranışları geliştirmeleri için yöneticileri zorlayan bir eğitim programı uygulamaktadır. Böylece yöneticileri Federal hükümetin anayasal çerçevesinde yeniden konumlandırmakta ve küçük grup çalışmaları yoluyla iç gözlemi teşvik etmektedir. Katılımcılar ve öğretim üyeleri arasında herkesin öğretmen ve herkesin öğrenci olduğu öğrenme toplulukları oluşturarak yenilikçi bir eğitim modeli uygulamaktadır. Enstitü, şu ana kadar

25.000'den fazla üst düzey federal yöneticiye hizmet vermiştir, ayrıca ABD ve ABD dışında dünyadaki birçok ajansta da ulusal ve uluslararası liderlik gelişim programı ve demokratik toplum için liderlik programları uygulamaktadır (www.opm.gov, 2021a).

Bu ülkeler dışında birçok ülkede de üst düzey yöneticilere eğitimler veren çeşitli okullar/kurumlar kurulduğu görülmektedir. Mesela, Almanya'da, Federal Kamu Yönetimi Akademisi, Baden-Württemberg Eyaleti Yöneticilik Akademisi, Bayern Yönetici Eğitim Merkezi, Yönetim Bilimler Yüksek Okulu (Günay, 2004: 85), Güney Afrika Ulusal Devlet Okulu, Singapur Kamu Hizmeti Okulu gibi okullar örnek olarak verilebilir.

3.2. Farklı Siyasal Sistemlerde Kamu Yönetimi ve Üst Düzey Kamu Yöneticisi Atamaları

Bir ülkenin yönetsel ve siyasal yapılandırılması, geçmiş yönetim kültür ve alışkanlıkları, gelenekleri, değerleri, inançları, insan unsurundaki çeşitliliği, büyüklüğü ve coğrafi konumu o ülkenin yönetim yapısını ve yöneticilerinin seçilme ve atanma yöntemini büyük oranda etkilemektedir (Işın, 2012: 28).

Performans ve verimlilik, yönetişim ve yönetim haline geldikçe, merkezi hükümet sistemlerindeki politik olmayan üst düzey yöneticilerin görevleri ve yapabilecekleri artmaktadır. Kamu yönetiminde performans yönetiminin önem kazandığı son on yılda meydana gelen yeni kamu yönetimi reform uygulamalarının çoğunda üst düzey kamu yöneticilerinin kalite ve kapasiteleri kilit rol oynamaktadır. Üst düzey yönetim, yönetim ile siyasi kabineler arasında ara yüz görevi görmektedir. Üst düzey yöneticiler yasal araçların ve önlemlerin doğru ve uygun bir şekilde hayata geçirilmesinden, hükümet faaliyetlerinin tutarlılığından ve uygunluğundan sorumludurlar. Bunlar kültürleri, tarihsel gelişmeleri ve anayasal çözümleri yansıtmaktadır (OECD, 2008: 68).

Herhangi bir kurum ve kuruluşa yönetici olarak atanacak kişi, atanacağı kurum ve yapacağı işlerle ilgili yeterli bilgiye ve tecrübeye sahip olmalı, farklı ortamlara uyum sağlayabilmeli, yargılama yeteneği olmalı, insan ve insan dışı kaynakları sağlama, doğru zamanda, doğru yerde ve doğru şekilde kullanabilmek için planlama, örgütleme, yönlendirme ve denetleme konularında yeterli olmalıdır. Ülkede

uygulanmakta olan sistemlerden bağımsız olarak yukarıda sayılan özelliklere sahip yöneticileri bulmak ya da yetiştirmek konusu her dönem gündemde önemli bir yere sahip olmuştur. Bu yöneticiler arasından üst düzey kamu yöneticilerini seçmek daha da önemli bir nokta olarak dikkat çekmektedir. Bu yüzden, devletlerin geleceği için üst düzey kamu yöneticilerine profesyonel nitelikler kazandıracak ve yetiştirecek bir sistemin kurulması gerekmektedir (Günay, 2014: 92). Çünkü yukarıda da belirtildiği gibi üst düzey kadrolara yapılacak atamalar yürütmedeki uyum ve etkinliği doğrudan etkilemektedir (Özer ve Özmen, 2017: 26).

Modern demokrasiler, demokratik meşruiyetin kaynağı olarak görülen etkin politikalarını yürütebilmek için etkin bürokrasilere sahiptirler çünkü verimliliğin ancak bürokrasi aracılığı sağlanacağına inanılmaktadır. Çünkü seçimle gelen siyasi yetkililer her alanda teknik kararlar alacak uzmanlığa sahip olmadıkları gibi bu kararları almak için yeterli zamana da sahip değildirler. Özellikle temel kamu politikaların şekillendirilmesinde ve uygulanmasında üst düzey kamu yöneticileri önemli roller üstlenirler. Politika programları ile ilgili yasal düzenlemelerin yapıldığı zamanlarda tasarıların hazırlanıp altyapılarının geliştirilmesi teknik üst düzey kamu yöneticileri tarafından yapılmaktadır. Bu yüzden siyasi yetkililer genel olarak rekabetçi sınavlarla seçilmiş, iyi yetişmiş, alanda tecrübeli ve profesyonel niteliklere sahip üst düzey kamu yöneticilerine yetki devrederek onlardan faydalanmaya çalışırlar. Ancak bu uygulamada dikkat edilmesi gereken nokta seçim için halka gitmek gibi bir sorunu olmayan bürokrasinin halka karşı sorumluluk duymayan bir yapıya dönüşmesinin engellenmesidir (Çevik ve Demirci, 2015: 74; Fatih Demir, 2011: 71-72).

Bürokrasinin devlet yapısı içindeki konumu, gücü, ilişkileri, değişimi, üst düzey yöneticilerin atanması, etkinliği ve denetimi, o ülkede uygulanan hükümet sistemine (Özer ve Özmen, 2017:25) ve üniter ya da federal devlet yapısına göre de farklılık gösterebilir. Hatta aynı hükümet sisteminin benimseyen ülkeler arasında da uygulama farklılıkları görülebilmektedir (Eryılmaz, 2017: 132). Bürokratik güç ve performans pozitif bir ilişki içindedirler. Bürokrasi ne kadar güçlü olursa yönetme kapasitesi de o kadar büyük olur. Aksi takdirde tek parti egemenliği altındaki güçsüz bir bürokrasi idari olarak yetersiz olur. Ancak bu ilişkinin bir tavanı olmalıdır. Belirli

bir düzeyin ötesinde, bürokratik güç siyasi olarak egemen hale geldiğinde bürokratik olmayan kurumların etkili denetimlerinin olmayışı onun idari kapasitesini yok eder (Riggs, 1998: 27). Siyasilerin bürokratları kontrol etmeye çalışması, ya da bürokratların müdahale ederek sistemi bozması, tersine çevirerek kötüye kullanması durumunda da sistemden sapma meydana gelmekte olup sistemin iyi işlemlerini engelleyebilmektedir (Fatih Demir, 2018: 79).

Halk tarafından seçilen siyasi iktidarın halka karşı sorumlu olması, üst düzey yöneticilerin ise siyasi iktidara karşı sorumlu olması, yönetimin siyasi iradeye bağımlılığını arttırmaktadır ve bürokrasiyi siyasi iradenin yürütücüsü konumuna getirmektedir. Siyasi yetkililer temel ilkeleri belirler, üst düzey yöneticiler ise bu temel ilkeler çerçevesinde kararlar alırlar ve uygularlar (Altunok, 2016: 167).

Üst düzey yöneticilerin karar alma sınırlarının yanı sıra atanma süreleri ve iş sözleşmelerinin kapsamı da bir diğer önemli husustur. Bazı ülkelerde üst düzey kamu yöneticileri sınırlı görev süreleri için atanırken, bazı ülkelerde ise daimi olarak atanabilmektedirler. Örneğin Belçika’da, sadece Şansölyelik ve Destek Hizmetleri başkanının görevi yasama dönemi sonunda otomatik olarak sona ererken, diğer üst düzey kamu yöneticileri altı yıllık bir süre için atanırlar. Finlandiya’da üst düzey yönetici kadroları sabit olmakla beraber münferit görevlere atamalar beş yıllık süreli olarak yapılmaktadır. İtalya’da birinci ve ikinci düzeydeki kamu yöneticileri sabit süreli bir sözleşmeye tabidirler. Sözleşmenin sonunda başka bir kurumda başka bir göreve atanabilirler. Hollanda, Temmuz 2000’de üst düzey yöneticilerin ayrımını daha da netleştiren bir reform yaparak kamu yöneticisi kadrolarına atamaları çeşitli sürelerle sınırlandırdı. Kabine tarafından üst düzey kadrolara yapılacak atamaların sürelerini beş yıl olarak belirledi ancak kabineye bu süreleri iki defa birer yıllık uzatabilme yetkisi verdi. Yeni Zelanda’da bakanlıkların üst yöneticileri, işe alım danışmanlarının yardımıyla Devlet Hizmetleri Komiseri tarafından sekiz yıla kadar 5 yıllık ya da daha kısa süreli yenilenebilir bir sözleşme ile atanmaktadır. Üst düzey kamu yöneticilerinin kariyerlerinin ve sözleşmelerinin yenilenmesinin ya da feshedilmemesinin garantisi bulunmamaktadır. Norveç’te üst düzey atamalar sabit dönemli sözleşmelerle yapılmaktadır. İngiltere’de üst düzey kamu yöneticileri beş yıllık sabit süre için atanmaktadır (OECD, 2008: 76; M. M. Uzun, 2019: 9).

Üst düzey kamu yöneticileri ile ilgili bir başka önemli nokta ise toplam kamu personeli içindeki paylarıdır. Ülkeden ülkeye değişmekle beraber yüzde 1 ile yüzde 2.5 arasında değişmektedir. OECD ülkelerinden bazılarında dağılım ise; İngiltere’de yüzde 2.5, Avustralya’da yüzde 1.7, Kanada’da yüzde 0.9, Hollanda’da yüzde 0.7, Şili’de yüzde 0.5 ve Kore’de yüzde 0.3 civarındadır. Üst düzey kamu yöneticilerinin yaptıkları hizmetlerin toplam kamu hizmeti içindeki pay ise en fazla yüzde 5 olarak ölçülmektedir. Üst düzey kamu yöneticisi sayılma dereceleri de ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir. Yeni Zelanda’da 1, Şili’de 2, Avusturalya’da 3, Hollanda’da 4. ve Kanada’da 5. dereceye kadar dâhil edilmektedir (Lafuente, Manning ve Watkins, 2012: 2; Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 12).

Üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasında dünya genelinde, siyasi nitelikli atama, liyakat esasına dayalı atama ve karma olmak üzere üç yaklaşım not edilmektedir (Esen ve Kalağan, 2020: 272). İlk yaklaşım olan siyasi nitelikli atama yönteminde, genellikle yürütme organına, program ve politikalarını kolaylıkla kabul ettireceği ve uygulatabileceği kişileri atama serbestiyeti verilmektedir ama zaman zaman bu yetkinin yasama organına da tanındığına rastlanılmaktadır. İdari olarak bakacak olursak bürokrasi ve bürokratlara, bazı amaçları ve misyonları yaptırabilmek için bazı siyasi ve ekonomik değerleri telkin için kullanılan ideolojik bir yöntemdir. Bu uygulama kamu yöneticilerinin siyasi değerlere uymasını ve verilenleri uygulamasını zorunlu hale getirmektedir (Fatih Demir, 2018: 79). Siyasi yöneticiler tarafından üst düzey kamu yöneticilerden, iktidarın politika tercihlerine ve yönergelerine bağlılık ve yanıt vermeleri rutin olarak beklenir. Bu yaklaşım kamu yararının daha çok ön plana çıkarıldığı, yönetimde esnekliğin ve özel sektör uygulamalarının ağırlık kazandığı ayrı kariyerleri esas alan Anglosakson ülkelerde uygulanan bir yapıya sahiptir (Milakovich ve Gordon, 2009: 265; Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 15).

İkinci yaklaşım da ise görevin gerektirdiği nitelikleri taşıyan ve görevi yapabilecek yetkinliğe sahip tarafsız kişiler üst düzey kadrolara atanmaktadır. Bu yaklaşımın temeli yeterliliklidir. Dolayısıyla liyakatli çalışanın, kariyer gelişimine çok daha fazla vurgu yaptığı ve bireysel bir lidere sadakati çok daha az vurguladığı varsayılır. Bu yaklaşım daha çok Avrupa ülkelerinde benimsenen hukuk devleti,

yasalarla belirlenen idari iş ve işlemler, anayasa denetimi ve güçlü devlet geleneklerine dayanmaktadır. Her ne kadar bu yaklaşımlar daha çok atama konusu üzerine odaklansa da atamanın yanı sıra başarının değerlendirilmesi, terfiler, transferler gibi birçok uygulamayı kapsamaktadır (Milakovich ve Gordon, 2009: 265; Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 15).

Ayrıca, bazı ülkelerde üst düzey kamu yöneticisi atamalarında bu iki yaklaşım arasındaki olasılıklar yelpazesine sahip üçüncü bir karma yaklaşımın da uygulandığı görülmektedir (Halligan, 2012: 117).

Amerika Birleşik Devletleri, Birleşik Krallık, Kanada ve Yeni Zelanda gibi bazı ülkelerde farklı üst düzey yönetici sistemleri bulunmaktadır. Bazı ülkeler sistemlerinde eğitim, görev süresi vb. bazı şartları daha katı belirleyerek sistemi farklı açıdan kontrol altına almaya çalışmaktadır. Örneğin Belçika, Hollanda ve İrlanda gibi. Avustralya uyguladığı üst düzey yönetici sisteminde çok başarılı olurken Yeni Zelanda'nın sistem girişimleri oldukça başarısız olmuş ve uygulama sonlandırılmak zorunda kalmıştır (Løegreid ve Wise, 2007: 175). Başarı ve başarısızlıkların merkezileşme, hükümet sistemi, aranan şartlar vb. birçok nedeni olabilmektedir (Halligan, 2012: 118).

Ülkelerde uygulama farklılıkları olmakla beraber üst düzey kamu yöneticisi kadrolarına yapılan atamalar genel olarak uygulandığı hükümet sistemine göre şekillenmektedir.

3.2.1. Parlamenter Sisteme Göre

Parlamenter hükümet sistemi her ne kadar Birleşik Krallık'la özdeşleştirilse de birçok farklı kıtada bulunan ülkelerde farklı uygulama biçimlerine rastlanılmaktadır. Bu uygulama farklılıklarında, ülkelerin geçmiş yönetim deneyim ve becerileri, siyasi tecrübeleri, sosyal ve kültürel oluşumları etkili olmaktadır. Bazı ülkeler yasama gücünü ön plana çıkarırken, bazıları yürütme gücüne daha çok önem vermekte ve yetkilendirmektedir. Yürütme gücüne önem veren ülkeler ise kendi aralarında devlet başkanına daha fazla yetki verenler ya da hükümet başkanına daha fazla yetki verenler olmak üzere iki gruba ayrılmaktadırlar (Parsak, 2012: 3).

Ayrıca parlamenter sistemin uygulama şekli üzerinde, o ülkenin uyguladığı seçim sistemi, parti sistemi, demokratik olgunluğu, gelişim düzeyi ve o dönemdeki toplumsal şartlar da belirleyici olmaktadır. Ancak parlamenter sistemin yapıtaşları olan ve olmazsa olmazları arasında sayılan kuvvetlerin işbirliği, iki başlı yürütme, siyasi olarak sorumsuz devlet başkanı, yürütmenin yasamaya karşı siyasi sorumluluğu ve yasamanın yürütmeyi feshedebilme yetkisi gibi niteliklerin göz ardı edilmemesi gerekmektedir (Ay Deniz, 2006: 141; Özer ve Özmen, 2017: 22).

Genel olarak incelendiği zaman parlamenter sistemde başkanlık sisteminde olduğu kadar siyasi atamalara yer verilmemektedir (Tataroğlu, 2016: 99-100). Özellikle belirli pozisyonlar bürokratik makam olarak görülmekte ve o pozisyonlara kariyer yolu takip edilerek gelinmesi düşünülmektedir ancak farklı ülkelerde bu pozisyonlara farklı yöntemlerle atamalar yapıldığı görülmektedir. Bazı parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerde özellikle bakanlık teşkilatlarındaki üst düzey pozisyonların başkanlık sisteminde olduğu gibi siyasi bir makam olarak düşünüldüğü ve atamaların benzer yöntemlerle yapıldığı gözlemlenmektedir (A. Aydın ve Akıncı, 2018: 1027).

Parlamenter sistemi uygulamasıyla dikkatleri çeken bazı ülkeler, İngiltere, Almanya, İtalya, Danimarka, Lüksemburg, Norveç, İsveç, Avusturya, Belçika, Hollanda, Avustralya, Kanada, İzlanda, İrlanda, Yeni Zelanda, İsrail, Japonya ve eski Türkiye olarak sayılabilir (Ay Deniz, 2006: 141). Yukarıda sayılan hemen hemen tüm ülkelerin sistem ve üst düzey yönetici atama uygulamalarında birçok farklılıklar bulunmaktadır. Ancak konunun netleştirilmesi açısından ilk çıkış yeri olan ve en iyi uygulandığı düşünülen ülke olarak Birleşik Krallık'taki uygulamaların incelenmesinde fayda bulunmaktadır.

3.2.1.1. Birleşik Krallık

Birleşik Krallıkta üst düzey kamu yöneticisi atamaları çeşitli dönemlerde hazırlanan raporlar ve reformlar çerçevesinde gelişme göstermiştir.

3.2.1.1.1. Kamu Yönetimine Yön Veren Raporlar ve Reformlar

Birleşik Krallık'taki kamu görevlilerinin seçiminde kurumsal hal almış olan kayırmacılık uygulamaları 19. yüzyılın ortalarına kadar sürmüştür. Atamalar, iktidar partisine yakınlığa, akrabalığa, arkadaşlığa dayanıyor ya da belirli bir bedelle satın alınabiliyordu. Bu durum toplum tarafından da kanıksandığı için çok fazla tepkiyle karşılanmıyordu. Ancak bu durum kamu hizmetlerinde ciddi aksamalara, verimsizliğe ve devlete olan güvene zarar vermeye başladığından 1854 yılında Trevelyan liderliğinde Trevelyan Northcote Raporu olarak adlandırılan bir rapor hazırlanarak bir takım reformların yapılması zorunlu hale gelmişti. Rapor yönetsel, eğitsel ve politik alanlardan gelen birçok girdi ve baskının sonucunda doğmuştur (Greenaway, 2004: 3).

Trevelyan Raporu, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli seçiminin bağımsız bir komisyon tarafından yürütülmesini, rekabete dayalı ve herkesin katılabileceği yarışma sınavlarının yapılmasını, sınıflandırmanın işlerin niteliklerine göre yapılmasını, işe alma ve terfilerde tüm kurumlar için geçerli olabilecek belirli standartların getirilmesini önermiştir. Raporda siyasi olmayan tamamen liyakate dayalı bir sistemin kurulması gerektiği vurgulanmıştır. Bu rapor sınavların tarih, coğrafya, kompozisyon, gramer ve aritmetik gibi genel kültüre dayalı yapılar tek bir alanda uzmanlaşmamış ve her bakanlıkta çalışabilecek kişilerin seçilmiş olacağını varsaymıştır. Ayrıca Trevelyan Raporu hiyerarşik sınıf sistemine de özel önem vermiştir. Bu raporun ardından atılan ilk somut adım 1855 yılında kurulan Kamu Hizmeti Komisyonu (Sivil Service Commission) olmuştur (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 134; Randma, 1999: 122).

1854 yılında yayınlanan bu rapor, günümüzde uygulanmakta olan İngiliz kamu personel sisteminin temel yapıtaşı olarak kabul edilmektedir (Ardanış ve Ergun, 1980: 5; A. H. Aydın ve Gök, 2016: 35). Hatta bu rapor, modern kamu hizmetinin kökenlerinden biri olarak da kabul edilmektedir. Trevelyan'ın tavsiyeleri radikaldi ve statükoya meydan okumaktadır. Eski patronaj sisteminin işlevini, gücünü ve meşruiyetini tehdit ettiği için, parlamento ve yönetimdeki yerleşik menfaat gruplarının ciddi muhalefetiyle karşılaşmıştır. Rapor, savaşla birleştiğinde kritik bir dönemeç oluşturmuş ve sonraki yetmiş yıl içinde mevcut himaye ve adam kayırmacılık sisteminden kademeli olarak profesyonel bir kamu hizmetine doğru bir yönelişe işaret

etmiştir. Bu adım, liyakate dayalı yeni kamu hizmetinin geliştirilmesinde önemli bir adım olarak kabul edilebilir (Horton, 2006: 34). Birleşik Krallık kamu yönetimindeki değişim ve dönüşüme yön veren bu raporun yanı sıra başka raporlarda büyük katkı sağlamışlardır.

Sonraki önemli reformlar, I. Dünya Savaşı'nın sonunda yayınlanan 1918 Haldane Raporu'nun bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Haldane, I. Dünya Savaşı'ndan sonra hükümetin daha karmaşık gereksinimlerini karşılamak için Bakanlar ve yetkililer arasında daha derin ortaklıkların geliştirilmesini tavsiye etmişti. Raporun etkisi, birbiriyle yakından bağlantılı iki fikir aracılığıyla ortaya çıkmıştır (Stanley, 2021a):

- Hükümet, tüm kurumlarda işini iyi yapabilmek için araştırmaya ve düşünmeye ihtiyaç duymaktaydı. Politikaya uygun bir temel oluşturmak için sürekli bilgi edinimi ve araştırmanın yapılması gerekliydi. Kanun ve kararların sadece bakanların, milletvekillerin uzmanlığına ve görüşlerine dayandırılarak yapılması artık çok zor görünüyordu. Ne bakanlar tek başlarına ciddi düşünce ürünü, araştırmacı ve etkin bir hükümet oluşturabiliyordu, ne de kamu görevlileri ama ikisinin ortak çalışmasıyla bu mümkün olabilirdi.
- Bu ortaklık, 19. yüzyıl hükümetine özgü bir bakanın etrafındaki sınırlı sayıdaki yetkililer grubunun dışına çıkarılıp, tüm birimlerin bilgi ve öneri hafızalarından faydalanacak şekilde genişletilmeliydi. Ancak, Haldane, bu güne kadar devam eden devlet daireleri arasındaki işlevlerin bölünmesi gereğini tavsiye etmek dışında bu tür araştırma ve düşüncenin nasıl geliştirileceği ve hangi adımlarla yapılacağı konusunda herhangi bir bilgi ve öneri sunmamıştı.

Haldane Raporu ile üst düzey kamu yöneticileri ve bakanlar arasındaki ilişki karşılıklı bağımlılık formunu aldı. Bakanlar otorite, yetkililer uzmanlık sağladı. Bununla birlikte, Haldane sonrası kültürden kaynaklanan yöneticilerin parlamentoya değil bakanlara karşı hesap verebilirliği ciddi dezavantajları beraberinde getirmekteydi. Bu da bir bakanın politikaların uygulanabilirliği konusunda çok az

etkili bir inceleme yaptığı anlamına gelmekteydi. Başarısızlığın kariyer tehdidi olma ihtimalinin çok düşük olması nedeniyle, bakanlar, yetersiz kaynaklı programları ve gerçekleşmesi imkânsız hedefleri güvenli bir şekilde kamuoyuna ilan ettiklerini yıllar sonra fark edebilirlerdi (Stanley, 2021a).

Bir başka rapor ise 1965 yılında düzenlenen Fulton Raporu'dur. Bu rapor, performans esaslı, sonuç odaklı olup uzman bir kamu personel yönetimi sistemine ve profesyonel bir bürokrasinin gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Rapor ayrıca kamu hizmetinin profesyonelleşmesi için; bir Kamu Hizmeti Başkanlığı (Civil Service Department), tüm kamu görevlilerinden sorumlu tek bir başkan, kamu görevlilerini yetiştirecek bir kolej ve kamu görevlileri arasındaki tüm ayrımları ortadan kaldıracak tek tip yapı talep etmektedir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 135).

Fulton Raporu, yönetici sınıfın işlevsel yeterliliğine, gücüne ve meşruiyetine açıkça meydan okumaktadır (Horton, 2006: 37). Fulton Raporu'nun ağırlıklı olarak kamu hizmetinin yapısı, yönetimi, işe alım ve eğitim konuları üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Rapor, bakanlar ile yöneticiler arasındaki ilişkiye, birimlerin sayısına ve büyüklüğüne ve bunların birbirleriyle ve Kabine Ofisi ile ilişkilerine yeterli yer vermediği için eleştirilmiştir (Stanley, 2021a). Fulton raporunun en dikkate değer sonuçlarından biri, dünya ülkelerini, klasik kamu yönetimlerinin özel sektör kadar başarılı olamadığı gerçeği ile yüzleştirmesidir (Özer, 2006: 10).

Muhafazakâr Thatcher hükümeti tarafından 1982'de, merkezi hükümette kaynakların tahsisini, yönetimini ve kontrolünü iyileştirmek için bir Finansal Yönetim Girişimi (FMI) başlatıldı (Vandenabeele ve Horton, 2005: 14). Amacı her bölümde ve her seviyedeki yöneticinin sahip olacağı bir organizasyon ve sistemi teşvik etmek olan FMI, sorumlulukların iyi tanımlanmasını (Fry, 1988: 8), hedeflerin şeffaf ve net olarak belirlenmesini ve mali yönetimde yetki devrini benimsemektedir. Bakanlıklarda yönetimin hesap verilebilirlik bilincinin yükselmesi için maliyet merkezleri oluşturulmuş ve maliyetler konusunda düzenli bilgilendirme için bilgi sistemleri birimlerinin kurulmasını tasarlamıştır. Bu girişim esnek bir personel yönetimi için ilk adım olarak değerlendirilmektedir (O. Yılmaz ve diğerleri, 2008: 26).

FMI’nin en önemli faydası kamu personeline kazandıracağı sürekli iyileştirme yetisi ile bunun yaşam tarzı haline getirilmesidir. Ayrıca klasik kamu yönetimi mantığından yönetim mantığına doğru evrilmenin başlatılmasıdır (Kutlu, 2012: 114-115). FMI, sözleşmeli çalışma dönemini başlatarak kariyer sisteminin gelişimini yavaşlatmıştır. Bu sistemle ücret ve yükselmeler artık performans ve sonuç odaklı bir yapıya dönüştürülmeye başlamıştır (S. Ateş, 2008: 206).

Dördüncü rapor ise ajanslaşmayı öngören 1988 tarihli Gelecek Adımlar (The Next Steps) raporudur. Bu rapor, Thatcher’ın görevlendirdiği Başbakanlık Etkinlik Ünitesinin yüzün üzerinde üst düzey kamu yöneticisi, politikacı ve sendikacı ile 1986-1987 yıllarında yüz yüze yaptıkları görüşmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Thatcher, bu raporla kendi dönemlerinde yapılanların incelenerek performans değerlendirmesinin yapılmasını ve gelecekte hangi adımların atılması gerektiğinin tespit edilmesini istemiştir (Kutlu, 2012: 115). Gelecek Adımlar Raporu, ekonomi ile siyasetin birbirinden keskin bir şekilde ayrılmasını öngörmektedir. Ayrıca bu rapor büyük ve yüksek harcama yapan birimlerin verimliliğini artırma konusuna da odaklanmıştır (Stanley, 2021a).

Gelecek Adımlar düşüncesi ile bakanlıklarda politikaları belirleyen birimler ile uygulayan birimler birbirinden ayrılmıştır. Buradaki amaç politika yapım sürecinde ve hizmetlerin sunumunda verimliliği arttırmaktır. Gelecek Adımlar’ın getirdiği kurumlar sayesinde kamu hizmetlerinin biçim ve sunumunda ciddi düzeyde yapısal ve kültürel farklılıklar yaşanmıştır (O. Yılmaz ve diğerleri, 2008: 26).

Whitehall kapsamına giren kamu hizmetlerini üreten birimlerin neredeyse yarısı yürütme ajanslarına dönüştürülmüştür. Raporun üç ana temasını, “yapılacak iş”, “doğru insanlar” ve “iyileştirme için düzenli baskı” konuları oluşturmaktaydı. Ana tavsiye, bağımsız kurumların, hizmet sunum rolünü daha fazla üstlenmeleri ve böylece yapılacak işe odaklanmaları gereğiydi. Bakan ve ajans ilişkisinin merkezinde bütçenin yanı sıra politika, hedefler ve sonuçlar ile ilgili ayrıntıların yer aldığı bir “çerçeve anlaşması” vardı. Bu organlar için hesap verebilirlik ve sorumluluk ile beraber özellikle siyasi açıdan hassas konularda eylem bağımsızlığı da çok önemliydi. Bu durum, spesifik olarak hassas konuların ve bir krizde hesap verebilirlik hatlarının ele

alınması hakkında resmi anlayışa duyulan ihtiyaçtan kaynaklanmaktaydı (Haddon, 2012: 14, 18).

Thatcher Hükümeti, Gelecek Adımlar Programı aracılığıyla kurdurduğu yarı özerk ajanslarla geleneksel kamu hizmeti dışına çıkmış oldu. Genel müdürler başta olmak üzere üst düzey yöneticilerin ve en üst pozisyonlarda bulunan üyelerin birçoğu geleneksel yöntemlerden farklı bir şekilde atandı, bunların yaklaşık üçte biri dışardan açık yarışma sınavı ile işe alındı. Böylece sözleşmeli olarak atanan üst düzey yöneticilerin kamu görevliliği statüleri zayıflamaya başladı (S. Ateş, 2008: 206). Hükümet hedeflerine duyarlılık bir öncelikti, bu yüzden bakanların gerekli gördüklerinde işlem bazlı müdahale ettikleri gözlemleniyordu (Matheson ve diğerleri, 2007: 11).

Bu dönemde mali kontrolü iyileştirmek için bakanlık ve bağlı birimlerinde işlerin en uygun maliyet ve sürede yapılması amacıyla Bakanlar İçin Yönetim Bilgi Sistemi (Management Information System for Ministers - MINIS) adlı proje yürütüldü. Zamanla birçok birim, MINIS'in özelliklerinin bir kısmını ya da çoğunu içeren yönetim bilgi sistemlerini benimsedi (Fry, 1988: 8). Bu projede, yöneticilere sorumluluklar yüklenmesi gereği vurgulanmış, kurum amaçlarının belirlenerek daha sağlıklı değerlendirmelerin yapılabilmesi için uzman ve bilgili yönetici ve çalışanların yetiştirilmesi hedeflenmiştir. 1986'da kurulan Verimlilik Birimi ile verimliliğe verilen önem kurumsallaştırılmıştır. Bu birimin en temel görevlerinden biri, işler yürütülürken verimliliği azaltan sebeplerin tespit edilip değerlendirilerek rapor edilmesidir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 135-136).

İngiltere'de ilk merkezi personel birimi, Fulton'un tavsiyeleri dikkate alınarak kurulan Kamu Hizmeti Başkanlığıdır (Civil Service Department - CSD). Birimin başkanlığı bakanlık daimi sekreterlerine verilmiştir. Daha sonra bir Kamu Hizmeti Komisyonu ve 1970'te bir Kamu Hizmeti Koleji kurulmuştur. Kamu Hizmeti Komisyonu ve Koleji birimin ayrılmaz parçası olmuştur. Başkanlık yeterli düzeyde etkinlik gösteremiyor diye 1981 yılında Thatcher tarafından lağvedilmiş, başkanı erken emekli edilmiş (Vandenabeele ve Horton, 2005: 12, 14) ve yerine Kabine Ofisi bünyesinde Yönetim ve Personel Ofisi (Management and Personnel Office - MPO) kurulmuştur (Durgun, 1998: 429). Kamu personeli insan gücü, ödeme, emeklilik ve

ödenek işlemleri Hazineye; personel, işe alma, eğitim politikaları yeni bir birime; üst düzey yönetici atamaları, etik ve verimlilik işlemleri Yönetim ve Personel Ofisine bırakılmıştır. Ancak sadece altı ay sonra 1987 yılında tekrar bu görevler Hazineye devredilmiştir. 1988 yılında Kamu Hizmeti Bakanı Ofisi (Office of the Minister for the Civil Service - OMCS) kurulmuş ancak daha çok verimlilik konuları ile ilgilenmiştir. Bu ofis, 1992 yılında Kabine Ofisi bünyesinde verimlilik, yeni vatandaşlık şartı, üst düzey kamu görevlisi atamaları etiği ve hükümete bilimsel baş danışmanlık görevlerini yürüten Kamu Hizmeti ve Bilim Ofisine (The Office of Public Service and Science - OPSS) dönüştürülmüştür. Daha sonra OPSS, Kamu Hizmeti Ofisi (Office of Public Service - OPS) adını almış ve hükümete bilimsel baş danışmanlık görevini terk etmiştir. 1998 yılında bağımsızlık özelliği kaldırılarak Kabine Ofisine dâhil edilmiştir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 138-141). Yine personel sisteminin merkezileştirilmesi için 1970 yılında Fulton Raporu önerileri doğrultusunda kurulan Kamu Hizmeti Koleji'ne 1989 yılında yarı özerk bir statü verilse de 2000 yılında Kabine Ofisine bağlı Ulusal Eğitim Çalışma Merkezine dâhil edilerek kapatılmıştır (S. Ateş, 2008: 205).

İngiliz kamu yönetiminde önemli bir etkiye sahip olan bir diğer rapor ise 1999 tarihli Devletin Modernleştirilmesi Raporu'dur (Modernising Government). Beyaz Kitap olarak da bilinen bu rapor; daha iyi kamu hizmeti sunulması, bilgi çağı hükümeti, kamu hizmeti sunumunda en iyi uygulama (kamu atamaları, ajanslar, verimlilik), başarıların ayrımsız ödüllendirilmesi, daha iyi düzenleme, sosyal içerme, uyuşturucu karşıt politikalar ve kadın sorunları gibi bazı temel konu başlıklarına odaklanmıştır (Parry, 2001: 60). Liderlik, beceri ve işe alma konusunda, iç yetenekleri belirleme ve kullanma ile dışarıdan beceri ve deneyim alma arasında doğru dengenin kurulması gerektiğini savunmuştur. Ayrıca, kamu hizmetlerinin toplumun tam çeşitliliğini yansıtmayı sağlama ihtiyacına da dikkat çekmeye çalışmıştır (Panchamia ve Thomas, 2014: 38). Katılımcılık ve yönetim, vatandaş odaklı hizmet anlayışı ve üst seviyede kaliteli hizmet olmak üzere üç temel amacı olan bu rapor İşçi Partisi hükümetinin reformlarının temelini oluşturmaktadır (O. Yılmaz ve diğerleri, 2008: 27).

3.2.1.1.2. Günümüz Birleşik Krallık Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Yapısı

Westminster Model olarak da adlandırılan Birleşik Krallık kamu yönetimi, parlamento egemenliği üzerine kurulan normatif, geleneksel ve Kraliyete ait birçok ögeyi birlikte barındıran bir yapıya sahiptir (S. Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2017: 69). Birleşik Krallık; İngiltere, Galler ve İskoçya'dan meydana gelen Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda'dan oluşmasına rağmen aşırı merkeziyetçi ve üniter bir örgütlenme hâkimdir. Ancak 1980'li yıllardan sonra hiyerarşik merkezi ve üniter yapıda önemli bir takım değişiklikler yaşanmıştır (Karasu, 2004: 91).

Birleşik Krallık iki farklı yürütme gücü bulunan bir ülkedir. Bir kanatta geleneklere bağlı çok eski geçmişi olan Kraliyet (Kral ve Kraliçe), diğer kanatta icracı parlamenter bir hükümet bulunmaktadır. Yazılı metinler ve resmi törenlere göre kral ya da kraliçe çok yetkili görünmektedirler. Kraliyetin devleti temsil eden gücü ve yetkileri parlamenter sistem öncesine dayanmaktadır. Ancak uygulamada kral/kraliçe siyasal yetkilerini kabinenin taleplerine ve önerilerine göre kullandığı gözlemlenmektedir (Ay Deniz, 2006: 138).

Birleşik Krallık'ta; Kraliyet, Özel Konsey, Bakanlar Kurulu, Başbakan, Kabine, kabine komisyonları, alt komisyonlar, bakanlıklar, kurumlar arası komiteler ve kamu yönetimi yürütmeyi meydana getiren kurumlardır. Kamu yönetimi reformlarının belirlenmesinden, koordinasyonundan ve uygulanmasından başbakan, kabine, kabine ofisi ve hazine sorumlu ve görevlidir (O. Yılmaz ve diğerleri, 2008: 7). Kraliyet (bugün için Kraliçe) yürütmenin ve yargının başı, yasamada da önemli bir ağırlığa sahiptir ve sembolik yetkilerine rağmen ülkenin devlet başkanı olarak kabul edilmektedir. Birleşik Krallık'ı bazı Kıta Avrupası ülkelerinden ayıran en önemli farklardan biri, Birleşik Krallık'ta devlet ve kamu yönetiminin ayrı bir tüzel kişiliğinin olmaması ve dolayısıyla anayasal sorumluluğunun da bulunmamasıdır (S. Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2017: 69).

Günümüz Birleşik Krallık'ında, kamu yönetiminin iş ve işlemlerine ilişkin parlamento tarafından çıkarılan bir takım kanunlar, yürütmenin çıkardığı bir takım kararnameler (Orders in Council), kabine bürosu ve diğer kamu kurum ve

kuruluşlarının çıkardığı yönetmelik benzeri düzenleyici metinler (Code) ve raporlar olmakla beraber Kıta Avrupası'nda olduğu gibi genel bir kamu görevlileri kanunu ve rejimi bulunmamaktadır. Kamu kurumları, kamu görevlilerini ilgilendiren konularda yapacakları düzenlemeleri özellikle Kamu Hizmet Kodu (Civil Service Code), Kamu Hizmet Yönetimi Kodu (Civil Service Management Code) ve İşe Alım Kodu (Recruitment Code) gibi belirleyici kodlara göre yapmak zorundadırlar (S. Karatepe ve Kurnaz, 2019: 83). Ancak, Birleşik Krallık'ta net ve tek bir kamu görevlisi/memur tanımına rastlanılmamaktadır. Birçok konuda olduğu gibi gelenekselleşmiş uygulamalara dayanılarak bir takım tanımlamalar yapılabilmektedir. Bu durum, Birleşik Krallık'ta kamu görevlilerinin yasal statüsünü ifade eden idare hukuku gibi bir alanın gelişmemiş olmasına ve İngiliz hukukunda böyle bir ayrıma yer verilmemesine bağlanabilir (Eşki Uğuz, 2010: 131; Karasu, 2004: 90).

İngiliz kamu personel sisteminin süreklilik, tek biçimlilik, anonimlik ve siyasi tarafsızlık olmak üzere kamu görevlilerine ilişkin dört temel ilkesi bulunmaktadır:

- **Süreklilik:** Kamu görevliliği siyasi iktidardan bağımsız bir kariyer meslek olduğu için hükümet değişikliğinden etkilenmez ve süreklilik arz eder (S. Ateş, 2008: 205; DPB, 2016: 16).
- **Tek biçimlilik:** İşe alımlar merkezi olarak yapılmakta, eşit işe eşit ücret ödenmekte, sorumluluk ve ücretlendirmeler belirli kural ve standartlara göre yapılmakta, kurum içinde ya da kurumlar arasında geçiş ve yükselme imkânı bulunmaktadır (A. H. Aydın ve Gök, 2016: 31; DPB, 2016: 17).
- **Anonimlik:** Geleneksel olarak kamu görevlilerine anonim olma ayrıcalığı tanınmıştır. Yani bakanın, önerilen iş ve işlemlerden dolayı siyasi bir tavır almaması ve olayları kişiselleştirmemesi anlamına gelmektedir (S. Ateş, 2008: 205). Bakanların kamu görevlileri ve özellikle üst düzey kamu yöneticileri ile ilişkileri gizlilik temel esasına dayanmaktadır, bu bakanların kişisel sorumluluk ilkesi gereğidir (DPB, 2016: 17).
- **Siyasi Tarafsızlık:** Sürekli kadroya sahip olan kamu görevlileri farklı düşünceye sahip iktidarlarla çalışabilecekleri için tarafsız olmak zorundadırlar. Kamu görevlilerinden, siyasi sorumluluğu bulunan bakanın

verdiği kararları, kendi siyasi eğilimi ne olursa olsun, sadakat ve liyakat ilkeleri gereği yerine getirmesi beklenmektedir. Bu ilke gereği kamu görevlilerinin siyasi faaliyetlere katılmaları, hükümet ve bakanların politikalarına ters açıklamalarda bulunmaları ya da fikir beyan etmeleri yasaklanmıştır. Kamu görevlileri doğrudan bakanın emrinde değil bir üst düzey kamu görevlisi olan bakanlık daimi sekreterinin emrinde çalışmaktadırlar. Bakanların politik eğilimleri bakanlık sekreteri tarafından dolaylı olarak alt düzey kamu görevlilerine aktararak tarafsız bir kamu hizmeti sunulmaya çalışılmaktadır (S. Ateş, 2008: 204-205; A. H. Aydın ve Gök, 2016: 31-21; Gödekmerdan, 1991: 242).

Birleşik Krallık yasal, yapısal ve işlevsel olarak birbirinden farklı olan bir kamu yönetimi örgütlenmesine sahiptir. Öncelikle siyasi bir kimliğe sahip bakanın (Secretary of State) sorumluluğundaki bakanlık birimleri ve bir bakanlığa bağlı merkezi kuruluş olmakla beraber özerk bütçesi ve idari yetkileri çerçevesinde bazı alanlarda doğrudan hizmet sunabilen ajanslar (Executive Agencies) bulunmaktadır. Ayrıca kamu hizmeti sunmakla beraber bakanlıklar dışında özerk olarak yapılandırılmış Bakanlık Dışı Kamu Kuruluşları (Non-Departmental Public Bodies) ile parlamentonun, siyasi etkinin doğru olmayacağına karar verdiği bazı alanlarda faaliyet gösteren ve doğrudan parlamentoya karşı sorumluluğu bulunan bir takım Bağımsız Kamu Kuruluşları da (Non-Ministerial Government Departments) merkezi kamu yönetiminin içinde sayılmaktadır. Birleşik Krallık'ta tüm bakanlıkların, bakanlık dışı kuruluşların ve bağımsız kuruluşların yönetim kurulu oluşturma zorunlulukları bulunmaktadır (O. Yılmaz ve diğerleri, 2008: 7).

Kamu görevlilerinin göz önünde bulundurması gereken temel değerleri ortaya koyan önemli kanuni düzenleme 2006 yılında çıkarılan Kamu Görevlileri Kanunu'dur (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 153). Kanun, Kamu Hizmetinin dürüstlük, bütünlük, tarafsızlık ve nesnellik değerlerini devlet memurlarının yaptığı her şeyin merkezine koyar ve Kamu Hizmeti Liderliği modeliyle de uyumludur. Kanunun belirlediği Kamu Hizmeti Yetkinlik Çerçevesi, Kamu Hizmetindeki kişilerin nasıl çalışması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu, üst düzey kamu yöneticileri de dâhil olmak üzere tüm kamu görevlileri için geçerlidir (Kuperus ve Rode, 2016: 43).

Birleşik Krallık'ta kamu görevlileri için tek bir rejimin bulunmaması nedeniyle istihdam şekilleri de farklılık göstermektedir. Kamu görevlileri temel olarak üç farklı kategoride sınıflandırılmaktadır (Eşki Uğuz, 2010: 131; Stanley, 2021b):

- **Memurlar (Civil Servants):** Kamu kurum ve kuruluşları tarafından istihdam edilmeyen (Eroksal Ülger, 2017: 1652), politik ya da adli birimler dışında görev yapan, kamu gücüne sahip, maaşları parlamento tarafından onaylanan kamu ödeneklerinden ödenen, Kraliyete bağlı kadrolu görevlilerdir (Eşki Uğuz, 2010: 131-132)
- **Parlamento'nun İstihdam Ettiği Görevliler:** Parlamentonun kendisi ve Ulusal Denetim Ofisi - Sayıştay (National Audit Office), Parlamento Ombudsmanı (Parliamentary Ombudsman) ve Seçim Komisyonu (Electoral Commission) dâhil olmak üzere doğrudan Parlamenta rapor veren organlarda çalışan görevlilerden oluşmaktadır. Anayasal olarak, bu organların çalışanları Kraliyetin doğrudan çalışanı olmadıkları için memur olarak kabul edilmezler (Stanley, 2021b). Bu kategoriyi daha çok bakanlıklar ve bağlı kuruluşları olan ajanslarda çalışan görevliler meydana getirmektedirler (A. H. Aydın ve Gök, 2016: 30-31)
- **Diğer Kamu Görevlileri:** Bu grubu; Quangolar (Gelir, Vergi ve Gümrük İdareleri hariç) (S. Ateş, 2008: 208) olarak bilinen bakanlık dışı yarı kamusal kurumlarda (non-departmental public bodies), ulusal sağlık servisinde, silahlı kuvvetlerde, polis teşkilatında, kamu işletmelerinde ve yerel yönetimlerde çalışan kamu görevlileri oluşturur (A. H. Aydın ve Gök, 2016: 30; Eroksal Ülger, 2017: 1652; Stanley, 2021b). Quangolar, yönetsel, düzenleyici, uygulayıcı ve ticari faaliyetlerde bulunan **yürütme birimleri** (executive bodies), bakan ve yöneticilere bağımsız uzmanlık hizmeti veren **danışma kurulları** (advisory committies), hukuksal olarak uzman üst itiraz kurulu görevi yapan **hakem kurulları** (tribunals) ve ceza ve tutukevlerindeki uygulamaları gözlemleyen **hükümlü yakını kurulları** (prison boards of visitors) olmak üzere dört grupta sınıflandırılmaktadırlar (Baydar, 2004: 77).

Birçok açıdan bağımsız olan Ulusal Sağlık Servisi (The National Health Service) yaklaşık 1.79 milyon kişinin çalıştığı çok büyük bir kamu kuruluşudur (Office Of National Statistics, 2020). Buna rağmen anayasal olarak yapı ve işleyiş bakımından hükümet dışı bir kurum gibi görülmektedir ve burada çalışanlar memur olarak kabul edilmemektedirler (DPB, 2016: 21).

Çok sayıda kamu görevlisi çalıştıran başka bir merkezi hükümet kurumu ise Silahlı Kuvvetlerdir. Silahlı Kuvvetlerde çalışanlarda kamu görevlisi olmakla beraber memurlar arasında sayılmamaktadırlar (DPB, 2016: 21).

Memur sayılmasa da kamu görevlisi çalıştıran İngiltere Merkez Bankası, Kraliyet Posta İdaresi, İngiliz Su Şebekeleri Kurulu, İngiliz Nükleer Yakıtlar Kurulu, BBC ve iletişim organizasyonu birimi OFCOM gibi kamuya ait işletmeler de yer almaktadır (DPB, 2016: 21).

Yerel yönetimlerde çalışan kamu görevlilerinin büyük bir kısmını meydana getiren sayıca büyüklük sıralamalarına göre öğretmenler, polisler ve mali hizmet birimlerinde çalışanlar da memurlar arasında sayılmamaktadırlar (DPB, 2016: 21).

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmakla beraber memur (Civil Servant) tanımına dâhil edilmeyen kamu görevlileri sözleşmeli olarak görevlendirilmekte ve genel iş kanunlarına göre çalıştırılmaktadırlar. Çalışma koşulları da kurumdan kuruma farklılık gösterebilmektedir (DPB, 2016: 21).

2020 yılı istatistiklerine göre, İngiltere yürütmesinin başarısında kayda değer öneme ve etkinliğe sahip (silahlı kuvvetler, bağlı kuruluş çalışanları (KİT), yerel yönetimler ve yargı hariç) 456.000 kişi civarı kamu görevlisi bulunmaktadır (Cabinet Office, 2020a). Bakanlıkların en tepesinde bizdeki parlamenter dönemde müsteşara karşılık gelen bir Bakanlık Sekreteri ya da Daimi Sekreter (Permanent Secretary) bulunmaktadır ve bakanlığı o yönetmektedir (S. Karatepe ve Kurnaz, 2019: 83).

İngiliz kamu yönetiminde kamu görevlileri ciddi bir kontrol sistemine tabidirler ve her hükümete sadakat ve liyakat ilkeleri çerçevesinde çalışmakla yükümlüdürler. Siyasi tarafsızlık ilkesine çok önem verildiği için genellikle komünist ya da faşist gruplara dâhil olan kişiler kamu görevliliğine atanmamaktadırlar. Kamu görevinde gizlilik esastır özellikle gizli bilgiler kamu görevlileri tarafından ömür boyu

saklanmak zorundadır. Bu bilgilerin emeklilik sonrası bile açıklanması suç olarak kabul edilmektedir. Kamu görevlileri sendikalara üye olabilirler ancak siyasi faaliyetlere katılma sınırları, bulundukları konum ve düzeylerine bağlı olarak değişmektedir. Özellikle üst düzeydeki yöneticiler siyasi tartışmaların dışında tutulmaya çalışılmaktadır (Uluslararası Politika Akademisi, 2013).

Kamu görevlilerinin siyasi faaliyetlere katılabilmeleri bulundukları sınıfa göre aşağıdaki gibidir (A. H. Aydın ve Gök, 2016: 31-32):

- **Alt Düzey Memurlar:** Bu gruptaki kamu görevlileri işlerine karıştırmamak şartıyla, iş saatleri ve iş yerleri dışında siyaset yapabilme serbestliğine sahiptirler.
- **Orta Düzey Kamu Görevlileri:** Bu grupta yer alan kamu görevlileri de izin almak ve ölçülü olmak şartıyla hem yerel hem de ulusal seviyede siyasi faaliyetlere katılabilirler.
- **Üst Düzey Kamu Görevlileri:** Bu gruptaki kamu görevlileri izin almak ve ölçülü davranmak şartıyla yerel yönetimlerde siyasi faaliyetlere katılabilirler. Ancak parti faaliyetlerine katılıp fikir beyan edemezler.

Birleşik Krallık'ta 2010 yılında yapılan Anayasal Reform ve Yönetişim Yasası ile kamu görevliliği anayasal bir temele kavuşmuş ve kamu görevlilerinin statüsü daha net bir pozisyona oturtulmuştur. Bu yasaya göre başbakan, kamu görevlilerinden, kamu hizmetlerini organize etmekten ve yapılanları yıllık periyotlarla parlamentoya sunarak hesap vermekten sorumlu bir bakan konumuna gelmiştir. Parlamenteoya sunulacak rapor başbakanın organizasyonu ile kabine işlerinden sorumlu bakan tarafından hazırlanmaktadır (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 147).

Birleşik Krallık bakanlık yapılandırılmasında bakan, bakan yardımcısı (devlet bakanları ve parlamento bakanları diye de tanımlanmaktadır), özel ya da siyasi danışmanlar, daimi sekreterler, daimi sekreter yardımcısı, genel müdürler ve müdürlerden oluşan temel bir yapılanma bulunmaktadır. Ancak tüm bakanlıklar için tek tip bir yapılanma söz konusu değildir zaman zaman bakanlıklarda farklı yapılanmalara rastlanılmaktadır (Karasu, 2004: 100). Bakanlar bakanlığın en üst yöneticisi olup bireysel sorumluluğu bulunmaktadır. Bakan yardımcısı genellikle

milletvekillерinden meydana gelip siyasi sekreter olarak da isimlendirilmektedirler (O. E. Aslan ve diğерleri, 2016: 142; S. Ateş, 2008: 207).

2012 yılına kadar Kabine Sekreteri ve Kamu Hizmeti Başkanı tek kişi iken 2012 yılında yapılan değışiklikle Kabine Sekreteri, Kamu Hizmeti Başkanı ve Kabine Ofisi Sekreteri olmak üzere üç farklı pozisyonla üç farklı kişi uygulamasına başlanmıştır (O. E. Aslan ve diğерleri, 2016: 149). En son yapılan değışiklikle Kabine Sekreteri ve Kamu Hizmeti Başkanı aynı kişi yapılarak tek kişiye düşürülmüştür. Kamu Hizmeti Başkanı, Başbakanın en kıdemli politika danışmanı ve kamu görevlisi olup aynı zamanda kabine sekreteridir. Başkan, kamu hizmetinde profesyonel liderlik yapılmasından ve hükümet yönetimindeki tüm bakanların desteklenmesinden sorumludur. Bu kamu hizmeti, Dışışleri ve Milletler Topluluğı Ofisi hariç tüm devlet kuruluşlarından oluşur, aynı zamanda Galler Meclisi Hükümeti ile İskoç Hükümeti'ni de kapsamaktadır (Cabinet Office, 2021).

Kamu Hizmeti Başkanı aynı zamanda Topluluklar ve Yerel Yönetimler Bakanlığı daimi sekreteridir. Başkana doğrudan bağılı Kamu Görevlileri İK Genel Müdürlüğü ve Kamu Görevlileri Grubu Genel Müdürlüğü olmak üzere iki genel müdürlük bulunmaktadır. İlki kamu görevlilerine verilen hizmetlerden sorumludur. Bu Genel Müdürlüğün altında bulunan bir icracı müdür; daimi sekreterlerin atanması, performanslarının ölçülmesi ve gelişimleri ile ilgilenmektedir. Ayrıca Top 200 yetenek gelişimi de bu müdürün görev kapsamındadır. İkinci Genel Müdürlük olan Kamu Görevlileri Grubu Genel Müdürlüğünün sorumluluk alanı ise kamu görevlileri reform planları ve kurulun etkin işletilmesidir (O. E. Aslan ve diğерleri, 2016: 155-156).

3.2.1.1.3. Kamu Hizmeti Kurulu

Birleşik Krallık'ta her kurum ve kuruluşu ait bir kurul bulunmaktadır. Bu kurullara her türlü öneri yapılabilmekte ve kararlar bu kurullarda tartışılarak alınmaktadır. 2007 yılında en üst kurul olarak organize edilen Kamu Hizmeti Kurulu, kamu hizmetlerinin stratejik liderliğinden, tutarlı ve etkili bir bütün olarak çalışmasından, hem şimdi hem de gelecekte herhangi bir zorlukla karşılaşıldığında yanıt verebilme yeteneğinden sorumludur. Kamu Hizmeti Operasyon Direktörü'nün

(Kabine Ofisi Daimi Sekreteri) başkanlık ettiği kurulun üyeleri; Kamu Hizmeti Başkanı (Kabine sekreteri), Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı, Hazine Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Galler Hükümeti, Home Ofis daimi sekreterleri ve diğer bakanlıklardan dönüşümlü iki daimi sekreterden oluşmaktadır (Civil Service, 2021b). Kurum toplantılarının çıktıları daimi sekreterliklere iletildikten sonra ihtiyaç halinde gündeme taşınabilmektedir.

3.2.1.1.4. Kamu Hizmeti Komisyonu

Kamu görevlisi alım kriterlerinin belirlenmesi, 1855 yılında kurulmuş olan Kamu Hizmeti Komisyonunca (Civil Service Commission - CSC) yapılmaktadır. Komisyonun başında kamu hizmeti başkomiseri/birinci komisyon üyesi bulunmaktadır (First Civil Service Commissioner) (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 150, 159, 161-162; Güneşer Demirci, 2009: 28-29; Matheson ve diğerleri, 2007: 52).

Kamu Hizmeti Komisyonu, ayrıca, nihai olarak üst düzey kamu yöneticisi atamalarını onaylamaktan sorumlu olan ve özel, kamu ve gönüllü sektörlerden gelen, açık rekabet yoluyla atanan üyelerden oluşan, yetkilerini anayasadan alan, hükümetten ve kamu hizmetinden bağımsız bir organdır (Kuperus ve Rode, 2016: 35).

Komisyonun yöneticileri uzun süreli olarak atanan bağımsız kişilerden meydana gelmektedir (S. Karatepe ve Kurnaz, 2019: 83). Komisyon üyeleri, Kraliyet İmtiyaz Sözleşmesi'ne göre doğrudan kraliyet tarafından istihdam edilmektedirler. Uzmanlıkları nedeniyle seçilirler ve Devlet Başkanı tarafından atanmalarına rağmen kamu hizmetinin bir parçası değildirler. Konsey Kararı tarafından atanan diğer organlardan bağımsız ve keyfi görevden alınmaya karşı korunurlar. Genellikle görevlerini yarı zamanlı olarak, bazı tam zamanlı personelin yardımıyla yerine getirirler. Komisyon üyeleri sıkı bir politik tarafsızlıkla bağlıdırlar. Bir siyasi partide görev alamazlar ya da bir siyasi partiyi alenen destekleyemez ya da eleştiremezler (Matheson ve diğerleri, 2007: 51-53).

Kamu Hizmeti Komisyonu, çalışmaları ve raporları kamuoyunun ve medyanın ilgisini çekebilecek yüksek profilli bir organdır. Komisyon, kamu hizmetine alımların, adil, herkese açık, rekabete dayalı ve yasa dışı siyasi müdahalelerden korunarak liyakate göre yapılmasının bir güvencesi olarak kabul edilir. Ayrıca Komisyon, kamu

hizmeti birimlerinin bütünlük, dürüstlük, objektiflik ve tarafsızlık değerleri açısından desteklenmesine yardımcı olur (Fritter, 2021).

Komisyonun temel rolleri; açıklık, adalet ve liyakat ilkelerini yorumlayan bir İşe Alım Kuralları yayınlamak, bakanlıkların işe alım süreçlerini İşe Alım Kodu'na uygunluk açısından denetlemek, Kamu Hizmeti Kanunu'nun tanıtımı konusunda bakanlıklara danışmanlık yapmak, bu Kanun kapsamındaki memurlardan gelen şikâyetleri dinlemek, faaliyetleri ile ilgili yıllık olarak bir rapor yayınlamak olarak sayılabilir. Genellikle yasama organına rapor veren denetim kurumlarının aksine, kamu hizmeti komisyonu devlet başkanına/kraliyete rapor sunmaktadır (Matheson ve diğerleri, 2007: 52-53).

2010 tarihli kanun, liyakat esaslarına göre adil, herkese açık ve rekabete dayalı olarak atanması gereken adayların gerekli şartları taşımadığı ya da alım sürecinde İşe Alım İlkelerine uyulmadığı zaman herhangi bir bireyin Komisyona aşağıdaki maddelerle sınırlı olmak şartıyla şikâyetinde bulunabileceğini öngörmektedir. Bunlar:

- a- Dışa açık tüm derecelerdeki yarışmalar,
- b- Kamu Hizmeti dâhilinde olanlardan sadece SCS Ücret düzeyi 3 ve üzeri olan yarışmalar.

Komisyon, Kamu Hizmeti dâhilinde SCS ücret düzeyi 2 ya da altındaki görevlere ilişkin şikâyetleri kabul etmemektedir (Yönetmen) (Civil Service Commission, 2018: 9-10)

1980 öncesi İngiliz bürokratik yapısının aşırı kuralcı, birçok ayrıcalıklı grubun yer aldığı, seçkinciliğin ön planda tutulduğu ve ağır işleyen geleneksel özelliklere sahip olduğu görülmektedir. 1980 sonrası özellikle 1991, 2000, 2006, 2007, 2010 ve 2012 yıllarında reform adına alınan radikal kararlarla daha etkin, verimli, rekabet esaslı, katılımcılığa önem veren, vatandaşların ihtiyaçlarının dikkate alınarak kaliteli hizmetlerin sunulduğu reformist bir bürokratik yapıya dönüştüğü görülmektedir. Ayrıca sınıflar arasında geçiş esnekliğinin sağlandığı, yönetici seçimlerinde liyakat sisteminin uygulandığı ve uzmanlığa dayalı bir sistemin kurulduğu görülmektedir. Birimlerin daha otonom bir yapıya sahip olduğu ve üst düzey yöneticilerin sözleşmeye tabi ve performans esaslı çalıştırıldığı görülmektedir. Ve bu dönüşüm yeni bir

bürokrasi oluşturularak da yapılmamıştır var olan bürokrasi başarılı bir şekilde dönüştürülmüştür (Gönülaçar, 2010: 5-6).

3.2.1.1.5. Birleşik Krallık'ta Uygulanan Üst Düzey Yönetici Programları

Birleşik Krallık'ta yüksek potansiyele sahip üst düzey kamu yöneticisi adaylarını tespit etmek ve yetiştirmek için geliştirilmiş beş özel yetenek programı bulunmaktadır:

3.2.1.1.5.1. Hızlı Akım Programı (The Fast Stream)

Birleşik Krallık'ta kamu görevlisi alımlarının çoğu, kurumdan kuruma ve yıldan yıla büyük ölçüde değişen bağımsız birim ve kurullar tarafından yürütülmektedir. Ancak, her yıl Hızlı Akım Programı (The Fast Stream) aracılığıyla yaklaşık 20.000 başvuru arasından seçilen yetenekli 1000 civarında mezun; ekonomist, mühendis, avukat, bilim adamı, uzman vb. kamu görevlisi işe alınmaktadır (Stanley, 2021c).

Kısa sürede büyük sorumluluklar yüklenebilecek geleceğin üst düzey liderleri arasına girme potansiyeli olacağı düşünülen, başvuru alan üniversiteyi onur listesine girerek bitiren mezunlara uygulanan bu program ciddi eğitim ve gelişim fırsatı sunmaktadır (Civil Service Fast Stream, 2021).

Adaylar, Hızlı Akım Değerlendirme Merkezi aracılığıyla seçilir. Bu programda kişiler Kamu Hizmeti hakkında bilgi edinir, kendi içgörüsünü geliştirir ve erken hat yönetimi çalışmalarını deneyimler. Ayrıca bu programa katılanlar farklı deneyimleri için geçici görevlendirme ve değişim uygulamalarına tabi tutulmaktadır. Program sonunda Değerlendirme Merkezi, adayların Kamu Hizmetine girip girmeyeceğine karar verir (Kuperus ve Rode, 2016: 63).

Hızlı Akım Programı, bir yetenek belirleme ve esnek kamu görevlisi alımının bir başka önemli uygulamasıdır. Bu programda alımlar hizmet sınıfına göre değil işin özelliği ve kişisel özellikler dikkate alınarak yapılmaktadır. Hızlı Akım Avrupa, savunma, ekonomi, yönetim, istatistik, dış ilişkiler, bilim ve mühendislik gibi pek çok alanda sözleşmeli kamu görevlisi istihdam edilmesine fırsat vermektedir. Performansa

dayalı olan bu programda kurumsal olarak yerleşme sağlanarak kamu görevliliğindeki mobilite arttırılmaya çalışılmaktadır (S. Ateş, 2008: 210).

Bu program kamu hizmetlerine girmek ve kısa sürede üst düzey yöneticilik pozisyonlarına yükselmek için geliştirilmiş olan bir fırsat uygulamasıdır (Eroksal Ülger, 2017: 1654).

3.2.1.1.5.2. İlk 200 (Top 200)

Birleşik Krallık'ta, en üst seviyede bulunan daimi sekreterler ve genel müdürlerden meydana gelen Top 200 adı verilen ayrı bir yöneticiler grubu oluşturulmuştur. Bu 200 kişilik grup en iyi uygulamaları değerlendirmek ve bakanlıklar arasında çıkan sorunları tartışmak üzere altı ayda bir toplanmaktadır. Üst düzey yönetici atamalarında olduğu gibi Top 200 sınıfına yapılan atamalar ya da Top 200 sınıfından çıkarılmalar kabine ofisinin protokollerine uygun olmak zorunda ve Üst Düzey Liderlik Komitesinin onayına tabidir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 159-161).

Top 200 programında, üst düzey yöneticilere, pozisyonlardaki etkinliklerinin arttırılması ve Daimi Sekreter seviyesine ulaşma potansiyellerinin belirlenmesi için özel geliştirme programları uygulamaktadır (Kuperus ve Rode, 2016: 63).

Üst Düzey Liderlik Komitesi daimi sekreterler, kamu ve özel sektördeki bazı üst düzey yöneticilerinden meydana gelmektedir. Top 200 kriterlerini ve esaslarını kapsayan protokol her yıl tekrar değerlendirilir ve ihtiyaç halinde güncellendikten sonra kabine tarafından tekrar yayınlanır. Top 200 pozisyonları için genel olarak belirlenen kriterler şunlardır (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 162):

- JESP skorunun 19 olması,
- Ödeme bandının ilk üç düzeyde olması,
- Pozisyonların doğrudan daimi sekreterlere ya da muadillerine karşı sorumlu olması.

Yukarıdaki şartları taşıyan Top 200 adayları ile ilgili olarak Üst Düzey Liderlik Komitesi, Kamu Hizmeti Başkanı'na öneride bulunur ve Top 200 pozisyon listesi Komite Sekreteri tarafından liste olarak bakanlıklara sunulur. Daimi sekreterler, Kamu Hizmeti Başkanı'nın önerisi üzerine başbakan tarafından atanır. Top 200'e yapılacak

olan diğer atamalar kamu hizmeti başkanının önerisi üzerine başbakanın onayından geçmek zorundadır. Ancak başbakan bu atamaları yapmadan önce Üst Düzey Liderlik Komitesinin görüşünü almaktadır. Atamalar konusunda ne başbakanın ne de ilgili bakanların herhangi bir inisiyatif kullanması mümkün değildir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 148, 162). Bu atamalarda teknik olarak hem kamudan hem de özel sektörden rekabete dayalı, yeniden kamu görevine atanma, geçici görev ya da nakil yöntemleri kullanılarak yapılabilmektedir.

Üst düzey kamu görevlilerinin (SCS) arasında birçok meslek grubundan kişiler bulunmaktadır. “üst sınıf” geçmişli olanların bu grubun içindeki ağırlığı popüler imajın aksine daha azdır. Üst düzey kamu görevlilerinin (SCS) % 68’i Londra’da yaşamaktadır. Top 200 içinde Ulusal Devlet Okulu mezunu olanların oranı son yüzyılda azalarak % 27 civarına düşmüştür (Institute For Government, 2021; Stanley, 2021c).

3.2.1.1.5.3. Geleceğin Liderleri Programı (Future Leaders Scheme)

Bu programa katılacakların seçim süreci, dokuz kademeli değerlendirme paketi ve mülakattan oluşmaktadır. Geçici görevlendirme ve değişim bu programa katılanlar için temel bir gerekliliktir. Bu programın temel hedefleri, katılımcılara operasyonel liderlik deneyimi yaşatmak, kurumsal liderlik becerisi kazandırmak ve ticari zekâlarının gelişmesine katkıda bulunmaktır (Kuperus ve Rode, 2016: 63).

3.2.1.1.5.4. Üst Düzey Liderler Programı (Müdür Yardımcıları) - Senior Leaders Scheme (Deputy Directors)

Bu programa katılacakların seçim süreci, dokuz kademeli değerlendirme paketi ve iş uygulamasından oluşmaktadır. Bu programda geçici görevlendirme ve değişim isteğe bağlıdır. Geliştirme hedefleri, kurumsal liderliği derinleştirmek, stratejik farkındalık arttırmak ve ticari zekâyı güçlendirmektir (Kuperus ve Rode, 2016: 63).

3.2.1.1.5.5. Yüksek Potansiyel Geliştirme Programı (Müdürler) - High Potential Development Scheme (Directors)

Seçim süreci, başvuru formu ve dokuz kademeli değerlendirme paketinden oluşur. Geçici görevlendirme ve değişim isteğe bağlıdır. Programın gelişim hedefleri, kişilerde belirli zorlukların üstesinden gelmek için beceriler geliştirmek ve bir lider olarak kişinin kişisel etkinin anlaşılmasını güçlendirmektir (Kuperus ve Rode, 2016: 63).

3.2.1.1.6. Üst Düzey Yöneticilerinin Statüsü ve Atanmaları (Senior Civil Servants)

Bugün Birleşik Krallık kamu yönetimi büyük oranda liyakat sistemine dayanmaktadır. Bu yüzden istenen niteliklere sahip her İngiliz vatandaşının kamu hizmetine girme hakkı bulunmaktadır.

Birleşik Krallık'ta kamu görevlisi alımları ağırlıklı olarak bakanlıklar ve ajanslar tarafından yapılmaktadır. Ancak üst düzey kamu görevlileri ile ilgili her türlü işlem istisnai olarak merkezi yapılmaktadır. Hangi pozisyonların üst düzey olacağı kararını bakanlıklar verebilmektedir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 150, 159, 161-162; Matheson ve diğerleri, 2007: 52).

Birleşik Krallık'ta üst düzey kamu yöneticisi sistemi Nisan 1996 yılında kurulmuştur. Bu organizasyon için merkezi bir ofis ve bazı özel koşullar belirlenmiştir (Kuperus ve Rode, 2008: 66). Ancak 2006'da yapılan yasal düzenlemeyle de üst düzey yönetici sınıfının sınırları netleştirilmiştir. Birleşik Krallık'ta kamu görevlileri üst düzey ve alt düzey (Senior civil servants - Lower-ranking civil servants) olarak iki gruba ayrılmaktadırlar. Üst düzey yöneticilerin beceri ve yetkinlik gereklilikleri merkezi olarak belirlenmektedir. Performans esaslı uygulanmakta olup maaş bantları SCS 3. düzey ve üzeridir. Üst düzey kamu görevlileri grubuna Kamu Hizmeti Başkanı (Kabine Sekreteri), daimi sekreterler, daimi sekreter yardımcıları, genel müdür, müdür ve müdür yardımcıları girmektedir. Bakanlara karşı sorumlu olan daimi sekreterler, bakanlıkların en üst düzey kamu görevlileridirler (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 142, 149, 162).

Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü tarafından yayınlanan üst düzey kamu yöneticileri raporuna göre sadece iki üye devlet - Hollanda ve İngiltere - yasal olarak üst düzey yönetici sınıf yapılandırılması için özel ve merkezi bir ofis kurmuş ve özerk bir yapı oluşturmuştur. Bu iki ülke Merkezi Üst Düzey Kamu Yönetimi Örgütü kapsamına almıştır. Bu grupta bulunan nitelikli yöneticiler özel kanunlara tabi olup merkezi bir örgüt tarafından yönetilmektedirler (Kuperus ve Rode, 2010: 38).

19. yüzyılın sonlarına kadar bakanlık ve üst düzey kamu yöneticilik görevlerini üstlenen siyasi kişiler bakanlıkları yönetmekteydiler. Modern kamu hizmeti benimseninceye kadar bakan ve bürokratların kraliyet karşısında bir farkı yoktu ve kraliyetin hizmetkârı konumundaydılar. Daha sonra modern kamu hizmeti ile siyasi kimliğe sahip olan bakan ve üst düzey kamu yöneticilerinin sınırları netleşti ve kamu görevliliği kariyer mesleği halini almış oldu (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 134).

Toplumsal yapıda ve kamu yönetiminde yaşanan sonraki gelişmelerle Birleşik Krallık'ta kamu görevliliği kadroları da kendi içinde siyasi ve siyasi olmayan atamalar olmak üzere ayrıldı. Ülke genelinde siyasi olarak atanabilecek kadroların sayısı en fazla 100 kadro ile sınırlıdır ve bir kısmı milletvekilleri tarafından doldurulmaktadır. Bu kadrolara atamalar başbakan tarafından yapılmakta ve bu kadrolara atanarlara ücret ödenmemektedir (Ardanç ve Ergun, 1980: 6; A. H. Aydın ve Gök, 2016: 35; N. K. Öztürk, 2019a: 1295; Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 18). Bakanlık bazında bakıldığı zaman her bakanlığın sadece birkaç siyasi atama yapabildiği görülmektedir. Ancak son otuz yılda bağımsız kurumların ve ajans sayılarının artması nedeniyle dolaylı da olsa siyasi yönetici atamalarının sayısında artış yaşanmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 20).

Merkezi yönetim kadroları olan daimi sekreterlik, daimi sekreter yardımcılığı, genel müdürlük, daire başkanlığı ve müdürlük gibi üst yönetici sınıf atamaları özellikle Oxbridge (Greer ve Jarman, 2011: 4-5) olarak da adlandırılan Oxford ve Cambridge gibi üniversitelerden onur derecesiyle mezun olanlar arasında yapılan yazılı ve sözlü sınav sonuçlarına göre yapılmaktadır (Baydar, 2004: 81). Bu sınıf içerisinde yer alan kişiler “mandarin” diye tanımlanmaktadırlar (S. Ateş, 2008: 205).

Özel danışmanlar ya da siyasi danışmanlar üst düzey kamu görevlisi olup bazı konularda daimi sekreterlerden daha yetkili olsalar bile geçici pozisyonda çalıştırıldıkları için memur olarak kabul edilmemektedirler. Danışmanların sayıları yıllar geçtikçe artış göstermektedir. Danışmanların, diğer üst düzey kamu yöneticilerden ayrıştığı nokta siyasi politika önerilerinde de bulunabilmeleridir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 142; S. Ateş, 2008: 207).

1991 yılına kadar İngiltere'deki tüm bakanlıklarda çalışan kamu görevlilerinin sınav, mülakat, seçim ve istihdamlarından sorumlu olan tek kurum Kamu Hizmet Komisyonuydu (Civil Service Commission). 1991 yılı sonrasında komisyonun yetkilerinde bir takım değişikliklere gidilmiştir. Yedinci derecenin altında kalan kamu görevlilerinin istihdamında yetki bakanlık ve ajanslara bırakılmıştır. Yedinci derecenin üstündeki istihdam yetkileri İşe Alma ve Değerlendirme Hizmetleri Ajansına (Recruitment and Assessment Services Agency - RAS) devredilmiştir. İşe alma ve atama işlemlerinin denetlenmesi yeni kurulan Hizmet Komisyonları Ofisine (Office of the Service Commissioners) verilmiştir. 1996 yılında yapılan değişiklikle, RAS özelleştirilmiş ve komisyona, üst düzey yöneticilik kadrolarına kamu görevlileri dışında yapılacak açıktan atanma onayları verilmiştir. Ayrıca hem bakanlıklarda hem de ajanslarda işe alım yapılırken aranacak şartları ve uygulanacak prosedürleri belirleme görevi de komisyona verilmiştir. Günümüz İngiltere'sinde birçok bakanlık ve ajansa kamu görevlilerinin işe alınması konusunda yetki verildiği görülmektedir (Baydar, 2004: 82-83).

Birleşik Krallık genelindeki birçok kamu kurum ve kuruluşunda üst düzey yönetici sayılan 6.450 (Cabinet Office, 2020b: 4) civarı profesyonelden oluşan politika danışmanı ve yönetici istihdam edilmektedir. Bu profesyonel ekibin arasında akademisyen, doktor, mühendis, avukat, iletişimci gibi birçok özellikli meslek sahibi de görev almaktadır (M. Avcı ve Yavuzdoğan, 2016: 34; The Civil Service, 2021).

Birleşik Krallık'ta hiyerarşik olarak üst düzey kamu yöneticileri; daimi sekreter, genel müdür, müdür, müdür yardımcısı ve eş değer pozisyonlar olmak üzere dört kategoride sınıflandırılmaktadırlar. Onlara açık uçlu sözleşme sunulmaktadır. Daimi sekreter ve genel müdür atamaları siyasi olarak yapılırken diğer atamalar kariyer sistemine göre yapılmaktadır (Kuperus ve Rode, 2008: 66).

Üst düzey kamu yöneticisi alım sürecinde ilk olarak bakanlıklar için iki ya da daha fazla kişiden oluşan bir seçim komitesi belirlenir (Civil Service Commission, 2018: 2). Ardından ilgili bakanlık pozisyonları ve adaylara bulunması gereken kriterleri ve sürecin akışını yayınlar. Çıkan ilana hem kamudan hem de özel sektörden aranan kriterleri taşıyan herkes başvuru yapabilmektedir. Seçim komitesi aday değerlendirmeleri için bir panel düzenler. Başvuru yapan adayların değerlendirilmesi ve seçilmesi sürecinde Üst Düzey Liderlik Komitesi ve Kamu Hizmet Komisyonu önemli etkiye sahiptirler. Üst Düzey Liderlik Komitesi (normalde Kabine Sekreteri tarafından yönetilir) kamu hizmeti yönetişiminin en güçlü ve işlevsel parçasıdır. Hangi daimi sekreterlik pozisyonlarının açık rekabete gideceğine dair kararlar alınırken Üst Düzey Liderlik Komitesi etkili olmaktadır (Panchamia ve Thomas, 2014: 43). Üst Düzey Liderlik Komitesi, bir grup daimi sekreter, birinci kamu hizmeti komiseri, özel sektörden bir üye ve kamu sektöründen bir üyeden oluşmaktadır (Kuperus ve Rode, 2008: 66).

Daimi Sekreter (SCS Ücret Düzeyi 4) alımı için yapılan yarışma sınavında seçim komitesine Kamu Hizmeti Başkomiseri ya da aday olan kamu hizmeti komisyon üyesi başkanlık eder. Başbakan ve ilgili bulunan bakan sürece tam katılım sağlayabilir, görüş ve tereddütlerini her aşamada başkana iletebilir. Komite, mümkün olan en iyi kanıtları kullanarak başbakan ya da bakanın dikkat çektiği alanlarda test ederek adayları esastan değerlendirir. Komite öncelikle yayınlanan kriterlere uygun olan adayların tespitini, bakan ile etkili çalışıp çalışamayacağını ve muhasebe baş sorumluluğunu yapıp yapamayacağını değerlendirir. Ardından atanabilir adayların isimlerinin, seçim sürecinin ve adaylarla ilgili heyetin değerlendirmesinin özetini içeren bir rapor başkan tarafından başbakana sunulur. Nihai seçim kararından önce, Başbakan, Kamu Hizmeti Başkomiseri (ya da aday) ile beraber atanabilir tüm adaylarla görüşme yapabilir. Başbakan, Kamu Hizmeti Başkanı ve Kamu Hizmeti Başkomiseri ile istişare yaparak atanabilir adaylardan nihai seçim kararını belirler. 2010 tarihli Anayasal Reform ve Yönetim Kanunun gerektirdiği gibi, seçim kararı, rol için yayınlanmış kriterlere göre değerlendirilerek liyakat esasına göre yapılmalıdır (Civil Service Commission, 2018: 6-7).

Kamu Hizmeti Komisyon üyeleri, Daimi Sekreter (SCS Ücret Düzeyi 4) ve Genel Müdür (SCS Ücret Düzeyi 3) seviyesindeki görevler için komitelere başkanlık etmelidir. Bu gereklilik hem dışarıya açık (harici) yarışmalar, hem de kamu içinde yapılan aday belirleme yarışmaları için geçerlidir (Civil Service Commission, 2018: 7).

Komisyonun özellikle üst düzey kamu görevlileri alımı için yapılan seçim komitelerinde temsil edilmesi zorunludur. Kamu hizmeti dışından istihdama açılan üst düzey kamu hizmetindeki ilk 600'de yer alan görev atamaları komisyonun onayına tabidir (Matheson ve diğerleri, 2007: 52-53).

Daimi sekreter ve genel müdür pozisyonları dışındaki bir bakanlıkla ilgili atamalarda seçim komitesi başkanı, ilgili bakana danışılmasını sağlayarak ilan şartlarını, adaylardan istenen güncel nihai rol ve özelliklerini öğrenmelidir. Bakan, yarışmanın ilerleyişi hakkında bilgi sahibi olmayı isteyebilir. Bakan, adayların uzmanlık, deneyim ve becerileri hakkında sahip olduğu her türlü görüşünü seçim heyetine iletebilir. Bakan, önceliklerini ve adayların role yaklaşımını tartışmak ve komitenin mülakatta test etmesini istediği herhangi bir konuda komiteye geri bildirimde bulunabilir ve atanabilir listeye alınan adayların her biriyle görüşebilir. Bakan ve adaylar arasındaki görüşmelere Kamu Hizmeti Komisyonu temsilcisinin katılması zorunludur. Bakan, bir seçim komitesi üyesi olamaz ve bir yarışmaya aday ekleyip çıkaramaz. Komite olası en iyi kanıtları kullanarak ve Bakan tarafından gündeme getirilen sorunları test ederek adayları esastan değerlendirmelidir. Ve komite en iyi adayı önermelidir. Bakan, komitenin tavsiyesinden memnun kalmazsa gerekçelerini belirterek komiteden yeniden değerlendirme isteyebilir. Komite, gerekçeleri uygun görürse oybirliği ile liyakat sırasını tekrar düzenleyebilir. Yapılan bu işlemler kayıt altına alınarak bir atama yapılmadan önce Kamu Hizmet Komisyonu Kurulunun onayının alması gerekmektedir (Civil Service Commission, 2018: 5-6).

Seçim komiteleri, Kamu Hizmet Komisyonunca daha önce yayınlanan İşe Alım İlkelerini esas almak şartıyla psikoteknik, sunum, mülakat gibi yöntemleri kullanabilirler (Kuperus ve Rode, 2008: 66).

İlk iki grupta yer alan pozisyonlara içeriden yapılacak atamalar ile ilk üç grupta yer alan pozisyonlara dışardan yapılacak atamalar için komisyon onayının alınması zorunludur. Bunların dışındaki pozisyonlara yapılacak atamalardaki süreçleri izlemek ve uygunluklarını kontrol edebilmek için çeşitli programlar uygulanmaktadır (Kuperus ve Rode, 2008: 66).

3.2.2. Başkanlık Sistemine Göre

Kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık sisteminde yürütme erkinin bütün yetki ve görevleri başkan tarafından kullanılmakta olup, başkan dış politikanın belirlenmesinden kamu diplomasisine, bakanların ve üst düzey yöneticilerin atanmasından askeri konulara kadar birçok önemli konuda ciddi yetkilere sahiptir (Akıncı, 2018: 5).

Kabineyi oluşturan bakanlar başkan tarafından atanır ama senatonun onayına tabidir. Genellikle başkan tarafından bakanlık için önerilen kişiler senato tarafından onaylanmaktadır. Nadir de olsa senato önerilen bakanın atanmasını onaylamazsa başkan yerine yeni bir kişi önerebilir. Bakanlar sadece kendisini atayan başkana karşı doğrudan sorumludurlar. Kongre bakanları istifaya zorlayamaz ya da görevlerine son veremez. Yani başkanlık sisteminde güvensizlik mekanizması bulunmamaktadır. Bakanlar, başkanın emir ve talimatlarıyla bağlıdır ve ona karşı hesap vermek zorundadırlar. Eğer başkan bir bakanla çalışmak istemezse onu istifaya zorlayabilir ya da senatonun onayını almadan azledebilir. Buradan da anlaşılacağı gibi başkan bütün bakanların hiyerarşik amiridir (Adnan Küçük, 2016: 30). Bakanlar dâhil birçok üst düzey yönetici ataması başkan tarafından yapılmakla beraber bazıları senatonun onayına tabi olabilmektedir. Bu yüzden başkanın senatonun eğilimini göz önünde bulundurarak uzlaşma yoluna gitmesi gerekmektedir (A. F. Gökçe, 2018: 6).

Bakanlar, görevlerini başkanın emir ve talimatlarına göre yürüten danışman konumundadırlar (Kahraman, 2013: 438). Başkan yardımcıları başkan gibi halk tarafından seçilmekte ve senatoya başkanlık etmektedirler. Ancak senato başkan yardımcılarının yoğunlukları nedeniyle kendi üyeleri arasından bir başkan seçebilmektedir. Eğer başkan, istifa, ölüm ya da görevini yerine getiremeyecek

duruma düşerse başkan yardımcılarını başkanlık görevini yerine getirmek zorundadır (Akıncı, 2018; Kuzu, 2011: 28).

3.2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik devletlerinden üst düzey kamu yöneticilerinin atamaları dönem dönem yapılan reformlara göre şekillenmiş ve farklı uygulamalar olarak ortaya çıkmıştır.

3.2.2.1.1. Kamu Yönetimine Yön Veren Dönemler ve Reformlar

ABD kamu personel sisteminin evrimi, kamu yönetimi ve toplumdaki diğer değişikliklerle bağlantılı olarak gerçekleşmiştir. Federal personel yönetiminin evrimi aşağıdaki yedi temel dönem şeklinde gruplandırılmaktadır (Milakovich ve Gordon, 2009: 315).

a) Centilmenler Dönemi/Beyefendiler İdaresi (1789-1829): Bu dönem yönetsel temellerin atıldığı bağımsızlık dönemine denk gelmektedir (Önder, 2018: 60). Bu dönem, politik katılım az olmakla beraber üst yöneticiye politik sadakatın ön planda tutulduğu ve görevlere atanmada kan bağıının (nepotizm) tercih edildiği dönemdir (Milakovich ve Gordon, 2009: 315; Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 21). Yaygın olarak atamaların erkek, beyaz, iyi eğitilmiş, toprak sahibi seçkinler arasından yapıldığı görülmektedir. Yani genel olarak kamu görevlerine, toplum içinde belirli saygınlığa sahip, dürüst ve güvenilir olarak kabul edilen toplumun üst sınıflarında yer alan kişiler atanmaktadır. Bu kişiler centilmen olarak adlandırılmakta ve döneme de adını vermektedir (Albayrak, 2016: 47-48).

Bu dönemde, kişiler pozisyonlara, patronaj ve liyakat ataması karışımına göre yerleştirilmektedir. Başkana siyasi sadakat temel düşünce olmuştur (Milakovich ve Gordon, 2009: 315). Bu kişiler atandıkları görevlerin gerektirdiği teknik nitelikleri taşımasalar da yapabilecek yeteneklere sahip kişiler olarak düşünülmektedir. Zaten bu dönemde kamu görevleri henüz çok karmaşık bir hal almamıştır. Kamu görevini sıradan eğitime sahip olan herhangi birinin kolaylıkla yapabileceğine inanılmaktadır. Bu dönem 1789'da Başkan Washington'un göreve gelmesiyle başlamış ve 1829'da Başkan Jackson'un göreve başlamasıyla sona ermiştir (Şen, 1995: 79).

Bu döneme, ABD'nin ilk başkanı olan Washington'un bürokrasi anlayışı damgasını vurmuştur. Ulusun yönetsel kuruluş aşaması olması nedeniyle güven, dürüstlük, sadakat ve karakter uyumu çok önemli olmuştur. Daha sonra gelen başkan John Adams da bu uygulamayı devam ettirmiştir. Ancak bu dönemde etkin olan ve Amerikan Anayasası'nın fikir babası olarak görülen Jefferson bazı uygulamalardan rahatsız olmuş ve seçimlerde federal yöneticilerin etkinliğini azaltarak politik tarafsızlık anlayışını benimsetmeye çalışmıştır. Ayrıca Jefferson, daimi memurluğu kaldırarak ve memurluk süresini en fazla dört yıl olacak şekilde sınırlandırmıştır. Bu şekilde yeni gelecek iktidarın kamu görevlisi atayabilmesi için fırsat sağlanmıştır (Önder, 2018: 63-64).

Bu dönemde ABD ilk başkanı olan George Washington'un kamu görevlerine atamalarda atanacakların kişilik özelliklerine daha fazla önem verdiği ama sonraki başkanlar John Adams ve Thomas Jefferson'ın ise yüksek eğitimin yanı sıra aile bağları ve başkana olan bağlılığa daha çok önem verdikleri gözlemlenmektedir (Dikmen ve Emre, 2004: 203).

Toplumsal saygınlığı, zenginliği, güç ve sosyal statüyü teknik donanım ve becerilerin önünde tutan bu elitist yaklaşıma karşı toplumsal bir tepki meydana gelmiş ve bu durum yeni bir döneme geçilmesini hızlandıran bir sebep olmuştur (Şener, 2013: 568).

b) Kayırmacılık/Ganimet (Spoils System) Dönemi (1829-1883):

Centilmenler döneminden sonra başlayan bu dönemde, iktidar değişimiyle beraber kamu görevlilerinin tamamının görevden alınması ve yerine iktidara yakın olan kişilerin atanması öngörülmektedir. Bu uygulama 1883'te Pendleton Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihe kadar devam etmiştir. Bu hakkı iktidarı kazanmanın bir ganimeti olarak değerlendiren bu yaklaşımın en açık ifadesi, New York senatörü W. L. Marcy'nin Başkan Jackson'u savunmak için 1831 yılında Senato'da kullandığı "siyasi savaşta yenilenler görevlerini bırakmalıdırlar, ganimetler zaferi kazananın hakkıdır" sözleridir (Uz, 2016: 72). Burada iktidara gelen siyasi partinin kendi kamu görevlilerini de kendisinin atayabilmesinin en doğal hakkı olduğu vurgusu yapılmaktadır (Ardanç ve Ergun, 1980: 5). Ganimet/Yağma sistemi (spoils system) terimi Marcy'nin senatodaki bu konuşmasından türetilerek daha sonra iktidar

değişimlerinde yapılan görevden alma ve atama süreci için tamlama olarak kullanılmaya başlanmıştır (Hatipoğlu, 2019: 271). Geçmişte benzer uygulamalara rastlanılsa da ganimet sisteminin Başkan Jackson döneminde kurumsallaştığı görülmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 21).

19. yüzyılın büyük çoğunluğunda ABD’de ganimet sistemi hâkim olmuştur (S. Acar, 2019: 227; Merikoski, 1973: 217). Ancak, yaygın olarak popülist Başkan Andrew Jackson dönemi (1829-1837) ile ilişkilendirilen bu uygulama Washington’a tam ölçekli bir ganimet sistemi getirmiştir; görevler, işin gerektirdiği yetkinliğe vurgu yapılmadan, “doğru” siyasi bağlılıklara sahip kişilere teklif edilmiştir. Güçlü yönetici liderliği ve bir tür siyasi temsiliyet savunulmuştur. Günümüz popülist siyasetinin erken sürümü olarak değerlendirilebilecek bu akım, servet, unvan, eğitim ve siyasi güce sahip olanlara karşı sıradan insanları desteklemiştir (Milakovich ve Gordon, 2009: 315).

Bu dönemde kamu görevliliğine atanma ya iktidardaki politikacıların referansları ile ya da verilecek oy güvencesiyle yapılmaktaydı. Bu sistemde özel bilgi, eğitim ya da beceriye gerek kalmadan parti bağlılığı esas alınmaktadır (S. Coşkun ve Dulkadiroğlu, 2018: 25). Çünkü Jackson normal zekâya sahip bir insanın kamu görevlerini çok kolay bir şekilde yapabileceğine inanmaktaydı. Bu yüzden kamu görevliliğinin şartları değiştirilmiştir ve kamu bürokrasisi telafisi uzun sürecek bir zarara uğratılmıştır (S. Acar, 2019: 227).

Başkan Andrew Jackson seçilmiş popülist politikalarla kayırmacılık sistemini federal düzeye taşımıştır. Bu dönemde, kurumsallaşma sıradan vatandaşların politik girişimlerini engelleyen aristokratik çaba olarak düşünülmektedir. Kamu görevi çoğunluk için doğal bir hak olarak görülmektedir. Bu sistem yarım yüzyıl kadar bir süre kamu yönetiminde etkinliğini sürdürmüştür. Başkana ya da etkili bir politikacıya yakın olma bir kamu görevine atanmada çoğu zaman tek kriter olarak değerlendirilmiştir. Bütün bu uygulamaların doğal bir sonucu olarak başkanın isteklerine göre hareket eden çok politikleşmiş bir kamu bürokrasisi ortaya çıkmıştır (Albayrak, 2016: 47-48).

1820’li yılların sonlarına doğru Başkan Andrew Jackson tarafında başlatılan bu sistem seçkin olmayan sıradan vatandaşlarında yüksek düzeydeki kamu görevliliği pozisyonlarına gelebilmesini ve politikacılar aracılığıyla hesap sorulabilen demokratik ve şeffaf bir yapının kurulabileceğini öngörmüştür. Ancak yapılan uygulamalar sonucunda uzmanlıktan uzak, liyakatsizliğin ve kayırmacılığın hâkim olduğu bir sistem ortaya çıkmıştır (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 105).

c) İdealistler/İyiler İdaresi Dönemi (1883-1906): Kayırmacılık sistemi, 1881 yılında Başkan James Garfield’in, haksızlığa uğradığını düşünen ve akıl sağlığı yerinde olmayan bir kamu görevlisi tarafından öldürülmesi gibi bazı olayların sonucu çıkarılması zorunlu hale gelen Pendleton Kanunu’nun (Kamu Hizmeti) 1883 yılında kabul edilmesiyle son bulmuştur. Pendleton Kanunu, kamu görevine girmek için açık rekabet sınavlarını ve bağımsız kamu hizmeti komisyonunu öngörmekteydi. Ayrıca, reformcular, her iktidar değişiminde büyük çaplı personel değişiminin engellenmesinin, güçlü yönetici liderliği ve teslimiyetçiliği azaltacağını umuyorlardı. Bu kanuna göre politik olarak tarafsız yeterlilik, devlet hizmeti için önemli bir kriter olarak varsayılmıştı (Albayrak, 2016: 48; Milakovich ve Gordon, 2009: 315).

ABD’de siyasal kamu personel rejiminden kanuni-bürokratik personel sistemine geçişi sağlayan kanunlar 1980’li yılların sonlarına doğru çıkarılmıştır. Bu geçişin ilham kaynağı İngiltere’deki 1854 tarihli Northcote-Travelyan Raporudur (Şener, 2013: 569). Kamu görevine alımların siyasi etkiden arındırılarak liyakatin esas alınması ve terfi edilmesi, alınan görevlilerin verimli çalıştırılması, aynı durumda olan kişilere aynı muamelenin yapılması (Wilson, 1996: 157), iş güvencesi, çalışanlarda siyasi tarafsızlığın sağlanması, herkese açık rekabetçi sınavların yapılması 1883 tarihli Pendleton Kanunu’nun temel amaçları olarak sayılabilir (Şener, 2013: 569).

Pendleton Kanunu, kamu görevi kadrolarını sınavla girilen ve sınavsız siyasi olarak atanan kadrolar olmak üzere ikiye ayırmış ve kamu görevliliğine stajyerlik dönemi getirmiştir. Başlangıçta sınavla kamu görevine alınan kadroların toplam kadrolar içindeki payı % 10 civarındayken II. Dünya savaşıdan sonra bu oranın % 84’lere kadar çıktığı görülmektedir. İlk başta federal düzeyde olan bu uygulamanın 1923 tarihli Sınıflandırma Kanunu’yla (Classification Act) eyalet ve yerel

yönetimlerde de hızla yaygınlaştığı görülmektedir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 106).

Bu dönemde kamu personel yönetiminde eşitlikçilik ve liyakat bakımından idealist değişiklikler yapıldı. Ayrıca liyakat sisteminin başarılı bir şekilde uygulanabilir günlük düzenlemelere dönüştürülmesi gerekiyordu. Verimliliğin ancak yolsuzlukların engellenmesi ile mümkün olacağı düşüncesi hâkim olmaya başlamıştı. Bu hedefler kapsamında çıkarılan yeni kural ve düzenlemeleri uygulamak ve yolsuzluğu önlemek için Kamu Hizmeti Komisyonu kuruldu. Kamu Hizmeti Komisyonu'nun bir görevi de, yeni personel sistemini kongre üyelerinden ya da Beyaz Saray'dan gelen siyasi baskılardan izole etmektir. Bu uygulamalar her ne kadar eyalet ve yerel yönetimlerde bir takım tartışmalara neden olsa da zamanla birçok yerde başarılı reformların yapılmasına öncülük etti. Ancak bu reformların kırsal bölgelerde yaygınlaşması uzun zaman aldı (Milakovich ve Gordon, 2009: 315-316).

Kamu Hizmeti Komisyonunun kamu görevlileri için yapılacak sınavlara rasyonel standartlar getirmesi ve objektif değerlendirmelerin yapılabilmesi için önlemler alması büyük ölçüde başarılı sonuçların ortaya çıkmasını sağlamış ve her kesimden vatandaşın kamuda göreve girebilmesinin önü açılmıştır (Albayrak, 2016: 48).

d) Bilimsel Yeniden Yapılanma Dönemi (The New Deal) (1906-1937):

Bilimsel yönetim reformlarının temeli, modern bilimsel yönetimci Frederick W. Taylor'ın ilkelerine dayanmaktadır. Bu dönemde verimlilik ve karlılık çok önemli hale gelmiştir. Bunu arttırmanın yolu bilimsel yöntemler kullanarak minimum girdi ile maksimum verim elde etme hedefidir (Önder, 2018: 96).

Önceki dönemlerde yapılan uygulamalar bir takım olumlu gelişmelere neden olmuştu. Ancak bazı uzlaşmazlıklar ve tikanıklıklar devam etmekteydi ve bu tikanıklıkların giderilmesi için cesur adımların atılması ve sürecin sabırla yönetilmesi gerekiyordu (Kuzu, 2011: 123). Yapılan değerlendirmeler sonucu hükümet programlarında verimlilik artışının ancak özel sektörde uygulanan bilimsel ve pratik yöntemlerin kamuda da uygulanmasıyla mümkün olacağı düşüncesi hâkim olmaya başlamıştı. Ayrıca liyakat uygulamasının yanı sıra siyaset ve yönetimin birbirinden

ayrılmasının da kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği arttıracığına inanılıyordu. Bilimsel yönetim anlayışı, hem kamuyu hem de özel sektörü ciddi anlamda etkiledi. Bu kapsamda iyi ve etkin yönetim için bilim, verimlilik, tarafsızlık, ahlak, adalet ve liyakat vurgusu yapan bir sosyal değerler paketi oluşturuldu. Değerler paketi sayesinde görünüşte politize olmayan kamu iş gücü 1900'lü yıllarda % 45 civarı iken 1930'lu yıllarda % 80'lere kadar yükseldi. Başkan Roosevelt atılması gereken cesur adımlar kapsamında 1933'te bilindik kamu yönetimi uygulamalarının dışına çıkarak yeni plan ve programların yönetilmesi için ajans sistemini devreye soktu. Bu adım Amerikan kamu yönetimi tarihinde radikal bir değişiklik olarak yerini almış oldu (Milakovich ve Gordon, 2009: 316).

Başkan Franklin Roosevelt'in The New Deal sırasında ABD Kamu Hizmeti Komisyonunun yerine başkanlık egemenliğindeki bir ajansın geçmesi için büyük çabalar sarf edildi. Ancak bu çabalar başarısızlıkla sonuçlandı. Kamu Hizmeti Komisyonu, güçlendirilmiş ajans personel yöneticilerinden oluşan kurumlar arası bir grubun desteği ve yetkileriyle güçlenerek hayatta kaldı (Newland, 2020: 5).

Gulick (1933: 63), The New Deal (Yeni Anlaşma) yeniden yapılandırma uygulamalarını, ulusun, hükümeti Amerika'nın ekonomik yaşamının süper holdingi haline getirme kararı olarak değerlendirmektedir. Ayrıca, bu kararın, bankaların ve sanayilerin iç içe geçmiş müdürlükleri ile kısmen kurulmuş olan holdinglerin bir kamu hizmeti olduğu ve bu kamu hizmetinin artık konsolide edilerek genişletilmesi, kamu tarafından devralınması ve yönetilmesi anlamına geldiğini belirtmektedir.

1932'de seçilen Demokrat başkan Franklin Delano Roosevelt, ciddi işsizlik ortamında Amerikalılar için The New Deal'i uygulamaya çalıştı. Ulusal hükümetin ekonomiyi eyaletlerden ya da bölgelerden daha etkili bir şekilde eski haline getirebileceğini savundu (Paletz, Owen ve Cook, 2016: 94). Ayrıca kamu personel sisteminde alınacak federal kararların daha verimli katkı sağlayacağına ve etkili uygulanacağına da inanıyordu. Ajans sisteminin getirilmesi bu adımlardan en önemlisiydi.

1930'ların The New Deal döneminde meydana gelen başka önemli bir gelişme de federal ve eyalet hükümetlerinin sorunları çözmek için birlikte çalıştığı kooperatif

federalizminin ortaya çıkması oldu ve 1960'lara kadar hüküm sürdü (Paletz, Owen ve Cook, 2016: 86).

Kamu yönetiminde verimlilik artırma çabaları, bilimsel yönetimin kamuya uyarlanması ve siyaset-yönetim ayrımı çalışmaları kamu personel yönetiminde liyakat sisteminin devam etmesi gerektiği bilinç ve inancının gelişmesine neden oldu (Albayrak, 2016: 49).

Bu dönemde, genel olarak büyük toplumsal sorunlara, sosyal refah devletine, sivil hak ve özgürlüklerin genişletilmesine odaklanıldı. Eşitlikçilik, toplumsal liberalizmiyle ilişkilendirilen değerlerden biri haline geldi (Lenz ve Holman, 2003: 245).

e) Kamu Yöneticileri Dönemi (1937-1955): Bu dönemde Amerikan kamu yönetimi, Büyük Buhran'ın etkilerini azaltma ve II. Dünya Savaşı için seferber olma çabalarına öncülük etti. Bürokrasinin eğitim düzeyi yükselterek federal istihdamda kaliteyi arttırmak amacıyla 1939 yılında Amerikan Kamu Yönetimi Derneği (ASPA) kuruldu (Albayrak, 2016: 49; Milakovich ve Gordon, 2009: 316).

Başkan Roosevelt'in güçlü The New Deal politikaları yönetim tarafından prensip olarak kullanılmaktaydı. Yaygın halk desteğine sahip, güçlü ve popüler devlet başkanının siyaset-yönetim dikotomisi, temsiliyet ve yanıt verme felsefesi olumlu değişikliklere uğradı. Prensipte yönetimin siyasi süreçten tamamen ayrı olması düşüncesinden vazgeçilmeden idare ve siyasetin belli noktaya kadar örtüşmesine izin verildi (Milakovich ve Gordon, 2009: 316) .

Bu döneme ait en önemli olaylardan biri 1937'de yayınlanan Brownlow İdari Yönetim Komitesi Raporu'dur (Karakul, 2015: 98). Bu rapor, başkanın yürütme fonksiyonlarında daha fazla yetki ve sorumluluk almasına ve yürütmenin sorumluluğunun daha fazla merkezileştirilmesi için bütünleşmiş hiyerarşik bir yapı oluşturulmasına vurgu yapmaktaydı (Rosenberg, 1981: 228). Teklifin özü, gücü başkanın elinde yoğunlaştırmaktı ama bu durum, Kongre'yi, başkanın kendisine karşı sorumluluklarda daha dikkatli izlemeye zorlayarak daha etkin kontrol sağlayacaktı (Cooper, 2001: 680). O dönemlerde sıklıkla yasama ve yürütme arasında çıkan tartışmaların sebebi kamu yönetimi örgütünün çok kötü tasarlanmış olması olarak

görülyordu ve bu yüzden etkili ve etkin olmadığına inanılıyordu. Bu raporun en önemli özelliği o dönemlerde kamu yönetimini yönetsel ve işletmecilik bakış açısıyla değerlendiren ilk resmi rapor olmasıdır (Önder, 2018: 99).

1947-49 tarihleri arasında kurulan Hoover Komisyonunun ilk amacı II. Dünya Savaşı'ndan sonra oluşturulan kamu örgütlerinin sayısını azaltmaktır. Ancak bu komisyon, başkanın daha güçlü olması ve yürütmenin daha etkin olması konularına yoğunlaşarak amacının tersi olan daha geniş çaplı bir örgütlenme önerisinde bulunmuştur (Önder, 2018: 99).

İkinci Hoover Komisyonu 1955'te Başkan Eisenhower'a sunduğu raporla üst düzey pozisyonlarda görev yapan yaklaşık üç bin üst düzey yöneticiyi kapsayan Üst Düzey Kamu Hizmeti sisteminin (Senior Civil Service - SCS) kurulmasını tavsiye etti. Ancak 1978'de Üst Düzey Yönetici Hizmeti (Senior Executive Service - SES) kurulana kadar personel uygulamalarında yer alamadı. Bu dönemde Kamu personel yönetimi geleneksel kamu yönetiminin dışına çıkarıldı. Bürokrasinin bireysel yeteneklerinin gelişimi için bir takım çabalar sarf edildi ve ilgi de gördü (Milakovich ve Gordon, 2009: 316-317). Hem Brownlow Komisyonu (1936-1937) hem de Hoover Komisyonları (1947-49 ve 1953-55) kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, kamu bürokrasisinin eğitimi ve üst düzey yöneticilik sistemi üzerine yani aslında özet olarak kamu hizmeti üzerine bir takım tavsiyelerde bulundular (Brosnan, 1989: 48). Bu komisyonlar Amerikan tarihinde başarılı olan komisyonlardır ve bunların daha çok merkez-yerel ilişkilerine yoğunlaştıkları görölmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 22; Özer, 2006: 17). Nihayetinde bütün bu komisyonlar yönetimde ve ekonomide verimliliği arttırmak için yönetim sorunlarının çözümü üzerine eğilmişlerdir (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 12-13; Kellough ve Selden, 2003: 173).

1937-1955 arasındaki bu dönemde toplumun devlete yüklediği görevler değişmeye başlayarak yönetsel işletmecilik düşüncesi daha çok kabul görmeye başlamıştır. Bu dönemde siyaset - yönetim ayrımı var olmakla beraber, tarafsız ve etkin bir kamu yönetimi için insan ilişkileri kamu hizmet sunumlarında referans değer olmaya başlamıştır (Önder, 2018: 97).

f) Profesyoneller Dönemi (1955-1995): 1955 yılında kamu görevine girişlerin tek bir noktadan sistemli olarak yapılması, kurumlar arası geçişlerin kolay yapılması, üniversitelerden ve kolejlerden belirli bir sistematığe göre alımların yapılması için Federal Kamu Hizmeti Giriş Sınavı (FSEE) uygulaması başlatılmıştır (Milakovich ve Gordon, 2009: 317).

Bu dönemde kamu kurumlarının ve profesyonel kişilerin ihtiyaçları aynı noktada buluşturulmasına çalışılmış ve etkinliği artan meslekler dikkate alınmaya başlanmıştır. Bunlar, çağdaş personel yönetiminin yaygınlaşmasının ve profesyonelleşmenin birer göstergesi olarak kabul edilmektedir (Milakovich ve Gordon, 2009: 317).

Bu profesyonelleşme aslında bürokrasiyi politik etkilerden uzak tutarak kamu hizmet sunumunda tarafsızlığı hedefleyen liyakat sisteminin doğal sonucu olarak gerçekleşmiştir. Ancak çağdaş kamu personel sisteminin benimsenmesi çok kısa sürede olmamış, uzun süre yerleşik geleneksel kamu personel anlayışı ile çatışmalar yaşanmıştır. Kamu hizmetlerinde tarafsızlık Pendleton Kanunu ve 1939-1940 yıllarında Hatch Kanunlarına kadar dayanmaktadır. Bütün bu gelişmeler beceri ve yetenekler üzerine odaklanmayı zorunlu kılarak mesleki standardizasyon ve profesyonelleşme olgusunun gelişmesine zemin hazırlamıştır (Albayrak, 2016: 50-51).

1978 yılında çıkarılan Kamu Hizmeti Reform Kanunu (The Civil Service Reform Act) ABD personel sistemi tarihinde 1883 tarihli Pendleton Kanunu'ndan sonra en radikal değişiklikler yapan kanundur. Fordist ve esnek kamu personel sisteminin ilk bütünsel uygulamasıdır. Bu kanunla Sivil Hizmet Komisyonunun adı Personel Yönetim Ofisine (Office of Personnel Management - OPM) dönüştürülmüştür (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 106). Dolayısıyla OPM'nin tarihi, 1883'te imzalanan, ganimet sistemini sona erdiren ve Kamu Hizmeti Komisyonunu kuran Kamu Hizmeti Reform Kanunu ile başlamıştır. Teddy Roosevelt tarafından yönetilen Komisyon, liyakat ilkesine dayalı tarafsız, profesyonel bir kamu hizmetinin temellerini atmış ve çalışanların değerlendirmesinin sadece yaptıkları işin kalitesine göre yapılması gereğini ortaya koymuştur (OPM, 2021a). OPM, Başkanın kontrolü altında bir icracı şube organizasyonu olarak tasarlanmıştır (Newland, 2020: 6). Üst

düzy yöneticilerinin işe alımı, yetenek tespiti, eğitimi, ayrılması ve emekliliği gibi tüm özlük hakları için ilkeler belirlemek OPM'nin görevidir (Işın, 2012: 29).

1978'de, Kamu Hizmeti Komisyonu üç yeni kuruluş olarak yeniden düzenlendi: Personel Yönetimi Ofisi, Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu ve Federal Çalışma İlişkileri Kurumu. Bu yeni kuruluşların her biri, Hükümetin kamu hizmetinin personel yönetiminden sorumlu OPM ile Kamu Hizmeti Komisyonunun sorumluluklarının bir kısmını devraldı.

Ayrıca Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu (Merit Systems Protection Board - MSPB) ve Özel Müşavirlik Ofisi (Office of Special Counsel) de 1978 tarihli bu kanunla kurulmuştur (Newland, 2020: 6). Görev süreleri 7 yıl olan ve 3 üyeden oluşan bu Kurul (MSPB), üst düzey yöneticilerin görevde yükselme ve görevden alınma ilkelerini belirleyip başkan ve Senatoya çeşitli raporlar ve öneriler sunmaktaydı (Işın, 2012: 29).

1978 yılında çıkarılan Kamu Hizmeti Reform Kanunu kamu personel sisteminde bazı önemli değişiklikler yapmıştır (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 106-107):

1. Personel işleri icracı birimlere devredilerek yerelleşmesi sağlanmış,
2. Üst düzey yöneticilerin derecelendirmeleri için yeni bir sistem oluşturulmuş,
3. Performans sistemine dayanan maaş ve ödül sistemi getirilmiş (özellikle orta düzey kamu yöneticileri için),
4. Yetersizlik nedeniyle kamu görevinden çıkarılma kolaylaştırılmış,
5. Kamu görevlileri sendikaları önemli kanuni statüler kazanmış (Newland, 2020: 6),
6. ABD Kongresi, Devlet Hesapverebilirlik Ofisine (Government Accountability Office - GAO), performans sisteminin kurulması, denetlenmesi, personel sisteminin işleyişi ve liyakat uygulamaları ile ilgili raporların hazırlanması görevlerini vermiştir. Böylece Kongre, iki denetleme birimi olan Genel Muhasebe Ofisi ve Liyakat Sistemleri Koruma Kuruluna ilave olarak Genel Hesapverebilirlik Ofisini de üçüncü birim olarak eklemiştir. Sonuç olarak, reform kanunuyla beraber ABD Kongresi

kamu personel sistemini daha ciddi denetlemeye başlamıştır (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 107).

g) Vatandaşlar, Uzmanlar ve Sonuç Odaklılık Dönemi (1995-...): İnternet teknolojilerinin gelişmesi ve web tabanlı kamu hizmetlerinin yapılabilir hale gelmesi, hükümeti kamu hizmetlerine kablolu erişim için hedefler belirlemeye zorlamıştır. 2002 yılında Elektronik Devlet Kanunu (Electronic Government Act) çıkarılarak bilgi işlem teknolojileri hükümet tarafından benimsenmiştir. 2002 tarihli Elektronik Devlet Kanunu, ilk Kamu Hizmeti Komisyonunu ve liyakat ilkesini kurarak siyasi müdahaleleri engellemeyi amaçlayan 1883 Pendleton Kanunu'ndan sonra ikinci en önemli Amerikan federal kamu hizmeti reformu olarak kabul edilmektedir (Haraway ve Haraway, 2004: 109).

Bu kanunla daha fazla vatandaşın web portalleri (e-devlet) aracılığıyla kamu hizmetlerine tek noktadan ve doğrudan erişmesi sağlanmıştır. Ayrıca bu değişimle daha fazla vatandaş odaklı hizmetler sunulmaya başlanmış oldu. Kamu kurum ve kuruluşlarında daha fazla bilgi teknolojisi uzmanına ihtiyaç olmaya başladı. Devlet destekli web siteleri ve e-devletin benimsenmesi, vatandaşların daha geniş bilgi yelpazesine erişmesini sağladı. Vatandaş ve devlet ilişkilerinde yeni dijital meşru zemin oluşmuş oldu (Milakovich ve Gordon, 2009: 317).

Web tabanlı teknoloji, haberleşmede hız ve sürekliliği sağladığından hizmetlere daha fazla şeffaflık, açıklık ve hesapverilebilirlik getirmiştir. Ayrıca hizmetlere vatandaş katılımı da yoğunlaşmaya başlamıştır. Bütün bu gelişmelerin sonucu değişen hizmet anlayışıyla beraber devlet kurumları da daha fazla piyasa ve sonuç odaklı hale gelmeye başlamıştır. Devletin hazırladığı kanuni güvenceler ve teşviklerle özel sektör kuruluşları da web tabanlı hizmetler vermeye cesaretlendirilmiştir (Albayrak, 2016: 50-51).

Ancak hizmetlerin web tabanlı, hızlı ve şeffaf olması olumlu karşılanmakla beraber her şeyin veri tabanlarına kaydedilmesi kişisel verilerin gizliliği ve korunmasıyla ilgili birçok endişeyi de beraberinde getirmiştir (Milakovich ve Gordon, 2009: 317).

3.2.2.1.2. Günümüz ABD Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Yapısı

Günümüz ABD kamu yönetiminin temeli 1788 tarihli ABD Anayasasına dayanmaktadır. Rejim olarak anayasal federal bir cumhuriyet olarak değerlendirilmektedir. ABD devlet örgütü anayasanın altında yasama, yürütme ve yargı olmak üzere 3 sınıfa/güce ayrılmıştır (Cayer ve Sabharwal, 2013). 1788 tarihli anayasa güçler arasındaki ilişkileri, yetkileri ve sınırları keskin hatlarla belirlemiştir. Güçler arasında oluşturulan kontrol ve denge (check and balance) sistemiyle üç güç birbirlerini dengelemektedir (Önder, 2018: 66-67; www.usa.gov, 2021). Yasama gücünü Kongre temsil etmektedir. Kongre (The Congress), Senato ve Temsilciler Meclisi olmak üzere iki meclisten meydana gelmektedir. Temsilciler meclisi nüfus oranına göre seçilen 1929 yılında belirlenen 435 üyeden, Senato ise her eyaletten seçilecek iki senatör olmak üzere toplam 100 üyeden meydana gelmektedir (Toku, 2021). Yürütme gücünü devlet başkanı temsil etmektedir. Yargı gücü ise federal mahkeme ve bağımsız alt mahkemelerce yerine getirilmektedir (Avaner ve Volkan, 2019: 109).

ABD'nin kamu yönetimi yapılanması merkezi yönetimi meydana getiren federal hükümet ve eyalet yönetiminden meydana gelen federalist temel üzerine kurulmuştur. Kamu hizmetleri anayasal çerçevede federal hükümet ve eyalet yönetimleri arasında dengeli olarak paylaşılmaktadır (Dikmen ve Emre, 2004: 185). ABD'nin kurucuları etkin, güçlü ve birleştirici bir merkezi yönetim ile özerklikleri olan eyalet yönetimleri arasında hassas bir denge öngörmüşler. Bir federal bölge ve 50 eyaletten meydana gelen ABD, 331 milyonu aşan nüfusuyla, Çin ve Hindistan'dan sonra en büyük nüfusa sahip üçüncü ülkedir (DEİK, 2012: 2; Koçak, 2017: 24; Vikipedi, 2021a).

Tüm Amerikan vatandaşlarının etkileşimini sağlayan bu devasa sistemi oluşturan federal ve federe devletlerdeki tüm birimler arasındaki görev ve hiyerarşik yapılar anayasada açık bir şekilde ifade edilmiştir. Anayasal olarak federal devlet hiyerarşik olarak federe devletlerin üzerindedir ancak federal devletin yetkileri açık olarak belirlendiği için federe devletlerin yetki alanlarına müdahale etmemeleri gerekmektedir (Önder, 2018: 68).

Federal yönetimin ana ve alt birimleri genel olarak aşağıdaki gibidir (Ömürgönülşen, 2009: 319-320):

A. Başkanlık Yürütme Ofisi (The Executive Office of the President)

1. Beyaz Saray Ofisi (The White House Office)
2. Başkan Yardımcısı Ofisi (The Office of the Vice President)
3. Kabine (The Cabinet)
4. Uzmanlık Ofisleri (Specialist Offices)
5. Danışma Kurulları, Konseyler ve Komiteler (Advisory Boards, Councils and Committees)

B. Bakanlıklar (Executive Departments)

C. Bakanlık Dışı Ajanslar (Non-departmental Agencies)

1. Bağımsız Yürütme Şubesi Ajansları (Independent Executive Branch Agencies)
2. Bağımsız Düzenleyici Kurullar ve Ajanslar (Independent Regulatory Boards and Agencies)
3. Kamu Şirketleri (Government Corporations)
4. Diğer Kurullar, Komisyonlar ve Komiteler (Boards, Commissions and Committees)

D. Federal Yönetimin Taşra Örgütü (eyalet ve yerel yönetim örgütlenmeleri)

Yürütme gücünü elinde bulunduran ABD başkanı yetkilerini anayasadan alarak hem hükümetin hem de devletin başı konumundadır. ABD başkanı olabilmenin şartları ABD Anayasa'nın 2'nci maddesinde aşağıdaki gibi sayılmıştır:

1. ABD'de doğmak
2. ABD vatandaşı olmak,
3. 35 yaş ya da üzerinde olmak
4. En az 14 yıldır ABD'de oturuyor olmak.

Başkan doğrudan halk tarafından seçilmez. Halk oylaması aslında başkanlığı kimin kazanacağını belirlemez sadece delegelerin seçilmesini sağlar. Halk tarafından seçilen delegelerin oylarının çoğunluğunu alan aday dört yıllığına başkan olur (Lenz

ve Holman, 2003: 217). Bu durum demokrasinin temel ilkeleri ile çeliştiği için hala tartışma konusu olmaya devam etmektedir. ABD Anayasası'nda 1951 yılında yapılan değişiklikle artık bir kişi iki defadan fazla başkan seçilememektedir (Koçak, 2017: 47).

Başkan, kendi görev kapsamına giren iş ve işlemlerden dolayı sorumsuzdur ve sadece seçimlerle halka hesap vermektedir. Ama vatana ihanet ve görevi kötüye kullanma söz konusu olursa Senato, başkanı yüce divana sevk edebilir. Bu soruşturma impeachment olarak adlandırılmaktadır (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 108).

ABD Başkanı'nın yasama, yürütme ve yargı alanları ile ilgili bir takım yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. Ayrıca ordunun başı olarak başkomutan ve ABD'nin en yetkili diplomatıdır. Anayasal olarak başkanın görev ve yetkilerinin yoruma açık olması nedeniyle başkanların bu yetkileri aktif ya da pasif olarak kullanmaları tarihi süreçte değişiklik göstermektedir. ABD başkanına bağlı olan yürütme yapılanması yukarıdaki listede de görüldüğü gibi temel olarak; Başkanlık Yürütme Ofisi (The Executive Office of the President), Bakanlıklar (The Federal Executive Departments) ve Bakanlık Dışı Ajanslar olmak üzere üç temel yapı üstüne kurulmuştur (Miş ve diğerleri, 2016: 44; Önder, 2018: 69-70).

Bu üç temel yapı; bağımsız idareleri, bağımsız komisyonları, devlet kurumlarını ve diğer ajansları içermektedir. Federal çalışanların büyük çoğunluğu bir bakanlıkta çalışmaktadır. Çoğu federal otorite, bir bakanlık ya da bileşen birimlerinden biri tarafından yürütülmektedir. Bu kuruluşlar, acente, büro, idare, bölüm ya da hizmet gibi çeşitli terimlerle tanımlanmaktadır. Federal personelin yüzde doksanına yakını, 15 bakanlıktan birinde çalışmaktadır (Lewis ve Selin, 2012: 19). En son bakanlık 2002 yılında kurulan İç Güvenlik Bakanlığıdır (Önder, 2018: 73-74). Görüldüğü gibi açık ara en önemli bölümler icracı bakanlıklardır.

Başkanlığın bir diğer önemli bileşeni de Başkanlık Yürütme Ofisidir. Başkanlık Yürütme Ofisi başkanlıkta bulunan tüm kurumları kapsayan şemsiye bir kuruluştur (Paletz, Owen ve Cook, 2016: 550). İki bin civarı kişiyi çalıştıran birden fazla daimi ajanstan oluşan ofis Başkan Roosevelt'in emriyle 1939 kurulmuştur.

Başkanlığın en önemli kurumu Yönetim ve Bütçe Ofisidir. Bu ofisin görevi, başkanın bütçesini hazırlamak, yürütme ajanslarının performansını gözden geçirmek

ve Bilgi ve Düzenleme İşleri Ofisi aracılığıyla, yürütme ajanslarının faaliyetlerine rehberlik eden başkanın kural koyucu ve düzenleyici programları koordine etmek, yüksek kaliteli yönetici yeteneklerini geliştirmek ve yürütme organının yönetim süreçlerini iyileştirmektir (Milakovich ve Gordon, 2009: 19).

Ekonomik Danışmanlar Konseyi (CEA) ise başkan için ekonomi üzerine araştırmalar yapar, diğer ofislerin ekonomik eğilimlerini analiz eder ve Başkana ekonomi konusunda danışmanlık yapar. Başkanlar genellikle kendi ekonomik eğilimlerine yakın ekonomistleri görevlendirirler. Ayrıca Çevresel Kalite Konseyi (EQC) ve Ulusal Güvenlik Konseyi (NSC) de başkana alanları ile ilgili tavsiyelerde bulunurlar (Ginsberg, 2016: 10). Başlangıçta politika yönergelerine ilişkin geniş bir genel bakış oluşturmak için forumlar olarak tasarlanan kuruluşlar, başkan, başkan yardımcısı, kilit kabine sekreterleri ve diğer yetkililerden oluşur. Bu kuruluşların resmi amacı, yönetim politikalarını izlemek, değerlendirmek ve tavsiyelerde bulunmaktır. Bu birimlerin politika oluşturma sürecine dâhil olmaları başkanların tercihlerine göre değişmektedir (Milakovich ve Gordon, 2009: 19).

Başkanlık Yürütme Ofisindeki Başkan Yardımcısı Ofisi, Yönetim ve Bütçe Ofisi ve Ulusal Güvenlik Konseyi gibi ofislerin birçoğu kanunla kurulur, bazı pozisyonlar Senato onayına tabidir. Ofisin içinde bulunan Beyaz Saray Ofisi (WHO) çoğunluğu Kongrenin yetki alanı dışında bırakılan başkanın kişisel asistanları, personel yöneticileri ve danışmanlarından meydana gelmektedir. 1969 yılından beri Beyaz Saray personelinden sorumlu ve onları denetleyecek bir personel şefi, medya ile ilişkileri yönetecek bir basın sekreteri ve Beyaz Saray'daki mesaj akışlarını takip ve kontrol edecek bir iletişim müdürü seçilmektedir. Bu uygulama ilk olarak Başkan Richard Nixon tarafından başlatılmıştır (Paletz, Owen ve Cook, 2016: 550).

ABD Başkanlık sisteminden başkandan sonra gelen en yetkili kişi başkan yardımcısıdır (Office of the Vice President). Başkanlık Yürütme Ofisinin içinde Başkan Yardımcısı Ofisi bulunmaktadır (Miş ve diğerleri, 2016: 44).

Başkan yardımcısı olabilmenin şartları da başkanlık için gerekli olan, ABD'de doğmak ya da ABD Anayasa'nın kabulü esnasında ABD vatandaşı olmak; en az otuz beş yaşında ve son 14 yıldır ABD'de ikamet etmek olmak üzere 3 adettir (M. A.

Zengin, 2016: 8). Başkan ve Başkan yardımcısı tek bir seçimle seçilmektedirler (Lenz ve Holman, 2003: 88).

Yaklaşık bir buçuk yüzyıldan fazla bir süredir, ABD başkan yardımcıları büyük ölçüde iki görevi yerine getirmektedirler: Yasamanın üst komitesi olan Senatoya başkanlık etmek ve anayasanın gerekli gördüğü belirli durumlarda görevde bulunan başkanın yerine başkanlık görevini yürütmek (Relyea, 2010: 327).

Senato her eyaletten 2 temsilci olmak üzere toplam 100 üyeye sahiptir. Başkan yardımcısı Senato başkanlığı görevini yürütürken aslında resen oy hakkı bulunmamaktadır. Ancak herhangi bir oylamada oyların eşit olması ve kilitlenmeye sebep olması durumunda bu durumu engellemek amacıyla anayasa yapıcı tarafından istisnai olarak başkan yardımcısı oy kullanabilmektedir. Eşitliği bozma ve sorunu çözme noktasında Senato başkanı olarak başkan yardımcısının önemi ortaya çıkmaktadır (M. A. Zengin, 2016: 4).

Başkan yardımcıları genel olarak çok yoğun olmaları nedeniyle zaman zaman Senatoya başkanlık edememektedirler. Bu durumlar çözüm olarak Senato geçici bir başkan (president pro tempore) seçmektedir. Geçici başkanlığı genellikle çoğunluğu elinde bulunduran partinin en kıdemli üyesi sembolik olarak üstlenmektedir. Bu kişi genellikle çoğunluğu elinde bulunduran partinin lideridir (Koçak, 2017: 41).

Başkan'ın ölümü, azli, istifası ya da görevi yapamayacak yetersizliğe sahip olması durumunda başkan yardımcısı yerine geçmektedir. Ayrıca başkan ve başkan yardımcısının aynı anda ölümü, azli, istifası ya da görevi yapamayacak yetersizliğe sahip olması gibi bir durumda, yetersizlik ortadan kalkıncaya kadar ya da yeni başkan seçilinceye kadar Kongre, kanunla bir başkan belirlemektedir (M. A. Zengin, 2016: 8). Ne kadar süre başkanlıkta kalacağı yasal olarak açıkça belirtilmektedir (Önder, 2018: 73).

Başkanlık makamına öncelikle veraset etme yetkisi Başkan yardımcısının olmakla beraber eğer başkan yardımcısı da göreve uygun değilse sırasıyla Meclis Başkanı, Geçici Senato Başkanı'na görev verilir ve onlarda uygun olmazsa Dış İşleri Bakanı ilk sırada olmak üzere bakanlar, bakanlıklarının kuruluş tarihi önceliğine göre görevlendirilirler (<http://turkish.turkey.usembassy.gov>, 2005).

ABD başkanlık sisteminde başkan yardımcılarının hem yürütme hem de yasama organlarının aktif bir parçası olduğunu söylemek çok yanlış olmaz (Miş ve diğerleri, 2016: 44-45).

Başkan yardımcılarını en güçlü başkan adaylarıdır (Önder, 2018: 73). Başkanlık adına önemli bir tecrübe dönemi olan başkan yardımcılığı, başkanlık için bir stajyerlik ya da hazırlık dönemi olarak yorumlanmaktadır (Plaisted, 1959: 88). Ancak başkan yardımcılarını her ne kadar başkandan sonra gelen ikinci önemli kişi olarak kabul edilse de dönem dönem ve başkanın bakış açısına göre etkinlikleri değişebilmektedir. Kimi başkanlar döneminde çok görünür ve yönetimde etkin bir pozisyonda yer alırken kimi başkanlar döneminde seçimlerden sonra başkanlarla iletişimlerinin çok az olduğu, başkanların onları görmemezlikten geldiği durumlarda ortaya çıkabilmektedir. Bu yüzden bazı başkan yardımcılarının yönetimde ikinci adam pozisyonda görev aldıkları halde sonradan başkan olduklarında devlet yönetimi hakkında çok az bilgiye sahip oldukları görülmektedir. Bu başkan ve başkan yardımcısı arasındaki uyuma bağlı olarak değişiklik göstermektedir.

ABD Anayasa'sı her ne kadar federal yürütmeyi temsil etme yetkisini tek başına devlet başkanına vermiş olsa da başkan bu yetkiyi kabine ve federal düzeydeki kurum ve kuruluşlar aracılığıyla yapmaktadır. ABD hükümetinde 15 bakanlık bulunmaktadır ve bu bakanlıklar kabineyi meydana getirmektedirler. Kabine üyeleri alanları ile ilgili başkana tavsiye ve bilgi sunmaktadırlar. Kabine üyeleri başkan tarafından atandıktan sonra Senato onayı ile göreve başlamaktadırlar (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 109).

Başkan, bakanlar dışında bir üst düzey yöneticiyi de kabineye dâhil edebilmektedir. Genel olarak Başkan Yardımcıları, Beyaz Saray Genel Sekreteri, Yönetim ve Bütçe Ofisi Başkanı ve Ticaret Temsilcisi kabinede yer almaktadır. Başkanın ulusal güvenlik hizmetinden sorumlu danışmanı da kabineye alınabilmektedir (<http://turkish.turkey.usembassy.gov>, 2005). Kabine bakanlıklarının yanı sıra Başkanın ulusal güvenlik hizmetinden sorumlu danışmanı ile Merkezi Haber Alma Teşkilatı (CIA), Federal Rezerv Kurulu (FED), ABD Posta Servisi (US Postal Service), Ulusal Havacılık ve Uzay Ajansı (NASA), ABD Çevre Koruma Ajansı (Environmental Protection Agency), ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı (US Agency

for Department) gibi bağımsız kurum ve kuruluşların başkan ya da yöneticilerinin de kabinede yer alması başkan tarafından sağlanabilmektedir (Bayramoğlu, 2016). Dönem dönem kabine ye dâhil edileceklerin sayısı az da olsa değişiklik gösterebilmektedir.

Joe Biden başkanlığındaki kabineyi Başkan Yardımcısı Kamala Harris ve 15 kabine bakanı, Başsavcı, Kabine Beyaz Saray Genelkurmay Başkanı, ABD'nin Birleşmiş Milletler Büyükelçisi, Merkezi Haber Alma Teşkilatı Başkanı, ABD Ticaret Temsilcisi, Çevre Koruma Ajansı Başkanı, Yönetim ve Bütçe Ofisi Başkanı, Bilim ve Teknoloji Politikası Ofisi Başkanı, Küçük İşletme Yönetimi Başkanı, Konsey başkanları ve ekonomi danışmanları meydana getirmektedir (The White House, 2021). ABD başkanları genellikle birkaç kabine üyesini muhalefet partisinden seçmektedirler (Kuzu, 2011: 31). Başkan tarafından kurulan hükümetin (Kabine) başka bir organ tarafından fesih edilmesi mümkün değildir (Demirkol ve Demirkol, 2015).

Kabinenin siyaset yapma yetkisi bulunmamaktadır. Başkanın isteklerine göre davranmak zorundadır. Kabine ile başkanın ilişkileri ve kabinenin etkinliği başkandan başkana göre değişmektedir. Eisenhower gibi bazı başkanlar kabine üyeleri ile toplu olarak toplantı yapmayı tercih ederken, Kennedy gibi bazı başkanları ise her kabine üyesi ile ayrı ayrı görüşmeler yapmayı tercih etmektedirler. Bakanlar gibi bakanlıklardaki üst düzey kamu yöneticileri de doğrudan başkan tarafından atanmaktadırlar (Kuzu, 2011: 29).

Bakanlar, ABD sisteminde sekreter olarak adlandırılmaktadır. Görevleri başkana danışmanlık yapmak, emirlerini yerine getirmek, politikaları ile uyumlu öneri ve işlemler yapmak ve görevlendirildikleri bölümleri yönetmektir. Başkan, yasama üyelerini de bakan olarak atayabilmektedir ancak bakan olmaları halinde yasama üyeliklerini sonlandırmaları gerekmektedir. Bakanlar, Kongreye değil başkana hesap vermektedirler (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 109; Kart, 2013: 85). Bu sistemde başkan tek başına yürütme organının temsil etmektedir. Dolayısıyla bakanları seçmek ve görevden almak başkanın yetkisindedir. Ancak bakanların görevden alınmasında/değiştirilmesinde, atanmalarında zorunlu olan Senato onayı bulunmamaktadır (Z. A. Kılınç, 2016: 22).

Her ne kadar kabine başkana en yakın yardımcı kurul olarak görünse de başkanlar genellikle kendisine yakın bulduğu, önceliklerini iyi bilen ve güvendiği küçük bir yönetici grupla çalışmaktadırlar. Başkanlık sisteminde bakanların doğrudan başkanın yetki ve etkisinde olması nedeniyle çok verimli olmayacağı düşünülse de ABD başkanlık sisteminin dayandığı siyasi gelenekler ve esnek kabine sistemi ABD sistemini farklılaştırmaktadır. Çünkü ABD başkanlık sisteminde, bakanlara sorumluluk yükleyebilmek için başkanlar, bakanlarla pazarlık ve anlaşma yapabilmektedirler (S. Yüksel, 2016: 142).

ABD’de bakanlıklar yukarıdan aşağıya doğru bakan, müsteşar (undersecretary), müsteşar yardımcıları (deputy of undersecretaries) ve bunların altında asli hizmet birimleri olan büroalar şeklinde örgütlenmişlerdir. Bakan, müsteşar ve müsteşar yardımcılıkları pozisyonlarına atamalar siyasi olarak yapılmaktadır. Ancak bürolara hem siyasi hem de liyakat esasına göre atama yapılabilmektedir. Kamu görevlilerinin atanma ve yükselmeleri 1883 tarihli Kamu Hizmeti Kanunu’na göre yapılmaktadır (Önder, 2018: 75).

Başkanın Millî Güvenlik Kurulu, Yönetim ve Bütçe Ofisi ve Beyaz Saray başta olmak üzere kabine dışında danışma organları bulunmaktadır. Son dönemlerde Amerika başkanları daha çok kabine dışı danışmanlık organlarını tercih ettikleri gözlenmektedir. ABD’de federal bazı sınırlandırmalar olmakla beraber kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde eyaletlerin ve yerel yönetimlerin etkinliği önemli düzeydedir (Önder, 2018: 75-76).

Amerikan kamu yönetiminin önemli bir bölümünü oluşturan diğer kuruluşlar ise bağımsız kurumlardır. İlk olarak Kongre tarafından bakanlıkların dışında 1880’lerde Eyaletler Arası Ticaret Komisyonunun (ICC) kurulmasıyla başlayan bir uygulamadır. Kongre tarafından, bakanlıklardan bağımsız, bilinen uygulamaların dışında bu kurumlar yeni ajanslar olarak oluşturuldu. Amaç siyasetten yalıtılmış uzman bir yönetim organizasyonu meydana getirmektir. Buradaki bağımsızlıktan kastedilen icracı bakanlıkların dışında, başkanla herhangi bir teşkilatlanma bağı olmaması ve yürütme organına rapor vermek gibi genel bir zorunluluklarının bulunmamasıydı (Lewis ve Selin, 2012: 46-47).

Bağımsız kurumlar sınıfı; Personel Yönetimi Ofisi, Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu, ABD Darphanesi, Genel Hizmetler İdaresi, Devlet Etiği Ofisi, Çevre Koruma Ajansı ve Federal Mevduat Sigorta Kurumu gibi Başkanlık Yönetim Ofisi ve bakanlıklar dışındaki tüm idareleri, komisyonları ve şirketleri kapsamaktadır. Bu kuruluşlar merkezi bürokratik yapının içinde yer almayan ve diğer herhangi bir kategoride sınıflandırılmayan bağımsız örgütlerdir. Bu yüzden Federal Enerji Düzenleme Komisyonu gibi bir bakanlık içindeki çok üyeli organları ile Federal Havacılık İdaresi ya da İç Gelir Servisi başkanları gibi sabit şartlara sahip olan büroları içermemektedir (Lewis ve Selin, 2012: 48-49; Milakovich ve Gordon, 2009: 19).

Bağısız kuruluşların özellikleri yaptıkları ve yüklendikleri görevlere göre değişmektedir. Kimisi hakemlik, uzlaşma, arabuluculuk görevlerini üstlenirken kimisi kendisine verilen özel ve özellikli işleri yerine getirmektedir ama hepsinin temel amacı kamuya hizmet sunmaktır. ABD’de 200’ün üzerinde bağımsız kuruluş hizmet vermektedir (Önder, 2018: 76).

ABD kamu personel yönetiminde kariyer esaslı liyakat sistemi uygulanmakta olup kamu görevine alınacak kişiler için aranacak özellik ve şartları Personel Yönetim Ofisi belirlemektedir. Bu kamu personel yönetim sistemi binlerce farklı özelliği olan karmaşık bir yapıya sahiptir. ABD kamu personel sistemi uzun yıllar boyunca farklı sebep ve gerekliliklerden dolayı birçok değişime uğramış ve ülkeye özgü federal, yönetsel ve siyasal yapıya dönüşmüştür. Bu sistemde 15 federal bakanlık, 50 civarı özerk kurum, birçok bağımsız kuruluş ve yarı kamusal organizasyon bulunmaktadır. 50 eyaletten oluşan ABD’de eyalet yapılanmasında asimetrik bir yapılanma bulunmaktadır. Eyaletlerdeki bakanlık ve kurumların sayı ve özellikleri birbirinden çok farklı olabilmektedir. Bir eyalette 5-6 bakanlık varken diğerinde 25-30 bakanlık bulunabilmektedir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 101-102). Ayrıca ABD’de adem-i merkeziyetin önemi eyalet ve yerel yönetimlere verilen birçok yetkiden açıkça anlaşılmaktadır.

2020 tarihi itibarıyla eyaletlerde toplam 5.508.752 kamu görevlisi çalışmaktadır, bunların 3.911.804’ü tam zamanlı, 1.596.948’i yarı zamanlı çalışmaktadır. Eyalet ve yerel yönetimlerin toplamında ise 19.768.685 kamu görevlisi çalışmaktadır. Bu toplam kamu görevlilerinin 15.053.129 kişisi tam zamanlı çalışırken

4.715.556 kamu görevlisi ise yarı zamanlı olarak görev yapmaktadır (US Census Bureau, 2020). Bu rakamlara bakıldığı zamanda görülmektedir ki ABD’de kamu görevlilerinin büyük bir çoğunluğu eyalet ve yerel yönetimlerde çalışmaktadır.

ABD kamu personel sisteminde, siyasi olarak atanan kişilerin altından başlamak üzere kamu görevlileri için oluşturulmuş 18 sınıf ve her sınıfın 10 basamağı bulunmaktadır. Bu sınıflandırma Genel Sınıflandırma Listesi (General Schedule Grades - GS) olarak adlandırılmaktadır. GS1’den GS18’e kadar olan bu sınıflar, iş ve sorumluluk seviyelerini ifade etmektedir (Başar, 2007: 60). Genel listenin en alt sınıfları olan GS1 - GS8 arasında genel olarak destek personeli ve eşdeğerleri yer almaktadır. GS9 - GS15 arasındaki grupları beyaz yakalılar olarak tarif edilen üniversite mezunu, hukuk, ekonomi, mühendislik gibi belirli alanlarda uzmanlığa sahip ve sistemin temel taşıyıcı kollarını sayılan kişiler meydana getirmektedir. Listenin en tepesi olan GS16 - GS18 arasındaki gruplar ise Üst Düzey Yönetici (SES) sınıftan meydana gelmektedir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 107).

ABD’de kamu görevlilerinin birçok siyasi faaliyete katılmaları yasaklanmıştır. Kamu görevlileri; parlamento üyeliği, parti üyeliği, siyasi parti programlarına katılma, destekleme beyanında bulunma gibi yasaklara tabidirler. Ancak oy kullanabilir, uygun ölçüde siyasi düşüncelerini açıklayabilir ya da siyasi partilere gönüllü olarak mali yardımda bulunabilirler (Tataroğlu, 2006).

3.2.2.1.3. ABD Federal Personel Yönetimi Sisteminin İşletilmesinde Temel Roller Üstlenen Kurumlar

ABD Federal personel yapısının işletilmesinde roller alan başta Personel Yönetim ofisi olmak üzere bir takım ofisler, kurullar, kurumlar ve komisyonlar bulunmaktadır.

3.2.2.1.3.1. Personel Yönetimi Ofisi (Office of Personnel Management-OPM)

Federal hükümette başkanlık yönetimi altında faaliyet gösteren bu ofis, kariyer esasına dayalı başkanlık personel politikasına uygun olarak ulusal personel sistemini yönetmekten sorumlu önemli ve etkin idari bir birimdir. Bu ofis, Kamu Hizmetleri

Reformu Kanunu (Civil Service Reform Act) ile Kamu Hizmet Komisyonunun yerine kurulan iki kurumdan biridir (Cooper, 2001: 412; Haraway ve Haraway, 2004: 118; Milakovich ve Gordon, 2009: 320, 335).

Personel Yönetim Ofisi, Federal Hükümet için baş insan kaynakları ajansıdır. Personel Yönetim Ofisi, insan kaynakları ve çalışan yönetimi hizmetlerini, emeklilik yardımlarını, sağlık ve sigorta programlarını yönetir. Güvenli bir ulusal istihdam programı uygulanması için, liyakate dayalı ve kamu hizmetinde kapsayıcı işe alımları denetler (OPM, 2021b; G. Yıldız, 2015). Ofis, kurumlara, federal yöneticilerini seçerken, geliştirirken, yönetirken liderlik ve destek sağlar. Kurumun insan kaynakları ofisleri, kuruma özel politika ve prosedür bilgileri konusunda SES üyelerine yardımcı olmaya çalışır (OPM, 2017: 2). Ofis, güçlü ve yaygın bir teşkilat yapısına sahiptir (Işın, 2012: 29).

Personel Yönetim Ofisi, Başkanın atadığı siyasi atamalar hariç, hükümet adına tüm federal personel yönetiminden ve federal seviyedeki işçi-işveren ilişkilerinden sorumludur. Personel Yönetim Ofisi'nin başkan ve başkan yardımcısı atamaları ABD Başkanı tarafından yapılmakta olup Senatonun onayına tabidir. Yöneticilerinin görev süreleri 4 yıl ile sınırlıdır (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 115).

3.2.2.1.3.2. Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu (Merit Systems Protection Board - MSPB)

Liyakat ilkelerini güçlendirmek, çalışanları ölçülebilir performans için ödüllendirmek ve yetersiz işçilerin işten çıkarılmasını belirli standartlara göre kolaylaştırmak için 1978 tarihli Kamu Hizmeti Reform Kanunu ile Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu kurulmuştur (Milakovich ve Gordon, 2009: 335). Kurul, Kamu Hizmeti Komisyonunun yerine kurulan ve komisyonun bazı görevlerini üstlenen diğer bir kurumdur (Cooper, 2001: 412; Haraway ve Haraway, 2004: 118). Kurul, bürokratların görevde yükselebilmeleri ve hizmetten alınabilmeleri için gerekli olan rasyonel kriterleri belirler. Ayrıca Kurul, Senatoya ve Başkana görüşlerini sunar ve çeşitli raporlar hazırlar. Kurulun görev süreleri 7 yıl olan üç üyesi bulunmaktadır. Üyeler Başkan tarafından Senatonun tavsiye ve onayı ile atanırlar (Işın, 2012:29).

Başkan hem üye hem de başkan olarak görev yapmaktadır (Davis ve Greene, 2017: 36).

Liyakat Sistemleri Koruma Kurulunda siyasi denge zorunludur (Davis ve Greene, 2017: 36). Üç üyenin sadece iki üyesi aynı partiden atanabilir. Kurul üyeleri, yeterli deneyime, beceriye, eğitime ve donanımına sahip olmalıdırlar. Kurul üyeleri hükümette başka hiçbir bir görev üstlenemezler. Kurul gerekli gördüğü yerlerde bölge ve saha ofisleri kurabilir. Kurulun merkezi, Columbia Bölgesi olarak belirlenmiştir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 116-117; Davis ve Greene, 2017: 36).

Kurul, bürokratik yapılanmanın dışında hiçbir kategoriye uymayan (Milakovich ve Gordon, 2009: 19) ve siyasi etkiden uzak bağımsız bir idari otorite ve ajans olarak tasarlanmıştır (Gönülaçar, 2014: 17). Bu şekilde tasarlanmasının nedeni Başkan Nixon dönemindeki liyakat ilkesine aykırı uygulamalar ve liyakat sisteminin kötüye kullanılmasının çıkardığı sıkıntılardır (N. K. Öztürk, 2002: 136). Başkan Carter döneminde çıkarılan bir kanun ile liyakat ilkelerine aykırı olan uygulamaları soruşturma görevi Liyakat Sistemleri Koruma Kuruluna verilmiştir (G. Yıldız, 2015: 29).

Ayrıca Kurul, görev alanına uygun olarak, federal işgücündeki değişikliklerin ve koşulların etkisini değerlendiren kapsamlı birçok projeye de dâhil olmuştur. Tanımlayıcı, analitik çalışmalar ve federal işgücüne ilişkin çok sayıda tutum araştırması yapmıştır. Bu çalışmalar federal kamu hizmetinin durumunu deneysel olarak değerlendirmeye hizmet ederken, aynı zamanda genel yönetim davranışlarının anlaşılmasına katkı sağlamaktadır (Daley, 1991: 372).

Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu federal düzeyde bir kurum olup, federal kamu hizmeti çalışanlarının haklarını korumak için mevcuttur. Kurul, partizan politikalarından bağımsız ve federal çalışanlar için olumsuz ve haksız personel kararlarına itiraz etme fırsatı sağlamaktadır. Bağımsız ve adil bir şekilde rolünü yerine getirmek için özenle organize edilmiştir. Yerel federal çalışanlar ve kurumlar için erişilebilir hizmet sunabilmesi için bölge ve saha ofislerindeki davalara İdare hukuku yargıçları bakmaktadır (www.mspb.org, 2021a).

Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu, birçok federal personel itiraz başvurusunda geniş temyiz yetkisine sahiptir. Ancak bazı konular Kurulun yetkisi dışında bırakılmıştır. Bunlardan en yaygın olanları şunlardır: Ayrımcılık, haksız işgücü uygulaması şikâyetleri, personel konularında tavsiye verme, kamu hizmeti yasalarının ihlalleri, FBI çalışanları ya da aday çalışanları tarafından ifşa edilen şikâyetler, eyalet devlet kurumları ya da özel işverenlerin çalışanları tarafından getirilen şikâyetler. Kurul, federal çalışan şikâyetlerini dinleme konusunda geniş yetkiye sahip olsa da, bu yetki mutlak değildir. Bazı sorunların çözümünün farklı kurumlar tarafından yapılmasının daha iyi ve daha doğru olacağı düşünüldüğünden yukarıda sayılan konularda temyiz yetkisi başka kurumlara bırakılmıştır. Ancak, Kurul avukatları bu konularda danışmanlık, tavsiye ve yönlendirme yardımı sağlamaktadır (www.mspb.org, 2021b).

3.2.2.1.3.3. Federal Çalışma İlişkileri Kurumu (Federal Labor Relations Authority - FLRA)

Kurum 1978 Reform Kanunu kapsamında kurulan kurumlardan biridir. Kurum, Federal hükümetteki tüm çalışma ilişkilerini ve toplu pazarlıkları denetlemekle görevlidir (Haraway ve Haraway, 2004: 118). Ajanslar ve sendikalar arasındaki müzakere tikanıklıklarının çözülmesine yardımcı olur ve gerektiğinde tikanıklıkların çözülmesi için nihai kararları verir (GAO, 2013a: 41). Ayrıca ajans/birim yönetimlerinin çalışanlara yönelik ırk, renk, inanç, ulusal köken, cinsiyet, yaş, siyasi bağlantı, medeni durum gibi ayrımcılık sorunlarına çözüm getirmektedir. Bunlara ilave olarak, çalışan haklarının kullanılmasına müdahale, sendika faaliyeti nedeniyle ya da tüzük uyarınca şikâyetle bulunulması nedeniyle bir çalışanı disipline etmek ya da ayrımcılık yapmak, bir işçi örgütüyle iyi niyetle müzakere etmeyi reddetmek, prosedür tıkanmalarında devreye girmek ya da önceki bir toplu iş sözleşmesiyle çelişen düzenlemelerin uygulamasına müdahale etmek gibi bir takım görevleri de bulunmaktadır (Crampton, Hodge ve Mishra, 2002: 124-125).

Kurumun tam zamanlı çalışan üç üyesi bulunmakta olup üyeler Senatonun onayı ile ABD başkanı tarafından atanmaktadırlar (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 116-117).

3.2.2.1.3.4. Yönetim ve Bütçe Ofisi (Office of Management and Budget - OMB)

Başkanlık Yürütme Ofisinin en büyük bileşeni olan OMB, kamu personel politikalarının yürütülmesinde OPM ile bir takım sorumlulukları paylaşmaktadır. OMB, doğrudan Başkana rapor verir ve Başkan'ın önceliklerini ve taahhütlerini uygulamada icracı bakanlıklara ve ajanslara yardımcı olur (Congressional Research Service, 2021: 5).

Federal istatistikleri içeren bütçeyi hazırlama görevi de OMB'ye aittir. OMB tarafından hazırlanan bütçe başkan tarafından Kongreye sunulur, Kongre, bütçeyi aynen onaylayabilir ya da kısıntıya gidebilir (Gözler, 2010: 579; Adnan Küçük, 2017: 183).

Ayrıca, OMB'nin bir başka fonksiyonu da SES pozisyonlarının tahsisinde OPM'ye danışmanlık yapmaktır. Ajansların taleplerini iki birim istişare halinde görüşür taleplerin kapsadığı her iki mali yılın her biri için belirli sayıda üst düzey yönetici pozisyonu için onay verirler. OMB aynı zamanda SES yöneticilerinin yönettikleri birimlerin performans değerlendirilmelerinden de sorumludur (Bolton, 2016: 8).

OMB ve OPM önemli sorunları analiz etme, üst düzey liderliğe katılım, işe alım ve seçimler, kariyer gelişimi ve performans yönetimi konularında çeşitli tavsiyelerde bulunmak için federal ajans çalışanlardan oluşan çalışma gruplarına liderlik ederler (Zawadzki, 2013: 38). Ayrıca OMB, hükümet performansının bazı bileşik göstergelerini geliştirmek ve bu göstergelerdeki değişikliklere bireysel kuruluşların katkılarını değerlendirmek için çalışmalar yapmaktadır (Peters, 2002: 96).

OMB, Başkanlık vizyonunun bakanlıklarda ve ajanslarda uygulamalarını beş temel başlık altında denetler (U.S. White House, 2021):

1. Bütçe hazırlama ve yürütme,
2. Ajans performansının gözetimi ve yönetimi (finansal yönetim, satın alma ve bilgi teknolojileri dâhil),

3. Yürütme kurumlarından gelen belirli alanlardaki tüm önemli Federal düzenlemelerin gözden geçirilmesi, değerlendirilmesi ve koordinasyonunun sağlanması (gizlilik politikası ve bilgi politikası),
4. Yasama önerileri, Kongre ile diğer ilişkiler, Ajans tanıklıkları ve Başkanlık eylemlerinin realize edilerek koordinasyon sağlanması,
5. Başkanlık emirlerinin ve muhtıralarının yayınlanmadan önce ajans başkanlarına iletilmesi.

OMB, genel olarak başkanın en önemli kurumsal kontrol araçlarından biridir (Bolton, 2016: 8).

3.2.2.1.3.5. Devlet Etik Ofisi (Office of Government Ethics - OGE)

Amerika Birleşik Devletleri 1978 tarihli Devlette Etik Kanunu'nu kabul ederek Devlet Etik Ofisi'ni (OGE) kurmuştur. Federal düzeyde birçok tam ve yarı zamanlı etik görevlisi bulunmaktadır (Menzel, 2001: 360). Bu ofis, kamu hizmetleri sunulurken uyulacak etik kurallarının belirlenip ilan edilmesi, etik eğitimlerinin verilmesi, kamu çalışanlarına rehberlik yapılması, farkındalığın ve duyarlılığın artırılması ve etik kurallara uyulup uyulmadığının soruşturulması ve denetlenmesi için kurulmuştur (İ. Avcı, 2016: 92). Ofisin hedefi çıkar çatışmalarını, ihlalleri ve ayrımcılıkları önlemek, çözmek, yasal ve mali yükümlülöklere uyulmasını sağlamak ve etik ilkeleri hâkim kılarak davranış haline getirmektir. Devlet Etik Ofisinin (OGE), etik alan sınırı sadece yürütme organındaki birimlerdir. (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 116-117). ABD sisteminde birçok yönetici pozisyon için etik kurul raporları/formları zorunlu olarak talep edilmektedir.

3.2.2.1.3.6. Özel Danışmanlık Ofisi (Office of Special Counsel - OSC)

ABD Özel Danışmanlık Ofisi (OSC), bağımsız bir federal soruşturma ve kovuşturma kurumudur. ABD'nin devlet özel hukuk danışmanlığı olarak da değerlendirilebilir. Yetkilerini Kamu Hizmeti Reformu Kanunu, Muhtıre Koruma Kanunu, Hatch Kanunu ve Üniformalı Hizmetler İstihdamı ve Yeniden İstihdam Hakları Kanunu (USERRA) olmak üzere dört federal kanundan almaktadır. OSC'nin birincil görevi, çalışanları ve başvuru sahiplerini yasaklanmış personel

uygulamalarından (PPPs), özellikle de yanlış yapılan iş ve işlemleri ihbar edenleri, idarelerinin misillemesinden koruyarak federal istihdamda liyakat sistemini korumaktır. Ofis aynı zamanda federal ihbarcılarının kanun, kural ya da düzenleme ihlallerini ifşa etmeleri için güvenli bir kanal işletmektedir (U.S. Office of Special Counsel, 2021).

Özel Danışmanlık Ofisi, genel müfettişlikler dışında kamu yönetimindeki yolsuzluk, suistimal ve israf gibi yasa dışı eylemlerin ihbar edilebileceği kurumlardan biridir. Yani, kamu çalışanları kendi kurumları dışında Özel Danışmanlık Ofisine de ihbarda bulunabilirler. Ofis, ihbarcılarını korumanın yanı sıra ilgili amirlere cezai müeyyideler de uygulayabilmektedir (İ. Avcı, 2016: 143).

Özel Danışmanlık Ofisinin başında Kongrenin onayı ile ABD başkanı tarafından atanan bir özel danışman ve yardımcısı bulunmaktadır. Kurumda avukatlar, araştırmacılar, personel yönetim uzmanları ve birçok farklı branşta uzmanlar yer almaktadır (İ. Avcı, 2016: 60-61).

3.2.2.1.3.7. Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu (Equal Employment Opportunity Commission - EEOC)

ABD Medeni Kanunu, kamuya açık konaklama ve istihdamda ırk, din, dil, renk ya da ulusal köken gibi keyfi ayrımcılıkları yasaklamaktadır (Paletz, Owen ve Cook, 2016: 162). ABD’de, her alandaki istihdamda ırksal ayrımcılık başta olmak üzere tüm keyfi ayrımcılık suçlamalarının araştırılması, engellenmesi ve eşit istihdam yasalarının uygulanması için 1964 yılında Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu (EEOC) kurulmuştur (Farazmand, 2007: 35; Milakovich ve Gordon, 2009: 349). EEOC yarı yasama ve yarı yargı işlevleri olan bir komisyondur (Bruff, 1979: 480). Ayrıca, Komisyon ayrımcılık şikâyetlerinin sayısı ve türlerindeki değişimleri de inceleyerek önlemler almaktadır (Rabin, 2008: 198).

Başkan ve üyeleri Kongrenin onayı şartıyla ABD Başkanı tarafından atanmaktadırlar (GPO, 2020: 159). Komisyonun 5 üyesi bulunmakta olup görev süreleri 5 yıldır ve baş müşavirin görev süresi ise 4 yıldır. Komisyon üyeleri arasında siyasi denge zorunludur (Davis ve Greene, 2017: 32; Davis ve Mansfield, 2014: 141)

Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonundaki beş sandalyenin her birinin beş yıllık süresi vardır. Her yıl 1 Temmuz’da bir koltuğun süresi sona erer. Ertesi gün, koltuğun dolu olup olmadığına bakılmaksızın, bu koltuğun bir sonraki dönemi için beş yıllık süresi başlar (Hogue ve Carey, 2015: 11). ABD’de genel kural komisyon üyelerinin sürelerinin bitmesi halinde yeni üye seçilinceye kadar eski üye görevine devam ederken bu komisyon üyelikleri için bu kural uygulanmayıp belirli takvimle sınırlı tutulmuştur.

3.2.2.1.3.8. Devlet Hesap Verebilirlik Ofisi (Government Accountability Office - GAO)

Kongre, I. Dünya Savaşı’ndan sonra artan hükümet harcamalarını, devlet borçlarını ve başkanın artan yetkilerini kontrol edebilmek için 1921 yılında Bütçe ve Muhasebe Kanunu ile Genel Muhasebe Ofisini (General Accounting Office - GAO) kurdu. II. Dünya Savaşı’nın sonuna kadar, GAO öncelikle devlet harcamalarının kanuniliğini ve yeterliliğini kontrol etti. 2004 yılında ofisin adı Devlet Hesap Verebilirlik Ofisi (Government Accountability Office - GAO) olarak değiştirildi. Değişen dünyayla beraber hükümetlerin görevleri ve paralel olarak GAO’nun görevleri de genişlemeye başladı. GAO yürütme birimlerinde yaptığı mali denetimlerin yanı sıra, devlet kurumlarının değerlendirmesi, soruşturması, hükümet programlarının performans ve hedef gerçekleştirme denetlenmesi görevlerini de üstlenmeye başladı. GAO, Kongre’nin yasama denetimi için kullandığı önemli kurumsal araçlardan biridir (GAO, 2021; Ginsberg, 2016). Kongrenin yürütme faaliyetlerini denetlemesi anayasadan kaynaklanan bir zorunluluktur (Deseve, 2017: 6).

Kongrenin yönetim ve mali denetim konularında önemli aktörlerinden biri GAO diğeri ise Kongre Bütçe Ofisidir (Congressional Budget Office - CBO) (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 325). Bu ofisler, bürokratik kurumlarını, bütçe kaynaklarının kullanımı konusunda ciddi anlamda sorgulamakta ve denetlemektedirler. Özellikle GAO’nun, Kongre tarafından tahsis edilen bütçenin nasıl ve nerelere harcandığını bağımsız olarak denetlemesi onu sistemde önemli ve etkin bir kurum haline getirmektedir (B. Coşkun ve Pank, 2017: 73).

Bilgi teknolojilerinin ilerlemesine paralel olarak GAO veri madenciliği, bilgi güvenliği ve ulusal güvenliğe dair bilgilerin toplanması, analiz edilmesi ve kullanılması ile ilgili çeşitli raporlar hazırlamakta ve projelere dâhil olmaktadır (Paletz, Owen ve Cook, 2016: 133).

Yakın dönemlerde Ofis, Kongreye yapay zekâ ve bulaşıcı hastalıklar gibi en güncel konularda hızlı ve doğru bilgi aktarabilmek için bir bilim ve teknoloji ekibi kurmuştur. Ayrıca son zamanlarda, GAO yaptığı araştırmalara dayanarak, COVID-19 müdahale mevzuatının değerlendirmesi, halk sağlığı sorunları ve kriz dönemlerinde ekonomi yönetimi konularında çeşitli önerilerde bulunmaktadır (GAO, 2021).

GAO'nun başından Senato onayı ile ABD Başkanı tarafından on beş yıllık bir dönem için atanan bir baş denetçi bulunmaktadır (Ginsberg, 2016: 218).

3.2.2.1.4. Üst Düzey Yöneticilerinin Statüsü ve Atanmaları

ABD'nin yürürlükte olan kamu personel sisteminde, kamu görevlileri temel olarak iki grubu ayrılmaktadır. İlki liyakat ilkesinin uygulandığı, siyasetin etkisi dışında tutulan, sınıflandırılmış ve kadro sürekliliği olan görevliler. İkincisi ise siyasal etki ile atanan, politikaların belirlenmesinde yardımcı olan, genel olarak güven esasına dayalı istisnai pozisyonlarda görevlendirilen üst düzey yöneticilerdir (Tataroğlu, 2006).

Amerikan siyasal sistemi, güç dengelerinin tek elde toplanarak otoriter ve diktatörel bir yapının oluşmaması için güç ve yetkileri kurumlar ve yetkililer arasında yatay ve dikey olarak paylaştıran bir yapıya sahiptir. Bir kurum ve yöneticinin sahip olduğu yetkilerin sınırları da açıkça belirlenmiştir (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 107). Kontrol ve denge sistemini içeren bu yapı Amerikan kamu yönetiminin her bölümünde olduğu gibi kamu personel yönetiminde de açıkça görülmektedir

Amerikan federal kamu personel yönetimi uzun bir reform geçmişine sahiptir. 1883 Pendleton Kanunu'nun geçişinden 1978'deki Kamu Hizmeti Reform Kanunu'na (CSRA) kadar, Amerikan federal personel sistemi, anayasal, siyasal ve tarihsel sınırlamalar bağlamında istikrarlı bir şekilde gelişmiştir. Reform Kanunu'nun mimarları büyük ölçüde akademik teoriye, İngiliz kamu hizmetinin incelenmesine ve özel sektör uygulamalarına dayanmaktaydı. Bu miras, 2002 tarihli İç Güvenlik

Bakanlığı Kanunu'nun kabulüyle birlikte, kamu hizmeti ve SES reformu için yenilenmiş çağrılar ortaya sunmuştur (Haraway ve Haraway, 2004: 108).

Tarih boyunca ABD'de yöneticilerin seçilip atanması yönetsel ve siyasal sistemin önemli bir parçası olarak görülmüş ve görülmeye de devam etmektedir (Işın, 2012: 28). 1883 tarihli Pendleton Kanunu çıkarılıncaya kadar tüm yöneticiler hükümetle beraber değişmekteydi ve bu durum birçok olumsuzluğa neden olmaktaydı. Bu kanunla meslek memurluğu esaslarına göre yöneticilerin yetiştirilmesi amaçlanmıştı. Federal üst düzey kamu yöneticilerinin kendilerini politik yöneticilerden bağımsız ve sorumsuz görememeleri için üst düzey kamu yöneticilerinin atanmaları Senato tarafından onaylaması şartıyla başkana bırakılmıştır. Başkan bu grupta yapacağı atamaları kamudan yapabileceği gibi özel sektörden ya da akademik çevrelerden de yapabilmektedir (Işın, 2012:29). Atama süreci; seçim ve inceleme, Senato değerlendirmesi ve başkan ataması olmak üzere üç aşamadan oluşmaktadır (Wade, 2014: viii). Başkanın atamış olduğu bu yöneticiler başkanla beraber görevden ayrılmaktadırlar.

ABD'de, 1978 tarihli Kamu Hizmeti Reformu Kanunu ile Üst Düzey Yönetici Hizmeti (Senior Executive Service - SES) oluşturulmuştur. Üst düzey yöneticiler için farklı uygulamaları öngören bu düzenleme OECD ortalamasının çok üzerindedir. Siyasi iradenin atadığı en üst düzey yönetici grubun altında olup kanuni bir takım prosedürlere tabi olan bu grup, kamu görevlileri için oluşturulan Genel Liste Sınıflamasının (General Schedule Grades - GS) en üstünde bulunan GS16 ile GS18 arası skalada yer almaktadır. Üst düzey yöneticilerin işe alım kurallarının belirlenmesi, yetenek tespiti, emeklilik ya da işte ayrılma kararlarını kapsayan birçok özlük işlemi Personel Yönetim Dairesine verilmiştir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 107, 124; Işın, 2012: 29).

Ayrıca ABD Kamu personel sisteminde yönetici atamalarının bir kısmı rekabete dayalı yapılırken bir kısmı ise rekabet dışı yapılmaktadır. Rekabet dışı atamaya tabi olan pozisyonlar aşağıdaki gibi gruplandırılmaktadırlar (GPO, 2020: 209-212):

PAS = Senato onaylı başkanlık atamasına tabi pozisyonlar - 1118 pozisyon

PA = Senato onayı olmadan başkanlık atamasına tabi pozisyonlar - 354 pozisyon

GEN = Üst Düzey Yönetici Hizmeti kapsamında “Genel” olarak belirlenmiş pozisyonlar - 2510 pozisyon

NA = Kariyer dışı atama ile doldurulan Üst Düzey Yönetici Hizmeti “Genel” pozisyonları - 724 pozisyon

TA = Sınırlı Süreli ve Sınırlı Acil Durum atamaları ile doldurulan Üst Düzey Yönetici Hizmeti pozisyonları - 83 pozisyon

SC = Program C kapsamında istisnai olarak atanan pozisyonlar - 1566 pozisyon

XS = Kanuni istisnalar dışında atama yapılan pozisyonlar - 723 pozisyon

Toplam Pozisyon Sayısı: 7078

Başkan tarafından üst düzey kamu yöneticisi kapsamında yapılan atamalar ise Senato Onaylı Atamalar (PAS), Senato Onayı Gerektirmeyen Atamalar (PA), Kariyer Dışı Üst Düzey Yönetici Atamaları ve Program C Atamaları olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır (GPO, 2020: 209; İriş, 2020: 85-86):

a) Senato Onaylı Atamalar (PAS): Senato onayı ile başkanın atama yaptığı bu pozisyonlar federal personel hiyerarşisinin en üstünde yer almaktadır (Lewis, 2008: 22). Bu gruptaki atamalar Federal hükümetteki en yüksek rütbeli siyasi atamalardır (political appointees) (Farazmand, 2007: 201).

1960’lı yıllara kadar PAS atamalarının sayısı nispeten yavaş bir büyüme seyri izlemiştir. Ancak daha sonra meydana gelen birçok yapısal ve siyasal değişiklikler yasama ve yürütme arasında güvensizliğe neden oldu ve bölümler yatay ve dikey olarak genişlemeye başladı. Kongre, atamalarda daha fazla Senato onayı istemeye başladı. Senato onayı gerektiren eski pozisyonlar ile yeni pozisyonların sayılarında son 50-60 yılda ciddi bir büyüme olduğu görülmektedir (MacKenzie, 2001: 36).

PAS, ilk başlarda planlanmış ve kilit Beyaz Saray çalışanları, kabine sekreterleri ve bağımsız ajans başkanları ile sınırlıydı. 1977’deki federal siyasi atamalarla ilgili çalışma, bir kabine sekreteri, bir sekreter yardımcısı, bir ya da daha fazla müsteşar ve birkaç sekreter yardımcısından oluşan bir örgütsel yapı

varsayıyordu. Sonra bu tür pozisyonlar çoğaltılarak bölüm başkanlarına ve bazı ajanslardaki program yöneticilerine kadar genişletildi. Ancak bu büyümenin bir kısmı günün ihtiyaçları gereği yürütme yapısında meydana gelen doğal büyümeden kaynaklanmaktaydı (Farazmand, 2007: 201).

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nın 2. maddesi tüm büyükelçilerin, kabine bakanlarının, konsolosların ve Yüksek Mahkeme hakimlerinin bu kapsamda atanmasını zorunlu görmektedir (Lewis, 2008: 22).

Günümüzde başkan tarafından doğrudan atanan bu tür pozisyonlar; kabine sekreterleri (bakanlar) ve yardımcıları, müsteşar, müsteşar yardımcıları, bakanlıkların baş hukuk müşavirleri, yüksek mahkeme yargıçları, Birleşik Devletler savcıları, adli kolluk yöneticileri, bağımsız kurum başkanları ve büyükelçiler, Amerika Merkez Bankası Yöneticiler Kurulu gibi yarı zamanlı çalışanlar ve harcırah bazında ödenen yüzlerce danışman ya da komite-denetim rolünü üstlenen yaklaşık 1200'ün üzerinde üst düzey yönetici pozisyonunu kapsamaktadır. Bu pozisyonlar başkan tarafından aday gösterilme, güvenlik araştırması, detaylı değerlendirme ve Senato onay sonucu doldurulmaktadır (Lewis, 2011: 52; Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 29).

Başkan tarafından atanan ve Senato onayına tabi olan bu pozisyonlar aşağıdaki gibi gruplandırılmaktadır (Longley, 2021):

- 15 Kabine sekreteri ve yardımcıları, müsteşarlar ve yardımcıları ve bu kurumların genel danışmanları: 350'den fazla pozisyon.
- Yüksek Mahkeme Hakimleri: 9 pozisyon (Yüksek Mahkeme hakimleri ömür boyu hizmet ederler sadece ölüm, emeklilik, istifa ya da görevden alınma gibi durumlarda ayrılırlar.)
- ABD Avukatları ve ABD Kolluk Yöneticileri: Yaklaşık 200 pozisyon
- Büyükelçiler: 150'den fazla pozisyon
- Çevre Koruma Ajansı ve Federal Havacılık İdaresi gibi düzenleyici kurumlardaki yöneticiler: 130'dan fazla pozisyon.
- NASA ve Ulusal Bilim Vakfı gibi bağımsız, düzenleyici olmayan yürütme organı kurumlarındaki bazı kişiler: 120'den fazla pozisyon.

- Federal Rezerv Sisteminin Yöneticiler Kurulu gibi yarı zamanlı pozisyonlar: 160'tan fazla pozisyon.

b) Senato Onayı Gerektirmeyen Atamalar (PA): Bu tür atamalar Senato onayına gerek kalmadan başkan tarafından yapılan atamalardır (Haglund, 2014: 136). Bu grupta bulunanlar genellikle Senato onayına tabi olan yöneticilerin hemen alt pozisyonunda olup önemli görev ve sorumluluklar yüklenirler.

2020 tarihli The Plum Book'daki tabloya göre bu şekilde ataması yapılan 354 pozisyon bulunmaktadır (GPO, 2020: 212). PA ataması kapsamında işbaşına gelen birçok yönetici; komisyonlar, konseyler, komiteler, kurullar, vakıflar ya da Başkanlık Yürütme Ofisinde (Executive Office of the President) görev alırlar (Lewis, 2011: 52). Bu atamalar üç genel gruba ayrılırlar. PA pozisyonlarının yaklaşık % 65'i komisyonlar, konseyler, komiteler, kurullar, vakıflar, % 30'u Başkanlık Yürütme Ofisinde ve kalan % 5'lik kısım ise federal bakanlıklarda ya da diğer ajanslarda görev alırlar. Dönem dönem bu oranlar azda olsa değişebilmektedir. Bu üç grubun her birinde, PA pozisyonları az sayıda kuruluştaki yoğunlaşmaktadır. İlk grupta yer alan bu pozisyonların (komisyonlar, konseyler, komiteler, kurullar ve vakıflar) yüzde 70'i ABD Holocaust Anma Konseyi (U.S. Holocaust Memorial Council), ABD Amerika'nın Yurtdışındaki Mirasını Koruma Komisyonu (U.S. Commission for the Preservation of America's Heritage Abroad) ve Kör ya da Ağır Engelli Kişilerden Satın Alma Komitesinde (Committee for Purchase from People Who Are Blind or Severely Disabled), kalan pozisyonlar ABD Erişim Kurulu (U.S. Access Board), Christopher Columbus Burs Vakfı (Christopher Columbus Fellowship Foundation), Amerikan Savaş Anıtları Komisyonu (American Battle Monuments Commission), Tarihi Koruma Danışma Konseyi (Advisory Council on Historic Preservation) ve Nükleer Atık Teknik İnceleme Kurulu (Nuclear Waste Technical Review Board) ve benzeri yerlerde görevlendirilmektedirler. Benzer şekilde, ikinci grup olan Başkanlık Yürütme Ofisindeki PA pozisyonlarının yüzde 80'den fazlası ise Beyaz Saray Ofisinde bulunmaktadır. Üçüncü grubun ise yaklaşık üçte biri Dışişleri Bakanlığında görev almakta, kalanlar ise genel olarak, Tarım Bakanlığı, Ulusal Güvenlik Bakanlığı, Milli İstihbarat Başkanı Ofisi, Uluslararası Kalkınma Ajansı, Eğitim Bakanlığı, Sağlık

ve İnsani Hizmetler Bakanlığı, Merkezi Haberalma Teşkilatında hizmet vermektedirler (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 30).

PA gruplarının sorumlulukları da farklılık göstermektedir. PA'lar komisyonlar, konseyler, komiteler, kurullar ya da vakıflarda genellikle danışman olarak hizmet verirler. Zaman zaman kuruluşların misyonunu uygulamak için politika oluşturma, değerlendirme ya da denetleme konularında belirli sorumluluklar yüklenirler. Başkanlık Yürütme Ofisinin içindeki PA'ların birçoğu, ulusal güvenlik, iç güvenlik, iç politika ve ekonomi politikasına ilişkin politika tavsiyelerinin yanı sıra önemli program ortakları ile ilişkilerin yönetilmesinde başkana danışmanlık ve idari destekte bulunurlar. Kongre, federal bakanlıklar ve bakanlık ajansları, eyalet ve yerel yönetimlerdeki PA'ların görev ve sorumlulukları bulundukları yerlere göre değişiklik göstermektedir. Bazı PA'lar Birleşmiş Milletler kuruluşlarında ABD temsilciliği, bazıları ise PAS yetkilileri ya da başkan tarafından atanan üst düzey yöneticilere asistanlık ve danışmanlık yaparlar. Diğer bazı PA'lar ise Ulusal Kanser Enstitüsü ve ajanslar gibi kurumların başkanları, müdürleri olmadığı zaman onların görevlerini üstlenmek gibi daha merkezi liderlik ve vekillik rolleri üstlenirler (GAO, 2013b: 3).

PA yetkililerinin seçilip belirlenmesinde başkanlar çok geniş yetki ve serbestliğe sahiptirler. Ancak değişen mevzuatlar zaman zaman PA'ların seçilmeleri konusunda nitelik şartları ile ilgili bazı sınırlamalar getirebilmektedir. Bu durum özellikle bir komisyon, komite, konsey, kurul ya da vakıflarda görev alacak PA atamaları için daha sık ortaya çıkmaktadır (GAO, 2013b: 3).

c) Kariyer Dışı Üst Düzey Yönetici Atamaları (NA): Kariyer dışı üst düzey yönetici atanmasına ilişkin yetki, 1978 tarihli Kamu Hizmeti Reform Kanunu ile getirilmiştir. Kariyer dışı üst düzey pozisyonlarının sayısı, kanuni olarak toplam üst düzey kapsamında atananların sayısının % 10'u ile sınırlıdır. Bu şekilde herhangi bir kurumdaki kariyer dışı üst düzey pozisyonların sayıları zamanla büyük ölçüde değişebilmektedir. Kariyer dışı üst düzey yönetici ataması en son yapılan siyasi atama düzenlemesidir ve başlangıcından bu yana gözle görülür şekilde büyümeyen tek siyasi atama otorite türüdür. Bu atamalar sabit oranlı olsa da kariyer personelinin morali üzerinde olumsuz etkide bulunabilir (Farazmand, 2007: 204).

Kariyer dışı yöntemle atanan bu kişiler başkan tarafından atanan en üst düzey görevlilerin altındaki önemli pozisyonlarda yer almakta ve kamu görevlileri ile siyasi liderler arasında köprü görevi üstlenmektedirler (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 30). 2020 kamu personeli tablolarına göre üst düzey yönetici kadrolarından 724'ü kariyer dışı pozisyonudur (GPO, 2020: 209).

d) Program C Atamaları: Program C atamaları, genel atama programlarında, kariyer süresine tabi olmayan, yani 15. sınıf ve altındaki atamaları kapsamaktadır. Program C uygulaması ilk olarak Eisenhower yönetimi tarafından başlatılmış olup bir siyasi yöneticiden, şoför, sekreter, bir kabine sekreterinin özel asistanı ve politika uzmanlarına kadar geniş bir aralığa sahip bir atama uygulamasıdır. Eisenhower yönetimi tarafından başlatılan bu atama yetkisi, kabine sekreterlerine liyakate bakılmaksızın gizli ya da politika belirleyici nitelikteki pozisyonlara atama yetkisi vermiştir (Farazmand, 2007: 204).

Program C'deki pozisyonlar Senato onayına tabi ya da üst düzey yönetici (SES) tarafından atananların altındaki gizli ya da politika oluşturma pozisyonlarını dolduran kişilere ayrılmıştır (Lewis ve Waterman, 2013: 37). Özellikle Bakanlar Kurulu ve Bakanlar Kurulu altında (Subcabinet) bulunan bu pozisyonlarda çalışanların en belirgin özellikleri gizlilik çerçevesinde çalışmaları ya da politika yapım süreçlerinde bir takım sorumluluklara sahip olmalarıdır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 30). Bunlar, gizli ya da politika belirleyen nitelikteki pozisyonlarda hizmet verseler de genellikle alt rollerde (konuşma yazarı, sekreter, özel asistan vb.) hizmet veren kişilerdir (Lewis, 2011: 52). Program C atama uygulamasının ilk başladığı dönemde 868 ile 1128 arasında değişen bu pozisyon sayısı (Farazmand, 2007: 204) 2020 yılı Plum Book'a göre 1566'dır (GPO, 2020: 212).

3.2.2.1.4.1. Üst Düzey Yönetici Hizmeti (Senior Executive Service - SES)

Üst Düzey Yönetici Hizmeti (SES), 1978 tarihli Kamu Hizmeti Reform Kanunu'nun bir sonucu olarak kurulmuştur (Rosen, 1981: 203). SES, Başkan Jimmy Carter'ın Yönetimi sırasında oluşturulmuş olsa da, Başkan Carter, kamu hizmetinin yürütme düzeylerinde değişiklik öneren ilk başkan değildi. Örneğin, otuz yıl önce, Başkan Dwight D. Eisenhower bir Üst Düzey Kamu Hizmeti önermişti. Başkan

Herbert Hoover başkanlığındaki İkinci Hoover Komisyonu da kısmen ABD federal personel sisteminin ihtiyaçlarını belirlemek için bir takım tavsiyelerde bulunmuştu. Hem Başkan Kennedy hem de Johnson, başarı ve etkinliği çok tartışılrsa da üst düzey pozisyonları doldurmak için yeni yöntemler ortaya atmışlardı (Zawadzki, 2013: 4).

Başkan Richard Nixon'nın talebi ile Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından federal yürütme personeli sisteminin incelenerek, üst yönetim yeteneklerinin geliştirilmesi, motive olmuş bireylerden oluşan bir yetenek havuzundan teşvik ve işe alma, yönetim kaynaklarının ajans hatları arasında merkezileştirilmesi ve yöneticiler için eğitim sağlanması gibi bazı tavsiyelerde bulunuldu. Başkan Nixon bu önerileri 1971'de Federal İcra Servisinin kurulmasına yönelik bir öneriye dâhil etti ama Kongre tarafından bu taslak kabul edilmedi (Zawadzki, 2013: 4).

Bütün bu öneri ve gelişmelerin devamı olarak daha sonra Başkan Jimmy Carter'ın yönetimi sırasında oluşturulan Üst Düzey Yönetici Hizmetinin (SES), tasarımcılarının amaçları, liyakat ilkesini benimseyen, yönetim uzmanlığına sahip, iyi eğitilmiş kişilerden oluşan bir üst düzey kamu hizmeti oluşturmaktı. ABD'deki bu kamu yönetimi reformunun dikkat çekmesinin en önemli nedeni başta Batı Avrupa olmak üzere dünya çapında bu tür seçkin grup oluşturulmasına karşı olan tutumdur. SES başlangıçta mevcut "üst düzey" çalışanlardan oluşturulurken, Kongre ek pozisyonların oluşturulmasını ve tahsisini öncelikle Personel Yönetimi Ofisi aracılığıyla yönetime bırakmıştır. Bu durumda başkanlara SES pozisyonlarında geniş yetki ve sürekli değişim yapma imkânı tanımıştır (Bolton, 2016: 1; McGrath, 2013: 639). Ancak bir ajans, yalnızca Personel Yönetimi Ofisi tarafından onaylanan bir tahsis dâhilinde bir SES pozisyonu oluşturabilir (GPO, 2020: 213).

SES, üst düzey tecrübeli kamu görevlileri için en üst düzey politika oluşturma pozisyonlarını temsil eder. SES personeli içindeki siyasi olarak atananların payı, bir kurumdaki kilit politika yapıcılarının doğrudan siyasi yöneticileri tarafından ne ölçüde seçildiğinin bir göstergesidir (Christopher ve Gerson, 2017: 1024). SES'in siyasallaşmasını engellemek için, SES pozisyonlarına atanan siyasi atamaların sayısına hükümet genelinde % 10'luk bir sınır getirilmiştir. Münferit ajanslar içinde limit, ajanstaki toplam SES pozisyonlarının % 25'i ile sınırlandırılmıştır (Carey, 2012: 5; Pfiffner, 2001: 56).

SES sisteminin kuruluşu aynı zamanda ajans politikalarının ve sorumluluklarının etkin ve verimli bir şekilde uygulanmasıyla tutarlı olacak üst düzey yöneticilerin atanabilmesini sağlamıştır (Pečarič, 2020: 317). SES'in kurulmasının bir amacı da hükümet çapında mobil yönetici sistemi oluşturmaktır. Ajanstan ajansa geçilerek kurumlar arası koordinasyon kolaylaşacak ve federal hükümete atananlara daha kurumsal ve geniş bir bakış açısı kazandıracaktı (Bolton, 2016: 2).

Çoğunluğu liyakatli bir kadro süreciyle seçilen kariyer atanmış kişilerden oluşan SES, siyasi olarak atanan en üst düzey yöneticileri ile kariyer kadrolar arasındaki bağlantı olarak kabul edilmektedir. SES hem başkanlık geçiş dönemlerinde hem de yönetimler süresince siyasi olarak atananlar ile kariyerli kamu görevlileri arasında daha güçlü ve daha yumuşak bir bağ oluşturacağı düşünüüyordu. SES'in başka bir fonksiyonu da hükümet içinde verimlilik ve üretkenliği arttıracak, yönetsel uzmanlık sağlayacak ve ajanslara liderlik yapacak kadrolar oluşturmaktır. SES'te yöneticilerin ücretleri de performansa dayalı hale getirilmiştir. SES pozisyonlarının oluşturulmasından ve dağıtılmasından sorumlu olan birim Personel Yönetimi Ofisidir (OPM). Temmuz 1979'da başlatılan SES Genel Sınıflandırmanın (GS) 15. derecesinin üzerindeki yönetim ve politika pozisyonlarının çoğunu kapsamaktadır. Bu dereceler zaman zaman süper dereceler olarak değerlendirilmektedir. Kongre, üst kademe pozisyonları da dâhil olmak üzere Genel Sınıflandırma ölçeğini 1949'da oluşturmuştur (Carey, 2012: 1-2; GPO, 2020: 213).

SES ile Amerikan kamu idaresi tarihinde ilk kez, bireyler pozisyonlar dışında bir sınıflandırmaya tabi tutuldu ve daha yüksek bir kamu hizmeti ya da bir üst düzey kamu çalışanları sınıfı oluşturuldu (Bolton, 2016: 2). O zamanlar, üst düzey pozisyonlarının sayısı 400 ile sınırlıydı. Üst düzey pozisyonlardaki görevlilerin maaşları, siyasi yöneticiler ve Kongre üyelerinin maaşlarına neredeyse eşdeğerdi. Genellikle, teknik olarak spesifik olan ve geniş liderlik becerileri ya da hareketlilik gerektirmeyen ajanslar içinde uzmanlaşmış pozisyonlarda bulunuyorlardı (Carey, 2012: 2).

Kamu Hizmeti Reformu Kanunu'nun ayrılmaz bir parçası olarak SES, tam bir liyakat reformunu temsil eder. Amerikan üst düzey kamu hizmeti reformuna yönelik önceki girişimler önemli bir muhalefetle karşılaşmış olsa da, üst düzey yöneticilerin

ve deneyimli yöneticilerin çoğu stratejik olarak siyasi yöneticilerin doğrudan kontrolü altında konumlandırılmaktadır. Tasarımı, idari kurumları ve ajans başkanlarını hiyerarşik, piramidal bir yürütme organı içinde baş yöneticiye karşı tek taraflı sorumlu olarak tasvir eden bir başkanlıkçı ya da entegrasyoncu önyargıyı temsil eder. Bu nedenle, birkaç istisna dışında, kamu yönetimi topluluğunu ve profesyonelleri, kariyer uzmanlarını ve siyasi atamalarla görevlendirilenleri tek bir sisteme dâhil eden bir reformdur (Haraway ve Haraway, 2004: 109).

SES, PAS pozisyonları ve rekabetçi kamu hizmeti arasında konumlanmakta olup, kariyer ve siyasi olarak atanan kariyer dışı üyelerin karışımından oluşan bir yönetsel yapıdır (Lewis, 2011: 52).

Üst Düzey Yönetici Hizmeti (SES), çoğu federal kurumda üst düzey politika, denetim ve yönetim pozisyonlarını kapsayan bir personel sistemidir. Sistemin istisnaları; FBI ve Uyuşturucuyla Mücadele İdaresindeki, belirli istihbarat teşkilatlarındaki, belirli mali düzenleyici kuruluşlardaki ve dış işlerdeki bazı pozisyonlardır (GPO, 2020: 213).

SES, Federal Hükümete liderlik etmek ve Amerikan halkı için sonuçlar üretmekle görevli ve liderlik niteliklerine göre seçilen kadın ve erkeklerden oluşan bir yöneticiler topluluğu olarak tasarlanmıştır. SES üyeleri, Başkanlık tarafından atanan üst düzey kişilerin hemen altındaki kilit pozisyonlarda görev yapar ve bu atananlar ile federal işgücünün geri kalanı arasındaki temel bağlantıdırlar. Bu liderler, yaklaşık 75 federal ajansta neredeyse her hükümet faaliyetini yürütür ve denetlerler (OPM, 2017: 2).

SES kapsamında olan üst düzey yöneticilerin % 75 gibi büyük çoğunluğu Washington D.C. de, kalan % 25 ise diğer yerlerde hizmet etmektedirler. Eyaletlerde de federal üst düzey yönetici atamalarına paralel uygulamalara yer verildiği görülmektedir (Işın, 2012: 31-32).

Üst Düzey Yönetici Hizmeti personeli düzenli aralıklarla performans değerlendirmelerine tabi tutularak potansiyelleri ve liderlik nitelikleri test edilmektedir. İdare ve Bütçe Dairesi, SES Performans Değerlendirme Sistemi ile hem

kurumsal hem de bireysel düzeyde performans ölçüm ve değerlendirmesi yaparak performansa göre pirim uygulaması yapmaktadır (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 125).

Hâlihazırda OPM tarafından ajanslara tahsis edilen 8.328 SES pozisyonu bulunmaktadır (GPO, 2020: 213).

3.2.2.1.4.1.1. SES Yöneticilerinin Temel Nitelikleri

Üst Düzey Yönetici Hizmetinin (SES) ilk çıkış noktasına bakıldığında zaman işlere özgü teknik nitelikler dikkat çekmektedir ancak SES'in temel yapı taşı yönetici liderlik oluşturmaktadır. Bu amaçla Personel Yönetimi Ofisi (OPM), öncelikle aranması gereken yönetici temel niteliklerini (ECQ) belirleyip geliştirmektedir. Ardından adayların bu temel nitelikleri taşıyıp taşımadığını tespit etmek için Yeterlilik İnceleme Kurullarını (QRB) toplayarak hükümetin güçlü ve yetenekli liderlere sahip olmasına yardımcı olmaktadır. Yönetici Temel Nitelikleri (ECQ), 1997 yılında, hem kamu sektöründe hem de özel sektörde başarılı yöneticilerin nitelikleri üzerinde yapılan kapsamlı araştırmaların sonucunda geliştirilmiştir. Bu niteliklerde günün gelişmelerine bağlı olarak 2006 yılında bir takım güncellemeler yapılarak son halini almıştır (Zawadzki, 2013: ix). Yönetici Temel Nitelikleri, hizmet kuruluşları içinde ve dışında başarılı ekip çalışması için kazanılması gereken bir federal kültür oluşumu için gerekli yetkinlikleri tanımlamaktadır. OPM'nin yöneticiler için geliştirdiği aşağıdaki beş temel nitelik ve yaklaşık 28 alt nitelik, yöneticilerin şimdi ve gelecekte görev alacakları pozisyonlarda başarılı olabilmeleri için ihtiyaç duydukları/duyacakları kritik liderlik yeteneklerini temsil etmektedir (Bolton, 2016; Carey, 2012; Deseve, 2017; Işın, 2012; OPM, 2017; Stafford, 2013; Witt ve Mccorkle, 2016):

- 1. Değişim ve Yeniliği Yönetmek/Liderlik:** Öncelikle lider olacak kişilerden beklenen stratejik düşünceye sahip, azimli, yeniliklere ve yaratıcılığa açık olmalarıdır. Bu becerilerle hem kurum içinde hem kurum dışında örgüt hedeflerine ulaşabilmek için stratejik değişimlere öncülük edebilirler. Bu nitelik hızlı değişen ortamlarda esnek uygulama becerisi ve kurumsal vizyon oluşturmayı içermektedir.
- 2. İnsanlara Öncülük Etmek:** Bu temel nitelik, kurumun hedeflerini gerçekleştirmek için kendisinin yanı sıra başkalarını geliştirmek, çatışmaları

iyi yönetmek, çeşitlilikten faydalanmak ve başarılı takımlar oluşturmak için gereken bir temel niteliktir. Bu nitelik çalışanları organizasyonun vizyon, misyon ve hedeflerine doğru yönlendirme ve insanların kurumsal hedefleri doğru karşılmasını sağlar. Bu nitelik, işbirliğini ve ekip çalışmasını kolaylaştıran ve çatışmaların yapıcı çözümünü sağlayan bir beceridir.

3. **Sonuç Odaklılık:** Girişimcilik, kararlılık, sorumluluk, müşteri odaklılık ve hızlı problem çözebilme becerilerini kapsayan bu temel nitelik kurumsal hedeflerin gerçekleşmesini hızlandırır. Bu nitelik için teknik bilgi kritik öneme sahiptir çünkü sorunları kolayca analiz etmek, riskleri doğru tespit etmek ve yüksek kaliteli sonuçlar elde edebilmek ancak ciddi bir teknik bilgi ile mümkündür.
4. **İş Zekâsı:** Bu temel nitelik, yerinde ve doğru kararlar alabilmek için insan, finans, bilgi ve teknoloji kaynaklarını stratejik olarak yönetme becerisini gerektirir.
5. **Koalisyonlar Kurmak:** Bu temel yeterlilik, ortak akıl, politik akıl, karşılıklı görüşme becerilerini kapsamaktadır. Başarılı bir şekilde hedefleri gerçekleştirmek için federal hükümet kurumlarıyla, eyaletler, yerel yönetimler, diğer hükümetler ve ulusal ve uluslararası tüm paydaşlarla ortaklıklar kurabilme becerisini gerektirmektedir.

Temel yönetici nitelik listesi ve alt listesi uzun görünse bile kamu hizmetinde yükselmek isteyenler kişisel olarak ciddi gayretler göstererek bu liderlik yetkinliklerini kazanmalıdırlar (Stafford, 2013: 98).

SES’te başarılı performans, her bir nitelikte yeterlilik gerektirir. Temel Yönetici Nitelikleri birbirine bağlıdır ve adayları ulusa hizmet ederken başarılı yönetici olabilmeleri için bu temel nitelikleri taşıdıklarını sertifikalandırmaları gerekir (www.opm.gov, 2021b). Yeterlilik İnceleme Kurulu, bu niteliklerin tümünü taşıyan adayları sertifikalandırır. Adaylar ancak sertifikasyon sonrası SES pozisyonlarına atanabilirler (Carey, 2012). ABD vatandaşlığı olan herkes bir SES pozisyonuna başvurabilir ancak OPM’nin belirlediği Temel Yönetici Niteliklerini (ECQ) taşımaları gerekmektedir. ECQ’lar, çeşitli SES pozisyonlarında başarılı olmak için gereken

yönetici becerilerine sahip olup olunmadığını belirlemeye de yardımcı olur. ECQ'lar ayrıca birçok kurum ve birim tarafından seçim, performans yönetimi ve yönetici pozisyonları için liderlik geliştirme amacıyla da kullanılmaktadır (www.usajobs.gov, 2021).

Temel Yönetici Nitelikleri, teknik bilgi ve donanımına sahip küresel farkındalığı yüksek olan yöneticileri kamu hizmetine kazandırmaya çalışmaktadır (Deseve, 2017: 1-2). OPM, Yönetici Temel Nitelikleri ve Temel Yeterlilikleri sürekli eğitim modeli olarak kullanarak ortak öğrenme ortamları ile atananlar ve üst düzey kurum liderleri arasında işbirliğini kolaylaştırmaktadır (Deseve, 2017: 44). Personel Geliştirme Ofisi (Office of Personnel Development), giderek yükselen sorumluluk seviyelerinde liderlik gelişimini kolaylaştırmak için kamu kurumları ile koordineli çalışmaktadır. Bu da çalışanlara gelişim fırsatlarını seçme konusunda rehberlik etmektedir. Her durum ve pozisyonda belirli kurslar farklı yetkinlikleri ele alarak özellikle yönetici kişilere özel gelişim fırsatları sunmaktadır (Stafford, 2013: 98). ECQ'ların, teknik uzmanlıktan ziyade yönetsel deneyim ve kişilerin sahip olduğu potansiyeli ortaya çıkararak değerlendirebilmek için tasarlanmıştır (www.opm.gov, 2021b).

Elbette SES atamaları için sadece bu nitelikleri taşımak yeterli değildir. Ayrıca yöneticilik deneyimleri, OPM onaylı SES Aday Geliştirme Programından başarılı katılım ve mezuniyet ya da yönetici başarısı olasılığını gösteren Özel ya da benzersiz niteliklerinin Yeterlilik İnceleme Kurulu tarafından değerlendirilmesi gerekmektedir (OPM, 2017: 7).

2008'de OPM tarafından, SES üyelerini seçmek için iki ek yöntem için pilot uygulama denenmiş; Başarı Kaydı ve Özgeçmiş Dayalı Yöntem. Her iki yöntemde Temel Yönetici Niteliklerine dayanmaktaydı. Ancak, Başarı Kaydı Yöntemi, başvuru sahiplerinden beş temel nitelik değil, bunların alt başlıkları olan 28 yeterlilikten birkaçını ele alma bakımından geleneksel yöntemden farklılaştı. İkinci pilot uygulama olan Özgeçmiş Dayalı Yöntem de ise bu yeteneklere sahip olduklarını daha basit bir şekilde özgeçmişlerinde göstermeleri istenmiştir (Zawadzki, 2013: ix).

3.2.2.1.4.1.2. SES Yapısı: Atama Türleri

ABD Üst düzey yönetici kadrosunun oluşumu 1978 tarihli “Kamu Personeli Reform Kanunu” ile yasal statüye kavuşmuş ve 1979 tarihinde ilk defa uygulanmaya başlanmıştır. Bu kanunun amacı yüksek nitelikli, uzman ve geniş bir perspektife sahip yöneticiler grubu oluşturmaktır. Bu sistem kamu kurumlarının liderlik beceri ve tecrübesine sahip yetkin yönetim kadrosunun oluşturulması için bütün yöneticilerde ortak niteliklerin bulunmasını öngörmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018:26).

Üst Düzey Yöneticilerin atanabildiği kariyere ayrılmış pozisyonlar ve genel pozisyonlar olmak üzere 2 farklı pozisyon bulunmaktadır. Üst düzey yönetici pozisyonlarının yaklaşık yarısı kariyere ayrılmış ve kalan yarısı genel pozisyonlardır (Zawadzki, 2013: 8). Bir ajans içinde bir üst düzey yönetici pozisyonu oluşturulduktan sonra, kariyere mi yoksa genel pozisyon mu olduğu belirlenmelidir ve bu OPM onayı olmadan değiştirilebilmektedir (Carey, 2012: 6).

1-Kariyere Ayrılmış Pozisyonlar: Bu pozisyonlara kariyer çalışanları atanmaktadır (OPM, 2020: 1-15). Bunlar kanunla belirlenmiş pozisyonlardır (Işın, 2012: 30). OPM, denetim, sivil ya da ceza hukuku uygulamaları, güvenlik ve hibe yönetimi gibi belirli hükümet işlevlerinin tarafsızlığına halkın güvenini sağlamak için bazı pozisyonların siyasi etkiden uzak tutulması gerektiğine inanmaktadır. Başlıca görevler, idarenin ya da ajansların ana tartışmalı politikalarının belirlenmesi ya da kamu savunma sorumluluğu dışındaki günlük rutin işlemleri içerir (Zawadzki, 2013: 8).

2-Genel Pozisyonlar: Bu pozisyonlara üst düzey yönetici atamaları için öngörülen herhangi bir atama yöntemi kullanılarak atama yapılabilir (Işın, 2012: 30). Ancak genellikle bu pozisyonların çoğu kariyer ataması ile doldurulmaktadır. Çünkü kariyer olarak atananlar, programların yönetimi, saha ofislerinin yönetimi ve hukuk müşavirliği gibi ajansların birçok ihtiyacını karşılayabilmektedirler (Carey, 2012: 6).

ABD kamu personel yönetiminde üst düzey kamu yöneticileri 3 temel yönetime göre atanmaktadır: Kariyer, Kariyer Dışı ve Sınırlı. Sınırlı olan atamalarda kendi içinde sınırlı süreli ve geçici acil atamalar olmak üzere iki alt gruba ayrılmaktadır

(Carey, 2012: 6; Lafuente, Manning ve Watkins, 2012: 8; Lewis, 2011: 52; OPM, 2020: 2-6):

a. Kariyer Atamaları: Bir kişi kariyer kadrolarına atanmadan önce pozisyonun gerektirdiği yönetici nitelikleri taşıyıp taşımadığı Liyakat Koruma Kurulunca (Merit Protection Board) kontrol edilmekte ardından Yeterlilik İnceleme Kurulu (Qualifications Review Board) tarafından kontrol edilerek onaylanmakta ve ardından Personel Yönetim Ofisine gönderilmektedir. Kariyer atamaları Genel ya da Kariyere Ayrılmış bir pozisyona yapılabilir (Lafuente, Manning ve Watkins, 2012: 9).

b. Kariyer Dışı Atamalar: Bu tür pozisyonlar Personel Yönetim Ofisi tarafından belirlenmekte olup genel pozisyonlar kapsamında yapılan atamalardır. Bu atamalar, üst düzey yöneticilere ayrılan pozisyonların % 25'i ve Federal Hükümet pozisyonlarında toplam % 10'u geçemez (Pfiffner, 2001: 56). Kariyer dışı atamalar, duruma göre OPM tarafından onaylanır ve kariyer dışı atanan kişi görevden ayrıldığında atama yetkisi tekrar OPM'ye geri döner (Lafuente, Manning ve Watkins, 2012: 9) ve OPM yeni adayları değerlendirerek tekrar atama yapabilir.

c. Sınırlı Atamalar: Bu atamalar Sınırlı Süreli ve Geçici Acil Atamalar olmak üzere iki grupta incelenmektedir. Her iki grup atamalarda hem siyasi hem de siyasi olmayan nitelikte olabilir (GAO, 2013a: 4).

1. Sınırlı Süreli Atamalar: Sınırlı Süreli Atamalar, SES Genel pozisyonlarından en fazla 3 yıl süre ile sınırlı ve tekrar yenilenemeyen atamalardır. Çünkü bir proje vb. özel durumlar için kullanılan bir yöntemdir (Lafuente, Manning ve Watkins, 2012: 9). Bu atamaların süreleri yapılacak iş ve işin süresine bağlı olarak değişmektedir (Işın, 2012: 30). Bu tür atamalar iş ve projelerin yanı sıra idareler arası geçişi kolaylaştıracak pozisyonlar içinde kullanılabilir (OPM, 2017: 9).

Ayrıca Anayasa, Senato tatildeyken Başkan'a, boşalacak pozisyonlar için ya bir oturum sırasında (oturum içi tatil) ya da oturumlar arasında (oturum arası tatil) Senato onayı olmaksızın sınırlı süreli atamalar yapma

yetkisi vermektedir. Bu tür atamalar, tatilin sonunda ya da Senatonun bir sonraki oturumunda sona erer (Carey ve Greene, 2014: 5; Hogue ve Carey, 2015: 6). Oturumlar arası bu tatil atamaları bazen Senatoda tartışmalara neden olmakta ve bunların meşruiyeti akademik literatürde de zaman zaman sorgulanmaktadır. Meşruiyet tartışmalarına neden olsa da başkanlar zaman zaman bu tür atamaları yapmaya devam etmektedirler (Wade, 2014: 13).

2. Geçici Acil Atamalar: Bu tür atamalar da yenilenemez atamalardır ve en fazla 18 aya kadar yapılabilmektedir. Beklenmedik durumlarda acil ihtiyaçları karşılamak için iyi niyet esaslı yapılan atamalardır. Bu atamalar da SES Genel pozisyonlarından yapılmalıdır (Lafuente, Manning ve Watkins, 2012: 9). Bu atamalar üst düzey kamu yöneticisi pozisyonlarına yapılan acil atamalar olup toplam Federal pozisyonların % 5'i ile sınırlandırılmıştır (Işın, 2012: 30; OPM, 2017: 9).

ABD kamu personel sistemine genel olarak bakıldığında zaman zaman kamu görevlilerinin büyük bir çoğunluğu eyaletlerde görev yapmaktadırlar. ABD başkanları yaklaşık olarak dokuz bin civarı üst düzey yönetici atamaktadır ve bunların içinden yaklaşık bin beşyüzü siyasi olarak atanmaktadır. Ülke politikasının belirlenmesine ve kurumların yönlendirilmesine direk etki eden bu grup azımsanmayacak büyüklüktedir (N. K. Öztürk, 2019a: 1295).

ABD'de pozisyona dayalı üst düzey yöneticilik sisteminin ağırlıklı olduğu bir yapı hâkimdir. Hollanda, Belçika ve Avustralya'da da benzer bir şekilde pozisyona dayalı üst düzey yönetici sistemi uygulaması bulunmaktadır. Bütün bu ülkelerde yöneticilik becerilerine ve profesyonel yöneticilik tecrübesine sahip hem kamudan hem de özel sektörden kişiler siyasi olarak seçilip kamuda üst düzey pozisyonlara atanabilmektedirler. Atananlar farklı kurum ve şirketlerden gelebildikleri için farklı kurum kültür ve tecrübeleri sentezlenmekte ve değişime ve yeniliğe açık kurumsal bir kültür oluşmaktadır. Ancak patronaj sisteminin tehlikelerini de içinde taşıyabilmektedir. Sisteme yeni katılanlar eski çalıştıkları kurumlarda edindikleri tecrübe ve kültürlerini de yeni kurumlarına taşıdıkları için kurumun gelişimine, değişimine ve değişime adaptasyona katkı sağlarlar. 1980'den sonra yapılan

reformlarla bu tür atamalar daha sık yapılmaya başlanmıştır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 15).

Üst düzey yönetici hizmetinin farklı kanuni altyapılara tabi olarak kurulmasının ve işe alma ve işten çıkarmada esnek bir sistemin uygulanmasının doğal sonucu olarak gerekli tecrübe ve yetkinliğe sahip üst düzey yöneticiler kamu hizmetine kazandırılmaktadır. Bu da kamuda hızlı, etkin ve başarılı yönetim için çeşitli fırsatlar sunmaktadır.

3.2.3. Yarı Başkanlık Sistemine Göre

Yarı-başkanlık sistemi, literatüre 1962 yılında Fransa Anayasası'nda yapılan değişiklikle girmiştir. Temel noktası Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesidir (H. Ateş ve Akpınar, 2017: 13). Amerikan başkanlık sisteminin salt olarak tercih edilmemesinin nedeni elitist üst düzey yönetici sisteminin Fransa'nın kuruluş ve dinamiklerine aykırı olmasıdır. Çünkü bu yapı zamanla demokratik yapıyı zayıflatarak bürokrasinin gücünü tekrar arttırabilme riskini beraberinde taşımaktadır (Önder, 2018: 64).

Yarı başkanlık sistemini uygulayan birçok ülke bulunmaktadır ve her ülkede üst düzey yöneticilerin statüsü ve atamaları farklı farklı yapılabilmektedir. Ancak genel olarak cumhurbaşkanı birçoğunun atanmasında etkin rol almakta, ya doğrudan atayabilmekte ya da atamalar onun onayına sunulmaktadır. Birçok ülkede uygulanan bir sistem olmasına rağmen prototip olarak kabul edilen ülke Fransa olduğu için sadece Fransa'daki uygulamalar incelenecektir.

3.2.3.1. Fransa

Fransa ismi, Roma İmparatorluğu'nun dağılmasının ardından 5. yüzyılda bu bölgede hâkimiyet kuran Franklardan gelmektedir (Çelebi, 2012: 53). Fransa'nın tarihi Karolenj Hanedanının kurmuş olduğu Şarلمان İmparatorluğunun 843 yılında Verdun Anlaşması'yla bölüşülmesine dayanmaktadır (Nitas, 2003: 202). 1000 yıldan fazla geçmişiyle görüldüğü gibi Fransa, Avrupa coğrafyasındaki en eski devletlerden biridir. Halklar, ilk başlarda güç zoruyla sonra tek dil ile bir arada tutulmuş sonra kültür ile

harmanlanarak ortak bir Fransız bilinci ve ulusu oluşturulmuştur. Ulus bilinci ve Fransızların birlikte anılmasının en büyük nedeni Fransız tarihidir (Alkuş, 2019: 257).

Zamanla birçok iniş çıkışlı dönem yaşayan Fransa Bourbon'lar zamanı olan 16. yüzyılın sonlarına doğru güçlü, merkeziyetçi ve mutlak monarşiye dayalı bir krallık olmuştur. Fransızların tarihlerindeki en akılda kalıcı gelişme ise 14 Temmuz 1789 tarihindeki Fransız Devrimidir (Şencan, 2017: 30; Yücel, 2003: 344). Ardından Napolyon ve sonrası dönemde büyük karışıklıklar yaşanmıştır. Fransız Devrimi demokrasi bakımından önemli bir adım olarak değerlendirilse de daha sonra ihtilaller ve diktatörlükler yaşanmış; imparatorluk, krallık ve cumhuriyet gibi birbirinden farklı yönetim şekilleri ile yönetilmiştir. Beş cumhuriyet dönemi yaşayan Fransa'da, 1958'den beri V. Cumhuriyet Dönemi devam etmektedir. Tarihi boyunca birçok sömürgeye sahip olan Fransa sömürgelerinin birçoğunu kaybetse de halen dünyanın en önemli aktörleri arasında sayılmaktadır (Örmeci, 2013).

3.2.3.1.1. Fransa Kamu Yönetimine Yön Veren Dönemler ve Anayasa Reformları

Fransa, diğer kıta Avrupası ülkelerde uygulanan sistemlerden farklı olarak Yarı-Başkanlık Sistemi olarak adlandırılan bir siyasal sisteme sahiptir (Emiroğlu, 2000: 137). Fransa tarihindeki reform fikirlerinin gelişimine etki eden üç Fransız düşünür bulunmaktadır. Bunlar Voltaire, Montesquieu ve Rousseau'dur. XVIII. yüzyılda yaşayan bu üç düşünür eski sistemin artık çürümüş olduğunu ve yeni farklı bir sistemin kurulması gerektiğini dile getirmiş ve birçok Fransız'ı da etkilemişlerdir. Voltaire'in sosyal ve iktisadi reformlar, Montesquieu'nün kuvvetler ayrımı ilkesi ve Rousseau'nun kişi hakları ve toplumsal sözleşmesi reformlar üzerinde önemli oranda etkide bulunmuştur (Ekinci, 2016: 153).

1789 Fransız Devrimine kadar olan dönem feodalite ve mutlak monarşinin geçerli olduğu Eski Rejim (Ancien Régime) dönemi olup devrimle beraber sonlandırılmıştır. Feodal yapının sonlandırılmasıyla beraber eşitlik temeline dayalı bir toplumun temelleri atılmaya başlanmıştır. Ardından insan haklarını korumak için 27 Ağustos 1789'da İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi yayınlanarak belirlenen prensipler hukuki bir metne taşınmıştır (Ekinci, 2016: 157).

Bu bildiriye göre, egemenliğin sahibi halktır, mutlak egemenlik tek kişi ya da bir gruba bırakılamaz, devlet yöneticilerinin sorumluluğu halka karşıdır, hiç kimse dini ya da sosyal düşüncesi nedeniyle hor görülemez ve aşağılanamaz. Fransız Devriminin temel hakları içeren bu bildirisi sonradan Fransa'nın ilk yazılı anayasasının başına eklenmiş ve Fransa'da demokrasinin gelişmesi için önemli bir temel oluşturmuştur (Hekimoğlu, 2019: 207; Karahanoğulları, 2009: 14).

Fransa'da 1789 Devriminden bugüne kadar on beş farklı anayasa yapılmıştır. Bunlardan sadece 100 gün yürürlükte kalabilen en kısa süreli anayasası, I. İmparatorluk sonunda hazırlanan 1815 tarihli İmparatorluğun Teşkilatlarına Ek Kanun, en uzun süreli anayasası ise 1875 tarihli Üçüncü Cumhuriyet Anayasası (1870-1940) olup 70 yıl yürürlükte kalmıştır (U. Acar, 2016: 69; Şencan, 2017: 28).

Fransız Devrimi sadece Fransa'yı değil başta Avrupa Bölgesi olmak üzere dünyadaki birçok ülkeyi etkilemiş ve reformlara öncülük etmiştir. Eşitlik, özgürlük, ulus, milliyet ve iktidarların sınırlandırılması kavramları devrimle beraber tüm dünya gündemine taşınmıştır ve yaygınlaşmaya başlamıştır (Hekimoğlu, 2019: 207). Devrimle beraber kurulan merkeziyetçi yönetsel yapı dünyadaki birçok ülkenin yönetim ve hukuk sistemlerinin kurulmasına öncülük etmiş ve yönetim tarihi açısından Fransa'yı önemli bir konuma getirmiştir (Nitas, 2003: 201).

Fransız Devrimi sonrası birçok reform ve anayasa yapılmış olsa da gelişmeler genel olarak beş temel dönem halinde incelenmektedir.

3.2.3.1.1.1. Birinci Dönem (1791-1848) (I. Cumhuriyet, Direktuar Dönemi (Directorie), Napoleon Dönemi, Bourbon Restorasyonu)

1791 yılında Fransız Devrimi'nin ardından yapılan Anayasa ile Fransız siyasal sistemine kuvvetler ayrılığı ilkesi girmiştir (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 111; Karahanoğulları, 2009: 14). Ancak iktidarı kullanma yetkisinin yasama kuvvetine verildiği görülmektedir. 1791 Anayasası'nda krallık kurumu bulunmakla beraber yasama organı karşısında güç merkezi olmasını engelleyici önlemler alınmıştır (Gürçan, 2011: 196).

1791 Anayasası'nın getirmiş olduğu sisteme karşı Ulusal Mecliste (La Convention) yer alan küçük burjuvazi grubu Jirondenler, asiller ve ruhban sınıfları devrimden rahatsızlık duyan bazı Avrupa monarşilerinin desteğiyle isyan çıkarmalarının ardından Jirondenler tasfiye edilerek kral idam edilmiştir. Sonuç olarak tüm yetkiler Meclis Hükümeti'nin elinde toplanmıştır. Meclis, bütün yetkileri Fransız ulusu adına kullanmaktadır. Yürütme meclis içinden çıkarılan Kamu Kurtuluş Komitesi tarafından yürütülmektedir. Bu komite ise o dönemin lideri olan Robespierre'nin diktasına aracılık etmektedir (Ekinci, 2016: 159-160; Nitas, 2003: 205; Şaylan, 1981: 71). Yasama ve yürütme yetkilerinin tek elde toplandığı bu sistem literatüre meclis hükümeti sistemi ya da konvansiyonel sistem olarak geçmiştir. Günümüzde meclis hükümeti sistemi İsviçre'de uygulanmaktadır. Türkiye Cumhuriyetinin kuruluş yıllarında kurulan I. TBMM, meclis hükümeti özelliğini taşımaktaydı (U. Acar, 2016: 69; Hekimoğlu, 2019: 208; Şaylan, 1981: 71).

Fransız Devrimi'nin ardından 21 Eylül 1792 tarihinde Konvansiyon adı verilen kurucu meclisin ilk toplantısıyla krallık kaldırılarak mutlak monarşi yönetimine son verilmiş ve I. Cumhuriyet Dönemi başlamıştır (Canatan, 2007: 49). Ardından 1793 yılında hazırlanan anayasa ise yürütmenin başı olarak bir kral öngörmemiş, servete bağlı seçme hakkı kaldırmış, kuvvetler birliği ilkesi, tek dereceli ve genel oy sistemini benimsemiştir. Yürütme fonksiyonu için 24 kişilik bir yürütme kurulu öngörülmüş olup, üyeleri il seçim meclisleri tarafından belirlenen adaylar arasından yasama organınca seçilmektedir (Gürçan, 2011: 198). 1791-1795 arası dönem Konvansiyon Dönemi olup ülke bir Meclis Hükümeti (La Convention) tarafından yönetilmiştir (Emiroğlu, 2000: 135).

Fransız monarşisine karşı özgürlük ve eşitlik talepleri ile ortaya çıkıp Jirondenleri tasfiye ederek iktidarı ele geçiren ekip lideri Maximilien Robespierre ve Jakobenler çok baskıcı bir “Terör Dönemi” başlatmışlardır. 1789-1793 yılları arasında alınan radikal değişim kararları ne ekonomik ne de siyasi sorunlara çözüm getirmemiş hatta sorunları daha da arttırmıştır (A. K. Koç, 2018: 69). Binlerce kişinin giyotinle idamına neden olan Jakobenlerin despotik yönetimleri kısa süre sonra yapılan bir darbe ile devrilerek I. Cumhuriyet Dönemi'nin de sonu olmuştur.

1795-1799 yılları arasında yeni bir rejim kurulmuş ve bu dönem “Direktuar Dönemi” olarak adlandırılmaktadır. Bu yeni rejimin temelini oluşturan 1795 Anayasası çift meclisli (Beşyüzler ve İhtiyarlar Meclisi) yasama ve 5 kişilik yürütme organı öngörerek kuvvetler ayrılığı ilkesini yeniden Fransa siyasi sistemine getirmiştir (Hekimoğlu, 2019: 208). Ayrıca 1795 Anayasa’sı çift dereceli seçim sistemi, servete dayalı oy hakkını geri getirerek meclis hükümeti ve Kamu Kurtuluşu Komitesinin tekrar kurulmaması için önlemler almaya çalışmıştır (Nitas, 2003: 205). Amaç iyi eğitim görmüş, varlıklı en iyilerin ülkeyi yönetmesinin sağlanmasıdır. Bu dönemde ikinci seçmen grubuna girebilmek ciddi miktarda servet sahibi olmayı gerektirmektedir. Yürütme yetkisi ile görevlendirilen beş directoire Beşyüzler Meclisinin hazırladığı adaylar listesinden İhtiyarlar Meclisince seçilmektedirler. Beş Directoire bakanların ve kamu görevlilerinin atanmasından, yönetilmesinden ve idari işlerin yürütmesinden sorumluydular. Bu dönemin en önemli özelliği merkezi yönetim anlayışını zirveye taşıyarak Paris Polisi Valiliği’nin kurulmasını sağlamasıdır (Ekinci, 2016: 160).

Zamanla farklı tarafların saldırıları ile zayıflayan Direktuar dönemi, 1799 yılında yapılan General Napolyon Bonapart’ın darbesiyle Konsüllük ve I. İmparatorluk dönemine bırakmıştır. 1799’da devrimin önemli teorisyenlerinden Sieyes’in desteğiyle bir anayasa yapılmış, anayasada halk oylaması öngörülse de bir plebisit halinde uygulanmıştır. Ayrıca 1799 yılında kurulan Devlet Şurası (Conseil d’Etat) ve Sayıştay (Cours de Comptes) günümüze kadar ulaşan idari yapılanma örneklerinin ilkleri arasında yerini almıştır (Karahanoğulları, 2009: 14; Şencan, 2017: 30). Napolyon’un 1802 yılında ilan ettiği imparatorluğunun orduları Avrupa’nın birçok yerine gitmiş, kontrol altına almış ve gittikleri yerlerde milliyetçilik, özgürlük ve eşitlik fikirlerinin yayılmasına neden olmuşlardır. Bu dönemde feodalite izleri silinmiş, yönetim, hukuk, eğitim gibi birçok alanda modernleşme yaşanmış ve kapitalizm gelişmiştir (Şaylan, 1981: 72).

Napolyon’un girişimlerine karşı birlikte karşı koyan Avrupa devletleri savaşı kazanarak tahta Bourbon hanedanlığından XVIII. Louis’i geçirerek Fransa’da mutlak monarşi sistemini yeniden kurmuşlar (Hekimoğlu, 2019: 208). Ulusal egemenlik ilkesine karşı olan XVIII. Louis 4 Haziran 1814’de “Esas Teşkilat Şartı” adıyla yeni

anayasa hazırlatarak yayınlatmıştır. Bu anayasa, parlamenter sistem ile temsili meşrutî monarşinin bir takım özelliklerini taşımaktadır (Ekinci, 2016: 161-162). Fransız halkı da artık düşünsel/eylemsel olarak çok değişmiş, siyasal sistemin oluşumunda ve iktidarların meşrulaştırılmasında vazgeçilmez bir parça haline gelmiştir (Emiroğlu, 2000: 135-136).

XVIII. Louis'in ölümünün ardından tahta çıkan X. Charles (Nitas, 2003: 208), basın özgürlüklerinin kısıtlanması, soylulara kaybettikleri topraklar için tazminat verme gibi girişimlerde bulununca halk ayaklanmış ve Kral X. Charles ülkeyi terk etmiştir. Böylece emekçi ve burjuvazinin işbirliği ile 1930 itibarıyla feodalite ve mutlak monarşiyi geri getirme girişimleri tamamen sonlandırılmıştır (Şaylan, 1981: 73). Ayrıca bu restorasyon döneminde (1814 - 1830) meclis karşısında hükümetlerin siyasal sorumluluğu ve fesih hakkı ilkeleri anayasal olarak denenmiştir (Karahanoğulları, 2009: 14; Şencan, 2017: 30).

1830 Anayasası (Şartı), ulusal egemenlik ilkesini benimsemiş, basın özgürlüğü başta olmak üzere bazı özgürlükleri getirmiş, sansürü yasaklayan ve resmi din ilkesine yer vermeyen bir çeşit meşrutî monarşi sistemi kurmuştur. Ayrıca parlamenter sisteme ilişkin bir takım gelişmeler yaşanmıştır ve Bakanlar Kurulunun daha homojen bir özellik kazandığı söylenebilir (Ekinci, 2016: 162). Aynı dönemde kralın kanun uygulamalarını durdurması ve kanunları değiştirebilme yetkisi geri alınmıştır. Yönetmelik sisteminde de katı merkezîyetçilik anlayışından vazgeçilerek adem-i merkezîyetçilik ön plana çıkmaya başlamış, vilayet ve ilçe genel meclislerinin yetkileri genişletilmiş ve üyelerinin seçimle gelmesi sağlanmıştır (Nitas, 2003: 208).

1830 - 1848 yılları arasında Fransa'da sanayide devrim yaşanması ile işçi sınıfının büyüdüğü ve kapitalizmin ciddi bir gelişme gösterdiği ve işçi gruplarında bir takım memnuniyetsizlikleri de tetiklediği söylenebilir (Şaylan, 1981: 73). Ayrıca bu dönemin farklılığı orleanlı parlamenterizm ve liberal monarşidir. Hükümet hem krala hem de meclise karşı sorumludur (Roskin, 2014: 116; M. Sevinç, 2002: 114).

3.2.3.1.1.2. İkinci Dönem (1848-1870) (II. Cumhuriyet, II. İmparatorluk)

1847 yılında yaşanan ekonomik sıkıntılara ilave olarak kötü iklim etkisiyle tarımsal verimsizlik ve düşük hasılat eklenince ciddi sorunlar yaşanmaya başlandı.

İşçilerin de talepleri yerine getirilemeyince 1948 yılında Paris ciddi çatışmalara sahne oldu ve hükümet düştü. Louis-Blanc tarafından kurulan yeni hükümet ve ilan edilen II. Cumhuriyet ile beraber Fransa'da krallık yönetimi tamamen sona ermiş oldu (Hekimoğlu, 2019: 208).

1848-1951 arası dönemi kapsayan II. Cumhuriyet'in 1848 tarihli Anayasası, tek meclis, genel ve gizli oyla tek dereceli seçim (sadece erkekler için genel oy sistemi getirilmiş) ve doğrudan genel oy ile halk tarafından dört yıllığına seçilen cumhurbaşkanına yürütme gücünü vermiştir (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 111; Karahanoğulları, 2009: 14). Cumhurbaşkanına geniş yetkiler verilmekle birlikte fesih yetkisi tanınmamıştır (Nitas, 2003: 208). Böylece başkanlık sisteminin temel yapılarından biri Fransız siyasi sistemine girmiştir (U. Acar, 2016: 69). Tüm ulus tarafından seçilen bir başkan, bakanlar aracılığı ile ülke yönetimi ve parlamentonun bakanları denetleyememesi özellikleri ile 1848 Anayasası'ndaki yürütme kavramının tamamen Amerikan sisteminden alındığını göstermektedir (Kuzu, 1996: 72). II. Cumhuriyet Anayasası halk egemenliğine dayanan bir yasama, kuvvetler ayrımı ve temsili yönetim sistemini benimsemiştir (Alkuş, 2019: 258; Çam, 2000: 149-150). Ayrıca bu anayasa, siyasi haklara ilave olarak çalışma, eğitim gibi sosyal haklar ve yerleşme alanlarında da bir takım yenilikler getirmiştir (Nitas, 2003: 208). Bu durum liberal cumhuriyet girişimi olarak değerlendirilmektedir (Şencan, 2017: 30).

II. Cumhuriyet Anayasası'ndan kısa süre sonra 1948 yılında yapılan seçimle III. Napolyon (Louis Napolyon Bonapart) cumhurbaşkanı seçildi ve 1951 yılında biri halkoyları ile seçilen meclis diğeri cumhurbaşkanlığı senatosu olmak üzere çift meclisli sisteme geçildi. Ancak yapılan seçimle cumhurbaşkanı olan Louis Bonapart bir plebisitle halktan anayasa yapma yetkisini alarak 1952 yılında otoriter demokrasi olarak adlandırılan II. İmparatorluk dönemini başlatmış oldu (Alkuş, 2019: 258; Nitas, 2003: 208). Böylece çok kısa süre sonra cumhuriyet yönetimi diktatörlüğe dönüşmüş oldu (Aksoy, 2019: 213).

Fransa'nın son imparatoru olan III. Napolyon'un muhafazakâr istikrar (Şencan, 2017: 30) olarak değerlendirilen imparatorluk dönemi 18 yıl sürdü ve 1870 yılında Sedan Savaşı yenilgisi ile Fransa'da imparatorluk dönemi sona ermiş oldu (U. Acar, 2016: 70).

3.2.3.1.1.3. Üçüncü Dönem (1870-1946) (III. Cumhuriyet, Vichy Hükümeti, Geçici Hükümet)

Sedan mağlubiyetiyle lağvedilen hükümetin ardından 4 Eylül 1870 tarihinde yeni kurulan hükümet ilk icraat olarak cumhuriyeti ilan etmiştir. Yeni milli bir meclisin seçildiği 12 Şubat 1871 tarihine kadar ülkeyi yönetmiştir (Arsel, 1954: 97).

Parlamentoda bulunan cumhuriyetçilerin desteğiyle uzun bir hazırlık döneminin ardından 1875 Anayasası kabul edilmiştir. (Aksoy, 2019: 213-214). 1875 Anayasası üç ayrı anayasal metinden meydana gelmektedir (24 Şubat 1875, 25 Şubat 1875 ve 16 Temmuz 1875 tarihli Anayasal Metinler) (Gözler, 2008).

III. Cumhuriyet Anayasası 1875-1940 arası dönemde yürürlükte kalmıştır. 1875 Anayasa ile cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıla çıkarılmış cumhuriyet kurumlarına dokunulmazlık getirilmiş ve bu dönemde yapılan parlamentonun üstünlüğü vurgusu ile parlamenter sistem zirve noktasına ulaşmıştır (Karahanoğulları, 2009: 14). Yasamanın gücünün paylaşıldığı çift meclisli parlamenter sisteme geçilmiş ve ikinci meclis Senato adını almıştır. Senato üyelerinin bazıları illerde belirli bir seçmen kitlesiyle, diğer bazı üyeleri ise yürütme vekillerinin heyetinin önerisi ile cumhurbaşkanının kararıyla (75 kişi-ömür boyu görev yapmak şartıyla) ve bazı üyeler ise doğrudan meclis tarafından seçilmişlerdir. Senato, parlamenter sistemi diktatörlük gibi bazı tehlikeli gelişmelerden korumuştur (Arsel, 1954: 103). 1875 Anayasası, dengeli bir parlamenter sistem öngörmüştür. Bir tarafta hükümet milletvekilleri Senatonun onayı ile meclisi fesih edebilirken, diğer taraftan her iki meclis de soru ve gensoru gibi denetim yöntemlerini kullanarak bakanları bile düşürebilmektedir. Yürütme gücü de cumhurbaşkanı ve hükümet olmak üzere iki kanada bırakılmıştır (Dunbay, 2012: 300).

Bu dönemde yaşanan parti dağınıklıkları nedeniyle hiçbir hükümet parlamentoda tam hâkimiyet kuramamış hükümetler standart bir yol çizememiş ya da belirledikleri planlara yeterli parlamento desteği bulamayınca uygulayamamışlardır. En küçük nedenden dolayı hükümetler istifa ettirilmiştir (Gözler, 2010: 609). Dolayısıyla bu dönemde kamu kurumları da düzgün işleyememiş, sistemli bir bürokratik yapı kurulamamış, atamalar ve çözümler anlık kararlarla giderilmeye

çalışılmıştır. 70 yıl gibi uzun sayılabilecek bir dönemi kapsayan bu dönemde 104 farklı hükümet kurularak çok istikrarsız bir dönem olmuştur (Şencan, 2017: 28).

III. Fransız Cumhuriyet Dönemi, kendi iç sorunlarıyla uğraşan hükümetler, ufukta beliren Alman saldırısı için gerekli önlemleri almadıkları için 1940 yılındaki Alman işgaliyle sona ermiştir (Gözler, 2010: 609).

1940-1944 yılları arasında Alman yanlısı olan Vichy Hükümeti görevde kalmıştır (Roskin, 2014: 116). Vichy Hükümeti kadroları, otoriter Almanlara hayran, demokrasiden nefret eden ve daha önce Dreyfus’a karşı hareket etmiş kişilerden oluşmaktaydı (Ekinci, 2016: 165).

Vichy rejiminin sıkıntılı döneminde, memur sendikaları fesih edilmiş, kamu hizmetinde Yahudi ve yabancı düşmanlığı körüklenmiş, siyasi tasfiyeler yapılmış ve kamu görevliliği siyasi sadakat için kullanılmıştır (Bezes ve Jeannot, 2011: 7).

1944-1946 yıllarında ise De Gaulle önderliğinde geçici bir koalisyon hükümeti görev yapmıştır (Roskin, 2014: 116). De Gaulle’nin “Fransız Geçici Cumhuriyet Hükümeti” uzun çekişmelerin sonucunda önce iki başkanlı (De Gaulle ve General Girand) kolejyal bir yapı olarak kurulmuş daha sonra General Girand askeri görevler için görevlendirilerek De Gaulle başkanlığı ile tek başkanlı bir hükümet sistemine dönüştürülmüştür (Ekinci, 2016: 165).

Suleiman’a (1974: 44) göre Fransa’da yapısal reform girişimlerinin çoğunun ulusal bir krizin ardından gerçekleştiği görülmektedir. 19. yüzyılın başlarından bu yana ilk büyük yapısal reformun başlatılmasına II. Dünya Savaşı ve Vichy deneyimi neden olmuştur. Kamu görevlilerinin haklarına, işe alımlarına ve üst düzey görevlere yükselmelerine ilişkin ilk düzenlemelerin sebepleri bu krizlerdir.

3.2.3.1.1.4. Dördüncü Dönem (1946-1958) (IV. Cumhuriyet)

II. Dünya Savaşı’ndan sonra Vichy yönetiminin tasfiye edilmesi ve geçici hükümet lideri De Gaulle’nun III. Cumhuriyet Dönemi’nde yaşanan sıkıntıların sebebi olarak gördüğü zayıf yürütme yerine güçlü yürütme önerisi çerçevesinde parlamentoda çoğunluğa sahip olan komünist ve sosyalist partiler tarafından hazırlanan ilk anayasa referandumda reddedildi. Ardından kurucu meclis tarafından hazırlanan daha ılımlı

anayasanın kabul edilerek 27 Ekim 1946 tarihinde ilanıyla yeni bir cumhuriyet dönemi başlamış oldu (Dunbay, 2012: 301; Şencan, 2017: 31). Bu anayasa, komünist, sosyalist ve cumhuriyetçi partilerin uzlaşması sonucu meydana gelmiştir (Ekinci, 2016: 165).

IV. Cumhuriyetin öngördüğü sistem de parlamenter sistemdir. Bu dönemde de parlamento hükümete göre hem hukuki hem de fiili olarak üstün konumdadır (Ayan Musil, 2013: 7; Çam, 2000: 160). Gözler (2010: 609-610), IV. Cumhuriyeti selefi bir meclis hükümeti tipi parlamenter sistem olarak değerlendirmektedir. Güçlü yasama anlayışının temel dayandığı güçlü yürütmenin burjuvazinin eline geçmesi durumunda kötü bir şekilde kullanılarak kişi hak ve hürriyetlerini engelleyebileceği düşüncesidir (U. Acar, 2016: 79-80). Yürütmeye, yasamayı fesih etme yetkisi verilmiş olsa da çok sınırlı tutulmuştur (C. Gül ve Karagöz, 2007: 724).

1946 Anayasası iki meclisli bir sistem öngörmüştür. Genel ve gizli oyla seçilen milletvekillerinden oluşan millet meclisi ve iki dereceli seçimle seçilen ve her dönemde yarısı değişen, il ve ilçe temsilcilerinin seçtiği senatörlerin meydana getirdiği Senato parlamentoyu meydana getirmektedir (daha çok danışma organı niteliğinde (Nitas, 2003: 2009)). Ancak hükümet Millet Meclisine karşı sorumlu tutmuştur (Şencan, 2017: 31-32). IV. Cumhuriyet nispi temsil sistemini benimsemiştir (U. Acar, 2016: 72).

Kanunlar iki meclisin onayı ve millet meclisinin nihai kararı ile yapılmaktadır. Cumhurbaşkanı iki meclisin ortak oturumuyla yedi yıllık süre için seçilmekte ve cumhurbaşkanı da başbakanı seçmektedir (Dunbay, 2012: 301; Şencan, 2017: 32).

Önceki dönemlerde yaşanan zayıf yürütme sorunlarının önüne geçebilmek adına bu dönemde bazı önlemler alınmaya çalışılmıştır. Referandum alanı genişletilerek meclisin kabul etmeyeceği kanunlar halkoyuna sunularak parlamento by-pass edilmeye çalışılmış, zımni güvenoyu uygulaması ile hükümet kurma kolaylaştırılmış, bakan olunması halinde milletvekilliğinin düşüleceği düzenlemesi ile yapay hükümet krizleri önlenmeye çalışılmış, güvensizlik oyu ile hükümet düşürülmesini engellemek için bir takım zorlaştırmacı kurallar getirilmiş, milletvekillerinin gensoru önergesi sayısına sınırlama getirilmiştir (U. Acar, 2016: 72).

IV. Cumhuriyet Anayasası, parlamenter sistemin kurumlarını rasyonelleştirmeye çalışmış, sosyal haklara yer vermiş ve usulünce onaylanan uluslararası antlaşmaların kanun hükmünde olacağı kuralı ilk defa bu anayasayla Fransız hukukuna girmiştir (Karahanoğulları, 2009: 14).

Ancak cumhuriyet rejimine karşı olan Komünist ve Golist partilerin güçlenmesine rağmen hükümet dışında kalması, partilerin yeterli iç disipline sahip olmaması, parlamentonun içinde bulunduğu durum, seçim sistemi, siyasi kompozisyonun çok sayıda partiden oluşması, partilerin hükümet düşürme yarışları, milletvekillerinin bakan olma hevesleri ve ülkedeki karışıklıklar nedeniyle sık sık kısa süreli koalisyon hükümetlerinin kurulmasına neden olmuştur (Aktaş, 2016: 221; Özen ve Yeşilyurt, 2018: 100; Şaylan, 1981: 83). Yukarıdaki sayılan nedenlerden dolayı bu dönemde hem parlamento hem de hükümet görevini tam olarak yerine getirememekte ve sürekli istikrarsızlıklar yaşanmaktadır (Ö. Dönmez, 2015: 33-34).

Parlamenter sistemin zayıf yönlerinden biri, eğer bir parti parlamentoda çoğunluğu elde edemezse hükümet kurabilmek ya da kanun geçirebilmek için küçük partilerin desteğine mecbur kalmakta ve küçük partiler olması gerekenden daha güçlü hale gelmektedirler. Fransa III. ve IV. Cumhuriyet dönemleri parlamenter sisteminin başarısızlıklarının temel nedeni bu durumdur (Turhan, 1995: 106-107).

Hükümetlerin kısa ömürlü olması, kamu kurumlarının istikrarlı çalışmasını, hiyerarşik yapılarını ve bürokratik işleyişlerini olumsuz etkilemiştir (Alkuş, 2019: 259). Yaşanan istikrarsız ortam başına buyruk hareket etmesine neden olmuştur. Örneğin Fransa'nın Ortadoğu politikası üzerine olan politikası Savunma Bakanlığı ile Dışişleri Bakanlığı arasında bürokratik siyaset mücadelesine dönüşmüş ve İsrail devlet yetkilileri bu durumu fırsata çevirip kendi lehlerine manipüle ederek kullanmışlardır (Özen ve Yeşilyurt, 2018: 101-102).

Ayrıca bu dönemde kontrolden çıkan bir sanayileşme, hızlı kentleşme, iç göçler, bölgeler arasında meydana gelen aşırı dengesizlikler, II. Dünya Savaşı sonrası yeni güç dengeleri ve yeni dünya düzeni durumu daha da ağırlaştırmıştır. Ayrıca bu dönemde ortaya çıkan hizmet devleti kavramının içinin doldurulması için gerekli

nitelikli devlet yöneticileri ihtiyacını gidermek için Ulusal Yönetim Okulu olan ENA (Ekole Nationale d'Administration) kurulmuştur (Nitas, 2003: 210).

Parlamentar demokrasiyi daha işler hale getiren 1946 Anayasası başarılı olamamıştır. Fransa birçok yenilgi ve Cezayir başta olmak üzere sömürge isyanlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini arttırarak bu istikrarsız ortamdan kurtulmaya çalışmıştır (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 111). IV. Cumhuriyet Dönemi istikrarsız hükümetlerin yanı sıra aynı zamanda Fransız sömürgeciliğinin tasfiye olduğu dönem olarak tarih kayıtlarına geçmiştir (Alkuş, 2019: 259; Şaylan, 1981: 83).

1946-1958 yıllar arası dönemi kapsayan yaklaşık 13 yıllık IV. Fransız Cumhuriyeti döneminde 24 hükümet kurulmuştur. Bu dönemdeki güçsüz hükümetler nedeniyle sistem işleyemez hale gelmiş ve 13 Mayıs 1958 tarihinde Cezayir'de çıkan bir ayaklanma ve askeri darbeyle IV. Cumhuriyet Dönemi sona ermiştir. Bu dönemde yaşananlardan dolayı bu döneme partiler rejimi adı verilmiştir (Ö. Dönmez, 2015: 33-34; Gözler, 2010: 609-610; İzci, 2017: 101).

3.2.3.1.1.5. Beşinci Dönem (1958-)(V. Cumhuriyet, Yarı Başkanlık Sistemi)

1958 yılında IV. Cumhuriyet Dönemi'nin sona ermesi ve kriz sebebiyle başbakanın askeri darbe sonucu istifa etmesi sonrasında bir dönemin kahramanı olan General De Gaulle hükümet kurması için davet edildi. General daveti kabul ederek başbakan olarak atandı (Alkuş, 2019: 259; Turhan, 2012: 58). De Gaulle'den beklenen iki önemli görev vardı. İlki Cezayir başta olmak üzere sömürge sorunlarını çözmek, ikincisi ise III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde istikrarsızlıklara neden olan yapısal sorunları göz önünde bulundurarak yeni bir anayasa hazırlamaktı (Becerren ve Kalağan, 2007: 170; Şaylan, 1981: 84). De Gaulle'e yeni anayasa hazırlaması için altı ay süre ile yetki verildi ve genel oy, kuvvetler ayrılığı, hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu, bağımsız yargı ve denizaşırı ülkelerle ilişkilerin düzenlenmesi (Dunbay, 2012: 302) olarak beş temel ilkenin göz önünde bulundurulması istendi.

III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde yaşanan olumsuz tecrübeler, siyasal ve kültürel parçalanmalar, merkezi sistemin zayıflığının getirdiği istikrarsızlıklar, De

Gaulle'yi yeni bir rejimin getirilmesi gerektiği düşüncesine itti. De Gaulle anayasal mühendislik teknikleri ile mevcut sistemin tamamen değiştirilerek yürütmenin güçlendirilmesi düşüncesini Fransa halkının çoğunluğuna kabul ettirdi (Ö. Dönmez, 2015: 33-34; Ekinci, 2016: 168; İzci, 2017: 101).

De Gaulle'e göre partiler çoğunlukla bencilce belirli çıkarları temsil ederken, devlet herkesin iyiliğini temsil ediyordu. Anayasa yapımında temel nokta devletin evrensel çıkarlarına hizmet edecek ve ülkeye istikrar getirecek bir sistem tasarlamaktır. Bu yüzden yürütme ve üyeleri, parlamentodan ve siyasi partilerden bağımsız olmalıdır. De Gaulle, parlamenterleri hükümetten men ederek, parlamenterlerde yeni bir hükümette kendilerine bir bakanlık görevi bulma umuduyla mevcut hükümeti devirmek için oy kullanma cazibesini azaltacağına ve hükümet istikrarsızlıkları sorununun bu şekilde çözüleceğine inanıyordu (Cooper, 2001: 679).

De Gaulle, 1945'li yıllarda da önerdiği, yasama karşısında bağımsız, güçlü yürütme organını ve birçok yetkiyle donatılmış cumhurbaşkanını temel prensip olarak benimseyen bir anayasa hazırlanmasına öncülük etti. Bu öneriler geleneksel Fransız yönetim geleneği olan güçlü parlamento ve bağımlı yürütme organı ilkelerine tamamen aykırıydı. Ancak De Gaulle önceki dönemlerde yaşanan hükümet istikrarsızlıklarının nedeni olarak bu yapıyı görmekteydi (İzci, 2017: 92; Özok ve diğerleri, 2005: 17-18; Şaylan, 1981: 84; Şencan, 2017: 35). Özbudun (2015: 6), yeni sisteme geçişi zorunlu kılan temel sebebin iç savaşa neden olabilecek derin anayasa krizi olduğunu dile getirmekte ve böyle radikal bir değişikliğin sakıncaları üzerinde dikkatlice durulmasının önemine vurgu yapmaktadır.

De Gaulle Hükümeti tarafından hazırlanan yeni anayasa 28 Eylül 1958 tarihinde halk oylamasına sunuldu ve yaklaşık % 80 civarı evet oyuyla kabul edilerek 4 Ekim 1958 tarihinde yürürlüğe girdi ve V. Cumhuriyet kurulmuş oldu (Çelebi, 2012: 54). V. Cumhuriyeti kuran bu anayasa ile Fransa, istikrarsızlığa neden olan Rousseau'cu gelenekten ayrılarak sistemin merkezine cumhurbaşkanını yerleştirip yürütme organını güçlendiren, cumhuriyetçi, liberal ve parlamenter geleneğe bağlılığı kısmen koruyan kuvvetler ayrılığına dayanan yeni bir rejime geçmiş oldu (Karahanoğulları, 2009: 14; Örmeci, 2013). İlave olarak V. Cumhuriyet Anayasa'sının ayrılmaz parçası olarak görülen Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nde de

kuvvetler ayrılığı ilkesi açık bir şekilde düzenlenerek vurgulanmıştır (Çınar, 2019: 94). V. Cumhuriyetin getirmiş olduğu bir yenilik ise temsili demokrasiye ilave olarak yeni bir yarı-doğrudan demokrasi anlayışının oluşturulmasıdır. Önceki dönemlerde anayasal konularla sınırlı olan halk oylaması yolu, üstünlüğün devlet başkanı sıfatıyla cumhurbaşkanına kaymasıyla diğer konularda da yaygınlaştırılmaya başlanmıştır (Örmeci, 2013).

Parlamento, Aralık 1958’de De Gaulle’yi V. Cumhuriyet’in ilk cumhurbaşkanı olarak seçti (Alkuş, 2019: 259). Böylece Fransa, önceki dönemlerin kısa ömürlü hükümetlerinin nedeni olarak görülen dağınık meclis yapısına ve verimsiz parlamenter sisteme, popüler bir şekilde seçilen ve siyasi pozisyonu güçlü yetkilerle donatılan bir cumhurbaşkanı ile cevap ve tepki vermiş oldu (Aktaş, 2016: 221; Erat, 2015: 336; K. Erdem, 2017b: 250). Bu dönemin en önemli özelliği ön planda artık parlamentonun yerine yetkileri arttırılarak siyasi hayatta aktif rol üstlenen cumhurbaşkanının olmasıydı (Ö. Dönmez, 2015: 34; İzci, 2017: 101). Ve yeni sistem artık parlamenter sistem olmayıp başkanlık ve parlamenter sistemin bir takım unsurlarını birlikte taşıyan karma yeni bir sistemdi (Aygen, 2017: 171; Özbudun, 2015: 2).

Polater (2014: 150-151), Fransa’nın 1958 Cumhuriyet Anayasası ile meclis hükümeti sisteminden zayıflatılmış parlamenter sisteme geçtiğini söylemenin daha doğru bir tanımlama olacağını ifade etmektedir. Ayrıca bu düzenlemeye göre cumhurbaşkanının meşruiyeti de tartışmalıdır. Çünkü cumhurbaşkanı parlamento üyeleri ve il genel meclis üyeleri gibi bazı seçilmiş kişilerden oluşan bir kurul tarafından seçilmektedir.

V. Cumhuriyet Anayasası’nda 28 Ekim 1962 tarihinde yapılan değişiklik ile cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından genel oyla seçilmesi yoluna gidilmiştir (Baykal Benlioğlu, 2015: 77; Mart’nez Martinez, 1999: 9; Şencan, 2017: 35). Bu değişiklik cumhurbaşkanlığının meşruiyetini arttırmış ve uluslararası ilişkileri belirleme konularında etkinliğine katkı sağlamıştır (Akıncı, 2017: 10; Polater, 2014: 150-151). Aynı zamanda bu değişiklik parlamenter sistemin terk edilerek yarı-başkanlık sistemine geçişin tescili anlamına gelmektedir (Elgie, 2008: 65; İzci, 2017: 92; Örmeci, 2013; Tunçkaşık, 2017a: 19). Kimileri bu sistem değişikliğinin yapısal

sorunlar nedeniyle zorunlu olduğunu iddia ederken kimileri ise konjonktürel olarak değişimin yaşandığını savunmaktadır (Elgie, 1996: 275-276).

Yarı-başkanlık, 1970’lerde Maurice Duverger tarafından Fransız V. Cumhuriyeti’nin siyasi sistemini diğer sistemlerle karşılaştırmanın bir aracı olarak tanıtıldı. Ona göre bu yeni sistem türünün üç özelliği vardı: cumhurbaşkanı genel oy ile seçilir, oldukça önemli yetkilere sahiptir ve yürütme ve hükümet gücüne sahiptir ancak parlamentonun muhalefetine izin verilmez (Siaroff, 2003: 290).

Duverger, V. Cumhuriyeti hiçbir zaman saf olarak parlamentarizm ya da başkanlık olarak kabul etmemiş, iki sistemden bir takım kurumları alan ve iki sistem arasında gidip gelen ara rejim olarak kavramlaştırarak yarı-başkanlık sisteminin prototipi olarak kabul etmiştir (U. Acar, 2016: 73-74; Çelebi, 2012: 54; Nur, 2003: 216; Parsak, 2012: 11). Ayrıca Duverger, siyasal sistemi asli dönüştüren unsurun cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmek olduğunu söylemektedir (Lijphart, 1999: 156). Shugart (Shugart, 2005: 323), bu sistemi çift yöneticili karma otorite modeli olarak tanımlamıştır. Yarı-başkanlık sistemi, siyaset bilimi literatürüne Fransız V. Cumhuriyet Anayasası ile girmiş ancak ilk defa terim olarak kullanılması Fransız Le Monde Gazetesi’nin kurucusu Hubert Beuve-Mery tarafından yapılmıştır (Akıncı, 2017: 5). Avrupa’da devlet başkanları için “Başkan” teriminin kullanılması ilk olarak V. Cumhuriyet Dönemi’nde Fransa’da kullanılmıştır (Tunçkaşık, 2017b: 9).

Yeni anayasa ile Fransız siyasal sistemi bir tarafta halk tarafından seçilen geniş anayasal yetkilerle donatılmış, dış politikadaki rolü yüksek olan güçlü bir cumhurbaşkanı ve diğer tarafta parlamentonun içinden oluşan ve onun güvenoyuna dayanan başında başbakan olan hükümetten oluşan çift başlı yürütme organına sahip olmuştur (Baykal Benlioğlu, 2015: 77; Fevzi Demir, 2013: 832; Elgie ve McMenamin, 2011: 616; Şencan, 2017: 35). İlk özellik başkanlık sistemine benzerken, ikinci özellik parlamenter sisteme benzemektedir (Aygen, 2017: 171; Özbudun, 2015: 2). Bu sistemdeki cumhurbaşkanlığı tanımı İngiltere ve Almanya’daki sınırlı yetkileri olan devlet başkanlarından ayrılırken Amerikan sistemindeki devlet başkanına yaklaşmaktadır. Görüldüğü gibi V. Cumhuriyet genel olarak yürütmeyi güçlendirirken yasamaya bir takım sınırlamalar getirmektedir (Çelebi, 2012: 54-55).

Yeni Anayasaya göre, cumhurbaşkanı yedi yıllık bir süre için seçilmektedir. Seçim mutlak çoğunluğa göre yapılmaktadır. İlk turda adaylardan herhangi biri mutlak çoğunluğu sağlayamazsa bir hafta sonra yapılacak ikinci turda en yüksek oyu alan iki aday katılabilmektedir. Cumhurbaşkanı, bir taraftan tüm devlet başkanlarının temsil ettiği tarafsız bir hakem, resmi törenlerde bir nişan ve tüm ulusun sembolü (Duverger, 1997: 181) gibi sembolik görevleri üstlenirken diğer taraftan tam anlamıyla yürütmenin başını temsil etmektedir. Başbakan, başbakanın önerisi ile bakanlar (Cooper, 2001: 679) ve üst düzey kamu görevlilerinin atanması ya da azledilmesi cumhurbaşkanının yetkisindedir. Bu da genellikle hükümet görevleri üzerindeki parti kontrolünü azaltmaktadır (Schleiter ve Morgan-Jones, 2009: 665). Cumhurbaşkanı, meclislerin önerisi ile bazı kanun tasarılarını halkoyuna sunabilmektedir. Cumhurbaşkanı dış politika ve iç güvenlik konularında hemen hemen tek yetkili konumundadır. Ayrıca cumhurbaşkanı, kendisinin ya da başbakanın önerisi ile başbakana ve meclis başkanına danışarak yasama organını da fesih edebilmektedir (Fevzi Demir, 2013: 832). Ancak yasama organı görev süresi bitmeden cumhurbaşkanını düşürememektedir ama sistem tıkanıklıkları için farklı mekanizmalar öngörülmüştür. Bu anayasaya göre bir kişi hem parlamenter hem bakan olamaz, bakan olarak atanması durumunda parlamento üyeliğinden istifa etmek zorundadır. Yasama için iki meclisli bir yapı öngörülmüştür. Doğrudan halk tarafından seçilen üyelerden oluşan Millet Meclisi ve üyeleri dolaylı bir seçimle yerel yönetimlerin temsili için seçilen Senato (Ayvaz, 2016; Dunbay, 2012: 306; Şaylan, 1981: 84). Millet Meclisinin görev süresi beş yıl, senatörlerin görev süresi dokuz yıldır. Millet Meclisi üye sayısı 1985'ten bu yana 577 olup bunların 555'i anavatandan seçilmektedir. Diğerlerinden 5 üye Territories D'Outre-Mer, 15 üye Départements d'Outre-Mer ve 2 üye Collectivités Territoriales d'Outre-Mer'den seçilmektedir. Senatonun üye sayısı 322 olup 296'sı anavatandan diğerleri denizaşırı topraklar, iller, yerel yönetimler ve Fransa dışında yaşayan Fransızlardan seçilmektedir (Örmeci, 2013).

Her ne kadar yarı-başkanlık sistemi Fransa ile özdeşleşmiş olsa da ve prototip olarak kabul edilse de Finlandiya, Avusturya, İrlanda, İzlanda ve 1919 - 1933 yılları

arası Weimar Cumhuriyeti Almanya'sında da benzer uygulamalara rastlanılmaktadır (Alkuş, 2019: 259; Duverger, 1997: 165).

Fransa'da 2000 yılında yapılan bir halk oylaması sonucu cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıldan beş yıla düşürülmüştür. Cumhurbaşkanı makama özgü normal yetkileri dışında yer alan bir takım yetkilerini kullanırken başbakan, meclis başkanları ve anayasa konseyi başkanıyla istişare yaparak karar vermektedir. Ancak diktatörlük eğilimi oluşmaması için en kısa sürede demokratik yönetime geçebilmesi için azami gayret gösterilmesi zorunluluğu getirilmiştir (Polater, 2014: 150-151). 2008 yılında anayasada yapılan değişikliklerle bir kişi art arda en fazla iki defa cumhurbaşkanı olabileceği kuralı getirilmiştir (Dunbay, 2012: 303).

V. Cumhuriyet Anayasası bir anayasa konseyi oluşturmuştur ancak bu organ başlangıçta esas olarak yürütme gücünü yasama ihlallerine karşı korumaya hizmet etmekteydi. Sadece cumhurbaşkanı, başbakan ve iki meclisin başkanlarının anayasaya uygunluk sorularını konseye sunmalarına izin verilmekteydi. Bununla birlikte, 1974'te kabul edilen bir anayasa değişikliği, yasama meclisindeki nispeten küçük azınlıklara - her iki meclisin altmış üyesine- anayasa konseyine başvurma hakkı verildi ve konseyin kendisi, yargı denetimi yetkisini güçlü bir şekilde öne sürdü. Mahkemeler hala anayasa konseyine başvuramasa da, parlamento artık kendi kanunlarının anayasaya uygunluğunun nihai yorumcusu konumunda değildi (Lijphart, 1999: 225). Böylece V. Cumhuriyet'in yeni anayasasının anayasallık denetimi için oluşturduğu Anayasa Konseyi, bir süre sonra anayasa mahkemesi konumuna gelmiş oldu (Alkuş, 2019: 259). Ancak anayasaya uygunluk denetimi, anayasada yapılan değişikliklerle bir süre sonra hak ve özgürlük ihlali ile sınırlı olmak üzere somut norm denetimi şekline dönüştürüldü (Karakul, 2015: 83).

Gensoru kurumu ilk defa 1849 yılında Fransa'da ortaya çıkmış ve IV. Cumhuriyet Dönemi'nde çok fazla kullanılmış ancak istikrarsızlıklara ve hükümet düşmelerine neden olduğu gerekçesi ile 1958 Anayasası'nda yer verilmemiş sadece çok ciddi şartlar öngörülen güvensizlik önergesi düzenlemesi yapılmıştır (Bilir, 2012: 140).

V. Cumhuriyet'in en önemli başarılarından biri uzlaşmaz siyasi kültürü değiştirerek disiplinli ve istikrarlı bir parlamento çoğunluğu sağlayarak sürekli yaşanan iç çekişmelerin önüne geçmesidir (U. Acar, 2016: 73). Günümüz Fransa'sında halen başarılı bir şekilde uygulanan anayasa ve hükümet sistemi zamanla birçok değişikliğe uğramış olsa da 1958 tarihli V. Cumhuriyet Anayasası'na dayanmaktadır (Lijphart, 1999: x). Lijphart (1997: 127-128), Fransa V. Cumhuriyeti'nin, hem başkanlık hem de parlamenter sisteme ait unsurları taşıdığını ancak başkanlık sisteminin daha baskın eğilim olduğunu ifade etmektedir. Yarı-başkanlık sistemi, en başarılı uygulandığı ülke olan Fransa ile özdeşleşmiş ve prototip olarak literatürde yerini almıştır. Bir sistemin yarı-başkanlık olması ve prototip olarak sayılması; anayasal kurallar, siyasi gelenekler ve koşullar, yasama meclisindeki çoğunluğun siyasi bileşimi ve cumhurbaşkanı ile bu çoğunluk arasındaki ilişki olmak üzere dört bağımsız değişkene göre belirlenebilir (Ş. Coşkun ve Davut, 2013: 186; Lijphart, 1997: 126).

Anayasanın hem doğrudan seçilmiş bir cumhurbaşkanı hem de yasama organına karşı sorumlu bir başbakanı belirlediği düalist yapıya (Karayığit, 2020: 99) sahip olan ve birlikte yaşamayı (Elgie ve McMenamin, 2011: 616) öngören yarı-başkanlık sistemini uygulayan dünyada 54, Avrupa'da 15 ülke bulunmaktadır (Elgie, 2007: 53, 2009: 248; K. Erdem, 2017a: 13-14).

3.2.3.1.2. Günümüz Fransa Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Yapısı

Tarihsel süreçte yaşanan dönemdeki siyasi, sosyal ve toplumsal olaylar ve gelişmeler kamu yönetiminin değişimini ve gelişimini önemli ölçüde etkilemektedir. Fransız Devrimi başta olmak üzere 18. ve 19. yüzyıllarda yaşanan gelişmeler başta Fransa olmak üzere Kıta Avrupası'nın yönetim anlayışını değiştirerek kamu yönetiminin gelişimine büyük katkı sağlamıştır (Selvi, 2020: 63).

Fransa'nın ilk yazılı anayasası olan 1791 Anayasası ulusal egemenliğin paylaşımı, kuvvetler ayrımı, temsili demokrasi ilkeleri ile meşrutiyetin kurulmasını, özgürlüklerin korunmasını, yetkilerin kral ve meclis arasında paylaşılmasını sağladı. Meclis, kanunların yapımını, kral bu kanunların uygulanmasını üstlendi ve vatandaşlara da alınan kararlara uyma zorunluluğu yüklendi (Alkuş, 2019: 258).

Böylece devlet gücünün sınırlandırılması ve hukuk devleti olma yolunda ilk adımlar atılmış oldu. Yaşanan bu gelişmelerin doğal bir sonucu olarak kamu yönetimine ilişkin çalışmalar ve bazı idari kurumlar ilk olarak Fransa’da ortaya çıktı. Kamu yönetimi anlayışı sosyal bilimlere dayalılıktan hukuka dayalı bir anlayışa doğru evrilmeye başladı. Fransa, hukuk temelli modeller ile sosyolojik ve yönetsel temelli modellerin karşı karşıya geldiği daha geniş ve karmaşık bir yönetim biliminin doğuşuna ve analitik yaklaşımların ortaya atılmasına tanıklık etmeye başladı (Chevalier, 2015: 741).

Fransa’da 1958 yılında kabul edilen V. Cumhuriyet ve Birlik Anayasası yürürlüktedir. Anayasaya göre Fransa, laik, demokratik, sosyal ve üniter bir hukuk devleti olup, anakara ve denizaşırı topraklarının hür iradeleri ile bir birlik oluşturan bir cumhuriyettir (Nitas, 2003: 222). Fransa kamu yönetimi, kuvvetler ayrılığını benimsemiş bir yarı başkanlıktır (Alkuş, 2019: 256).

Fransa kamu yönetimi bürokratik ve profesyonel devlet anlayışıyla merkeziyetçi ulus devlet anlamında ilk örnek olarak kabul edilmektedir. Hiyerarşik yapısı, siyasi iktidar denetimi, merkeziyetçi anlayışı ve rasyonel terfi uygulamaları ile birçok ülke için model alınan bir ülke konumundadır. Ancak taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlerine verdiği önem ve geniş yetkiye dayalı birçok yönetsel örgütlemesine bakıldığında zaman merkeziyetçiliğinin kısmen bir yanılsama olduğu görülebilir (Öktem ve Karaer, 1991: 247). Ayrıca Fransa kapitalist özel mülkiyet ve ulusal piyasayı ortak noktada buluşturan ve birlikte yaşama olgusunu garanti altına alan merkezi yönetime sahip bir devlettir (Selvi, 2020: 66).

Merkezi yönetimin başında cumhurbaşkanı ve başbakan olup, kabine (hükümet) sekreteri, başbakanın özel yardımcıları, özel kalem müdürü, askeri özel kalem, ulusal savunma sekreteri, kamu hizmeti ve idare genel müdürü, bakanlık teşkilatlarında bakanlar, bakanlık sekreterleri, genel müdürler gibi merkezi yetkililerden meydana gelmektedir (Nitas, 2003: 227). Fransa’da hükümet cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar ve müsteşarlardan oluşmaktadır (H. Özdemir, 2018: 93).

İlave olarak Fransa'da İngiltere'deki Quango yapılandırmalarına benzeyen Etablissement Public Adminstratif (EPA) adlı idari kamu hizmetlerini sunan yarı-kamusal örgütler bulunmaktadır (Larat, 2020: 28). Bunlar bölgesel kalkınmaya katkı sağlaması için kurulan ticari ve endüstriyel şirketler olup Fransa kamu yönetimi sisteminin bir parçası sayılmaktadırlar (Nitas, 2003: 247).

Son yıllarda, hükümetlerden yarı-kamusal kurumlara önemli ölçüde yetki devri yapılmaktadır. Hükümetlerin neden bu şekilde yetki devretmeye karar verdiğini açıklamak için çeşitli nedenler ileri sürülmüştür. Bazı nedenler hizmet maliyetlerine dayandırılmaktadır. Diğer nedenler politika transferi gibi daha bağlamsaldır. Spesifik olarak, hükümetlerin belirli politikaları daha rahat gerçekleştirebilmek için bir takım ajanslar oluşturduğu görülmektedir (Elgie, 2006: 207).

Fransa'da toprak birimleri; belediye (komün), ilçe, il ve denizaşırı topraklar olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır. Yeni bir toprak biriminin oluşturulması ancak kanuni düzenlemeyle yapılabilmektedir. Birimlerin yönetimleri kanunlara göre seçilmiş meclisler ve yöneticiler tarafından yapılmaktadır. Bu birimlerdeki milli menfaatlerin korunması, denetlenmesi ve kanunlara uyumun denetlenmesi hükümet delegeleri aracılığıyla yapılmaktadır (Nitas, 2003: 222).

Parlamento, Meclis ve Senatodan oluşmaktadır. Hükümetin oluşmasını Meclis sağlamaktadır. Meclisi oluşturan 577 milletvekili ve yedekleri doğrudan halk tarafından tek dereceli seçimle 5 yıllık süre için seçilmektedirler. Meclis Başkanı ise sadece tek yasama dönemi için seçilmektedir. Fransa'nın anakara ve denizaşırı toprak birimlerinde bulunan yerel yönetimlerin temsilcilerinin oluşturduğu Senato Parlamantonun diğer kanadını oluşturmaktadır. Senato temsilcilerinin sayısı temsil ettikleri yerel yönetimlerin nüfusu oranına göre hesaplanmaktadır ve toplam Senato üye sayısı 348'dir (Alkuş, 2019: 260; Dışişleri Bakanlığı, 2021; H. Özdemir, 2018: 93-95; www.elysee.fr, 2021). Senato üyeleri 6 yıllığına seçilir ancak yarısı 3 yılda değişmektedir. Senato üyeleri yerel ve bölgesel meclis üyeleri olan ikinci seçmen grubu tarafından seçilmektedirler. Senatonun yasama gücü Meclis kadar geniş değildir son söz Meclise aittir. Mecliste gündem genellikle hükümet tarafından belirlenmektedir. Fransa Parlamontosunu oluşturan iki meclis belirli konularda nadiren birlikte toplanmaktadırlar. Bu konular; anayasa değişikliği, uluslararası anlaşmaların

onaylanması ve cumhurbaşkanının görevden uzaklaştırması ile sınırlıdır (Dışişleri Bakanlığı, 2021; H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 112; H. Özdemir, 2018: 93; www.elysee.fr, 2021).

Fransa’da yargı; Yerel Mahkemeler (Sivil ve İdare), İstinaf Mahkemeleri, Yüksek Mahkemeler, Askeri Yargı, Cumhuriyet Adalet Divanı, Yüksek Hakimler Kurulu ve Anayasa Konseyinden oluşmaktadır (C. Çelik ve Yılmaz, 2006).

Anayasa Konseyi, 1958 Fransız Anayasası ile kurulan anayasaya uygunluk denetimi yapan Fransa kamu yönetiminin en önemli unsurlarından biridir (Selçuk, 2019: 50). Anayasa Konseyi anayasa yargısı görevini yapan yüksek bir mahkemedir. Konseyin yargısal görevlerinin yanı sıra siyasi ve danışmanlık görevleri de bulunmaktadır. Anayasa Konseyi kanunların, içtüzüklerin, sözleşme ve anlaşmaların anayasaya uygunluklarını denetler, yasama ve düzenleyici işlem alanlarının tespiti kararlarını verir (C. Çelik ve Yılmaz, 2006; H. Özdemir, 2018: 97-98). Ayrıca, Konsey Cumhurbaşkanlığı seçimlerini, referandumları izler, inceler, usul uygunluğu açısından denetler ve itirazları karara bağlar. Oylamalarda oyların eşit çıkması durumunda başkanın oyu sonucu belirler (H. Özdemir, 2018: 98). Anayasa Konseyi görev süreleri dokuz yıl olan dokuz üyeden oluşur. Konseye cumhurbaşkanı, meclis başkanı ve senato başkanı üçer üye seçer. Üç yılda bir cumhurbaşkanı, meclis başkanı ve senato başkanı tarafından birer üye yenilenir. Eski cumhurbaşkanı Konseyin doğal üyesidir (Gözübüyük, 2011: 47; www.elysee.fr, 2021). Anayasa Konseyi başkanını cumhurbaşkanı atar. Aktif olarak görev yapan milletvekilleri, senatörler ve bakanlar Konseye üye olamazlar ve üyelerin herhangi bir parti ile ilişkisi olamaz. Anayasa Konseyi, kuvvetler ayrılığının önemli bir kurumudur. Konseyin kararları nihai karar olup, bütün erk, kurum ve kuruluşları bağlar (Alkuş, 2019: 266). Anayasa Konseyi, parlamenter sistemin yeniden güçlenmesine ve parlamentonun tekrar ön plana çıkarak çok etkin olması ihtimaline karşı bir önlem olarak tasarlanmıştır (Şencan, 2017: 64).

Fransa yargısının önemli kurumlarından biri de Cumhuriyet Adalet Divanıdır. Cumhurbaşkanı ve hükümet üyelerinin görevleri ile ilgili suçlarından dolayı yargılanmasını, üyeleri Meclis ve Senato tarafından seçilen Cumhuriyet Adalet Divanı yapmaktadır (C. Çelik ve Yılmaz, 2006; H. Özdemir, 2018: 99).

Bir başka önemli kurum ise Hakimler Yüksek Kuruludur. Bu kurul cumhurbaşkanı, yargı bağımsızlığının güvencesi görevini yerine getirirken yardımcı olan bir kuruldur. Kurulun üyeleri cumhurbaşkanı tarafından atanır ancak azledilemezler ve bağımsızdırlar. Kurulun başkanlığını cumhurbaşkanı, başkan yardımcılığını adalet bakanı yapar (Alkuş, 2019: 266).

Eskiden beri Fransız kamu yönetiminin önemli yapıtaşlarından biri de siyasi partilerdir. Ancak IV. Cumhuriyet Dönemi'nde yaşanan istikrarsızlıkların en önemli nedenlerinin başında parçalı siyasi oluşumlar ve katı ideolojik parti tutumları gelmektedir. Yapılan reformlar ve seçim sistemindeki değişiklikler nedeniyle zamanla partiler arasındaki uzlaşma ve diyalog artmış ve küçük partiler siyasetten çekilmeye başlamıştır. 1962 yılından bu zamana biri sağda bir solda olmak üzere iki ana parti bloğu oluşmaya başlamıştır (Şencan, 2017: 68-69).

Günümüz Fransa'sında siyasi partilerin meri kanunlara uygun olmak şartıyla serbestçe kurulması ve teşviki Fransa Anayasası tarafından güvence altına alınmıştır. Bu cumhuriyet ve demokrasi ilkelerinin gereği olarak farklı düşüncelerin temsilinin sağlanmasıdır. Bu yüzden Fransa'da birçok parti kurulmaktadır (Alkuş, 2019: 259). Ancak parti kurma serbestliğine rağmen geçmişte yaşanan tecrübelerden dolayı 1958 yılında parlamentoda temsil edilen birbirine yakın güçleri olan yaklaşık 10 parti varken günümüz Fransa'sında iki ana blokta 6 civarı parti yer almaktadır (Şencan, 2017: 69). Genel olarak hükümetler parti koalisyonlarından oluşmaktadır. Parti taban oyları olmakla beraber Fransa'da seçmenlerin oyları sabit değildir, sürekli farklı partileri tercih edebilmektedirler. De Gaulle'den bu zamana Fransız seçmeni karizmatik liderleri önemsemektedir. Fransa'da siyasetçilerin işverenlerle yakın olması riskli olup siyasi olarak olumsuz bir imaja neden olabilmektedir (Alkuş, 2019: 259).

1958 tarihli değişikliklerle doğrudan halk tarafından seçilen, en fazla iki dönem yapabilen ve en üst düzeyde yönetsel yetkilerle donatılan cumhurbaşkanı güçlü yürütme gereği devletin başı ve kamu yönetiminin temel dayanağı konumuna gelmiştir. Anayasanın koruyucusu, milli birliğin temsilcisi ve bağımsızlığın sembolüdür (Dışişleri Bakanlığı, 2021).

Cumhurbaşkanı, hükümete başkanlık eder, bakanlar kurulunun tüm kararlarını imzalar, başbakanın ve asker/sivil üst düzey kamu görevlilerinin atamalarını yapar ancak başbakanı görevden alamaz, bunun için parlamentonun kararı gerekmektedir (Öktem ve Karaer, 1991: 247-248). Savunma ve dış politika konularında ağırlıklı yetkilere sahip olan cumhurbaşkanı ayrıca başbakan, meclis ve senato başkanlarının görüşlerini aldıktan sonra meclisi feshedebilir. Başbakanın önerisi ile bakanları atayıp azledebilir. Bireysel af çıkarabilir. Olağanüstü hal ilan ederek yasama, yürütme yargı konularında bir takım yetkiler elde edebilir (Alkuş, 2019: 262). Herhangi bir konuda referanduma gidebilir ya da kanunları referanduma sunabilir (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 113). Cumhurbaşkanı bazı yetkilerini tek imza ile kullanırken bazıları ise karşı imza kuralına tabidir (Örmeci, 2013).

Yürütmede gücü genel olarak cumhurbaşkanına verilmiş olsa da yasama gücüne karşı sorumlu olan taraf kabinedir. Klasik parlamenter sistemde olduğu gibi cumhurbaşkanının sorumluluğu vatana ihanet ile sınırlıdır. Hükümeti denetleme ve düşürebilme yetkisi olan parlamentoya, cumhurbaşkanını denetleyebilme yetkisi verilmemiştir. Cumhurbaşkanı ancak seçimler yoluyla halka karşı sorumlu tutulmuştur (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 113).

Cumhurbaşkanı kendisine verilen görevleri yaparken birçok önemli konumdaki yetkili ile etkileşim halinde olmak durumundadır. Bunların en başında Başbakan bulunmakla beraber Dışişleri Bakanı, Savunma Bakanı, Başkanlık Genel Sekreteri ve Başkanlık Müsteşarı en çok etkileşimde bulunduğu yöneticiler arasında gelmektedir (Emiroğlu, 2000: 146).

Başbakan, parlamentodan çoğunluğun desteğini alır ve Cumhurbaşkanı da hükümeti kurabileceğine kanaat getirirse cumhurbaşkanı tarafından atanır. Başbakan, hükümeti oluşturmak için parlamento içinden ve dışından bakanları belirleyerek cumhurbaşkanının onayına sunar. Bakanlığa atanan parlamenterlerin parlamento üyeliği düşer. Ayrıca, müsteşarlarda başbakanın teklifi ile cumhurbaşkanı tarafından atanırlar (Alkuş, 2019: 263).

Başbakan en önemli görevi cumhurbaşkanı tarafından belirlenen hükümet politikalarını koordine etmektir. Anayasa yetki vermiş olsa bile başbakanlar özellikle

dış politika ve savunma politikaları konularında başkanların gerisinde kalmaktadırlar ve kendilerini geri planda tutmayı tercih etmektedirler. Ancak başkanlar genellikle bu iki konuda başbakanların görüşlerine başvurumaktadırlar. Ancak asıl sorumluluk başkanlardadır (Emiroğlu, 2000: 146).

Hükümet, başbakan, icracı bakanlar, devlet bakanları, bakan yardımcılar ve yüksek komiserlerden oluşur. Amerika Birleşik Devletleri gibi diğer ülkelerin aksine, her bakanın görev alanı, yetkileri, sorumlulukları ve görevleri sabit değildir. Bunlar başbakan ve cumhurbaşkanı tarafından serbestçe belirlenir. Bu nedenle ekip, mevcut siyasi dengeleri ve uygulamayı planladıkları öncelikleri dikkate alacak şekilde şekillendirilebilir (www.elysee.fr, 2021).

Fransa'da hükümet ile kabine birbirinden farklıdır. Hükümet ya da Bakanlar Konseyi (Conseil de Ministres), haftada bir cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna verilen addır. Kabine (Conseil de Cabinet) ise başbakanın (Premier Ministre) başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna verilen addır. Millet Meclisine karşı sorumlu olan taraf kabinedir. Kabine genel olarak iç güvenlik, ekonomi, yönetim gibi rutin konular üzerine önceden belirlenen gündemle ve cumhurbaşkanının önceden yazılı vekâleti ile toplanır (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 112).

Başbakan kabinesi cumhurbaşkanının kabinesine göre daha küçük bir gruptan oluşmakta olup danışmanlığın yanı sıra başbakanın yerine ve adına komitelere başkanlık yapmaktadır (Öktem ve Karaer, 1991: 248).

Kabineler, kamu politikalarının merkezi yönetimlerle etkileşim içinde şekillendiği son derece güçlü karar merkezleridir. Bu nedenle, günün hükümetine hizmet etmeye hazır üst düzey memurlara ya da belirli bir sektördeki uzmanlara çekici pozisyonlar sağlar. Bakanlık kabinelerinde hizmet etmek, merkezi yönetimlerde lider pozisyonlara ulaşmanın ya da ödül olarak kamu ve özel sektörde iyi bir pozisyon elde etmenin aracı olarak kariyer gelişimi için güvenilir bir yol olmuştur (Bezes ve Jeannot, 2011: 15).

Fransa'da bakanlıkların kurulması, yapılandırılması, lağvedilmesi ve yetkileri çok esnek bir yapıya sahip olup, bir hükümet kararı ve cumhurbaşkanının onayı ile

yapılabilmektedir (İzci, 2017: 92; Larat, 2020: 25). Bakanlıkların sayısı belirlenirken ve dağılımları yapılırken hükümet içindeki fikir ayrılıkları ve partiler arasındaki dağılım dikkate alınarak yapılmaktadır. (Öktem ve Karaer, 1991: 249) Günümüzde Fransa’da bulunan bakanlık sayısı 16’dır (Larat, 2020: 25; www.gouvernement.fr, 2021).

Bakanlar, başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanırlar (Fransa Anayasası md.8.) (Larat, 2020: 26). Bakanların görevi kendisine bağlı birim ve bölümlerin hiyerarşik amirliğini yapmak, onları yönetmek ve bulunduğu alanda devleti temsil etmektir (Nitas, 2003: 228). Ayrıca bakanlar kendi bakanlık örgütlenmesi için kural koyma ve disiplin yetkisine sahiptir (Karahanoğulları, 2009: 31). Her bakanlığın merkez ve taşra örgütleri bulunmaktadır. Bakana danışmanlık yapacak ve yardım edecek, birkaçı bürokrasi dışından olabilen yaklaşık 10-12 kişiden oluşan bakan kabinesi bulunmaktadır. Bunlar bakanın kişisel çalışma ekibi olup bakan tarafından seçilmektedirler. Bu kabineye seçimler yetenek ve bakanla olan ilişkilerine göre yapılmaktadır. Seçilenler siyasal görevlerin yanı sıra farklı yer ve görevlerde de değerlendirilebilmektedirler (Öktem ve Karaer, 1991: 249).

Fransa’da üç çeşit bakanlık bulunmaktadır. İlki, başbakana bağlı konjonktüre bağlı olarak değişen devlet bakanlıkları, ikincisi, icracı bakanlıklar, bunlara özel görevli bakanlıklar da denilmektedir. Son olarak da hükümet ve parlamento arasındaki koordinasyonu yöneten başbakana ya da bir bakana bağlı devlet sekreterleri vardır. Ayrıca Fransa’da, bakanlıkların iş ve birimleri konusunda bakanlara yardımcı olabilecek bakan yardımcılar (Ministres Delegates) bulunmaktadır (İzci, 2017: 92).

Bakanlıkların standart örgüt yapısı, sayıları bakanlıktan bakanlığa göre değişmekle beraber genel olarak genel müdürlükler, müdürlükler ve şubelerden oluşmaktadır. Bu genel müdürlükler kendi görev alanları ile ilgili olarak bakana karşı sorumlu olup yöneticileri bakanlar kurulu kararnamesi ile atanmaktadır (Karahanoğulları, 2009: 31).

Bakanlıklarda öneri yaptığı işlevlere göre değişen üç yardımcı kurum bulunmaktadır. Birincisi, bakanlıkların teftiş kurullarıdır. Teftiş kurulları işlerin politikalara uygun yürütülmesini sağlar ve ilgili bakana faaliyetlerle ilgili sürekli

bilgiler sunar. İkinci kurumlar ise danışma kurullarıdır. Son yardımcı kurum ise Ulusal Bilimsel Araştırma Merkezi, Ulusal Sağlık ve Tıp Araştırmaları Enstitüsü, Kültür Bakanlığına bağlı müzeler gibi bakanlık gözetiminde olmakla beraber özerk statüye sahip bazı kurumlardır (Öktem ve Karaer, 1991: 249).

2003 yılında anayasada yapılan değişiklikle Fransa yönetsel yapısında önemli değişiklikler yapılmıştır. Artık Fransa’da merkezi ve yerel yönetim ayrımı yerine ülkesel yönetim (*collectivité territoriale*) kavramı kullanılmaya başlanmıştır (Karahanoğulları, 2009: 28).

Fransa, kariyere dayalı kamu personel yönetimi sistemini benimsenmiştir. Fransa’da kamu personel yönetimi ile ilgili tüm yetkiler Merkezi Personel Ofisi, bakanlık personel müdürlükleri ve yönetim kurulları arasında paylaşılmıştır. Kamu görevlilerinin genel statü kuralları Yüksek Personel Kurulunca belirlenmektedir. Kamu iktisadi kuruluşları dışındaki tüm kamu görevlileri Kamu Görevi Genel Kanunu (*Statut general de la Jonction publique*) çatısı altında toplanmıştır. Heterojen bir yapıya sahip olan kamu çalışanları genel olarak, merkez, yerel ve kamu personeli statüsü dışında çalıştırılan görevliler olmak üzere üç temel grupta sınıflandırılmaktadır (Barbaza ve Bozkurt, 2001: 80-81; Nitas, 2003: 253-254; Öktem ve Karaer, 1991: 254).

Fransa kamu personel yönetiminin genel olarak katı merkeziyetçi olduğu düşünülür ancak bu düşüncenin aksine tüm kamu görevlilerinin sadece yaklaşık % 2’si merkezi örgütlerde çalışmaktadır (Karahanoğulları, 2009: 31). Taşra birimleri dâhil merkezi hükümetin genel kamu görevlilerinin istihdamı içindeki payı % 50’nin altındadır. Fransa’da 2017’den beri 13 metropoliten bölge, 101 taşra birimi, farklı bakanlıkların 10 merkezi hükümet birimi ve bakanlık düzeyinde 8 birim bulunmaktadır (Larat, 2020: 31). Görev ve yetkilerin merkez, taşra ve yerel yönetim birimleri arasında paylaşımı kanunlarla yapılmaktadır (Nitas, 2003: 244).

II. Dünya Savaşı’ndan sonra siyasi yapının dönüşümü anlamında önemli dönüm noktaları olan 1946, 1958, 1981 yıllarından sonra kamu personel sisteminde de önemli reformlar gözlemlenmektedir. Sendika, dernek ve siyasi müdahalelerin önlenmesi için kamu görevlilerinin işe alınması, terfii, hak ve yükümlülükleri

konularında bir takım standartlar oluşturulmuştur. Ayrıca Yüksek Personel Kurulunun onayıyla özel düzenlemeler yapılarak 850 civarı özel statü belirlenmiştir. Kamu görevlilerine mali ayrıcalıklar, grev ve sendika hakkı gibi bir takım haklar verilmiştir. Ancak gardiyan, polis, kaymakam gibi bazı özellikli gruplar grev ve sendika gibi haklardan görevin özelliği gereği kısıtlamalar öngörülmüştür (Ardanç ve Ergun, 1980: 6; Bezes ve Jeannot, 2011: 7; Öktem ve Karaer, 1991: 254).

Fransa'da, kamu görevlisi sayılmanın bir takım genel ve özel şartları bulunmaktadır: bir kamu tüzel kişiliğinde çalışmak, kamu hukukuna tabi olmak gibi (Sevgili Gençay, 2014: 226). Kamu görevlilerinin birçok ortak noktaları olmakla beraber işe alınmaları, mesleki olarak sınıflandırılmaları ve yönetim tarzları farklılık gösterebilmektedir. Standart olmasa da bu görevler arasında geçişler yapılabilmektedir. Örneğin bir genel sekreter ya da büyük bir hastane müdürü kaymakam olarak atanabilmektedir (Barbaza ve Bozkurt, 2001: 80-81)

Fransa'da kamu görevlileri pozisyonel olarak 1 - Memurlar, 2 - Stajyerler, 3 - Yardımcılar olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır (Sevgili Gençay, 2014: 228).

Fransa'da memurluk, bir kamu kurumunda bir kadroya daimi olarak atanarak hiyerarşik yapıya dâhil edilmiş, belirli bir eğitim ve tecrübeye sahip kişileri ifade etmektedir. Fransa'da da memur olmanın Türkiye'de olduğu gibi, Vatandaş olmak, medeni haklardan yasaklı olmamak, belirli suçlardan dolayı mahkûmiyeti olmamak ve görevin gerektirdiği özelliklere sahip olmak gibi bir takım genel şartları bulunmaktadır (Sevgili Gençay, 2014: 228-229).

İlk grubu oluşturan memurlar birçok açıdan önemli ve etkin bir gruptur. Sayısal olarak da ciddi bir sayıya sahiptirler. Memurların arasında en büyük çoğunluğunu eğitim sisteminde bulunan öğretmen ve yöneticiler oluşturmaktadır. İkinci sırada silahlı kuvvetler çalışanları yer almaktadır. Memurlar merkezi ve yerel yönetimler arasındaki işbölümüne göre dağılmaktadır. Üst düzey kamu yöneticileri ağırlıklı olarak merkezi yönetimde görev almaktadırlar (Öktem ve Karaer, 1991: 254-255).

Fransa'da nesnellik, tarafsızlık, kişisel olmama, eşitlik ve adalet ilkeleri gereği memuriyete giriş için sınavlar ve sahip olunan nitelikler çok önemsenmektedir (Öktem ve Karaer, 1991: 256).

Kamu hizmeti devlet memurluklarının hak ve yükümlülüklerine göre yönetsel olarak A - Yönetim, B - Uygulama, C - Uzmanlık, D - Basit İşler olmak üzere 4 grup olarak sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırma işe alma ve ücret belirlenmesi açısından önemlidir. Ayrıca bu sınıflarda kendi içinde kadro ve derecelere ayrılmaktadırlar. Bu ayrımlar yönetime bir takım esneklik fırsatları vermektedir (Bezes ve Jeannot, 2011: 7; Öktem ve Karaer, 1991: 255-256). A grubu için üniversite ve üzeri eğitim, B grubu için bakolarya (Lise ve dengi) ve üzeri eğitim, C grubu için bazı beceriler ile beraber ortaokul eğitimi aranmakta olup, D grubu için ise hiçbir eğitim şartı aranmamaktadır (Çengelci, 1973: 48; M. Yıldırım, 2013: 367).

İkinci grup ise stajyerlerdir. Fransa’da herhangi bir kamu görevi için ülke çapında sınavlar yapılır, başarılı olanlar doğrudan göreve atanmazlar. Ya Bölge Yönetim Enstitülerine (IRA) ya da Ulusal Yönetici Okuluna (ENA) belirli eğitimleri alması için gönderilirler. Genellikle enstitülere gönderilenler uzman memur, ENA’ya gönderilenler üst düzey yönetici adaylarıdır (Barbaza ve Bozkurt, 2001: 81). Burada göstermiş oldukları başarılarına daimi bir göreve stajyer olarak atanırlar. Stajyerler daimi bir göreve atanmakla beraber derece ve kademesi oluşmamış belirli bir sürenin sonunda asil olarak atanmayı bekleyen kamu görevlileridir (Sevgili Gençay, 2014: 230-231). Bu grupta yer alanlar çoğunlukla ilk başlarda il özel idaresi, belediye ve belediye işletmeleri gibi yerel yönetim birimlerinde görev alırlar (Öktem ve Karaer, 1991: 255).

Son grup ise memurlar tarafından yapılması beklenen bir takım işleri yapan yardımcılardır (auxiliaires). Yardımcıların işleri ve istihdamları oldukça karmaşık olup iş ve devamlılık garantileri bulunmamaktadır. Kimisi memurların iş tanımalarına girmeyen işleri yaparken kimisi dönemsel ya da geçici işler yaparlar. Bazıları atanırken bazıları sözleşmeye tabi olarak çalışırlar. Bazıları belirli işlerin yapılması için süreli işe alınırken bazıları yaptıkları işe göre ücret alırlar. Yardımcıların bazıları atama yoluyla istihdam edilirken, bazıları ise imzalanan sözleşme ile istihdam edilirler. Ancak hepsinin ortak noktası gerekli görüldükleri zaman hemen işten çıkarılabilmeleridir (Sevgili Gençay, 2014: 231). Yardımcılar, çoğunlukla eğitim ve halk sağlığı sektörlerinde (aynı zamanda polis yardımcıları olarak) istihdam

edilmektedirler ve genel olarak yasal memurlardan daha az korunmaktadırlar (Cardona, 2000: 8).

Memurlar, kamudaki görev pozisyonuna göre temel olarak üç kategoriye ayrılmaktadırlar: A - Üst Düzey Yöneticiler - Karar Vericiler ve Meslek Sınıfı Uzmanları (Corps), B - Orta Düzey Yöneticiler - Uygulayıcılar ve Kalem işleri, C - İdari Yardımcılar - Yürütücüler ve Destek İşleri. Beşyüzden fazla meslek sınıfı bulunmakta olup Kamu Görevi Genel Kanunu sınırları içinde işe alınmaları, terfileri ve ücretlendirmeleri için tabi oldukları farklı özel kanunları bulunmaktadır (Barbaza ve Bozkurt, 2001: 81; Karahanoğulları, 2009: 31). A kategorisi için yükseköğretim diploması, B Kategorisi için bakalorya (Lise ve dengi okul diploması), C kategorisi için diploma şartı olamamakla beraber kolej mezuniyeti ya da CAP/BEP istenmektedir (Karahanoğulları, 2009: 43). Devlet yönetiminde A kategorisinin yani üst düzey yöneticilerin oranı % 23,3 oranında olup özel sektörle karşılaştırıldığında % 14 daha fazla olduğu görülmektedir. Son kategoride bulunanlar yerel yönetimlerde en büyük paya sahiptirler (Bezes ve Jeannot, 2011: 10).

Fransız yönetiminde çok eskiye dayanan seçkincilik kayda değer öneme ve uygulamaya sahiptir. Ciddi giriş sınavları, gerekli görülen çok sayıda şart ve bürokrasiye eleman yetiştiren özellikli okullar hep bu sistemin bir parçasıdır. Bu okullardan mezun olan öğrenciler genel olarak A kategorisinde yer almakta olup Danıştay, Sayıştay, müfettişlik ve önemli mühendisliklere atanabilmektedirler (Öktem ve Karaer, 1991: 259-260). Bu yönetici sınıfta bulunanlar öncelikle şubelerde görev yapmaktadırlar ve sekiz yıllık bir tecrübeden sonra müdürlüklerde çalışabilmektedirler. Bu gruptaki memurların sayısı 3000 civarındır (Karahanoğulları, 2009: 31).

Kamu görevlilerinin kendilerini ilgilendiren konularda yönetime ve kararlara katılımları farklı alanlarda kurulan birçok komisyon aracılığı ile yapılmaktadır. Komisyonların amacı ast ve üst hiyerarşisinin dışında temsil sağlayarak işbirliğini geliştirmek ve demokrasiye katkı sağlamaktır. Kamu görevlilerinin komisyonlara katılımı ilk olarak 1992 yılında kanuni altyapıya kavuşturulmuş ve 2010 yılında önemli değişikliklerle güncellenmiştir. Fransa'da birden fazla komisyon kurulmuştur. Bunların başlıcaları eşit üyeli idari komisyon, üst konsey, güvenlik ve çalışma

koşulları komitesi, teknik komite ve hijyen komitesi gelmektedir. Kimi komisyonlarda eşit temsil söz konusu iken kimisinde daha farklı temsile rastlanabilmektedir. Komisyonların görüşleri tavsiye niteliğinde olup dikkate alınıp alınmaması idarenin inisiyatifine bırakılmıştır (Bezes ve Jeannot, 2011: 7; Sevgili Gençay, 2014: 234-235). Ancak çoğu zaman bu komisyonların önerileri dikkate alınarak kararlar alınmaktadır (Ardanç ve Ergun, 1980: 6).

3.2.3.1.3. Üst Düzey Yöneticilerinin Statüsü ve Atanmaları

Dünyada en çok kabul gören üst düzey kamu yöneticiliği sınıflandırma sistemlerinden birine göre üst düzey kamu yöneticiliği sistemleri “kariyere dayalı” ve “pozisyona dayalı” olmak üzere iki temel gruba ayrılmaktadır. Fransa, pozisyona dayalı Amerikan sisteminin aksine İspanya, Japonya, Hindistan, Kore ve Malezya gibi kariyere dayalı üst düzey yöneticilik sistemini tercih etmiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 14). Bütün işe alım prosedürleri merkezi olup, genel olarak sınav yapılmakta ve ciddi düzeyde rekabetçi olan sınavlarla terfi edilebilmektedir. Fransa’da üst düzey yöneticilik sınıfı, işlevsel olarak bulunmasına rağmen resmîyette böyle bir sınıf statüsü bulunmamaktadır. Resmi ya da gayri resmi olarak belirli bir makam ya da bir makam tarafından tanınan ulusal kamu hizmeti böyle bir statü hakkında ortak bir anlayışın ve kültürün gelişmesine ve yerleşmesine neden olmuştur. Kariyer çerçevesinde insanların rekabetçi bir şekilde görevlendirmesini sağlayan bir gelişme ve kurumsal bir kamu hizmeti sunumunu ortaya çıkarmıştır (Larat, 2017: 94).

Fransa’da hükümetlerin bazı istisnai üst pozisyonlara doğrudan atama hakları saklı kalmak şartıyla üst düzey yöneticilik dâhil kamu görevliliğine girmenin temel yolu yarışma sınavlarıdır. Bu pozisyonlara atananların kamu görevlisi olma zorunluluğu yoktur ancak güven duyulan kariyer sahibi kişiler tercih edilmektedir. Uygulamada genellikle kamu görevliliği geçmişine sahip ve belirli bir sınav sisteminden geçmiş kişiler tercih edilmektedir. Bu uygulama ile siyasal etkilerden uzak ve entelektüel düzeyde kişiler üst düzey pozisyonlara atanmaya çalışılmaktadır (Ergun, 1988: 16-17). Bu istisnaların amacı değişen iktidarların bürokrasi üzerinde otorite kurabilmelerine imkân sağlayabilmektir. Bu istisnaların 1949, 1959 ve 1985 yıllarında yapılan bir takım kanuni düzenlemelerle yasal güvenceye kavuşturulduğu

görülmektedir. Bu kapsamda, bazı üst düzey yöneticiler, genel sekreterler, valiler, büyükelçiler ve denizaşırı bölgelerdeki hükümet temsilcileri iktidarın takdiri ile atanmaktadırlar (Nitas, 2003: 251-252).

Fransa'nın üst düzey yöneticilik tarihi incelendiği zaman dünyadaki kayırmacılık sistemini terk edip yeterlik sistemini tercih eden ülkelere paralel bir gelişmenin olduğu görülmektedir. Fransa'da, bu ülkeler gibi II. Dünya savaşından sonra yöneticiliği özellikle üst düzey yöneticiliği ayrı bir sınıf olarak kabul etmiş ve bu pozisyonlara atanacak kişilerin özenle seçilmesi ve eğitilmesi gerektiğine karar vermiştir. Fransa bu idealini gerçekleştirebilmek için Osmanlı Devleti'nde bulunan Enderun Okullarından esinlenerek üst yöneticileri yetiştirebilmek için Ulusal Yönetim Okulunu (ENA) kurmuştur (Günay, 2004: 172).

Fransız tarihinde, 1945 yılında kamuya tarafsız, kayırmacılıktan uzak, yarışma sınavlarıyla kamudan ve özel sektörden eleman alarak üst düzey yönetici yetiştirmek için kurulan ENA gibi büyük okul (Grandes Ecoles) olarak adlandırılan bir takım politeknik okullara da rastlanılmaktadır (Günay, 2004: 176-177). Bu okullar, Fransa'yı yönetecek kişileri seçip yetiştirmektedir. Ancak zaman zaman seçkinci bir uygulama olması nedeniyle anti-demokratik olarak yorumlanmaktadır. Fransa'da geçmişten bu zamana birçok okul kurulmasına rağmen bunlardan ENA'nın dışında en çok bilinenler Napolyon tarafından ordu için gerekli mühendisleri yetiştirmek için kurulan Ecole Polytechnique, kraliyet lise öğretmenlerini yetiştirmek için kurulan Ecole Normale Supérieure (Seçkin Yüksek Öğrenim Kurumları) ve sulh hakimlerini yetiştirmek için kurulan Ecole Nationale de la Magistrature'dir. ENA'dan mezun olanların birçoğu büyük bir okul olan Paris'teki Institut d'Etudes Politiqueden mezun olup gelenlerden meydana gelmektedir. Bu okul Sciences Po.(Po. Bilimleri) yani modern siyasetin doğduğu yer olarak bilinmektedir. ENA mezunu üst düzey yöneticilerin birçoğu genellikle kendilerini “enarch” olarak tanımlarlar. Fransa'daki bürokrasinin birçoğu örneğin vali ve büyükelçilerin neredeyse her dönem üçte biri ENA'dan mezun olan kişilerden oluşmaktadır (Arı, 2015: 58; Larat, 2017: 94; Tek Turan, 2015: 7-8). Fransa'da istisnai atamalar kapsamında iktidarın takdirine bırakılan vali atamaları Türkiye'deki uygulamalara benzer bir şekilde içişleri bakanı ve başbakanın önerisi ve

cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararnamesi ile yapılmaktadır (Gökpınar, 2019: 41).

Fransa’da üst düzey yöneticiler Politeknik ve ENA okullarından mezun olan iyi eğitim görmüş profesyonel kişilerden oluşmaktadır. Ayrıca bu okullardan mezun olanlar kamu dışında özellikle bankacılık, endüstri ve politika alanlarında üst düzey pozisyonlarda görev almaktadırlar (Önder, 1995: 142). Bu okullar üniversite mezuniyeti sonrası eğitim veren okullardır (Karahanoğulları, 2009: 50-51). Bu okullar da tıpkı İngiltere’de Cambridge ve Oxford Üniversiteleri gibi Fransa’da yükseköğretimde egemen olan okullardır (Tek Turan, 2015: 7). Fransa’daki politeknik okullar sayesinde uzmanlık gerektiren belirli alanlardaki üst düzey teknik kadroların çoğunluğu da büyük okul mezunlarından oluşmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 12). Fransa’da üst düzey kamu görevlilerinin iyi eğitilmiş, donanımlı, yenilikçi ve özgüvenli olduğunu söylemek mümkündür ancak aynı şeyler orta ve alt düzey kamu görevlileri için pek söylenememektedir (Nitas, 2003: 252). Fransa’da büyük okullar sadece üst düzey pozisyonlara ulaşmanın temel yolu olarak görülmemektedir aynı zamanda uzun zamandır uygulanan işe alım felsefesi olarak kabul edilmektedir (Larat, 2017: 94).

1958 Anayasası parlamentoya yasama faaliyetleri dışında yürütme üzerinde çok sınırlı seviyede kontrol yetkisi vermiştir ancak zamanla bu yetkilerin genişletildiği görülmektedir. 2008 yılında yapılan düzenlemeyle bazı istisnalar hariç tüm üst düzey kamu yöneticilerinin atamalarında parlamentonun iki kanadında oluşturulan komisyona danışılma şartı konulmuştur. Bir üst düzey pozisyona cumhurbaşkanının önerdiği adayın atabilmesi için parlamentoda oluşan komisyondaki kullanılan oyların ret sayısının beşte üçten daha az olması gerekmektedir. Ayrıca parlamentonun iki kanadı olan Millet Meclisi ve Senato başkanlarına Anayasa Konseyine üçer üye ve birçok üst kurula üye seçme yetkisi tanınmıştır. Her komisyonun yetkisi farklı farklıdır. 15 Haziran 2010 yılında çıkarılan bir kanunla hangi pozisyon atamalarının hangi komisyonun yetkisinde olacağı belirlenmiştir. Parlamento daha önce seçilmelerine ve atanmalarına müdahil olmadığı birçok kurumun atamalarına yüksek oranda istenen bir çoğunlukla da olsa ret edebilme yetkisine sahip olmuştur (Şencan, 2017: 63-64).

Fransız yönetim gelenekleri ve yönetici eğitim sistemi kamu yöneticilerinin siyasallaşmasını engellemektedir, partizanlaşan yöneticilerin yükselmesine fırsat vermemektedir. Ayrıca bu tarafsız sistemi korumak için yönetim ve personelin eşit olarak temsil edildiği kurullar ve komisyonlar, Fransız kamu yönetiminde önemli ve etkin bir öneme sahiptirler. Bu kurullar ve komisyonlar üst düzey yönetici olacak kişilerin listesini liyakat esasına göre belirlemekte ve yükselmelerini de takip etmektedirler (Günay, 2004: 176-177).

Fransa'da üst düzey kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınma kararları ancak cumhurbaşkanının imzası ile uygulanabilmektedir. Eğer cumhurbaşkanı bu kararları imzalamazsa atama yapılamamaktadır (A. F. Gökçe, 2018: 25; Şencan, 2017: 77). Cumhurbaşkanı başbakan, üst düzey kamu yöneticilerinin yanı sıra Anayasa Konseyinin 3 üyesini (Toplam 9 üye), Yüksek Mahkemenin tüm üyelerini atamaktadır (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 113). Ayrıca cumhurbaşkanı, ikinci derecedeki adli yargıçlar, kaymakamlar, profesörler ve subaylar gibi birçok atamayı doğrudan kimseye danışmadan atayabilmektedir. Cumhurbaşkanı, bunlar dışındaki atamalar konusunda isterse başbakanı yetkilendirebilmektedir (A. F. Gökçe, 2018: 24).

Fransa'da üst yöneticilerde büyük okul özellikle ENA mezuniyeti şartının aranması, kariyer sisteminin katı bir şekilde uygulanması, komisyon ve kurulların denetimi, bugün valilik ve müsteşarlık gibi bazı kadrolar dışında liyakat sisteminin uygulanmasını sağlamaktadır. Ancak kapalı bir devre sisteme dönmesi her kesimin temsil edilememesi, toplumsal hareketliliği engellemesi (Karahanoğulları, 2009: 50-51), benzer sosyoekonomik ve kültürel özellikleri taşıyan bir grubun ENA'ya seçilebilmesi toplumun geniş bir kesiminin temsilini engellediği gerekçesi ile eleştiri konusu yapılmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 14,18). Bu sistem bir bakıma toplumun ayrıcalıklı kesimlerinden ve yüksek kamu görevlilerinin çocuklarından oluşan, aynı değer yargılarını paylaşan ve yüksek düzeyde benzer olan bir devlet soyluları sınıfının oluşmasına neden olmaktadır (Karahanoğulları, 2009: 50-51)

3.2.3.1.3.1. Grand Corps

Fransız bürokrasisinin içinde Grand Corps (Grands Corps de l'Etat) olarak adlandırılan seçkin üst düzey yöneticilerden oluşan bir grup bulunmaktadır hatta Fransız bürokrasisinin bu grubun temeli üzerine inşa edildiği ileri sürülmektedir. Bu gruba kendi alanı ile ilgili farklı kişiler dâhil edilmektedir. Eğitim, maliye vb. birçok alandan yöneticiler bu grupta görülmektedir. Bu grupta sayılanların en önemli ve ortak özellikleri görev ve yetkilerinin geniş olmasıdır. Danıştay, Sayıştay, Maliye Teftiş başta olmak üzere teftiş kurulları bunların en önemli örnekleri arasındadır (Abadan, 1956: 414; Nitas, 2003: 253). Grand Corps aslında hem kurumları hem de yöneticileri anlatmak için kullanılan bir ifadedir. Ayrıca bu grup sadece idari değil aynı zamanda yol, köprü ve maden mühendisliği gibi teknik yönetici ve yöneticilikleri de içine almaktadır (Karahanoğulları, 2009: 50). Grand Corps'a dâhil olanların en önemli özellikleri en başarılı kişiler arasından seçilmeleri ve bürokrasinin denetlenmesinde bir şekilde görev almalarıdır (Arı, 2015: 58-59). Grand Corps'un elit ve ayrıcalıklı görülmesinin nedeni değişimdeki etkinlikleri ve gelişmelerdeki önemli rolleridir (Nitas, 2003: 249). Çünkü bunlar kamu yönetiminde önemli kararları alan kişi ve kurumlarla çok yakın olarak çalışmakta ve kararların alınmasında önemli bir etkiye sahip olabilmektedirler (Karahanoğulları, 2009: 50).

Grand Corps idari yöneticiler grubuna girmenin yolu Ulusal Yönetim Okulundan (ENA) eğitim almaktan geçmektedir. Teknik yöneticiler grubuna girmenin yolu ise politeknik okullardan geçmektedir. İstatistiki olarak incelendiği zaman Grand Corps'un genel olarak yüksek bürokratların, varlıklı ve saygın, ekonomiyi, medyayı elinde bulunduran kişilerin çocuklarından oluştuğu görülmektedir (Günay, 2004: 177).

Grand Corps içinde bulunanların siyasi pozisyonlarda görevlendirilirken bulundukları pozisyonlarında rütbe ve terfi kaybına uğramamaları da ayrı bir ayrıcalık olarak değerlendirilmektedir. Tarafsızlık ilkesi ile çelişen bu durum üst düzey yöneticilerde siyasallaşma ve düşük profile evrilme riskini beraberinde taşımaktadır (Bezes ve Jeannot, 2011: 1).

Çeşitli siyasallaştırma mekanizmaları ile politikalara stratejik bakış, belirlenen hedeflere güçlü bağlılık, ilgili bakana yüksek sadakat işlevsel siyasallaşmanın

yerleşmesine neden olabilmektedir. Bazı cumhurbaşkanlarının siyasi bakanlara karşı daha duyarlı olan valileri stratejik konulara getirmesi bunun en somut örneği olarak değerlendirilmektedir. Bu da tarafsız kamu görevliliği düşüncesini zedelemekte ve toplumda süper yetkili üst düzey kamu görevlileri grubu düşüncesinin oluşmasına neden olmaktadır. Ancak terfilerin sadece kıdemle değil karmaşık projeleri ve büyük ekipleri yönetebilme yetkinliği ile eşleştirilmesi ve ücretlendirmelerin/ikramiyelerin ona göre yapılması yanlış bir uygulama olarak görülmemektedir. Dikkat edilmesi gereken nokta siyasallaşmayı güçlendirecek uygulamalardan uzak durulmasıdır (Bezes ve Jeannot, 2011: 16-19).

3.2.3.1.3.2. Elysee

Fransa’da üst düzey kamu yöneticileri olarak değerlendirilen bir başka grup ise cumhurbaşkanı tarafından atanan ve Cumhurbaşkanlığı karargâhında (Elysee Sarayı) görev yapan, V. Cumhuriyet sonrasında daha da önemli rol oynayan Elysee özel danışmanlar grubudur. Elysee’de yaklaşık 500 üst düzey kamu görevlisi hizmet vermektedir. En önemli ve yetkili birimleri; Genel Sekreterlik, Özel Kalem Müdürlüğü ve Özel Kurmay Başkanlığıdır (Nitas, 2003: 231). En önemli yöneticileri ise genel sekreter ve başkanlık müsteşarıdır. Bunlar iki konuda çok etkin ve başkan etkileyebilmektedirler bu konular savunma ve dış politika konularıdır. Zamanla tüm başkanlar özellikle diplomasi alanında birçok sorunu bu özel danışmanlar grubu ile çözmeye çalışmış ve bu grubu güçlendirici adımlar atmış ve yetkilerini genişletmiştir (Emiroğlu, 2000: 147).

Ancak Elysee yönetsel yapının içinden de yaklaşık olarak 20 civarı özel danışman, cumhurbaşkanına, uzmanı oldukları ekonomi, dış politika, savunma, eğitim vb. alanlarda sürekli olarak bilgi sunmakta ve kararların alınmasında ve uygulanmasında yardımcı olmaktadır. Genellikle kamuoyu tarafından tanınmayan bu danışmanlar çoğu zaman bakanlardan daha etkili olabilmektedirler (Öktem ve Karaer, 1991: 247-248).

3.2.3.1.3.3. Matignon

Cumhurbaşkanı karargâhında olduğu gibi Başbakanın karargâhında da danışman olarak görev yapan Matignon adlı küçük bir danışmanlar grubu

bulunmaktadır. Bu danışmanlar daha çok bakanlıklar arası programların organizasyonu ve kararname imzalarını tamamlanması gibi başkanlık ve yöneticilik işleri ile ilgilenmektedirler (Nitas, 2003: 232). Bu danışmanlarda Fransa bürokrasisinde üst düzey yönetici grubu olarak değerlendirilebilmektedir. Bazı önemli konular büyük ölçüde bu küçük danışmanlar grubu tarafından çözümlenmektedir (Elgie, Grossman ve Mazur, 2016: 597).

3.3. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Denetimi

Denetim, önceden belirlenmiş standartlara ve hedeflere göre çıkan sonuçların ölçülmesi, değerlendirilmesi ve sonraki dönemlerde aynı hataların tekrarlanmaması için yapılan tüm faaliyetler olarak tanımlanmaktadır (Alıcı, 2016: 188). Faaliyetlerle ortaya çıkan sonuçların, belirlenen amaçlarla karşılaştırılmasıdır.

Denetim, bir kurum, kuruluş, birim, plan, program ya da projenin süreç ve çıktılarının daha önce standartlaştırılmış bir takım ilkelere uygunluk düzeyinin inceleme, araştırma, sorgulama, gözlem ve ölçme gibi tekniklerle tespit edilmesi, bulguların rasyonel olarak değerlendirilerek ilgililere bildirilmesi sürecidir (Köse, 2007: 5).

Denetim, bir iş ve işlemin olması gereken doğrulukta yapılıp yapılmadığının kontrol edilmesi ve incelenmesidir. Hukuki olarak denetim, herhangi bir kurum, birim ya da kişi tarafından yapılan işin, kanuni düzenlemelere uygun olarak yapılıp yapılmadığının tespit edilmesidir (Apan, 2012: 13). Ayrıca denetim, kişi, kurum ve kuruluşların mali kontrol ve yönetim sistemlerinin daha etkin, tutarlı ve güvenilir hale gelmesine ve gelişimlerinin düzenli olmasına rehberlik eden sistemli bir süreç olarak da tanımlanmaktadır (Alıcı, 2016: 188). Denetim sadece kurumların yaptığı işlemlerin hedeflerine uygunluğunu, etkinliğini ve yerindeliğini, bürokrasinin etkin ve iyi işlemlerini sağlamaz aynı zamanda kişilerin haklarını korur (Apan, 2012: 9), demokratik değerleri besler ve yönetimin doğru çalışmasını sağlayarak devlete olan güveni artırır (İ. Avcı, 2016: 5). Denetim, başlangıç ile sonuç arasında birbirini takip eden birçok faaliyeti içeren çeşitli evrelerden oluşmaktadır (A. Başpınar, 2005: 35).

Denetim, yönetimin bir alt işlevi ve yöneticilerin en önemli görevlerinden biridir. Yönetimin önceden belirlenen hedeflere ne kadar yaklaştığı, kaynakların ne

kadar doğru ve verimli kullanıldığı, yönetsel faaliyetlerin politikalarla ne kadar uyumlu olduğu ancak denetimle net olarak ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca denetimler sonucunda elde edilen bulgulara dayanarak süreçlerin hangi aşamalarda tılandığı ve iyileştirmeler için hangi adımların öncelikle atılması gerektiği daha kolaylıkla belirlenebilmektedir. Ancak denetimin etkinliği yönetim kültürü, siyaset ve kaynak temini gibi birçok unsura bağlıdır (İ. Avcı, 2016: 1).

Denetim konusu, yeni tartışılan bir konu değildir çok eski tarihlere kadar uzanmaktadır. Örneğin geleneksel kuramcı Henry Fayol kişi, eylem, madde vb. her şeyin denetlenmesi gerektiğini söylemiştir (Ertekin, 2004: 56). Denetimde ilk görev yöneticilere düşmektedir.

Denetim zorunlu bir ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır. Çünkü ister özel sektörde ister kamu sektöründe olsun, bir kişi ya da kurumun denetleme mekanizması olmadan kendiliğinden tam kapasite ile doğru çalışması çok az görülen bir durumdur (Bozkurt, 2016a: 56).

Devletin yüklendiği yeni fonksiyonlarla büyümesi bilgi, uzmanlık, karar verme yeteneği ve profesyonellik gibi niteliklerle kamu yönetimi ve yöneticilerinin siyasi yöneticiler karşısında etkinliği ve gücü çok önemli bir hale gelmiştir (Eryılmaz, 2016: 367). Dolayısıyla yapılan işlerin verimlilik, etkinlik, hukuka uygunluklarının sorgulanması ve denetlenmesi de önemli olmaya başlamıştır. Bu aşamada denetim, kalkınma, gelişme, modernleşme ve toplumsal refahın zorunlu bir aracı halini almaktadır (K. C. Doğan, 2020: 2998).

Tarihsel süreçte özellikle I. ve II. Dünya Savaşları sonrası yaşanan hızlı gelişmeler, devlet yapılarındaki genişlemeler, harcama kalemlerindeki çeşitlenmeler nedeniyle ilk başlarda mali konularla sınırlı olan kamusal denetimin kapsamı, niteliği ve nicel kapasitesi genişlemeye ve değişmeye başlamıştır. Denetimlerin yöntem ve teknikleri de değişmeye ve çeşitlenmeye başlamıştır (Köse, 2007: 6-7). Ayrıca bu denetimlerin etkili olabilmesi için kimlerin öncelikli ve özellikle denetlenmesi gereği de önemli bir konu olmaya başlamıştır.

Bu bağlamda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde önemli yetkilerle donatılmış, demokratik yapının ve toplumsal gelişmelerin sağlanması konusunda kamu

kaynaklarını idare eden (K. C. Doğan, 2020: 2998), yasama ve yürütme fonksiyonlarında önemli roller üstlenen, önemli kararları almaktan sorumlu olan üst düzey kamu yöneticilerinin iş ve işlemlerinin hukuka uygun, yerinde, kamuya yararlı, etkin ve verimli olabilmesi için denetlenmesi bir zorunluluktur. Sürekli yeni görevler üstlenen devlet yapısında bu yöneticilerin rolleri ve güçleri her geçen gün artmaktadır. Kanunların taslak metinleri ve kanunların uygulamasını gösteren yönetmelik, genelge ve tebliğler gibi metinlerin birçoğu bu yöneticiler tarafından hazırlanmaktadır. Ayrıca, kanunların, diğer kanuni metinlerin, kamu politikalarının ve bütçenin uygulamalarında da doğrudan bu yöneticiler görev almakta ve etkili olmaktadır. Ancak artan uzmanlık ve iş bölümüne dayalı yönetim pratikleri üst düzey yöneticileri teknik ve entelektüel kapasite anlamında zorlamaktadır ve bir takım yönetim ve denetim sorunlarını beraberinde getirmektedir (Eryılmaz, 2016: 370-371).

Üst düzey kamu yöneticileri genel olarak kamu yönetiminin denetimi içinde denetlenmekte olup, ülkeden ülkeye, sistemden sisteme bir takım farklılıklar, üst onayı gibi bazı sınırlamalar olabilmektedir. Türü ve yöntemi ülke ve sistemlere göre farklılık gösterse de denetimin temel hedefi kişileri üst düzey kamu yöneticilerinin keyfi davranışlarından korumaktır (Apan, 2012: 13).

Demokratik hukuk devletlerinde üst düzey kamu yöneticilerine, topluma hizmet için birçok görev, yetki ve sorumluluk verilmektedir. Yöneticilerin, bunları ne kadar verimli, etkin, kaliteli ve doğru olarak yerine getirdiklerini tespit etmek için anayasadan ve kanunlardan kaynaklanan birçok denetim türü ve yöntemi bulunmaktadır (K. C. Doğan, 2014a: 86). Bu denetimler zamanla değişebilmektedir. Kimi denetimler kurumsal yapının içindeki organlar (Hiyerarşik, Teftiş Kurulu, İç Denetim vb.) tarafından yapılırken, kimisi kurumsal yapının dışındaki bir organ tarafından yapılabilmektedir (Vesayet, Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu) (Bozkurt, 2016a: 57; Çeliksoy ve Bayan, 2020: 94; Ertekin, 2004: 58-59). Bu denetimler, tek kişi tarafından (müfettiş, üst yönetici) yapılabileceği gibi birden fazla kişiden meydana gelen kurul ya da grup (Teftiş Kurulu, Denetleme Kurulu, Komisyon) tarafından da yapılabilmektedir (Özer, 1998a: 93).

Bu denetimler; denetimi yapana, denetimin niteliğine, amacına ve yöntemine göre birçok şekilde sınıflandırılmaktadır. Denetim türleri olarak; siyasi denetim, idari

denetim, yargı denetimi, yargı benzeri (ombudsman) denetim, Sayıştay denetimi, bağımsız denetim, üst kurullar denetimi, baskı grupları ve kamuoyu denetimi, uluslararası denetim, performans denetimi, faaliyet denetimi ve mali denetim olarak sayılabilir. Hatta bu liste daha fazla çoğaltılabilir (Akbulut ve Kaş, 2018: 83; H. Ateş ve Yavuz, 2017: 567-568; K. C. Doğan, 2014a: 86, 2020: 3000; Ertekin, 2004: 59; Tataroğlu, 2017: 39-48).

Üst düzey kamu yöneticileri, temel olarak sayılan idari, siyasi ve yargı denetimlerinin dışında bunlarla bir takım benzer özelliklere sahip olsalar da farklı olan üst kurullar tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak denetlenebilmektedirler. İlk olarak Anglo-Sakson bölgesinde görülen klasik yönetsel/denetsel yapılanmanın dışında bırakılan bu kurullar tarafından yapılan denetimlere dikkat çekmek gerekmektedir. Bu üst kurullar belirli hizmet alanıyla sınırlı olarak düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulayabilme yetkisine sahiptirler. Federal özellik gösteren bu kurullar kısmen yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını üstlenmektedirler. Bu kurullar ağırlıklı olarak ABD merkezli olmakla beraber 1970'lerden itibaren Kıta Avrupası'nda da görülmeye başlamışlardır. Bu kurullar kamu yönetimi ve üst düzey kamu yöneticileri üzerindeki geleneksel siyasi etkileri azaltmak amacıyla siyasi organlardan bağımsız, özellikle mali konularda piyasayı düzenleyici denetimler yapmaktadırlar (Apan, 2012: 15-16). Ancak genel olarak üst kurullar özerk bir yapıya sahipken bazı ülkelerde başkan, cumhurbaşkanı, başbakan ve bakan bünyesinde oluşturulduğu da görülmektedir.

Diğer taraftan sivil toplum örgütleri ya da vatandaşlar, bir konuya dikkat çekmek, bir uygulamaya itiraz etmek ya da bir konudaki toplum beklentilerini dile getirmek için birlikte hareket ederek üst düzey kamu yöneticilerini, onların kararlarını, uygulamalarını etkilemeye ve yönlendirmeye çalışabilmektedirler. Bu kamuoyu ve baskı grupları denetimi olarak adlandırılmakta olup zaman zaman önemli düzeyde etkili olabilmektedir. Bu yüzden siyasi yöneticiler ve üst düzey kamu yöneticileri tarafından dikkate alınmak zorundadır. Ayrıca üst düzey yöneticiler küreselleşme ile beraber tüm dünyada yaygınlaşan özellikle demokrasi, insan hakları ve küresel güvenlik konularında, bir takım ülke ve uluslararası organizasyonlar aracılığı ile

doğrudan ya da dolaylı olarak uluslararası denetimlere tabi tutulabilmektedirler (K. C. Doğan, 2020: 3000-3001).

Gelişen bilişim teknolojileri sayesinde denetimlerin yöntem, süre ve teknikleri değişime uğramış artık belirli zamanlarda yapılan denetimler yerlerini sürekli ve otomatik denetimlere bırakmaya başlamıştır. Bu durum üst düzey yöneticilerin anında bilgiye ulaşmasını sağlayarak anlık kararlar alabilmelerine imkân vermektedir. Ayrıca geleneksel kâğıt belgelere dayalı bilgi ve denetimden, bilgisayara dayalı denetime geçiş yapılmaya başlanmış ve denetim için en büyük sorun olan zaman sıkıntısı kısmen de olsa çözülebilmektedir (Memiş ve Tüm, 2015: 148).

Günümüzde üst düzey yöneticilerin yaptığı faaliyetler ve aldıkları kararlar salt olarak idari, siyasi, yargısal, hukuki ve mali olarak denetlenmemekte ayrıca geliştirilen uluslararası standartlar ve etik ilkeler çerçevesinde de denetime tabi tutulmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 27).

Yukarıda sayıldığı gibi üst düzey kamu yöneticilerinin tabi olduğu denetim türleri çok çeşitli şekillerde sınıflandırılrsa da genel olarak beş başlık altında sınıflandırılabilir: İdari Denetim, Siyasi Denetim, Yargı Denetimi, Kamuoyu Denetimi ve Uluslararası Denetim.

3.3.1. İdari Denetim

Devletin yapısal olarak büyümesi beraberinde birçok yeni kurum ve kuruluşu ve farklı hizmetleri getirmiştir. Her geçen gün karmaşılaşan devlet örgütünde bu yöneticilere birçok yetki ve kaynak devri yapılmak zorunda kalmıştır. Bütün bu gelişmelerin sonucu idare tarafından yapılacak denetim hem bir zorunluluk hem de yönetim sürecinin önemli bir işlevi haline gelmiştir. Günümüz şartlarında etkin bir yönetimin denetimsiz yapılması mümkün görünmemektedir (Bozkurt, 2016a: 56; Günel, 1995: 24).

İdari denetim, idarenin bir kamu kurumunun en üst düzeyden en alt düzeyine kadar kamu görevini yürütmekte olan kişilerin kararlarını, faaliyetlerini ve davranışlarını düzenlemesi, denetleyerek ilgili mevzuatlara uygun olup olmadıklarını tespit etmesi ve gerektiğinden yaptırımlar uygulaması olarak tanımlanabilir (Dalkılıç, 2013: 109).

İdari denetim, bir yürütme organının genellikle kendi birimlerince yapmış olduğu denetim türüdür. Bir başka ifadeyle, bir kamu kurumu ve yöneticilerinin kendi içinde yer alan kişi ve birimlere hesap vermesidir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:26). İdari denetim yapılırken farklı tekniklerle ve birimlerle yapılabilmektedir (H. Gül ve Kılıç, 2016).

İdari denetimle üst yöneticilerin hem takdir yetkisi kontrol edilmiş olur hem de kanuna uygun davranıp davranmadıkları ortaya konulabilir. Ayrıca üst yöneticilerin aldığı kararların hukuka uygun ve yerinde olup olmadığı, verilen yetkiyi kötüye kullanıp kullanmadıkları, eylem ve işlemlerinden doğan fayda ve zararların tespiti, tazmini ve mağduriyetlerin giderilmesi sağlanabilir. Böylece idari denetim sayesinde üst düzey yöneticilerin aldığı kararlar daha adil, tarafsız ve makul olabilir (H. Gül ve Kılıç, 2016).

İdari denetim bir sınıflandırmaya göre hiyerarşik denetim, vesayet denetimi, dış denetim ve iç denetim şeklinde dört sınıfa ayrılmaktadır (A. Uzun ve Usta, 2021: 29). Ancak genel olarak idari denetim üç sınıfa ayrılmaktadır; hiyerarşik denetim, kurullar denetimi (Teftiş, iç kontrol, mali kontrol, denetçi vb.) ve vesayet denetimi. Hiyerarşik sınıfa göre üst yöneticilerin alt yöneticileri denetlediği denetim türü hiyerarşik denetim, kurum içinde oluşturulan denetim kurulları/birimleri tarafından yapılan denetim kurulları denetimi (Müfettişler, murakıplar, iç kontrolörler, mali kontrolörler, kontrolörler, denetçiler, kolluk elemanları) ve belirli üst yöneticiler (Bakan, vali, belediye başkanı) tarafından yapılan denetim vesayet denetimi olarak adlandırılmaktadır (K. C. Doğan, 2020: 3000; Gülhan, 2015: 4; Özer, 2015: 19).

3.3.1.1. Hiyerarşik Denetim

Üst düzey yöneticilerin idari olarak denetlendiği en yaygın, en önemli ve süreklilik arz eden denetim sistemi hiyerarşik denetimdir. Bu denetim geleneksel merkezi kamu yönetimi hiyerarşik yapılanmasının zorunlu bir sonucu olarak üstten alta doğru sıkı bir şekilde uygulanagelen bir denetim türü olmuştur (Koç Baykara, 2020: 212).

Hiyerarşi, örgütlerin yetki ve görev dağılımları açısından dikey olarak yapılandırılmasıdır. Merkezi yönetim ilkesini benimseyen hemen hemen tüm

örgütlerde ast-üst/yöneten-yönetilen ilişkisinden kaynaklanan bir hiyerarşik yapılanma görülmektedir (Önder, 1995: 24). Hiyerarşik yapı gereği üstler astlarının iş ve işlemlerini herhangi bir hukuki kurala gerek kalmadan inceleyebilir, denetleyebilir ve sorgulayabilir (İ. Avcı, 2016: 17; Eryılmaz, 2017: 198; Tataroğlu, 2017: 99).

Her bir kurumu bir hiyerarşik yapıya sahip olan devlet örgütünde en çok bilinen idari denetim şekli hiyerarşik denetimdir. Bu denetim çeşidinde üstler astlarının üzerinde bir takım gözetim ve kontrol haklarına sahiptirler (A. Uzun ve Usta, 2021: 29). Bu yapının her aşamasında her yönetici üstüne ve astına karşı sorumlu olduğu için hem denetleyen hem de denetlenen konumundadır. Denetleme yetkisi üste verilen bir ayrıcalıktır. Bu denetlemenin temel kaynağı ast-üst ilişkisine dayanmaktadır. Genel olarak üst astın iş ve işlemlerini yasalara uygunluk ve yerindelik açısından denetler (Erol, 2020: 127; Ertekin, 2004: 58-60; Muratoğlu, 2014: 334). Aslında yönetsel açısından üstlerin astlarının yaptığı işlerin alınan kararlara uygun ve doğru yapılıp yapılmadığını kontrol etmesi ve denetlemesi bir zorunluluktur (Günel, 1995: 24).

Üstün, astlarını ve astlarının yaptıkları işlemleri denetleme gibi temelde iki tür denetim yetkisi bulunmaktadır. Hiyerarşik denetim, atama, terfi, sicil, disiplin uygulama, yer değiştirme, görevde uzaklaştırma gibi yetkiler ilk gruba giren yetkileri arasındadır. İkinci gruba ise astların yaptığı işlemleri onaylama, ret etme, değiştirme ya da erteleme girmektedir. Üstler denetim yetkisini işlemlerden önce, işlem anında ya da işlem sonrasında yapabilme yetkisine sahiptir. Bu denetim genellikle hukuka uygunluk ve yerindelik açısından değerlendirilse de hükümet politikaları ve kalkınma hedeflerinin verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu, belirlenen ilkelere uygunluğu açısından da yapılmaktadır (Tataroğlu, 2017: 99; A. Uzun ve Usta, 2021: 29).

Hiyerarşik denetimin birçok önemli sebep ve faydası bulunsa da başlıcaları, yöneticileri keyfi davranışlardan uzak tutmak, makam sahiplerinin pozisyonlarını şahsi menfaatleri için kullanmalarını engellemek, kamusal menfaat ve beklentiyi dikkate alarak kamu hizmetlerinde işleyişin doğru, hızlı ve sağlıklı yürütülmesini sağlamak olarak sayılabilir (Köse, 2007: 10-11). Hiyerarşik denetim hem yönetimde etkinlik hem de iyi bir oto kontrol mekanizması olarak işlev görmektedir (V. Çelik ve Demirci, 2019: 139).

Hiyerarşik yapıdaki sıralama ve yetkiler genellikle kanunlarla belirlenmektedir. Hiyerarşik denetimde üstler astlarının iş, işlem, eylem, karar ve özlük haklarını denetlemektedir. Ülkeler ve uygulanan hükümet modellerine göre bir takım kurumların en üst yöneticisi devlet başkanı, cumhurbaşkanı ya da başbakan olsa da genel olarak bir kamu kurumunun en üst yöneticisi bakanlar ya da sekreterlerdir (Eryılmaz, 1993: 86-87). Bu yüzden bakan sorumluluğu olarak da adlandırılmaktadır (Bozdoğan ve İzci, 2016: 38). Bu yöneticilerin üst düzey kamu yöneticilerini denetlemesi hiyerarşik denetimin en üst ve önemli basamağını oluşturmaktadır. Bunun nedeni kurum içinde üstlere karşı hesap verme şeklinde işleyen bu mekanizmada en önemli politika ve uygulama kararlarının üst düzey yönetici seviyesinde alınmasından kaynaklanmaktadır (Eryılmaz, 2016: 373). Ancak tepe yöneticiler, hiyerarşik denetim sayesinde, üst düzey yöneticilerin bu önemli kararlarını ve işlemlerini gerekli gördükleri zaman düzeltme, değiştirme ya da iptal etme yetkisine sahiptirler (Tataroğlu, 2017: 101).

Hiyerarşik denetim yetkisinin en üst düzeyde kullanan yetkililer, yürütme organını oluşturan parlamenter sistemde başbakan ve bakanlar, başkanlık sisteminde devlet başkanı/cumhurbaşkanı ve sekreterleri, yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlarıdır. Ancak başbakanın bakanlık işlemleri üzerinde hiyerarşik olarak bir denetim yetkisi bulunmamaktadır. Çünkü eğer bakanlık varsa hiyerarşik yapıda son merci bakandır (Sencer, 1985: 15). Yerel yönetimlerde ise en başta vali olmak üzere belediye başkanları ve muhtarlardır. Bu yetkiler ülkelerin yönetim kültürüne bağlı olmakla beraber uyguladıkları siyasi sisteme göre değişebilmektedir. Hatta aynı siyasi sistemi uygulayan ülkelerde de çok ciddi farklılıklara rastlanabilmektedir. Ancak hepsindeki ortak nokta hiyerarşik denetim, bürokrasinin/üst düzey yöneticilerin denetiminde kullanılan en önemli ve etkili araçlardan biri olmasıdır (Eryılmaz, 1993: 86, 2017: 198).

Ancak değişen dünyada bürokrasideki işbölümü ve teknik uzmanlığın çeşitlenmesi ve artması, üst düzey kamu yöneticilerin sorumlulukları ile formel hiyerarşik yapılanma arasında dengesiz durumların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yönetim pratiklerinin değişerek yoğunlaşması, üst düzey yöneticilerin astlarını iyi yönetebilmelerini ve denetleyebilmelerini zorlaştırmıştır. Bu durum üst düzey

yöneticilerini daha fazla yetki devrine ve entelektüel kapasitelerini arttırmaya zorlamaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 21). Öteki taraftan bilişim teknolojilerinin gelişmesi ise yöneticilere verilere özellikle özet verilere hızlı ulaşma imkânı sağlayarak hiyerarşik yapı içinde hiyerarşik gözetim ve denetlemede bir takım kolaylıklar sağlamaktadır. Ayrıca küresel örgütlere karşı hesap verebilirliğin gelişmesi sonucu üst düzey yöneticiler üzerindeki hiyerarşik denetim, yönetimle beraber metalaşma alanı oluşturularak özel şirketlere devredilmesi de gündeme gelebilir (Arap ve Yılmaz, 2006: 58).

Hiyerarşik denetimin en çok bilinmesinin ve uygulanmasının temel nedeni hiyerarşik yapının sağlıklı olarak yürütülebilmesi için zorunlu olmasıdır. Ancak yönetim ve denetim anlayışında adem-i merkeziyetçi yaklaşımların artması, verimliliği, etkinliği, kaliteyi ve ekonomikliği esas alan esnek ve piyasa temelli örgütlenmelerin yaygınlaşması, bilgisayar ve bilişim teknolojilerinin gelişmesi ile hiyerarşik denetim yeni ve farklı bir denetim yapısına evrilebilir.

3.3.1.2. Kurullar Denetimi

Yöneticiler, artan kademe ve işler nedeniyle yetkileri altındaki plan ve programların doğru, kanunlara ve hükümet politikalarına uygun yapıp yapılmadığını çoğu zaman takip edememekte ve sürekli denetleme fırsatına sahip olamamaktadırlar. Ayrıca birçok işlev uzmanlık gerektirmektedir. Bu yüzden yöneticiler denetim görevlerinin bir kısmını ya da tamamını bu konuda özel yetiştirilen kişilere ya da bir kurula devredebilmektedir. Bu yetki o kurumdaki en üst yetkili adına ve onayıyla yapılmaktadır. Adına denetim yapılan kişiler genellikle bakanlar olmaktadır (Günel, 1995: 24).

Literatürde ağırlıklı olarak idari teftiş olarak adlandırılan bu denetim türü, kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey yöneticilerinin ara yöneticilerinin, çalışanlarının ve üçüncü kişilerin kanunlara, kurallara ve oluşturulan düzene uyup uymadıklarını araştıran, inceleyen, raporlayan ve gerekirse müeyyide uygulanmasını talep eden faaliyetler bütünüdür (K. C. Doğan, 2014b: 15).

Bu denetim, üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenebildiği başka bir denetim türüdür. Genellikle hiyerarşik sistem içinde oluşturulan devlet başkanına,

cumhurbaşkanına, başbakana, bakana, yönetim kurullarına ya da genel müdürlere bağlı ve kurumun en üst yöneticisi adına denetim, inceleme ve soruşturma yapan denetim kurullarının ya da komisyonların yapmış olduğu idari denetim türüdür (Genel Müfettişlik, Teftiş, İç Denetim, İç Kontrol, Mali Kontrol, Kontrolörler ve Denetçiler Kurulu gibi). Bunların bazıları ABD’de olduğu gibi genel müfettişlik kurulları şeklinde organize olurken bazıları ise Türkiye’de olduğu gibi bakanlıklar bünyesinde oluşturulmaktadır. Teftiş kurulları, Fransız yönetiminin genel özelliği iken İngiltere ve ABD’de inceleme ve soruşturmalar daha çok ihtisas komisyonları tarafından yapılmaktadır.

Bürokrasinin idari olarak soruşturulmasında ve denetiminde kullanılan en yaygın ve eski olan kurullar teftiş kurullarıdır. Teftiş kurulları genellikle bir siyasi kişi olan bakan adına bakanlıkların merkez, taşra teşkilatları, bağlı ve ilgili kurumları ile üst düzey yöneticiler dâhil tüm çalışanlarının eylem ve işlemlerini incelemek, soruşturmak ve denetlemekle görevlidirler (Eryılmaz, 1993: 90, 2017: 203-204).

Teftiş kurulları dışında iç kontrol, mali kontrol, kontrolör, hesap uzmanlığı, denetçi kurulları gibi birçok iç denetim kurulları da bulunmaktadır. Özellikle son dönemlerde daha popüler hale gelen iç denetim kurullarının denetim aralıkları daha kısa olarak planlanmaktadır. Denetim birimleri genellikle kurullar şeklinde organize edilmektedirler. Bakanlığın/kurumun kuruluş yasasına istinaden kurulan bu birimlerin görev ve yetkileri genellikle tüzük ve yönetmeliklerle belirlenmektedir (Köse, 2007: 27). Kurullar şeklinde oluşturulan denetçi birimlere birçok gelişmiş ülkede rastlamak mümkündür (Friedrich ve Yereli, 1994: 12).

Ancak genellikle denetim kurullarının temel görevi idarenin görevleri ile ilgili suçları araştırmak, incelemek ve soruşturmadır. Bu bağlamda üst düzey yöneticiler üzerinde de önemli denetim yetkisine sahiptirler. Ancak O kurumun bir parçası olan profesyonellerden oluşan bu kurulların denetimi üst düzey yöneticiler üzerinde ne kadar etkin olacağı tartışmalı bir konudur (Akbulut ve Kaş, 2018: 83).

Denetim kurul ve komisyonlarına yönelik bakış açısında meydana gelen değişimler sonucu, soruşturma, araştırma ve incelemenin yanı sıra özellikle üst düzey yöneticilerin doğru karar almalarını sağlamak adına bilgi toplama, politika, plan,

program ve hedeflerin geliştirilmesi yönünde katkı sağlamak için tavsiyelerde bulunma ve gerekli idari önlem alınmasını önerme ve analiz etme de bu kurulların görevleri arasına eklenmiştir. Yani denetim kurullarının görevleri arasına, kurumu geliştirmek ve ona değer katmak amacıyla verilere dayalı objektif danışmanlık faaliyeti eklenmiştir (Alıcı, 2016: 190, 193).

Başka bir ifadeyle cezalandırma temeline dayalı ve girdi odaklı bir denetim anlayışından rehber, performans ve sonuç odaklı denetim anlayışına doğru bir eğilimin geliştiği göze çarpmaktadır (A. Dursun ve Altınışık, 2015: 99).

3.3.1.3. Vesayet Denetimi

Bir başka idari denetim türü ise iki ayrı idari yapı arasında gerçekleşen vesayet denetimidir. Vesayet denetimi bir tür dış denetimdir. Bazı istisnai durumlar haricinde vesayet denetimi denilince ilk akla gelen merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında işleyen bir denetim sistemidir (Eryılmaz, 2016: 393).

Vesayet denetiminin temel dayanağı idarenin bütünlüğü ilkesi ve yönetim içinde uyumdur ve bu merkezi yönetim birim ve yöneticileri tarafından temel araç olarak kullanılmaktadır (A. Uzun ve Usta, 2021: 29). Vesayet denetiminde en önemli nokta hukuka uygunluk denetimi çerçevesinde yapılıyor olmasıdır (Karakılçık ve Küçük, 2021: 980).

Vesayet denetimi onaylama, erteleme ya da iptal edebilme sınırlamasıyla hiyerarşik vesayetten ayrılmaktadır. Bu denetim başta bakanlar ve mülki amirler olmak üzere Sayıştay, Danıştay, İl ve İlçe Kurulları tarafından Yerel Yönetimler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Yönetmelik Kuruluşları, Meslek Oda ve Kuruluşları ve yöneticileri üzerinde yapılmaktadır (Köse, 2007: 29; Tataroğlu, 2017: 101).

Merkezi yönetim, vesayet denetimi ve denetim sınırları kanunla belirlenen ilgili kurumların kanunlara uygun yönetilip yönetilmediğini ya da ayrılan kaynakların doğru kullanılıp kullanılmadığını denetlemektedir. Vesayet denetimi yetkisi kanunla verilen istisnai bir yetki olup devredilememektedir (Ertekin, 2004: 60). Vesayet denetimi, en yaygın olarak yerel yönetimlere önem veren ülkeler ile ulusal ve yerel olmak üzere çift hukuk sistemine sahip olan federal ülkelerde uygulanmaktadır (Köse, 2007: 30).

Vesayet denetimi uygulama ve kapsamı ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir. Üst düzey kamu yöneticilerinin denetimi o ülkedeki vesayet denetimine tabi olan kurum ve kuruluşların üst düzey kamu yöneticisi tanımı içinde olup olmamasına göre değişmektedir. Örneğin TCDD Genel Müdürü üst düzey kamu yöneticileri arasında sayılıyorsa ve Ulaştırma Bakanı'nın onu denetlemesi bir üst düzey kamu yöneticisi üzerinde yapılan vesayet denetimi örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Yani ağırlıklı olarak bakanların üst düzey yönetici grubu üzerinde yapmış olduğu denetimler vesayet denetimi kapsamında değerlendirilmektedir.

3.3.2. Siyasi Denetim

Siyasi denetim, yasama ve yürütme organları/üyeleri olan siyasiler ya da onlar adına bir takım organlar tarafından kamu yönetimi dolayısıyla üst düzey yöneticiler üzerinde yapılan bir denetim türüdür (Karakılçık ve Küçük, 2021: 980; Öktem ve Karaer, 1991: 262). Bunlar yasama organı tarafından yapılan denetimler, yürütme tarafından yapılan denetimler, yasama ve yürütme organları adına başka örgütler tarafından yapılan denetimler şeklinde yapılmaktadır. Ayrıca yürütmenin bir alt denetim türü sayılan ve genellikle etkin ve yoğun olarak kullanılan üst düzey kamu yöneticilerinin atayabilme gücüne dayalı denetim şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Yasama organı, soruşturmalar ve denetimler gibi mekanizmalarla kamu bürokrasisini etkin bir şekilde denetleyebilmektedir (K. C. Doğan, 2020: 3000; Özer ve Özmen, 2017: 28). Üst düzey kamu yöneticileri hükümete, hükümetler ise yasama organına hesap vermektedirler. Bu siyasi denetim mekanizması hükümet sistemlerine göre farklı işleyişe sahiptir. Başkanlık sisteminde farklı, parlamenter sistemde farklı, yarı başkanlık sisteminde farklı işleyebilmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 26).

Bütün hükümet sistemlerinde yasama organlarının elinde etkin denetim yapabilmesi için birçok araç bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde yasama organları kanuni düzenlemeleri doğrudan yapabildikleri için ihtiyaç duydukları kanunları yaparak, değiştirerek ya da yürürlükten kaldırarak hükümet üyelerini ve üst düzey kamu yöneticilerini daha iyi denetleyebilmektedir (Köse, 2007: 9; Tataroğlu, 2006: 106). Buna karşılık parlamenter sistemde ise öncelikle arada başbakanın ve ardından siyasi sorumluluğu bulunan ilgili bakanların olması, bürokratların bilgileri

gizleyebilmesi, yasama organının üst düzey yöneticiler üzerindeki denetim etkinliğini azaltabilmektedir (Taner, 2015: 84; Tataroğlu, 2006: 100). Ayrıca başkanlık sisteminde yasama organı bütçe onayındaki etkinliğini iyi bir denetim aracı kullanırken, parlamenter sistemde ise doğası gereği hükümetin yasama organındaki çoğunluğu elinde tutması ve katı parti disiplinleri nedenleriyle yasama organının üst düzey kamu yöneticilerine ulaşmasını engellemekte ve üzerlerinde yapılacak denetimi sınırlandırmaktadır (Özer ve Özmen, 2017: 29). Ancak şunu ilave etmek gerekir ki tüm sistemlerdeki yasama organının denetim etkinliği ülkelerin hesap verebilirlik kültürüne göre kimi farklılıklar göstermektedir.

Yasama organları soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması gibi denetim mekanizmaları ile dilekçe ve İnsan Hakları Komisyonları aracılıklarıyla denetimlerini yapabilmektedirler (Ersöz, 2015: 20; Fenoğlu, 2016: 17; Güneri, 2018: 7).

Zamanla yasama organlarının, artan iş yükleri nedeniyle denetlemeleri doğrudan yapamaması ve yargı denetimlerinin de aşırı biçimsel ve uzun sürmesi nedenleriyle daha az biçimci, uzman ve yasama adına denetim yapan örgütlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu örgütler genel olarak anayasaya dayanmaktadırlar ve doğrudan yasama organına rapor vermektedirler. En yaygın örnekleri ulusal denetim ofisleri olan sayıştaylar ve yönetsel birim ve kamu yöneticilerine ilişkin şikâyetleri inceleyen parlamento ombudsmanlarıdır (Kamu Denetçileri) (Eşki Uğuz, 2010: 78; Köse, 2007: 12-13).

3.3.2.1. Sayıştay

Sayıştay, kurumla organik bağı bulunmayan, kurum personelinde oluşmayan, bağımsız ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan bir denetim organıdır (İ. Sevinç ve Demirel, 2019: 227). Sayıştay, hemen hemen her ülke anayasasında yer alan, yasama organına denetim alanında yardımcı olan en güvenilir bilgi kaynağı kabul edilen önemli denetim kurumudur. Sayıştaylar ayrıca zaman zaman yargısal görevlerde üstlenmekte, üst düzey kamu yöneticilerinin kamu kaynaklarını doğru, verimli ve hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığını incelemekte ve denetlemektedirler. Sayıştaylar, özellikle yasama organları tarafından yapılan denetimlerin yaygınlaşması

ve etkinliği için önemli bir temel oluşturmakta ve demokrasinin korunmasında da önemli görevler üstlenmektedirler (Köse, 2007: 13-14).

Dünyada sayıştayların denetim kapsamı ülkeler arasında farklılıklar göstermektedir. Ancak, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonunun (INTOSAI) Lima Bildirisi'nde de vurguladığı gibi dünyada kabul gören temel yaklaşım tüm kamu mallarının, kaynaklarının, harcamalarının ekonomik ve sosyal sektörleri de içine alacak şekilde yasama organları adına denetim faaliyetlerini yürüten sayıştaylara verilmesidir (İ. Söyler, 2012: 87).

Sayıştay ağırlıklı olarak mali konularda etkin denetim yapmaktadır. Sayıştay denetimleri bir açıdan savcılarının hazırlık aşaması ve kurulların kararları bakımından yargısal olup, sorumluların hesap ve işlemlerini nihai olarak yargılayıp kesin hükme bağlamaktadır (her ülke için geçerli olmamakla beraber birçok ülkede yargı yetkisi bulunmaktadır). Diğer açıdan ise idari denetim niteliğindedir (Güven ve Acungil, 2015: 2, 7; Y. Uzun, 2017: 84).

Dünyada sayıştaylar tarafından, bir tarafta kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey yöneticilerinin yetkisine bırakılan mallar, kamu harcamalarına ilişkin işlemlerin mer'i hukuka uygun olarak yapılıp yapılmadığının denetlenmesi ve kamu kurum ve kuruluşlarınca yayınlanan finansal rapor ve tabloların incelenmesi, belgelerin doğrulukları ve güvenilirlikleri hakkında bağımsız görüş bildirilerek düzenli ve rutin bir denetim yapılmaktadır. Diğer taraftan ise üst düzey kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında belirlenen hedeflere ne derece ulaşabildiklerinin tespiti, başarı ve başarısızlıklarının neden ve sonuçlarının ölçülmesi şeklinde performans denetimi yapılmaktadır (Güven ve Acungil, 2015: 10). Sayıştaylar tarafından hazırlanan denetim raporlarına cevaplar genel olarak üst düzey kamu yöneticilerince ve belirlenen süre içerisinde verilmek zorundadır (İ. Söyler, 2012: 77-78). Almanya'da olduğu gibi bazı ülkelerde sayıştaylar kendi personeli dışında denetim ofislerinin desteğini alarak yasama organlarına danışmanlık görevi de yapmaktadır (Dağlıoğlu şanlı ve Çiçek, 2015: 6).

Sayıştayların üst düzey kamu yöneticileri üzerindeki denetim yetkisinin önemli ve etkili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Anayasal dayanağa sahip olan

sayıştayların genel olarak yasama organı adına denetim yapması, bağımsız bir organ olması, nihai yargılama organı olması, üyelerinin tümünün ya da bir kısmının yargıçlık güvencesine sahip olması yüksek denetimdeki güç ve etkinliklerini arttırmaktadır.

3.3.2.2. Ombudsman (Kamu Denetçisi)

Dünyada bürokrasiyi dolayısı ile üst düzey kamu yöneticilerini denetleyen etkin kurumlarından biri de ombudsmanlık kurumudur. Sözcük olarak İsveç dilinden gelen ombudsman; delege, temsilci, sözcü, avukat, hakem vb. anlamlara gelmektedir (Ünal ve Erdoğan, 2016: 626).

Ombudsmanlık kurumunun (Kamu Denetçisi) kökleri farklı kaynaklara göre farklı ülke ve medeniyetlere dayandırılmaktadır. Çin, Han Hanedanlığındaki (M.Ö. 206 - M.S. 220) “Yuan Control” sistemine, Roma İmparatorluğu’ndaki “Halk Tribünleri”ne, 17. yüzyılda Amerikan kolonilerindeki “Censors”a (K. C. Doğan, 2014a: 80), Emeviler, Abbasiler, Selçuklulardaki idare hakkındaki şikâyet dinleme birimlerine (H. Ateş ve Yavuz, 2017: 564) ve Osmanlı’daki Şeyhülislamlık kurumu gibi kurumlara dayandırılmaktadır. Bazı kaynaklar, Osmanlı’ya sığınan İsveç Kralı’nın ülkesine döndükten sonra, Osmanlı’daki Şeyhülislamlık kurumundan esinlenerek, ülkesinde kral için çalışan görevlilerin kanunlara uyup uymadığını kontrol edecek ve hukukun yerleşmesini sağlayacak bir büro oluşturması ile ombudsmanlığın başladığını ileri sürmektedirler (Fendoğlu, 2010: 6).

Ombudsmanlık üzerine yapılan bazı çalışmalarda, İslam ülkelerinde kurulmuş olan Divan-ı Mezalim, Dar’ül Adl, Muhtesip ve Şikâyet Dinleme ve Değerlendirme kurumları ile ombudsmanlık uygulamasının çok ciddi benzerliklerinin olduğu saptanmıştır (Çeliksoy ve Bayan, 2020: 94). Ombudsmanlık kurumunun, ilki İsveç olmak üzere İskandinav ülkelerde ortaya çıktığı ve Anglo-Sakson ülkelerinde yaygınlaştığı bilinmektedir (Özer, 1998a: 105).

Günümüz anlamında, kökeni İsveç’e dayandırılan ombudsmanlık, uzun süre İsveç’te uygulanmış, ardından Finlandiya’da da kurulmuştur. 1950 yılına kadar sadece iki ülkede uygulamasına rastlanan bu kurum demokratik yaşam ve insan hakları alanlarında meydana gelen gelişmelerle popüler olmaya başlayarak birçok ülkede

yaygınlaşmıştır. Bugün tüm Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birçok başka ülkede de ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır (Abdoğlu, 2007: 81; Eryılmaz, 1993: 91).

Ombudsman ya da ombudsmanlık da Sayıştay gibi yasama organlarının iş yoğunluğu nedeniyle yapamadığı denetim görevlerinin en azından bir kısmını onlar adına yerine getiren kurumlardan biridir (H. Ateş ve Yavuz, 2017: 563). Ayrıca diğer idari, siyasi ve yargısal denetim yollarının birçoğunda bir takım kurallar, yöntemler ve maliyetler bulunmaktadır. Bu denetim yolları uzun zaman alarak mağduriyetlerin katlanmasına ve telafisi imkânsız hak kayıplarına neden olabilmektedir. Bu noktada ombudsman denetimi hızlı, basit, ucuz bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır (H. Gül ve Kılıç, 2016). Ombudsmana dilekçe, telefon, mektup ve e-posta gibi basit yöntemlerle hızlıca ulaşılabilmektedir (Çeliksoy ve Bayan, 2020: 93).

Ombudsmanlık kurumunun temel görevleri, mağdur edilmiş kişilerin zararlarının giderilmesi, hak ve özgürlüklerinin kötü yönetime karşı korunması, kanun ve kurallara uygun hareket edilmesinin sağlanması, kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesinin temini için önerilerde bulunulması ve üst düzey kamu yöneticileri de dâhil olmak üzere kamu yöneticilerinin takdir yetkilerinin kötüye kullanılmaması için denetlenmesidir (Fenoğlu, 2016: 15-16; Ünal ve Erdoğan, 2016: 629). Ombudsman haksızlığa uğradığını düşünen kişilerin şikâyetlerini dinleyip idare karşısında savunarak bir bakıma avukatlık görevini üstlenmektedir. Ombudsman yürütme araçları ve denetleme yöntemi olarak yasama organı adına denetim yaptığı için siyasi denetim faaliyeti yerine getirmekle beraber hukuk kuralları ve hakkaniyete vurgu yapması nedeniyle kamuoyu denetimini de harekete geçirebilmektedir (K. C. Doğan, 2014a: 80; Eryılmaz, 1993: 90-91).

Ombudsman, şikâyetlerini dinlediği kişilerin sorunlarına ilişkin her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme yetkisine sahip olup (Çeliksoy ve Bayan, 2020: 93), kişisel inisiyatifi ile geniş araştırma yapabilmekte, soruşturma açabilmekte, raporlar düzenleyebilmekte, hakkaniyet ölçüsünde çözüm getirilmesi için idareye tavsiyelerde bulunabilmektedir (Arklan, 2013: 84). Ombudsmanların aldığı kararlar idare açısından emir niteliği taşımayıp sadece tavsiye niteliğinde olduğu için bağlayıcılıkları yoktur. Bu yüzden bu kararlar idarelerin iş ve işlemlerini iptal edemezler (Çeliksoy ve Bayan, 2020: 93). Ancak uygulanmayan ombudsman kararları hükümete sorun çıkarabilir.

Saygınlığı yüksek olan İsveç gibi ülkelerde alınan kararlar bekletilmeden uygulanmaktadır (Uler, 2012: 502).

Ombudsmanların çalışmalarının hukuk gücüne dayandığı uygulama sayısı çok nadirdir bu yüzden genel olarak kararlarını doğrudan uygulayacak bir yapı bulunmamaktadır (Heywood, 2018: 549). Ancak kararlarının kamuoyuna açık olarak yayınlanıyor olması genelde dikkate alınmalarını sağlamaktadır. Ombudsman, yaşanan mağduriyetin yargıya intikalinden önce devletle kişiler arasında hakem olarak görev yapıp sorunları hakkaniyet ilkelerine göre çözmeye çalışmaktadır (Abdoğlu, 2007: 82). Ombudsman, genel olarak şikâyet üzerine harekete geçmektedir ama Fransa, İsveç gibi bazı ülkelerde kendiliğinden, İngiltere gibi bazı ülkelerde ise yasama üyelerinin isteği ile harekete geçebilmektedir (H. Gül ve Kılıç, 2016; Heywood, 2018). Bazı ülkelerde ise sayılan yollardan birkaçı bir arada uygulanabilmektedir.

Ombudsmanın statüsü, görev ve yetkileri ülkenin hukuksal, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerine bağlı olarak değişmektedir. İngiltere’de sadece merkezi yönetim birimleri ve üst düzey yöneticilerini denetleme yetkisine sahipken, Finlandiya ve İsveç gibi ülkelerde bunların yanı sıra yargı ve orduyu da denetleyebilmektedir (Köse, 2007: 13). Kimi ülkelerde sadece insan haklarını korumak ve geliştirmekle görevli iken, kimi ülkelerde devlet ve kişiler arasındaki sorunları çözmekte, kimi ülkelerde kötü yönetim ve yöneticilere karşı kişileri korurken, kimi ülkelerde yönetim birimlerini ve yöneticilerini denetlemekle görevli olabilmektedir. Bazı ülkelerde ise birçok görev birden üstlenebilmektedir. Dünyadaki ombudsman kurumları incelendiği zaman görülmektedir ki temel amaç yönetimin iyileştirilmesini sağlamaktır (Fenoğlu, 2016: 15). Söz konusu kurumun adı da ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Fransa’da “Arabulucu”, İngiltere’de “Parlamento Komiseri”, Türkiye’de “Kamu Denetçisi”, KKTC’de “Yüksek Kamu Denetçisi” adlarını almaktadır (K. C. Doğan, 2014a: 79).

Ombudsmanı, İsveç ve Türkiye’de yasama organı seçerken; İngiltere’de başbakan tarafından önerilen aday Kraliçe tarafından, Fransa’da ise Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Ancak, genel olarak birçok ülkede ombudsmanlar bağımsız ve çok geniş yetkilere sahiptirler, kimi ülkelerde seçimle göreve gelirken kimi ülkelerde atama ile göreve gelmektedirler. Yetkin ve tarafsızdırlar (Eryılmaz, 1993:

92; Fenoğlu, 2016: 15-16). Hemen hemen hepsi yılsonunda çalışmalarına ilişkin raporlarını ve önerilerini yasama organına sunmaktadırlar (Abdoğlu, 2007: 82).

Ombudsmanlık genel ve özel olmak üzere iki temel gruba ayrılmaktadır. Birçok ülkede özel ombudsmanlığın insan hakları, yerel yönetimler, çocuk, tüketici, cezaevi, sağlık ombudsmanlığı gibi birçok çeşidine rastlanılmaktadır (Çeliksoy ve Bayan, 2020: 100).

Ombudsman ya da ombudsmanlık kurumu kişilerin hak ve hürriyetlerini korunması, yönetim tarafından sebep olunan mağduriyet ve zararlarının giderilmesi, haksız uygulamaların önlenmesi, üst düzey yöneticilerin ve birim yöneticilerinin takdir yetkilerini kötüye kullanmalarını önleme konularında etkin bir denetim kurumudur. Yasama organının desteği ve onun adına denetlemenin yapılması, kararların kamuoyuna açık olarak yayınlanması nedenleriyle ombudsman denetimi üst düzey kamu yöneticilerinin denetimi konusunda önemli ve etkili bir yol olarak kabul edilmektedir (H. Gül ve Kılıç, 2016).

3.3.2.3. Atama Yoluyla Denetim

Siyasi denetim çeşitleri arasında hem yasama hem de yürütme açısından en çok kullanılan ve en etkili olanı muhtemelen atama yolu ile üst düzey kamu yöneticilerinin denetimidir.

Modern devlet yapılarında uygulanan demokratik sistemlerde vatandaşlar, egemenliklerinin en azından önemli bir kısmını seçtikleri siyasi temsilcilerine devrederler, siyasi temsilciler ise yürütme organına devreder, yürütme organı kamu yönetiminin kendisini meydana getirmektedir. Tüm devlet kurum ve kuruluşlarının iş ve işlemleri yürütme organı tarafından yürütülmektedir. Yürütme organları ise bu iş ve işlemleri yapma yetkilerinin önemli bir bölümünü üst düzey yöneticilere (Askeri ve sivil kamu bürokrasi) bırakmaktadırlar. Bu işleyişin sonucu olarak üst düzey kamu yöneticileri kamu politikalarının oluşumu ve devlet yönetiminde çok daha önemli görevler üstlenebilmektedirler (Heywood, 2015: 271-272).

Siyasi yöneticilere bağlı olarak çalışan üst düzey yöneticiler politika programların kanuni düzenlemelerinin şekillendirilmelerinde ve uygulamalarında temel araç olarak yer almaktadırlar. Çünkü her biri ayrı uzmanlık konusu olan bu

politikaların, teknik bürokratlar olmadan sadece siyasi yöneticiler tarafından hazırlanması mümkün görünmemektedir. Ancak nadiren üst düzey yöneticiler dâhil olmadan politikalar siyasiler tarafından formüle edilebilmektedir. Bu istisnai bir durumdur. Ama bu politikaların uygulanmaları tamamen üst düzey kamu yöneticilerinin sırtındadır (Çevik, 2012: 114-115). Çünkü üst düzey yöneticiler planlama, organizasyon, karar alma, iletişim ve denetleme konusunda eğitimler almış ve genellikle yönetim konusunda belirli tecrübelere sahip uzman kişilerden meydana gelmektedirler (Yatkın, 2017: 4).

Birimlerin en üst yöneticisi olan ve aynı zamanda siyasi bir kimliğe sahip olan bakanlara bağlı en yakın çalışan ve onlara politikaların oluşumu konusunda danışmanlık yapan kişiler üst düzey kamu yöneticileridir. Dolayısıyla bu ilişki siyaset ve yönetimin en yoğun etkileşim içinde olduğu düzeydir. Altyapı ve taslaklar üst düzey yöneticilerin liderliğinde formüle edilerek yasama organına sunulmakta, yasama organının aldığı kararlar bakan, üst düzey yöneticiler ve diğer kamu görevlileri tarafından uygulanmakta, çıkan sonuçların geri dönütleri yeni kararlar için bu defa üst düzey yöneticiler aracılığı ile bakana ve oradan yasama organına ulaşarak ters yönde bir etkileşim başlamaktadır. Görüldüğü gibi üst düzey kamu yöneticileri siyaset ve yönetim arasında kurulan köprünün önemli yapıtaşları konumundadırlar. Başka bir ifadeyle üst düzey kamu yöneticileri, bakanların veya bazı ülke ve kurumlarda yönetim kurullarının belirlediği temel politikaları, işlevsel biçime ve program kararları haline getiren kişilerdir (Abdurrahman Tekin, 2019: 4718; Yatkın, 2017: 4).

Kamu yönetiminde yapılacak her türlü reform ve yeniden yapılanmalarda da üst düzey kamu yöneticileri önemli roller üstlenmektedirler. Ayrıca siyasilerin ve kamuoyunun reformlara ilgilerinin azaldığı dönemlerde kamu yönetiminde devamlılığın sağlanmasında da üst düzey kamu yöneticilerine önemli görevler yüklenmektedir (Yatkın, 2017: 640).

İstikrarsız ve çok partili koalisyonların oluşturduğu hükümet dönemlerinde üst düzey yöneticilerin politika kararlarını etkileme düzeyi çok yüksek olabilmektedir. Çünkü siyasiler bu dönemlerde krizleri geçiştirmek amacıyla daha çok günlük konulara eğilim göstermektedirler ve yönetime ilgileri azalmaktadır. Yönetimde ve hatta uzun vadeli politika kararlarının tasarımında üst düzey yöneticiler daha çok yer

almaktadır. Benimsemedikleri kararların uygulanmasında da direnç gösterebilmektedirler. Zaman zaman bakanlıkların üst düzey yöneticileri arasında ciddi çatışmalar yaşanabilmekte ya da koalisyonlar da oluşabilmektedir (Özen ve Yeşilyurt, 2018: 106).

Tarih boyunca üst düzey yöneticilerin siyasi iktidarlar karşısında güçlenerek bağımsız bir sınıf olarak hareket ettiği bazı dönemler yaşanmış olsa da genel olarak bürokrasi siyasal iktidarın emrinde, ona bağlı, onun aldığı karar ve kuralları uygulamakla görevli bir araçtır. Uzun vadede siyasal iktidar gibi karar alıp kural koyamasa da uygulamadaki etkinlikleri nedeniyle güçleri göz ardı edilmemesi gerekmektedir (D. Dursun, 2016: 327).

Kamu bürokrasisinin yapısı, işleyişi, üst düzey yöneticilerinin sayısı ve etkinliği ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Özellikle az gelişmiş ve küçük ülkelerde çok daha basit bir yapı ve sayıca az kişiden oluşurken, gelişmiş ve gelişmekte olan büyük ülkelerde çok karmaşık ve sayıca çok kalabalık bir gruptan oluşabilmektedir (Çevik, 2012: 114-115).

Max Weber, rasyonel, güvenilir ve verimli bir sosyal organizasyon olan bürokrasinin düzenli bir hiyerarşiye ve kişilere bağlı olmayan bir otoriteye sahip olabilmesi için atama ve terfilerin profesyonel kriterlere dayanması ve kurallara bağlı olması gerektiğini dile getirmektedir (Heywood, 2015: 272).

Bürokrasi içinde üst düzey pozisyonlara sınavsız atanacak kişilerin evrensel olarak kabul edilen bir takım nitelikleri taşıması gerekmektedir. Bunların bir kısmı ölçülebilen; yöneticilik tecrübesi, kıdem, eğitim, bilgi, ehliyet, liyakat ve performans gibi nitelikler, diğer bir kısmı ise proaktif düşünce, stratejik bakış, vizyon sahibi olma, karar alabilirlik gibi yöneticilikle özdeşleştirilen ölçülemeyen niteliklerdir. Eğer üst düzey yönetici pozisyonlarına bu nitelikler aranmadan atama yapılırsa istenen başarının yakalanması mümkün olamayacağı gibi kamu yönetimini daha sorunlu hale getirebilecektir (G. Yıldız, 2019: 428). Üst düzey yönetici atamalarında liyakat sistemini benimseyen ülkelerin yukarıda sayılan niteliklerin birçoğunu aradığı ama liyakat sistemini benimsemeyen ülkelerin ise bu niteliklerin birçoğunu aramadığı görülmektedir.

Bu üst düzey yöneticilerin yukarıda sayılan niteliklere göre atanması tek başına yeterli olmamaktadır. Atandıktan sonrada bunların denetlenmesi ve kontrol edilmesi gerekmektedir. Karmaşık ilişkiler ve yetkiler ağına bağlı devlet sisteminde aksama olmaması için birçok konuda karar alma yetkisine sahip olan bu üst düzey yöneticilerin denetlenmesi ve kontrol mekanizmalarının kurulması bütün siyasi sistemlerde zorunlu bir ihtiyaç halini almıştır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 26). Bu ihtiyacın farklı sebepleri olabilmektedir.

Heywood'a (2018: 546) göre üst düzey kamu yöneticilerini denetleme ihtiyacındaki en ciddi tereddüt denetlenemeyen bürokrasinin siyasi iktidarın ölümüne sebep olabileceğidir. Çünkü toplumun geneline karşı sorumlu olan taraf temsili siyasal iktidardır. Bu noktada atama ve görevden alma yolu ile denetim çok daha önemli hale gelmektedir.

Ancak bu denetimin uygulanma şekli ve etkinliği kabul ettikleri hükümet sistemine göre değişmektedir. Hatta aynı hükümet sistemini benimseyen ülkeler arasında bile farklılık gösterebilmektedir. Ülkedeki demokrasinin içselleştirilmesi, liyakat sistemi, etik ilkelerin uygulanması, atamaların yasama ve yürütme ortak kararına dayanması, muhalefet partilerin, sivil toplum örgütlerin katılımı bu denetimin kalitesini değiştirmektedir.

Bu siyasal denetim uygulamasının en çok kullanılan yöntemlerinde biri üst düzey kamu yöneticilerini siyasal iktidarın ideolojik heyecanın bir parçası haline getirmektir. Bu sistemi kurmanın önemli yolları resmi ya da gayri resmi olarak üst düzey yönetici pozisyonlarının siyasallaştırılması ve alternatif tavsiyeler için karşı bürokrasilerin oluşturulmasıdır. Bu yöntemde atama yetkisi kullanılarak, yönetim ile siyaset ve kamu yöneticileri ile siyasetçiler arasındaki farklar belirsizleştirmektedir (Heywood, 2015: 271-272, 2018: 550).

İktidar partileri, parti politikalarını kolayca uygulayabilmek ve istediklerini yaptırabilmek için kendi taraftarlarını üst düzey yöneticilik porsiyonlarına yerleştirmeye çalışırlar. Bu durumda liyakatli ve yetenekli yöneticiler yerine partizan yöneticiler önemli görevlere gelmiş olur. Bu şekilde üst düzey yönetici kadrolarında

sürekli bir değişim yaşanmaya başlar. Bu durum kamusal hizmetlerin aksamasına neden olur (Altunok, 2016: 168-169).

Aşırı büyüyüp karmaşıklaşan devlet yapılarında başarısızlığın temel nedeni üst düzey pozisyonlara atama yoluyla denetim sistemi referans gösterilerek liyakat sistemine göre değil kayırma sistemine göre siyasal iktidar taraftarlarının atanmasıdır. Özellikle yargı, askeri ve üniversite üst düzey yönetici kadrolarına yapılan siyasal atamalar, demokratikleşmenin önündeki en büyük engellerden biri olarak görülmektedir (K. Peker, Yörükoğlu ve Eryiğit, 2014: 180-183).

Liyakat ilkesinin esas alınmadığı ülkelerdeki iktidar değişikliklerinde, müsteşar ve yardımcılar, genel müdür ve yardımcılar, daire başkanı, vali, büyükelçi ve emniyet müdürü pozisyonlarındaki kişiler değişmekte, hatta zaman zaman daha alt düzeylerde bundan etkilenebilmektedirler. Bu tür ülkelerde üst düzey yönetici pozisyonlarına atamalarda belirleyici olan siyasal ölçüttür (Eryılmaz, 1993: 88-89). Ancak liyakat sistemini benimsemeyen ülkeler arasında ülkenin sistemine ve şartlarına bağlı olarak farklı şekilde uygulamalar yapılmaktadır.

Liyakat ilkesini esas alan ülkeler arasında da uygulanan hükümet sistemi, yönetim kültürü vb. birçok sebebe bağlı olarak üst düzey kamu yöneticilerinin atanma ve denetiminde farklı uygulamalar bulunmaktadır. Örneğin, ABD’de üst düzey kamu yöneticileri başkanın değişmesiyle değişmekteyken, İngiltere başta olmak üzere Kıta Avrupası’nda üst düzey kamu yöneticileri değişimden etkilenmemekte ve görevlerine devam etmektedirler (D. Dursun, 2016: 326) .

Bu ülkelerde devlet başkanı, başbakan ve bakanların yetkileri de ciddi farklılıklara sahiptir. ABD’de, başkanının, bir takım kriterler esas alınsa da üst düzey yöneticilerini atama ve görevden alabilme yetkisi bürokrasi üzerinde denetim konusunda önemli bir güçtür. Özellikle kimsenin onayını almadan görevden alabilmesi çok önemli ve etkili bir denetim yoludur (B. Coşkun ve Pank, 2017: 73). Buna karşılık İngiliz başbakanının yetkisi çok sınırlıdır. İngiltere’de bakanlar birlikte çalışacakları sekreterleri bile rahatlıkla seçememektedirler (Eryılmaz, 1993: 86-87). Almanya gibi bazı ülkelerde ise üst düzey pozisyonlara atamalarda deneme süresi ya da belirli süreli sözleşmeyle atama uygulamalarına rastlanılmaktadır (Çapar, 2010:

54). Fransa’da da yargı denetimine tabi olmak şartıyla siyasi etki ile üst düzey pozisyonlara atamalar yapılabilmektedir. Hükümet takdirine bırakılmış özellikli yerlere (Emplois à ladiscrétion du gouvernement) yapılan atamaların hükümetin güvenini kazanan kişiler arasından yapılmasının tercih edildiği görülmektedir. Bu pozisyonlar garantili olmayıp istendiğinde görevden alınma yapılabilmektedir. Müsteşarlık, genel müdürlük ve valilik gibi en üst düzeylere yapılan bu atamalar Cumhurbaşkanı başkanlığında yapılan Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılmaktadır (Tokgöz, 2016: 104).

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde de diğer ülkelerde olduğu gibi siyasi yakınlıkla yapılan atama uygulamasının kaldırılması oldukça güç görünmektedir. Bu oran ülkeden ülkeye değişmektedir. İspanya, Fransa, Almanya, Avusturya, Yunanistan, Belçika, Lüksemburg, Danimarka, Portekiz ve İrlanda gibi ülkelerin siyasi sistemleri gereği bu oran daha yüksek iken, İngiltere, Finlandiya ve İsveç gibi ülkelerde bu oran daha düşüktür. Ancak son zamanlarda danışman statüsünde atamaların bütün ülkelerde önemli artış gösterdiği gözlemlenmektedir. Ayrıca birçok ülkede liyakat ilkesine ağırlıklı olarak ilk atanmalarda daha çok dikkat edildiği, terfi ve üst düzey atamalarda siyasi yakınlığın ve hükümet takdirinin daha fazla ağır bastığı gözlemlenmektedir (Uz, 2016: 64-65).

Hemen hemen tüm ülkelerde üst düzey kamu yöneticileri siyasi yöneticilerin denetimine tabidirler. Çoğu zaman siyasi yöneticilerin atamasına ve onayına tabi tutulmaktadırlar ancak biçimsel ve kanuni bir takım çerçevelerle daha liyakat esaslı uygulamalar olduğu görülmektedir (Eryılmaz, 2017: 138).

Daha çok liyakati esas alan ülkelerde uygulanmakta olan üst düzey kamu yöneticilerinin atanması yoluyla denetiminin diğer bir yönü ise yasama organının müdahil olmasıdır. Bazı üst düzey yönetici atamalarının yasama organınca doğrudan yapılması, atamaya müdahil olması, atamanın yasamanın onayına tabi olması ya da atamaya itiraz edebilmesi hem atanacak kişilerin liyakat sahibi olmasını sağlayabilir hem de iktidarların partizanca yaklaşımlarını engelleyebilir. Ayrıca atanan üst düzey yöneticilerin yasama organına karşı sorumlu olması kontrollü davranmasına katkı sağlayabilir.

3.3.2.4. Performans Denetimi

Son dönemlerde çok popüler hale gelen ve üst düzey kamu yöneticileri için de uygulanmaya başlanan denetim türü performans denetimidir. Performans denetiminde önceden belirlenen hedeflere ne kadar ulaşıldığı ölçülmeye çalışılmaktadır (B. Aslan, 2010: 76). Bu denetimde kaynaklar “tutumluluk, verimlilik ve etkinlik” ilkeleri açısından yönetilip yönetilmediği denetlenmektedir (Kubalı, 1999: 32). Başka bir ifadeyle harcamaların ekonomik ve mantıklı olarak yapılıp yapılmadığı kontrol edilmektedir (Sandal, 2011: 43). Bu denetim iş ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında yapılmaktadır (Akbulut ve Kaş, 2018: 80). Böylece, iş ve işlemlerin süreçlerindeki eksiklikler, yanlışlıklar ve usulsüzlükler tespit edilerek süreç ve sonuçların iyileştirilmesine çalışılmaktadır (Akyel ve Köse, 2010: 14).

Performans denetimi, yargısal bir denetim olmayıp tamamen teknik ve objektif bir denetleme türüdür. Yönetsel faaliyetlerin ekonomikliği, doğru yöntem uygulanıp uygulanmadığı ve yönetsel politikalarla uyumluluğu bilgi işlem teknikleri ile ölçülüp değerlendirilmektedir. Çıkan sonuçlar hedeflerle teknik olarak karşılaştırılmaktadır (Y. E. Öztürk, 2014: 155). Performans denetiminde değerlendirilmenin güvenilir ve saygın olması için açık, net ve objektif olarak teknik verilere dayandırılması gerekmektedir (Ahmet Tekin, 1999: 169).

Avrupa Birliği bölgesinde performans denetimleri ağırlıklı olarak sayıştaylar tarafından yapılmakta ya da sayıştay raporlarına dayandırılmaktadır. Bu yüzden siyasi denetim türleri arasında değerlendirilebilir. Sayıştaylar ya da performans denetimi için oluşturulan özel iç denetim birimleri ya da kurullar performans denetimi aracılığıyla, demokrasi gereği kamunun sorumluluk rejiminde merkezi bir rol oynarlar (Kubalı, 1999: 45). Özellikle üst düzey kamu yöneticilerinin performans denetimini yapacak kişi ve kurulların özel olarak eğitilmiş süreçler konusunda uzman kişilerden oluşması doğru ve sağlıklı değerlendirme açısından çok önemlidir.

Performans denetimi kapsamında dünyada üst düzey kamu yöneticilerinin performanslarını ölçmek ve değerlendirmek için bir takım yeni uygulamalar denenmekte ve düzenlemelere yer verilmektedir. Ağırlıklı olarak yetkinlik

değerlendirmesi yapan belirli ya da belirsiz süreli performans sözleşmeleri dikkat çekmektedir. Belirli süreli/süresiz ve şartlı olarak atanan üst düzey kamu yöneticilerinin atandıkları bakanlık ya da kurumun amaçlarını gerçekleştirmek için kaynaklarını ne kadar etkin ve verimli yönettikleri ölçülmekte, belirlenen kurum hedeflerine ne kadar yaklaşıldığı tespit edilerek başarılı olan yöneticiler işlerine devam etmekte başarısız olan veya performansı düşük bulunan yöneticiler ise görevlerinden alınmaktadır. Performans ölçümlerine ilave olarak Fransa gibi bir takım ülkelerde üstlerinin görüşleri de değerlendirilerek göreve devam etme ya da görevden alma kararları verilmektedir. Bazı ülkelerde ise eksik yönleri tespit edilen yöneticiler eksikliklerinin giderilmesi için özel eğitimlere alınabilmektedirler. Bu uygulamayı yapan ülkelerden biri güney Kore'dir. Ancak bu performans sözleşme uygulamalarının her ülkede başarılı olduğu söylemek mümkün değil. Örneğin Yeni Zelanda bu uygulamada başarılı bir sonuç alamazken daha esnek sistemler uygulayan ABD ve Avustralya kısmen daha başarılı sonuçlar elde etmişler ve elit bir üst düzey yönetici sınıfı ortaya çıkarmışlardır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 47).

3.3.3. Yargı Denetimi

Üst düzey kamu yöneticilerinin iş, işlem ve kararlarını denetleyen bir başka yol yargı denetimidir. Üst düzey yöneticiler ve yönettikleri kurum ile kişiler arasında çıkan uyuşmazlıkların çözülmesinde hukuk devleti sistemini benimseyen devletler açısından en önemli ve etkin yöntem yargı organlarının müdahalesi ve denetimidir. Çünkü hukuk devleti sayılabilmenin temel şartı tüm kişi ve kuruluşların yargı denetimine tabi olması ve sistemin yargı tabanı üzerine inşa edilmiş olmasıdır. Kamu yönetiminde önemli roller üstlenen ve ciddi yetkilerle donatılan üst düzey kamu yöneticileri bu güç ve yetkilerini kullanarak kişilerin haklarını ihlal etmemeleri için yaptıklarının hukuk normlarına uygun olup olmadığının araştırılması gerekir. Bu ihtiyaç yargı denetimini daha da önemli bir noktaya taşımaktadır (H. Güner, 2016: 70). Yargı denetiminin, yönetim birimleri dışında bağımsız mahkemeler tarafından yapılması bu denetimin önemini daha da arttırmaktadır (Köse, 2007: 11). Yargı denetiminde üst düzey yöneticiler hem bireysel olarak hem de kurumsal olarak yargıya hesap vermektedirler (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 26).

Üst düzey kamu yöneticileri dâhil olmak üzere tüm yönetimin yargı mercileri tarafından denetimi düşüncesi, kişi hak ve özgürlükleri ve hukuk devleti anlayışının gelişmesine paralel olarak gelişmiş ve tüm siyasi sistemler tarafından kabul edilmiştir (Eryılmaz, 2017: 215).

Hukuk devleti ve yargı denetiminin temel amaçları örtüşmektedir. Her ikisi de kişileri, yöneticilerin keyfi davranışlarına karşı korumayı hedeflemektedir. Balkan ve Kahraman (2020: 73) yargı denetimini, hukuk devleti ve insan haklarına bağlılığın bir garantisi ve sorunların çözümünde en güçlü yaptırımcı olarak değerlendirmektedirler.

Yargı denetiminin dört önemli amacı bulunmaktadır: Bunlardan birincisi, kişi haklarının teminat altına alınmasıdır. Yani yöneticilerin keyfi davranışları için önleyici tedbirler alarak kişilere saygılı yönetimin kurulmasını sağlamaktır. İkincisi, yöneticilerin icraat ve kararlarının tarafsız bir organ eliyle denetlenerek yönetim ve yöneticilere olan güvenin artırılmasıdır. Bu aynı zamanda üst düzey yöneticilerinin işlerini kolaylaştırma konusunda yardım sağlamaktadır (R. Başpınar, 1971: 62). Üçüncüsü, üst düzey kamu yöneticileri dâhil olmak üzere kamu görevlilerinin kurallara ve normlara uygun olarak yapmış oldukları iş ve işlemlerden dolayı yargı korumasında olmalarını sağlamaktır. Dördüncüsü ise hukuka uygun yönetsel yapılanma yapılmasının sağlanmasıdır (K. C. Doğan, 2020: 3000).

Yargı denetimi, devlet yönetiminde denge ve denetimin en önemli unsuru, fren ve denge sistemlerinin tamamlayıcısıdır (Adnan Küçük, 2016: 38). Yürütme birimleri ve yöneticilerinin işlem ve eylemlerinde yasama organının belirlediği hukuk kurallarına göre hareket etmesinin en etkili denetim ve kontrol aracı yargıdır (Köse, 2019: 16). Hukuk devleti anlayışını kabul eden demokratik toplumlarda yönetimin, hukuk kurallarının dışına çıktığında bir yaptırımla karşı karşıya kalması ve kalacağını bilmesi hukuk devleti anlayışının doğal ve zorunlu bir sonucudur (Köse, 2007: 11).

Ancak şu konu göz ardı edilmemelidir ki, yargı denetimi yönetimin ve yöneticilerinin yönetsel iş, eylem, tutum, davranış ve kararlarını sadece hukuka uygunluk açısından denetlemektedir (H. Ateş ve Yavuz, 2017: 562; Ertekin, 2004: 60).

Hukuk devletinin en önemli özelliği bütün yönetsel ve hukuki karar ve eylemlerin yargısal denetime tabi olmasıdır ancak güçlü yürütmeye karşılık güçlü bir

yargı sisteminin de kurulması gerekmektedir. Yargı kararlarının göz ardı edildiği bir devlette hukuk devletinin tamama erdiğini, başarıya ulaştığını söylemek mümkün olmayacaktır (Kuzu, 1996: 73).

Üst düzey kamu yöneticilerini yetki, şekil ve esas yönünden denetleyen yargı organları (R. Başpınar, 1971: 66-68) tarafından denetlenmesinde uygulanan sistemler Yargı Birliği ve Yönetmel Yargı (İdari Yargı) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kimi ülkeler yargı birliği sistemini benimserken kimisi yönetmel yargı sistemini benimsemektedir. Aynı sistemi benimseyen ülkelerin uygulamalarında da bir takım farklılıklar bulunmaktadır (Köse, 2007: 11-12).

Bunların ilki, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Norveç ve Danimarka gibi ülkeler başta olmak üzere özellikle Anglo-Amerika ülkelerinde benimsenen yargı birliği sistemidir. Bu sistemde yönetim, kamu görevlileri ve vatandaşların kendi aralarında ve birbirleri ile ilişkilerinde çıkan tüm sorunlar aynı yargı sistemine tabi olan adalet mahkemelerinde çözülmektedir. Ayrıca üst düzey kamu yöneticileri dâhil olmak üzere tüm kamu görevlilerinin iş ve işlemlerinin hukuki denetlenmesi de bu mahkemeler tarafından yapılmaktadır. İkinci sistem ise Fransa, Almanya, Avusturya, Belçika, İsveç ve İtalya gibi ülkeler olmak üzere ağırlıklı olarak Kara Avrupası ülkelerinde uygulanan yönetmel yargı sistemidir. Türkiye de 1868 yılında Fransa'dan esinlenip Danıştay'ı kurarak yönetmel yargı sistemine geçmiştir. Yönetmel yargı sisteminde yönetimin iş ve işlemlerinden zarar görenler, adli mahkemelerin dışında oluşturulan, alanında uzman mahkemeler aracılığı ile mağduriyetlerinin giderilmesini talep ederler. Yönetimin denetimi bu mahkemeler tarafından yapılmaktadır. Ancak bu mahkemelerde görülecek davalarda yönetimin taraf olması, hukuka aykırı bir durumun ortaya çıkması ve kamu yararı söz konusu olması şartları aranmaktadır (Ertekin, 2004: 60; Eryılmaz, 2017: 215; Köse, 2007: 11-12).

Yönetmel yargının benimsendiği ülkelerde yönetmel mahkemelerin yönetimin denetim ve gözetiminde büyük oranda hâkimiyeti olmakla beraber bazı sorunların çözümünde istisnai olarak adli mahkemeler de görev yapabilmektedir (K. C. Doğan, 2014b: 57).

Ayrıca yargı birliğinin ya da yönetsel yargının benimsendiği bazı ülkelerde, üst düzey kamu görevlileri ve bazı kamu görevlilerinin denetlenmesi ve yargılanması için farklı yargı mercileri oluşturulmuştur. Devletin askeri birim ve yöneticilerini denetleyen ve yargılayan askeri yargı, üst düzey kamu yöneticilerini yargılayan ve denetleyen yüksek mahkeme ya da anayasa mahkemeleri gibi (K. C. Doğan, 2014b: 48; H. Güner, 2016: 71). Örneğin, Fransa'da 24 asil ve 12 yedek üyeden oluşan Yüksek Mahkeme üst düzey kamu yöneticilerini yargılama görevini üstlenmiştir. Bu mahkemenin verdiği kararlar nihai olup temyiz imkânı bulunmamaktadır (Erdoğan Tosun ve Tosun, 1999: 109).

Genel olarak demokratik hukuk devletlerinde, üst düzey kamu görevlileri de diğer kamu görevlileri gibi bağımsız yargıya tabi olmalarına rağmen birçok ülkede üst düzey kamu yöneticilerinin görevlerine ilişkin suçlardan dolayı yargılanabilmeleri en üst amirin onayına bağlanmıştır (Deniz, 1999: 141) Bu kişilerde genellikle bakanlardır.

Yargı denetimi, yaptırım gücü bakımından çok etkili olmasına rağmen birçok katı usul prosedürlerine sahip olması, kişi ve kamu yararı arasında sağlıklı denge kuramaması nedenleriyle adaleti, hakkaniyeti ve kamu hizmetlerini geciktirdiği için eleştirilmekte ve diğer alternatif denetim yolları ile bu süreç daraltılmaya, mağduriyetler daha hızlı giderilmeye çalışılmaktadır. Çünkü bu durum hukuk devleti anlayışı ile çelişmektedir (V. Çelik ve Demirci, 2019: 138; Kahraman ve Balkan, 2020: 74; Köse, 2007: 12).

Yargı denetimi, zayıfın ya da azınlığın korunması için iktidarı ve gücü elinde bulunduran yönetim ve yöneticilerin iktidarlarını hukuk kurulları ile sınırlandırma anlamına gelmektedir. Günümüzde, sorunların çözümünde anayasa pratiği açısından en çok başvurulanan yol yargı denetimidir (Şaylan, 1981: 108). İktidar tarafından birçok yetki ile donatılan üst düzey kamu yöneticilerinin yargı denetimine tabi olması hem hukuk devleti anlayışının gereği hem de kişi hak ve hürriyetlerinin korunması açısından çok önemlidir. Bu yüzden, bir takım farklılıklar ve sınırlandırmalar olsa bile bütün sistemler üst düzey kamu yöneticilerinin yargı denetimine tabi tutulmasını kabul etmişlerdir.

3.3.4. Kamuoyu Denetimi

Üst düzey kamu yöneticilerinin denetlenmesinde önemli etkiye sahip araçlardan biri de kamuoyu denetimidir (Eryılmaz, 2017: 217). Kamuoyu denetiminin en önemli unsurları baskı grupları ve baskı gruplarının en çok kullandığı medya olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamuoyu, bir toplumun tamamını ya da önemli sayılabilecek bir bölümünü ilgilendiren bir konu ya da sorun karşısında toplumun ya da toplumsal grupların harekete geçmesi, mobilize olası ve hâkim bir kanıya varması olarak tanımlanabilir (Akad ve Dinçkol, 2002: 340; Akcagündüz, 2020: 215).

Baskı gruplarını ise ekonomik, fikri, maddi, manevi gibi ortak menfaatlerin elde edilmesi için bir araya gelen ve hedeflerini elde edebilmek için siyasi ve üst düzey kamu yöneticileri üzerinde etkili olmaya çalışan bilinçli ve örgütlü insan toplulukları olarak tanımlanmaktadır (Eryılmaz, 2017: 217).

Yönetim üzerinde, kamuoyunu oluşturan kurum ve kuruluşlar ile kitle iletişim araçları aracılığıyla yapılan denetime kamuoyu ve baskı grupları denetimi denilmektedir (Saran, 1995: 54).

Kamuoyu denetiminde genellikle sivil toplum örgütleri üzerinden hareket edilmekte ve vatandaşların konulara ve sorunlara daha fazla müdahil olması ve bilgiye ulaşılabilirliği denetimin etkinliği açısından önem arz etmektedir (A. Özmen ve Yılmaz, 2019b: 390; B. Yavuz, 2015: 12). Görüldüğü gibi bu denetimin temeli şeffaflık ve bilinçli sivil toplum örgütlenmesi üzerine kurulmaktadır (B. Yavuz, 2015: 16). Ayrıca idare tarafından yapılan iş ve işlemlerin kamuoyuna duyurulması kamuoyu denetimine açık olunduğunu ve hesap verebilirlik ilkesinin benimsendiğini göstermektedir (Er, 2008: 30).

Şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlıklı işleyebilmesi için kamuoyunun zamanında ve doğru olarak bilgilendirecek mekanizmaların ve raporlamaların yapılması gerekmektedir. Vatandaşlar idarenin yürüttüğü hizmetler hakkında zamanında ve doğru bilgilendirilirse yanlış anlaşımaların önüne geçilerek idareye olan güvende artmış olacaktır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 56). İdarenin şeffaf, hesap verebilir, insana güven odaklı, katılımcı, etik ilkeleri benimseyen ve ihtiyaçlara uygun

hizmet sunan bir anlayışa sahip olması kamuoyu denetimini de sağlıklı hale getirecektir (Yaman, 2008: 16).

Kamu yönetiminde hizmetlerin yürütülmesinde, politikaların uygulanmasında ve reform girişimlerinde bürokrasi içinde üst düzey kamu yöneticileri kilit noktada yer almaktadırlar. Özellikle siyasilerin reformlar yerine özellikle siyasi telaşlarla uğraştıkları dönemlerde birçok hizmet ve reformun yürütülmesi tamamen üst düzey yöneticiler tarafından üstlenilmektedir (İzci, 2017: 640). Baskı grupları da bu gerçeğin farkında oldukları için amaçlarına ulaşabilmek için farklı teknikler ve faaliyetlerle üst düzey kamu yöneticilerini etkilemeye çalışırlar. Zaman zaman taleplerinin haklılığı için uzman kişiler ya da kurumlar aracılığı ile raporlar hazırlatır, kitlelerin taleplerini ve muhtemel tepkilerini öne sürerek üst düzey kamu yöneticilerini teknik, politik ve psikolojik olarak inandırmak için baskılar yapmaktadırlar (Akpınar, 2006: 117-118; Eryılmaz, 2017: 218).

Baskı grupları, kimi zaman doğrudan doğruya bu yöneticileri etkilemeye çalışırken kimi zaman kitle iletişim araçları basın, yayın, internet ve bildiri yöntemleriyle etkilemeye ve ikna etmeye çalışırlar. Bu baskılar sonucunda üst düzey kamu yöneticilerinin fikrini değiştirdiği ya da görevi bıraktığı hatta hükümet krizlerine kadar ulaştığı zamanlar olabilmektedir. Bu tür durumlarda kitle iletişim araçlarının ve tekniklerinin önemi çok büyük olabilmektedir (Eryılmaz, 2016: 397).

Bilişim ve internet altyapılarındaki gelişim ve yaygınlığın sonucu olarak ortaya çıkan sosyal medya çok hızlı ve kolayca büyük kitlelere ulaşarak kamuoyu denetimini daha etkili hale getirmektedir. Ayrıca yine baskı gruplarının etkisi ile medyanın da özellikle internetten faydalanarak alınan yönetici kararlarını halka hızlıca bildirmesi kamuoyunun üst düzey kamu yöneticileri üzerindeki denetiminin etkinliğini arttırmaktadır. Kamuoyunun rasyonelliği için medyanın tarafsız ve özgür olmasının yanı sıra medya etiği açısından üzerinde hiçbir baskının olmaması çok büyük önem arz etmektedir (V. Çelik ve Demirci, 2019: 139-140). Çünkü fikri hareket özgürlüğü olan medya, kamuoyu denetiminin etkin çalışmasında çok önemli bir araç olarak kabul edilmektedir (K. C. Doğan, 2020: 3010; Özkal Sayan, 2014: 346-347).

Medya aracılığı ile bilgi edinme hakkı daha hızlı yaygınlaştırılabilmektedir (Yaman, 2016: 28). Ayrıca kamuoyunun uyarılması ve bilinçlendirilmesi bakımından da medya önemli fonksiyonlar yüklenmektedir. Demokratik kamuoyu denetiminin sürdürülebilmesi için medya kuruluşlarının özerk olması, sivil toplum örgütlerinin girişken, halkın duyarlı ve farkında olması büyük bir etkiye sahiptir (Köroğlu, 2019: 100). Medya, kamuoyu ve baskı grupları denetiminde hem üst yöneticilerin kararlarını halka duyurma hem de halkın taleplerini üst yöneticilere iletme anlamında çift taraflı bir işlev görmektedir. Başka bir ifadeyle hem kamuoyu oluşturmakta, hem de üst düzey yöneticiler üzerinde bir denetim yapmaktadır (Tataroğlu, 2017: 150). Köse'nin (2007: 95) ifadesiyle yönetilenler ile yöneticiler arasında köprü işlevi gören medya, yönetim karşısında halk adına hem sözcülük hem de gözcülük görevi üstlenmektedir.

Üst düzey kamu yöneticileri üzerinde kamuoyu denetiminin başarılı olarak işletildiği ülkelere bakıldığında zaman hesap verebilirliğin, yönetişimin, toplam kalite yönetiminin, yeni kamu işletmeciliğinin, insan ve sonuç odaklılığın, kamu hizmetlerde rekabetin ve standartların, bürokraside yatay örgütlenmenin, özgür ve tarafsız medyanın, güçlü sivil toplum örgütlerinin, gelişmiş bir demokrasi anlayışının hâkim olduğu görülmektedir (Sezer ve Kavakoğlu, 2016: 42). Ancak kamuoyu denetiminin sağlıklı işlemediği ülkelere bakıldığında ise yukarıda sayılan özelliklerin tam tersine rastlanılmaktadır. Kamuoyu denetiminin zayıf olduğu, demokrasinin yeterince gelişmediği ve medyanın etkin olmadığı, seçimle gelen hükümetlerin aynı zamanda parlamentonun çoğunluğunu da elinde bulundurarak hem yasama hem de yürütme gücünü elinde tutması, hukuk dışılıkların, gücü kötüye kullanmaların, hak ve özgürlüklerin ihlallerinin artmasına neden olabilmektedir. Hatta kimi zaman iktidarlar bütün bunları farkında olmadan da yapabilmektedirler (Uluçakar ve Çınar, 2020: 131).

3.3.5. Uluslararası Denetim

Küreselleşmenin hızlandığı özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde ülkelerin bazı ortak önemsedikleri konularda örgütlü hareket ettikleri, çeşitli ortak örgüt ve birlikler kurdukları ve bu kurulan birliklerin öncelikle üyelerine bir takım kısıtlamalar getirdiği görülmektedir. Bu konuların en başında demokratikleşme, hukuk devleti, insan hakları, çevre, uluslararası suçların ve yolsuzlukların önlenmesi,

uluslararası yönetim standartlarının belirlenmesi gibi konular gelmektedir (Köse, 1999: 74). Bu konular genellikle ulus düzeyinde çözülmesi zor görünen ve uluslararası destekle çözülebileceği düşünülen konulardan oluşmaktadır. Her geçen gün sayılarında artış olan bu tür örgütlenmeler ulusal politikaları etkilemekte ve ulus üstü denetim uygulamalarına yol açmaktadır (Akpınar, 2006: 40).

Küreselleşme nedeniyle dünyanın herhangi bir bölümünde meydana gelen bir organizasyon dünyanın başka bölgesindeki ülkelere örnek olabilmekte, fikir verip benzer organizasyonların oluşturulmasına neden olabilmektedir. Bir bakıma ülkeler arasında artan işbirliği bu tür ortak organizasyonları zorunlu kılmaktadır. Özellikle ekonomik, siyasi ve kültürel işbirliklerin uluslararası, bölgesel örgütlenmelerin artmasına önemli etki ettiği söylenebilir. Bu tür yapılanmaların en başında Avrupa Birliği, Dünya Bankası, IMF ve diğer bölgesel birlikler gelmektedir (Köroğlu, 2019: 102). Bu organizasyonlar genellikle ya uluslararası antlaşmalara ya da taraf olunan sözleşmelere dayanmaktadır. Organizasyonun belirlediği standartlara uymayan ülkeler diğer taraf olan ülkeler tarafından denetime tabi tutulmaktadırlar. Ayrıca organizasyonların içinde oluşturulan yüksek denetim mekanizmaları da bulunabilmektedir (H. İ. Koç, 2019: 55). Bu denetim mekanizmaları aracılığı ile kendilerine üye ya da kendilerinden kredi kullanan ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde ve doğrudan ya da dolaylı olarak üst düzey kamu yöneticilerinin üzerinde önemli derecede kamuoyu baskısı ve denetim yetkilerine sahip olabilmektedirler.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE ÜST DÜZEY KAMU YÖNETİCİLERİNİN STATÜLERİ

4.1. Türkiye Cumhuriyeti'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Kadar Olan Dönemindeki Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Statüleri

Parlamentar dönem Türkiye'sinin bürokratik yapısı ve üst düzey yöneticilerin kökeni Osmanlı Devleti'nden kalan mirasa özellikle Tanzimat dönemine dayanmaktadır (İ. Sevinç ve Akbay, 2018: 55). Mutlak monarşinin uygulandığı Osmanlı'da kamu hizmeti “kul” sistemi üzerine kuruluydu. Üst düzey yöneticiler toplumun içinden gelmeyen devşirme sisteminden gelmekteydiler (Tataroğlu, 2006: 109-110).

Osmanlı Devleti'nde kamusal hizmetleri yerine getiren görevlilerin sınıflandırması belirli mesleklere dayanan, hizmet öncesi eğitim, kendini geliştirme ve belirli hizmet süresine bağlanmıştır. Kamu görevlilerinin sınıflandırması temel olarak; ilmiye, seyfiye ve kalemiye olarak ayrılmaktaydı. Bunlar arasında ilmiye sınıfı farklı bir konuma ve ayrıcalıklara sahipti ve genellikle belirli ailelerden gelmekteydi. Özellikle 17. ve 18. yüzyıllardaki üst düzey kamu yöneticileri ile ilmiye sınıfının aynı soydan geldikleri görülmekteydi (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 13).

Günümüz modern bürokrasisini oluşturan yapının temeli Tanzimat döneminde “kul” sistemindeki değişikliklerle ortaya çıkan, siyasal iktidar karşısında güç elde etmeye başlayan etkin ve merkezi bürokrasiyle atılmıştır (Tataroğlu, 2006: 109-110). Osmanlı bürokrasisinde üst düzey yöneticilikler önemli bir konuma ve siyasal işlevlere sahip olmuşlardır. Özellikle 1909 yılında II. Abdülhamit'in tahtan indirilmesinin ardından asker ve sivil üst düzey yöneticiler devletin sahibi konumuna yerleşmeye başlamışlardır. Bu bürokratik yapılanma Cumhuriyet Dönemi'ne de intikal etmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında askeri üst düzey yöneticilerin sivil üst düzey yöneticilere göre daha fazla ön planda olduğu görülmektedir. Ancak Kurtuluş Savaşı sonrası sivil bürokrasi lehine gelişmeler yaşanmıştır. Sivil üst düzey yöneticiler kendilerini devletin sahibi olarak görmeye ve zaman zaman seçilmiş gibi davranmaya başlamışlardır (Altunok, 2016: 171).

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde özellikle batıda eğitim almış aileler ve memurlar İstanbul'dan Ankara'ya getirilmiştir. Osmanlı'dan gelen üst düzey yöneticilere güvenilmemekle beraber yetişmiş personel yokluğu nedeniyle birçok üst düzey pozisyonlara yerleştirilmişlerdir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 19).

Parlamente dönemi Türkiye'sinde üst düzey kamu yöneticileri için çok belirgin sınıflandırma olmayıp hepsi memur statüsüne sahiptirler. En alt seviyeden kamu hizmetine giren kamu görevlileri hiyerarşik yapı içinde işleyen kapalı kariyer sistemi ile zamanla en üst seviyeye yükslebilmektedirler. Dışarıdan üst düzey pozisyonlara atamalar yapılmamaktadır (Albayrak, 2020: 102). Bu dönemdeki üst düzey kamu yöneticilikleri arasında kanuni altyapıya sahip en belirgin sınıflandırma kamu politikalarının oluşumunda ve uygulanmasında etkin rol alan istisnai memuriyetler olduğu görülmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 41). İstisnai memuriyetlere en son 643 sayılı KHK ile bakan yardımcılıkları eklenmiştir (İzci, 2017: 623).

Üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin net bir sınıflandırma olmamakla beraber kamu kurum ve kuruluşlarındaki bakan yardımcı, müsteşar ve yardımcıları, genel müdür ve yardımcıları, kurul başkanları, daire başkanları, büyükelçiler, valiler, kaymakamlar, bölge müdürleri ve benzer unvanlar genel olarak parlamente dönemin üst düzey kamu yöneticileri olarak kabul edilmektedirler (Ergun, 1983: 24; Kalkandelen, 1985: 100).

Yukarıda sayılan unvanlar genel olarak üst düzey kamu yöneticisi kabul edilmekle beraber parlamente dönemde açık ve tek bir kanuni dayanak bulunmamaktadır. Bu dönemde üst düzey kamu yöneticilerinin farklı bir grup olarak sınıflandırılması için bir takım girişimlerde bulunsa da başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Ancak bir takım kanunlarda yapılan düzenlemeler ve atıflarla bazı unvanların üst düzey kamu yöneticisi olduğu yorumu yapılmaktadır. Üst düzey kamu yöneticilerinin görev ve sorumlulukları, atanmaları ve denetlenmeleri farklılıklar göstermekte hatta değişen iktidar partilerine göre de farklı uygulamalar olduğu dikkat çekmektedir.

4.1.1. Kanuni Dayanaklar

Türkiye Cumhuriyeti kamu yönetimi ve kamu personel yönetimi modernleşmesine ilişkin reformların Tanzimat dönemi ile başladığı kabul

edilmektedir. Parlamenter sistemin başlangıcı da Osmanlı Devleti'nin ilk Anayasası Kanun-i Esasi'ye (1876) dayanmaktadır. Bu anayasada yer alan Memurin adlı bölümde kamu görevine giriş ve güvencelere ilişkin esaslara yer verilmiştir (Özkal Sayan ve Urhan, 2020: 1010). 1877 yılında kamu görevlilerinin sicillerinin tutulması uygulaması (Sicil-i Ahval) başlamış, 1879 yılında memur olacakların seçilmesi, atanması ve terfilerini düzenleyen “Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüt Kararnamesi” çıkarılmıştır. Memur atamalarının değerlendirilmesi için 1885 yılında Encümen-i Hariciye (Dışişleri Bakanlığı), 1888 yılında İntihabı Memurin Komisyonu (İçişleri Bakanlığı) kurulmuştur. Bu komisyonlar zamanla kapatılarak yetkileri bakanlıklara bırakılmış ve daha sonra tekrar kurulmuşlardır. Ayrıca 1912 tarihinde memurların siyasi parti ve derneklere üye olmaları yasaklanmıştır. Ancak yapılan düzenlemeler genellikle metin düzeyinde kalarak çok ciddi uygulanamamış, kamu görevliliğine atanma ve terfi sisteminde düzensizlik ve liyakat sistemi yerine kayırmacılık hâkim olmuştur (Gökdeniz, Aydemir ve Çağan, 2017: 206-207).

Bu düzensiz temel üzerinde kurulan Türkiye Cumhuriyeti devleti 23 Nisan 1920 tarihinde ilk olarak meclis hükümeti sistemini benimsemiştir (Kaan, 2019: 18). Yasama, yürütme hatta yargı bile meclis içinden oluşturularak güçler birliği temeli üzerine kurulmuştur (Becerren ve Kalağan, 2007: 164). 1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu - 20.1.1337), meclisi egemenliğin tek sahibi olarak görmüştür (Ö. Dönmez, 2015: 35). Bir devlet başkanının olmadığı bu sistemde, devlet başkanının bütün yetki ve sorumlulukları meclis başkanına verilmiştir (Gidersoy, 2017: 511).

1921 Anayasası'nda bakanlık ve bağlı kuruluşları ile ilgili özel bir hüküm bulunmayıp, 8. madde gereği; dairelerin Meclis tarafından seçilen vekiller aracılığıyla yönetileceği, bu vekiller heyetinin (Heyeti Vekile) yetki ve sorumluluklarının özel bir yasayla belirleneceği genel hükmü yer almıştır (Sencer, 1985: 19). Bu vekillerin meclis tarafından yönlendirileceği ve gerektiğinde görevden alınabileceği ve yerlerine yeni kişilerin atanabileceği belirtilmiştir (Ö. Dönmez, 2015: 35).

Osmanlı Devleti'nin bakanlıklar sistemi merkez ve taşra kuruluşları genel olarak örnek alınarak yapılandırılmıştır. Dolayısıyla merkezi ortak bir birimi olmayan kamu personel sisteminde bazı küçük değişikliklerle aynen transfer edilmiştir. Her

bakanlık için ayrı ayrı personel genel müdürlükleri kurularak her bakanlık kendi personel mevzuatını oluşturmuştur (Özkal Sayan ve Urhan, 2020: 1010).

1921 Anayasası'nın yönetim ve yöneticilere ait olan idare adlı bölümünde; ülkenin vilayetlere, kazalara ve nahiyelere ayrıldığı, coğrafi, ekonomik ve sosyal nedenlerle vilayetlerin birleştirilerek umumi müfettişliklerin oluşturulabileceği hükümleri bulunmaktadır. Üst yöneticilere ait özel herhangi bir tanım ve ibare olmamakla beraber 14. ve 15. maddelerde, meclis tarafından atanan valilerin, vilayetleri meclisin vekil ve mümessili olarak yöneteceği, hükümet tarafından atanarak valilerin emri altında görev yapan kaymakamların da kazaları yöneteceği belirtilmiştir (Yamaç, 2020: 219-220).

1924 Anayasası'nın da 1921 Anayasası gibi meclis hükümeti sistemini benimsemiş olmakla beraber parlamenter sisteme özgü bir takım özellikler ekleyerek karma bir modele hatta parlamenter sisteme ağırlık vermeye başlayan bir sisteme dönüştüğü görülmektedir. Özellikle cumhurbaşkanına tanınan yetkiler daha çok parlamenter sistemin tanıdığı yetkilerle paralellik göstermektedir. Ancak hala meclisin üstünlüğü ve iktidardaki gücü devam etmektedir (Köktaş, 2020: 63, 78; H. Yıldız, 2016: 197).

Kamu personel yönetimine ilişkin hükümler konusunda 1924 Anayasası ile 1876 Anayasası bir takım benzer hükümlere sahiptirler. 1924 Anayasası'nın 92. maddesi “Siyasi haklara sahip her Türk vatandaşı yeterlik ve hak etme durumuna göre kamu görevliliğine girme hakkına sahiptir” hükmü ile şimdiye kadar siyasi olarak atanan kamu görevlilerinin liyakat esaslarına göre atanacağını kanunlaştırmıştır. Bu madde cumhuriyet döneminde liyakat ilkesini esas alan ilk kanun maddesidir (F. Akar, 2018: 490; Gökdeniz, Aydemir ve Çağan, 2017: 207). Ayrıca 23. maddenin, kamu görevlilerinin siyasi nitelikli görevler alabileceklerini ancak milletvekilliği ile kamu görevliliğinin birlikte yapılamayacağını hüküm altına alması, liyakat ilkesinin benimsenmesi ve yerleşmesi adına atılmış önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir (G. Yıldız, 2016: 156). 93. madde, kamu görevlilerinin; özellikleri, hakları, sorumlulukları, ödemeleri, işe alınma ve işten çıkarılmaları, ilerlemeleri ve terfilerinin çıkarılacak özel bir kanunla belirleneceğini belirtmiştir (Günay, 2006: 155). 1924 Anayasası da tıpkı 1921 Anayasası gibi üst düzey kamu

yöneticilerinin niteliklerine, seçilmelerine, atanmalarına ve yetiştirilmelerine atıf yapacak herhangi özel bir maddeye yer vermemiştir (Günay, 2007: 64-65).

1924 Anayasasının 93. maddesi gereği 18 Mart 1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu çıkarılmıştır. 31.03.1926 tarihinde yürürlüğe giren kanun kamu personel sistemi için getirdiği temel ilkeler, kamu görevlilerinin niteliklerini ve statülerini belirleme anlamında önemli bir adım olmuştur. Birçok değişikliğe uğrayarak 1970 yılının sonunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) tam olarak devreye girmesine kadar yürürlükte kalmıştır (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 20).

788 sayılı kanun, kamu görevlilerini memurlar ve sözleşmeli çalışanlar (müstahdem) olmak üzere iki temel gruba ayırmıştır. Ancak askerleri bu kapsama dâhil etmemiştir. Kendisine özel bir sicil tanımlanarak devlet hizmeti verilen, genel ya da özel bütçeden maaş alan kişileri memur, devlet hizmetine ait bazı işleri ücret karşılığında yerine getiren, sicil kaydı olmayan, kendisine memurluk hak ve yetkisi verilmeyen kişileri sözleşmeli çalışanlar olarak tanımlamıştır (S. Acar, 2019: 236).

Memurin Kanunu memurluğun genel ve asgari giriş şartlarını belirlemiştir. Bunlar; Türk vatandaşı olmak, en az ortaokul mezunu olmak, askerlikle ilişkisi bulunmamak gibi. Ancak memurluğa giriş için sınav şartı öngörmemiştir. Ayrıca bu kanun seçilme, adaylık, sicil, atanma, terfi, tayin, izin, ceza ve emeklilik gibi özlük haklarını da belirlemiştir. Hizmete alınma ve terfi genel olarak kıdem ve idarenin takdirine bırakılmıştır. Eğitim, atanma, tayin ve terfileri doğrudan etkilememiştir. Liyakat ilkesi pek işletilmemiştir (Gökdeniz, Aydemir ve Çağan, 2017: 207; G. Yıldız, 2016: 157).

Kanunda daha sonra yapılan birçok değişikliğe rağmen üst düzey yöneticilerin seçilmeleri, yetiştirilmeleri, atanmaları vb. herhangi bir konuda düzenleme yapılmamış sadece vali ve kaymakamların yetki genişliği çerçevesinde çalışacakları belirtilmiştir (Günay, 2006: 155).

Memurin Kanunu, kamu hizmetinde çalışacakları basit olarak sınıflandırmış, bazı görevler için belirli düzeyde eğitim şartı getirmiş, kamuda uzmanlaşma konusunda ilk temeller atılmış, memurluk meslek haline getirilmiş, memurların siyaset

ve ticaretle uğraşmaları yasaklanmış, liyakat sistemi kısmen işletilmiş, valilik, elçilik, özel kalem müdürlükleri, hukuk müşavirlikleri ve cumhurbaşkanlığı memurlukları istisnai memuriyet kapsamında tanımlanarak liyakat ilkesi dışında tutulmuştur. Her kurum kendi personel düzenleme ve organizasyonunu kendisi yapmıştır. Görüldüğü gibi bu dönemde, Hegel-Weber yaklaşımı çerçevesinde kapalı kariyer sistemi kurulmaya çalışılmıştır (Albayrak, 2020: 102-103).

Türkiye’de liyakat ilkesinin işlerliğindeki belki de en ciddi adım, 1939 tarih ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanunun 17. maddesi ile getirilen, belirli bir meslek üzerine eğitim alanlar hariç olmak üzere kamu görevliliğine girişte yeterlik ve yarışma sınavı şartıdır (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 28; Gökdeniz, Aydemir ve Çağan, 2017: 208).

1923-1960 dönemdeki kamu yönetimi ve kamu personel sistemi ile ilgili reform çalışmalarının genellikle yabancı uzmanların hazırlamış olduğu raporlar çerçevesinde şekillendiği görülmektedir. Yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlarda ise üst düzey yöneticiler konusundan ziyade genel olarak kamu personel sistemi, kamu personelinin sınıflandırılması ve hakları ile ilgili reformlar ve düzenlemeler önerilmiştir. Tanzimat’la beraber Batı tarzı kamu personel rejimi benimsenmiş olsa da 1960 yılına kadar merkezi bir personel örgütü oluşturulamamıştır. Bu işlemler Maliye Bakanlığına bağlı teşkilatlar tarafından yürütülmüştür. 27 Mayıs 1960 Darbesinin ardından 17 Aralık 1960’da, 160 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı olarak Devlet Personel Dairesi kurulmuştur (Gönülaçar, 2014: 5; Mıhçıoğlu, 2015: 84). Bu kurumun amacı ülkenin ekonomik, sosyal ve gelişme seviyesine göre hukuka uygun, adil bir şekilde modern kamu personel rejiminin esaslarını belirlemek ve uygulamaktır (Ardanç ve Ergun, 1980: 17; Tutum, 1970: 13). Dairenin adı daha sonra 1984 yılında 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Personel Başkanlığı olarak değişmiştir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 43-44).

1961 Anayasası’nın 12. maddesinde, herkesin dil, din, ırk, mezhep, siyasi düşünce, felsefi inanç ve cinsiyet bakımından eşit olduğu, hiç kimseye ya da gruba herhangi bir nedenle ayrımcılık yapılamayacağı; 58. maddesinde; her Türk vatandaşının kamu görevine girebileceği ve sadece ödevin gerektirdiği şartların

aranacağı (Aktan ve Acar, 2021: 85); 117. maddesinde, memurların nitelik, atama, ödev ve sorumluluk, hak ve yetkileri ile ilgili konuların özel kanunla düzenleneceği ve 119. maddesinde ise memurların tarafsız olacağı belirtilmiştir. 1961 Anayasası dâhil olmak üzere o zamana kadar yapılan anayasaların hiçbirinde üst düzey yöneticilerle ilgili olarak herhangi bir konuda özel olarak bir hüküm ve atıf bulunmamaktadır (Günay, 2006: 156, 2007: 65).

Önceki anayasaların yanı sıra 1969 yılında yürürlüğe giren 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda (DMK) da üst düzey kamu yöneticilerle ilgili özel bir tanımlama ve profesyonel sınıflandırma düzenlenmemiştir (Şen, 1995: 89). Kanunun 36. maddesi tüm çalışanları genel memur kavramı altında değerlendirmekte olup, yöneticilik pozisyonunda çalışanları “Genel İdare Hizmetler Sınıfı” içerisinde değerlendirmiştir (A. H. Kılıçkaya, 2000: 222). Kanunun 68. maddesinde, “en üst yönetici konumundaki genel müdür ve başkan” ifadesi kullanılsa da açık bir tanımlama bulunmamaktadır (N. K. Öztürk, 2019a: 1283). Kanunda sadece mülki amirler için üst düzey kamu yöneticisi vurgusu yapıldığı görülmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 35).

Kanun, memurlar arasında ilk dört dereceye yükselen ve ek gösterge verilen kişileri yönetici kabul etmektedir. Ancak Ergun (1983: 24), bu derece ve ek göstergeler üzerinden ücret almakla beraber bulunduğu kurumda yönetici ya da üst yönetici pozisyonlarda çalışmayan kişilerin olması nedeniyle bu kriterler esas alınarak üst düzey yönetici yorumunu yapmanın doğru olmayacağını dile getirmektedir. Ayrıca sadece kişilerin yüklenmiş olduğu sorumluluklarında dikkate alınarak üst düzey kamu yönetici yorumuna ulaşılması da yanıltıcı olabilecektir çünkü çok fazla sorumluluk yüklenmekle beraber üst düzey pozisyonlarda çalışmayan kişilerde bulunmaktadır. Kamuda üst düzey kamu yöneticisi pozisyonlarına atanmalarda genellikle kurumların istedikleri şartlar ve eğitim seviyesi belirleyici olmaktadır (Önder, 1995: 152).

1981 yılında çıkarılan, 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun ile 2477 sayılı 2451 sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun'da üst düzey sayılabilecek pozisyonlara atamaların nasıl, kimler ya da hangi organlar tarafından yapılacağını tablolar halinde gösterdiği için kısmen de olsa üst düzey sayılabilecek

pozisyonların hangileri olduğu konusunda fikir verebilmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 35; M. M. Uzun, 2019: 10-11).

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi eşitlik ilkesini benimsemiş ayrıca ek bir bent ile “Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar” diyerek sorumluluğu vurgulamıştır (Günay, 2007: 65-66).

Kamuda hizmete girme ile ilgili olan 70. maddede, “Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmetে alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez” (T.C. Anayasası, 1982), denilmiş olup 1961 Anayasası'nın aynı hükmü içeren maddesinden tek farkı “ödevin gerektirdiği” yerine “görevin gerektirdiği” ifadesidir.

1982 Anayasası'nın 128. maddesi kamu hizmeti görevlileriyle ilgili genel ilkeleri belirlemektedir. İlgili maddede, “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir*” (T.C. Anayasası, 1982), denilmektedir. Bu madde ile ilk defa bir anayasada üst düzey yöneticilerin seçilmeleri, yetiştirilmeleri, nitelikleri, atanmaları, kimlerin bu gruba dâhil edileceği, sorumlulukları ve hakları ile ilgili usul ve esasların yasal olarak düzenlenebilmesinin önü açılmıştır (A. H. Kılıçkaya, 2000: 224).

Anayasanın 128. maddesine dayanılarak 1984 yılında üst düzey kamu yöneticilerinin yurt içinde ve yurtdışında yetiştirilmelerinin usul ve esaslarını belirleyen ve onlara özel statü kazandıracak olan 3077 sayılı kanun çıkarılmış ancak Cumhurbaşkanı tarafında veto edilmiştir. Veto edilen kanun meclis tarafından hiçbir değişiklik yapılmadan tekrar Cumhurbaşkanının onayına sunulmuş ve 10 Ocak 1985 tarihinde 3149 sayı ile onaylanarak kabul edilmiştir (Günay, 2006: 169; A. H. Kılıçkaya, 2000: 224).

Bu kanunla üst kademe yöneticilerinin belirlenmesi için farklı yöntemler belirlenmiştir. İlk grupta sayma yolu tercih edilerek Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Başkan, Kurul Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Büyükelçi, Vali, Kaymakam, Bölge Müdürü olarak atanabileceği bunun dışındaki kamu görevlilerinden üst düzey kamu yöneticisi olması uygun görülenler Devlet Personel Başkanlığı'nın teklifi ile Bakanlar Kurulu tarafından atanabilecektir (B. Coşkun ve Pank, 2017: 79; N. K. Öztürk, 2019a: 1283). Adalet Bakanlığında üst düzey kamu yöneticisi grubuna eklenmek istenen kamu görevlileri Adalet Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararı ile yapılacaktır. Silahlı Kuvvetler çalışanlarından üst düzey kamu yöneticisi grubuna eklenecek kamu görevlileri Genel Kurmay Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararıyla yapılacaktır. TBMM'nin İdare teşkilatında kimlerin üst düzey kamu yöneticisi grubuna alınacağına TBMM Başkanlık Divanı, Cumhurbaşkanlığında ise Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği tarafından karar verilecektir (Kalkandelen, 1985: 100; Önder, 1995: 153-154; Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 34-35).

İlgili kanunun 3. maddesinde üst düzey kamu yöneticilerinin eğitimleri ile ilgili hususların Devlet Personel Başkanlığının ve TODAİE'nin görüşlerine başvurulmak şartıyla Başbakanlık tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenebileceği hükmüne yer verilmiştir (M. M. Uzun, 2019: 10-11).

Anayasa'nın ilgili 128. maddesine dayandırılarak çıkarılan 1985 tarih ve 3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkındaki Kanun Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi'ne başvurusu sonucu birçok maddesi anayasaya aykırı olduğu gerekçe iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesinde anayasada kanunla düzenlenmesini açıkça hükme bağlanan konunun yönetmelikle düzenlenemeyeceği ve yasama yetkisinin devredilemeyeceğini belirtmiştir (A. H. Kılıçkaya, 2000: 225; N. K. Öztürk, 2019a: 1283; N. K. Öztürk ve Tozak, 2019a: 354). Anayasa Mahkemesi tarafından bazı maddelerin iptali üzerine uygulanmasına imkân kalmaması nedeniyle tüm kanun 18.06.1985 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Böylece ilk defa üst düzey kamu yöneticilerinin statülerini belirleyen ve yetiştirilmelerinin usul ve esaslarını belirleyen ilk kanunda

iptal edilmiştir (Günay, 2006: 169, 2007: 74-75; Özkal Sayan ve Urhan, 2020: 1015-1016).

Üst düzey kamu yöneticilerini tanımlamamakla beraber atıfta bulunan bir başka kanun ise 1984 tarih ve 3056 sayılı kanundur. Bu kanunun 9. maddesi Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğünü bütün devlet kurumlarında, devletin sevk ve idaresinde görevli olan üst düzey kamu yöneticileri hakkındaki bilgilerin toplanması, sicil özetlerinin ve biyografilerinin tutulması ile görevlendirmiştir (3056 Sayılı Kanun, 1984; O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 55).

Üst düzey kamu yöneticiliği konusu, kamu yönetimi reformları söz konusu olduğunda zaman zaman gündeme gelmiş ve bir takım çalışmalar yapılmıştır. Bunlardan biri, 1991 yılında TODAİE tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA) olup, üst düzey kamu yöneticilerini A, B, C, D olmak üzere dört gruba ayrılmasını önermiştir ancak bu öneri de hayata geçirilememiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018:35).

Üst yönetici kavramının geçtiği başka bir kanun ise 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Bu kanunun 11. maddesi müsteşarlar, vali ve belediye başkanları için "üst yönetici" ifadesini kullanmaktadır. Ayrıca 31. madde ise harcama yetkilisini tanımlarken en üst yönetici kavramına yer vermiştir (İriş, 2020: 19-20; Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 36). Ancak bu atıflar da üst düzey kamu yöneticilerini tanımlamaktan uzaktır.

2011 yılında çıkarılan Torba Kanun'da¹, müsteşar ve müsteşar yardımcılarının yanı sıra kurumların en üst yöneticisi olarak ifade ettiği genel müdür ve başkan pozisyonlarına kamu görevlileri dışında kişilerin atanabilmesini hükme bağlayarak üst düzey kamu yöneticiliğine vurgu yapan başka bir kanundur (Albayrak, 2020: 105).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı dönemin sonuna kadar kimlerin üst düzey kamu yöneticisi olduğu, statüleri, sınıflandırılmaları, yetkileri, hak ve sorumlulukları ile ilgili 1982 Anayasası

¹ 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.

hariç hiçbir anayasada hüküm bulunmamaktadır (Esen ve Kalağan, 2020: 271). Sadece kamu görevliliğine girişte eşitlik ve yeterlik ilkelerinin benimsenmesi, kimseye ayrımcılık yapılamaması ve sınavlarda başarılı olanların alınabilmesi hususlarına yer verildiği görülmektedir. Kanunlar düzeyinde ise bir takım düzenlemeler olmakla beraber tüm kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan üst düzey kamu yöneticilerini içerecek şekilde kapsamlı ve ortak düzenleme yapılamamıştır.

Kalkandelen (1985: 101), yöneticiler arasında üst düzey yöneticilerin farklı gruplandırılarak onlara ilişkin düzenlemelerin ayrı yapılmasının çok doğru bir yaklaşım olmadığını, eğer bu şekilde uygulama yapılırsa orta ve alt gruptaki yöneticilerin yetiştirilmelerinin ihmal edilebileceğini belirtmektedir. Bu yüzden tüm yöneticilerin birlikte tek bir sınıf olarak değerlendirilmesi gerektiğine dikkat çekmektedir. Üst düzey yöneticilerin eğitimleri ile ilgili de bir takım reformlar ve programlar denenmiş ancak Fransız ENA uygulamasının benzeri kayda değer bir sistem ortaya konulamamıştır. Üst düzey yöneticiler genel memur kavramı içinde değerlendirilmiş sadece üst düzey pozisyonlara atanma usul ve esasları ile ilgili bir takım düzenlemeler yer almıştır. Bu yüzden üst pozisyonlarda görev yapanlar görevden alındıktan sonra eski asıl görevlerine/pozisyonlarına dönebilmektedirler (Örneğin, uzman kökenli bir kamu görevlisinin genel müdür yardımcılığına atanmasının ardından görevden alındığı zaman tekrar uzmanlık görevine dönebilmesi gibi).

Genellikle her kurum üst düzey pozisyonlarla ilgili düzenlemeleri bağımsız olarak kendileri yapmışlardır. Üst düzey kamu yöneticisi pozisyonlarına atamalarda kurum yöneticilerinin takdiri ve iktidar partisinin eğilimleri ağırlıklı etkili olduğu görülmektedir. 1960 yılında Devlet Personel Dairesi kuruluncaya kadar tüm kamu görevlileri ile ilgili politika ve uygulamaları yürütecek merkezi bir örgüt bulunmamaktaydı. Değişen adıyla Devlet Personel Başkanlığının da tüm kamu kurum ve kuruluşlarında yeterince etkin olduğunu söylemek pek mümkün görünmemektedir. Özellikle kurumlardaki üst düzey kamu görevlileri ile ilgili etkinliği çok sınırlı düzeyde kaldığı görülmektedir.

4.1.2. Atanma Usulleri

Üst düzey kamu yöneticilerinin atanmaları her dönemde, her sistemde ve her ülkede önemli olmuştur. Çünkü siyasetçiler, yapılması gereken işlerin genel çerçevesini ve temel hedefleri belirler, üst düzey yöneticiler ise aldıkları yönetsel kararlarla bunların uygulamalarını yaparlar (Aydilek, 2019: 62). Bu yüzden çeşitli ülke ve sistemlerde birbirinden farklı atama ilkeleri ve usulleri kabul edilmiş ve denenmiştir. En kilit nokta ise bu atamaların liyakat ilkesine göre mi yoksa kayırmacı bir anlayışla mı yapılacağıdır.

Gerek Osmanlı Devleti Dönemi'nde gerekse parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı Türkiye Cumhuriyeti Dönemi'nde genel olarak bürokrasi ile ilgili bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Az da olsa üst düzey kamu yöneticilerine yönelik bir takım düzenlemelere de yer verildiği görülmektedir. Sivil bürokrasinin oluşumu ağırlıklı olarak Tanzimat Dönemi (1839-1876) geleneğinin devamı hatta daha da güçlendirilmiş bir şekliyle ortaya çıkmaktadır. Bürokrasi, keyfi muamelelerin önlenmesi için bir takım kanun ve yönetmeliklerle donatılmıştır. Elbette bu dönemlerde de atama ve terfiler konusunda son söz hükümetlerdeydi ama atama, terfi ve görevden alınmalara karşı Fransız kökenli Danıştay bir koruma kalkanı olarak sistemde yer almaktaydı. Dışa kapalı bir kast sistemi şeklinde işleyen bir sistem oluşturulmuştu. Üst düzey kamu yöneticisi pozisyonlarına dışardan atamalar çok istisnai olarak yapılabilmekteydi (Heper, 2018: 124-125).

Tüm kamu görevlilerinin atanma ve çalışma şekilleri 1876 Anayasası'nın "Memurin" adlı bölümünün 39. maddesinde yer almaktaydı. Bu maddeye göre tüm memurlar kanunların belirlemiş oldukları şartları taşımak şartıyla ehil oldukları ve hak ettikleri memuriyetlere atanabileceklerdir. Görevden alınmaları ancak üç şekilde olabilir: ilki, kanunlar gereği, ikincisi istifa ve sonuncusu ise devlet tarafından zorunluluk gereği. Bu madde atamalarda liyakat ilkesinin uygulanması esasını benimsemektedir. II. Meşrutiyet Dönemi'nde de bu ilkeler benimsenmiştir. 1921 Anayasası'nda ise artık yetkili Padişah değil Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Üst düzey kamu yöneticisi olarak sayılan valiler meclis tarafından atanmakta ve meclisin vekili ve temsilcisi konumundadır. Kaymakamlar ise hükümet tarafından atanmakta olup valinin emri altında çalışacaklardır. 1924 Anayasası ise vali ve kaymakamların

yetki genişliği çerçevesinde çalışacakları prensibini getirmiştir (Günay, 2006:153-154).

Türkiye’de Tanzimat Dönemi’ne dayanan üst düzey kamu yöneticilerinin atanmaları için gerekli kriterlere yönelik düzenlemeler İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile ilgili bir takım düzenlemelerle sınırlı kaldığı dikkat çekmektedir. Üst düzey kamu yöneticilerinin seçilme ve atanmalarına yönelik ciddi düzenlemelerin yapılmaması, liyakat ve yeterlik yerine sadakat, parti menfaati, güvenilirlik gibi kriterlerin dikkate alınmasının en önemli sebepleri iktidar değişiminde üst yöneticilerin kolayca değiştirilebilmesi, bürokratların siyasallaşması ve milletvekili olmak gibi siyasal hedeflere yönelmeleri olduğu söylenebilir (Altunok, 2016: 171; O. Gökçe ve Şahin, 2002: 18). Yukarıdaki sebeplerden dolayı üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin çok fazla kural konulmamıştır (Albayrak, 2020: 106).

Üst düzey kamu yöneticilerinin atama işlemi, sadece kamu görevlilerinin bir üst ya da başka bir göreve atanmasını kapsamamaktadır aynı zamanda kamu dışından üst düzey pozisyonlara atamaları da kapsamaktadır. Her seviyede kamu görevine ilk defa girme hakkı Anayasa (1982: md.70) gereği siyasi hak ve görev olarak kabul edilmektedir. Siyasi hak ve görevler hakkındaki düzenlemeler Anayasa tarafından sadece yasama organına verilmiştir. Bunun Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenmesi Anayasa tarafından engellenmiştir (T.C. Anayasası, 1982: md.104/17). Parlamenter hükümet sistemi döneminde Anayasa Mahkemesi’nin içtihatları da bu paralelde olmuştur (Karslı, 2020: 194).

Parlamenter dönemde yapılan üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usulleri 4 temel başlık altında toplanabilir (Demirhan, 2017: 582):

- 1. Amir Atamaları:** Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanların doğrudan yaptıkları atamalar (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 83).
- 2. Seçim:** RTÜK üyelerinin Meclis tarafından siyasi partilerin oy oranına göre seçilmesi, Üniversitelerde dekanların Yükseköğretim Kurulu tarafından, rektörlerin önerdiği üç aday arasından seçilmesi gibi.

3. Bakanlar Kurulu Kararnamesi: Bu kararname türünde ise Cumhurbaşkanı, Başbakan ve tüm bakanlar birlikte imza atmaktadırlar. Vali ve büyükelçi atamaları bu kararname ile yapılmaktadır. Bu kararname ile yapılan atama sayısı çok sınırlıdır. Bakanlar Kurulu kararnameleri Cumhurbaşkanının imzalaması ile tamama ermektedir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 83).

4. Ortak (Müşterek) Kararname: Atamaların Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakan ya da bakanların ortak imzaladıkları kararnamelerle yapılmasıdır. Ortak kararnameler ise 3 gruba ayrılmaktadır (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 83):

a. İkili Kararname: Bu kararnamelerde Cumhurbaşkanı ve Başbakanın imzaları bulunmaktadır. Bu kararnameler ile başbakanlığa bağlı kurumların yöneticileri atanmaktadır.

b. Üçlü Kararname: Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakanın ortak olarak imzaladıkları atama kararnameleridir. Bakan yardımcılarını, müsteşarlar ve kaymakamlar bu kararname ile atanmaktadırlar.

c. Dörtlü Kararname: Cumhurbaşkanı, başbakan, başbakan yardımcısı ve ilgili bakanın ya da Cumhurbaşkanı, başbakan ve ilgili bakanların imzaladığı kararnamelerdir. Koalisyon hükümetlerinde iktidar ortağı ikinci büyük partinin temsilcisi başbakan yardımcısının imzasının atıldığı ya da yurtdışına yapılacak atamalarda, ilgili bakanın yanı sıra Dışişleri bakanının imzasının da atıldığı kararnameler dörtlü kararnamelere verilebilecek en iyi örneklerdir.

Bu grubun atanma usullerine yönelik genel kuralları belirleyen 1965 tarihli 657 sayılı DMK'nın (Devlet Memurları Kanunu) yanı sıra 1981 tarihli "2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun", aynı yıl çıkarılan "2477 sayılı 2451 sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun" (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 82; Evren, 2016: 538; Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 36) ve ilgili kurumların özel teşkilat

kanun ve yönetmelikleri de üst düzey kamu yöneticilerinin atama usullerinde belirleyici olmaktadır (Albayrak, 2020: 106).

1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (1965: md.2,3/C), memurların statü ve istihdamlarını “liyakat”, “kariyer” ve “sınıflandırma” temel ilkeleri üzerine kurmuştur. Kanun, kamu görevlilerinin işe alım, terfi ve görevlerinin sona ermesinin liyakat esaslarına göre yapılmasını öngörmüştür (Şen, 1995: 84). Ayrıca liyakat ve demokratikleşme gereği batılı ülkelerde yıllardır başarılı bir şekilde uygulanan komisyonların benzeri DMK’nın 226-231 maddelerinde Görüşme-Danışma Kurulları adıyla oluşturularak, kararların alımına çalışanlarında katılımı öngörülmüş ancak 1970 yılına kadar uygulanamamış daha sonra da yetki, konum ve işlevleri değiştirilerek etkinlikleri engellenmiştir (Güran, 1980: 307). Kanunda vurgulanan temel ilkelere rağmen, kamu görevlilerinin atama ve terfilerinde siyasal yakınlık, eş, dost, akraba, hemşeri, okul gibi farklı kayırma şekillerinin etkin olduğu görülmektedir (Altunok, 2016: 170).

DMK’da üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin detaylı ve özel düzenlemelere yer verilmemiş olup genel kurallar belirlenmiştir (Albayrak, 2020: 107). 68/A maddesi, üst düzey bir kadroya atama yapılabilmesi için öncelikle boş uygun bir kadronun bulunması, bulunulan derecede en az 3 yıl kalınmış olması, bu derecenin 3. kademesinde 1 yılın tamamlanması ve görevin gerektirdiği niteliklerin taşınmış olması gerektiğini hüküm altına almıştır. Ancak liyakat ilkesi açısından sınav öngörülmemesi bir eksikliktir (Güran, 1980: 250; Şen, 1995: 88). Bu durumda 9. dereceden kamu görevine giren 4 yıllık bir fakülte mezunu bir kamu görevlisinin 1. dereceye yükselbilmesi için 24 yıl çalışması öngörülmektedir. Genel kurallara göre iyi yetişmiş genç yeteneklerin üst düzey kadrolara hızlı bir şekilde yükselmeleri imkânsız görülmektedir. Kıdemi esas alan bu düzenlemenin bir başka dezavantajı ise ilgili personel, tecrübeye bağlı olarak alanında uzman olabilir ancak yöneticilik deneyim ve yeteneğe sahip olmayabilir (Şen, 1995: 21). Kanun koyucu bu durumu kısmen telafi etmek ve ülkenin dinamik gücünden faydalanabilmek için 1984 yılında yaptığı 68/B maddesindeki değişikliklerle 1-4. derecelerdeki kadrolara atanabilmek için genel bekleme süresi kaydı olmaksızın asgari hizmet süreleri belirlenerek daha alt derecelerden de atama yapılabilmesinin önü açılmıştır. Ancak kanunda bu istisnai

uygulamaya Eğitim ve Öğretim Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfları dâhil edilmemiştir (md.68/B) (Albayrak, 2020: 107).

DMK 68/B maddesine göre, bir kişinin genel süreleri beklemeden üst düzey kadrolara atanabilmesi için öncelikle yükseköğretim görmüş olması gerekmektedir. Yükseköğretim süresi dört yıldan daha az olması durumunda kanunda belirtilen aşağıda sürelerle ek 2 yıl ilave edilecektir; 1. dereceli kadrolar arasında ek göstergesi 5300 ve üzerinde olanlar için en az 12 yıl; 1 ve 2. dereceli kadrolar arasında ek göstergesi 5300'ün altında kalanlar için en az 10 yıl; 3. ve 4. dereceli kadrolar için ise en az 8 yıl çalışma süresinin bulunması gerekmektedir. Bu süreler hesaplanırken kamu kurumlarında çalışılan sürelerin tamamı, yükseköğretim sonrası çalışılan serbest ya da özel sektör kuruluşlarında çalışılan sürelerin, müsteşar, müsteşar yardımcılığı, genel müdür ve başkan kadroları için tamamı, diğer kadrolar için ise dörtte biri dikkate alınmaktadır (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 89-90). Ancak hesaplamalara dahil edilen bu süre altı yılı geçemez.

İlk dört derecede bulunan kadrolardan 1. derecede olan kadrolardan ek göstergesi 5300 ve üstünde olanlar genel müdür, kurum başkanı; ek göstergesi 5300'ün altında olmakla beraber derecesi 1 ve 2 olanlar genel müdür yardımcısı, kurum başkan yardımcısı, daire başkanı; derecesi 3 ve 4 olanlar ise şube müdürü, müdür yardımcısı, şef vb. kadroları meydana getirmektedir (Albayrak, 2020: 107).

Kanunun 68. maddesinde şartları belirlenen üst düzey kadrolara olağanüstü yükselme uygulaması “paraşütleme”, “asansör yükselme”, “sıçrama” gibi adlarla adlandırılmaktadır. Bu istisnai atama yöntemi liyakat sistemini sekteye uğratabilecek potansiyeli taşımaktadır (Güran, 1980: 250; Şen, 1995: 89). Bu kanun maddesine göre dört yıllık yükseköğretimi olan, on yıl ve üzeri hizmeti bulunan her memur üst düzey bir kamu görevine atanabilecektir. Örneğin, on yıllık hizmeti bulunan fakülte mezunu bir memur, atanacağı kurumun teşkilat kanununda özel bir engel yoksa daire başkanı, 12 yıllık hizmeti varsa müsteşar ya da genel müdür olarak atanabilecektir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 88-89). Kıdem sürelerinin değiştirilmiş olması, üst derecelerdeki bir kadroya sınavsız ve 2011 yılında Torba Kanunla (6111 sayılı Kanun, 2011) yapılan değişikliklerle kamu dışından atama yapılabilmesi imkânı atama makamlarına seçme ve atama konusunda somut kriterlere dayanmadan sübjektif davranabilme fırsatı vererek

liyakat ilkesinin devre dışı bırakılmasına sebep olabilecektir. İlave olarak asgari süreleri tamamlamış olan üniversite mezunu memurların yönetimi sürekli siyasi vb. baskılar altında tutarak kadro piramidinin 1-4 arasında genişlemesine ve kayırmacılığın kurumsallaşmasına neden olabilir (Güran, 1980: 250-254).

DMK 59. maddesi, siyasi iktidarların bazı pozisyonlara sınav, eğitim vb. şartlar aranmadan atama yapabilmeleri için istisnai memuriyetler tanımlamış ve bunları sayma yoluyla belirlemiştir. Bu madde siyasi iktidarlara üst düzey pozisyonlara rahatlıkla atama yapabilme fırsatı vermektedir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 84). İlgili maddenin gerekçesinde amacın, yetenekli ve liyakat sahibi kişilerin sınav, diploma, kıdem vb. engellerin aradan kaldırılarak kamuya kazandırılması olarak belirtilmiştir. Kanun bu kapsamda yapılacak atama ve görevden alınmaların objektif nedenlere ve kamu yararına dayandırılmasını emretmektedir. Yoksa uygulanageldiği gibi daha liyakatsiz kişileri siyasi eğilim ve kayırmacı bir mantıkla kamu görevine ataması değildir. Bu kapsamda yapılan atamalar kazanılmış hak olarak sayılmamaktadır ancak görevden alındıklarında kamudan çıkarılacaklarına dair de bir hüküm bulunmadığından inisiyatif tamamen idareye bırakılmıştır (Güran, 1980: 245-246).

Kanunun sayma yoluyla belirlediği istisnai memuriyetlerin içerisinde hem üst düzey pozisyonlar hem de diğer bazı pozisyonlar bulunmaktadır. Ancak konumuz kapsamına giren, kanun gereği sınava tabi tutulmadan, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine bakılmadan atama yapılabilecek üst düzey pozisyonlar aşağıdaki gibidir (DMK, 1965: md.59); “*Bakan Yardımcılıkları, Savunma Sanayii Müsteşarı, Müsteşar Yardımcısı, Daire Başkanı, Toplu Konut İdaresi Başkanı, Başkan Yardımcısı, Daire Başkanı, Özelleştirme İdaresi Başkanı, Başkan Yardımcısı, Daire Başkanı, Proje Grup Başkanı, Avrupa Birliği Bakanlığı Başkanlıkları (İdari Hizmetler Başkanlığı hariç), Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Başkan Yardımcısı, Özel Kalem Müdürlükleri, Valilikler, Büyükelçilikler, Elçilikler, Daimi Temsilcilikler, Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Başkanı, Din İşleri Yüksek Kurulu Üyelikleri, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Nükleer Düzenleme Kurumu Başkan Yardımcılıkları ve Daire Başkanlıkları*”,

Üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usullerine ilişkin DMK'nın belirlediği temel ilkelere ilave olarak, 2451 Sayılı Kanun, Başbakanlık, bakanlıklar ve bağlı kurum ve kuruluşlarında atama ve tayinlerin ne şekilde yapılacaklarını düzenlemektedir. Bu düzenlemeler ilgili birimin teşkilat kanununun olup olmasını dikkate almaksızın genel prensipleri belirlemektedir. Bu kanunun ekinde yer alan 1 sayılı listedeki pozisyonlara Bakanlar Kurulu kararı ile, 2 sayılı listedeki pozisyonlara ise ortak kararname ile atama yapılacağı belirtilmiştir (N. K. Öztürk ve Tozak, 2019a: 360).

Bu Kanunun 2. maddesine göre; “*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 Bakanlar Kurulu kararı ile atanmaktadırlar. Aynı madde ile Bakan Yardımcıları (Millî Savunma Bakanlığı Bakan Yardımcısı dâhil), Müsteşar ve yardımcıları (Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri ve Yardımcıları dâhil), 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 dâhil), 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 dâhil) 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” ortak kararname ile atanmaktadırlar (2451 sayılı Kanun, 1981).

2451 sayılı kanuna, 1996 yılında 4158 sayılı Kanunla eklenen maddeler ile koalisyon hükümetleri olduğu zaman ortak kararnamelere, en büyük ikinci iktidar partisini temsil eden başbakan yardımcısının da imzasının atılması şartı getirilmiştir. Bu değişiklik bir çeşit karşı imza uygulaması olarak da tanımlanmaktadır (B. Yavuz, 2007: 313).

2451 sayılı kanun gereği I sayılı Cetvele göre yapılan atamalarda yer alan üst düzey kamu yöneticileri hakkında bilgilerin toplanması, biyografileri, sicil özetlerinin tutulması ve atamalarının mevzuata uygun yapıp yapılmadığının kontrolü Başbakanlığa bağlı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktaydı. (Özkal Sayan ve Urhan, 2020: 1012). Tüm kamu kamu görevlilerini kapsamasa da bu genel müdürlük kısmen liyakat kurullarının bazı görevlerini yerine getirmekteydi.

2477 Sayılı Kanununun 2. maddesine göre; 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) kadrolarına ortak kararname ile atama yapılır. Yukarıda sayılanların tayin ve görevden alınmalarında da aynı usuller uygulanmaktadır (2477 sayılı Kanun, 1981).

Kanunun 3. maddesi ise (2477 sayılı Kanun, 1981), 2. madde dışında ve ilk dört derecede olan pozisyon ve görevlere ilişkin atamaların başbakan ve ilgili bakanın onayı ile atama yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak 3. ve 4. derecede bulunan görevlere ait atama yetkileri başbakan ve ilgili bakanlar tarafından uygun görülen ilgili makamlara devredilebilir.

Başbakanlık teşkilatının içindeki başbakanlık müsteşarlığı gibi pozisyonlara yapılan atamalar Cumhurbaşkanı ve Başbakanın imzaladığı ikili kararname ile yapılmaktadır. Bakanlıklar bünyesinde yer alan bakanlık müsteşarı gibi pozisyonlara yapılan atamalar ise ilgili bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın ortak imzaladığı üçlü kararnameler ile yapılmaktadır (M. M. Uzun, 2019: 10-11).

Kamu kurum ve kuruluşlarında daire başkanı ve üstündeki kadrolara atamalar yapılırken kurumların teşkilat kanununda özel şartlar belirlenmemişse genel kuralları uygulanır ve sınav yapılmaz ancak kimi zaman ilgili kurumların atamalara ilişkin teşkilat kanunlarında ya da yönetmeliklerinde özel düzenlemelere yer verilmiş olabilir (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 83-84).

Örneğin, 2659 sayılı Adli Tıp Kurumu Kanunu 26. maddesi (2659 Sayılı Kanun, 1982), Adli Tıp Kurumu başkanı, başkan yardımcıları, adli tıp ihtisas kurulları başkan ve üyeleri; uzman kişiler ve üniversitelerin ilgili bölümlerin öğretim üyeleri ya da yardımcıları arasından Adalet Bakanının önerisi ve ortak kararname ile 4 yıllık süre için atanacağını özel olarak düzenlemiştir. Benzer bir şekilde 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu (YÖK Kanunu, 1981: md.6/b), Yükseköğretim Kurulu başkan ve üyelerinin öncelikle rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmetlerde bulunmuş profesörlerin ve başarılı olmuş üst düzeydeki kamu görevlileri ya da emeklilerinin seçileceğini hüküm altına alarak bu kadrolara atanabilmek için profesörlük ya da üst düzey kamu görevliliğini şart koşturmuştur. ÖSYM Kanununa göre (ÖSYM Kanunu, 2011: md.4/2), ÖSYM Başkanı dört yıllık görev süresi için, devlet üniversitelerinde görev yapan öğretim görevlileri arasındaki profesörlerden Yükseköğretim Kurulunca belirlenen üç aday arasından ortak kararname ile atanır. Aynı kişi en fazla bir kez daha başkanlığa atanabilir. Özel bir neden yoksa yeni başkan atanıncaya kadar önceki başkan görevine devam eder.

2954 sayılı Türkiye Radyo Ve Televizyon Kanunu'nda (TRT Kanunu, 1983) olduğu gibi bazı teşkilat kanunları ise atanacak üst düzey kamu yöneticileri ile ilgili olarak çok detaylı şartlar belirleyebilmektedir. Kanunun 11. maddesine göre, genel müdür dâhil yönetim kurulu üyelerinin; hukuk, ekonomi, işletme, sosyal bilimler, elektronik, iletişim gibi bilim dallarında ya da kültür ve sanat alanlarında ciddi başarılar gösterenler arasından Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile atanır.

Bazı özel teşkilat kanunlarında ise hem atanacak yöneticilerde aranacak nitelikler belirlenmekte hem de adaylar birden fazla kurum ya da birim tarafından önerilecek kişiler arasından seçilebilmektedir. Örneğin, SPK Başkan ve üyelikleri için hem DMK 48. maddesindeki bazı şartları taşımalarının yanı sıra hukuk, iktisat, maliye,

bankacılık, işletmecilik, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, mühendislik ve dengi dallarda en az dört yıllık lisans seviyesinde öğrenim görmüş olmaları, mühendislik dalında lisans düzeyinde eğitim görmüş olanların ise belirlenen alanlarda lisansüstü eğitim görmüş olmaları ya da mali ve finans benzeri alanlarda ya da bu konularla ilgi hukuk alanlarından herhangi birinde en az 10 yıl deneyim sahibi olmaları ya da söz konusu alanlarda öğretim üyesi olmaları zorunlu tutulmuştur. Bu şartlara ilave olarak adayların ilgili bakanlığın önereceği dört kişiden ikisi, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliğinin önereceği ikişer adaydan biri Bakanlar Kurulu kararıyla atanacaktır. SPK başkanı ise üyeler arasından Bakanlar Kurulunca atanmaktadır. Başkanın teklifi ile diğer bir üye Kurul tarafından gerektiğinde başkana vekâlet etmek üzere ikinci başkan olarak atanmaktadır (Evren, 2016: 538; SPK Kanunu, 1983: md.18, 19).

Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürü için ise yükseköğretim mezunu olmak, kamu ve/veya özel sektörde toplamda en az 15 yıl hizmet vermek, sanatçı, tiyatro yazarı, eleştirmen ya da tiyatro yönetmenliği gibi dallardan birinde başarılı olmak ya da üniversitelerin bu alanlarında öğretim elemanı olmak gerekmektedir. Bu şartları taşıyanlar Kültür ve Turizm Bakanının önerisi üzerine ortak kararname ile atanmaktadırlar (Evren, 2016: 538).

Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki kanununun 5. maddesine göre (633 sayılı Kanun, 1965), Din İşleri Yüksek Kurulu üyeliğine atanmak için dini alanda en az lisans düzeyinde eğitim almış, Arapça ve mümkünse Batı dillerinden birini bilmek, İslam dinine ait ibadet ve itikatlar konusunda bilgi sahibi olmak, dini öğretim kurumları ya da Diyanet İşleri Başkanlığında en az altı yıl hizmet yapmak koşulları aranmaktadır (Güran, 1980: 244). Daha sonra altı yıl hizmet şartı, dini ilimlerde temayüz etmiş olmak şeklinde değiştirilmiştir (633 sayılı Kanun, 1965).

KİT'lerde (Kamu İktisadi Teşebbüsü) görev alan üst düzey kamu yöneticilerinin statü, hak ve yükümlülükleri 399 sayılı KHK (399 sayılı KHK, 1992: md.2) ile düzenlenmektedir. Bu KHK'da istihdam konusunda temel ilkeler belirlenirken hem liyakat ilkesi hem de etkinlik, verimlilik ve karlılık gibi rekabetçi rasyonel piyasa şartları dikkate alınmaktadır (Şen, 1995: 91).

KİT yönetim kurulu üyeliği (seçimle gelenler dışındaki), genel müdür ve genel müdür yardımcısı pozisyonlarına ilgili bakanın teklifi üzerine ortak kararname ile atama yapılmaktadır. Yukarıdaki pozisyonlar hariç 2477 sayılı Kanun gereği I sayılı Cetvelde yer alan diğer üst düzey pozisyonlardaki atamalar ise yönetim kurulu kararı ile yapılmaktadır. Bu yetkiler, sınırları net bir şekilde belirlenmek şartıyla yönetim kurulları tarafından devredilebilir (399 sayılı KHK, 1992: md. 5, ek md.1; O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 88). KİT genel müdür ve genel müdür yardımcılarının iktisadi ve idari bilimler alanında ya da mesleki alanda yükseköğretim görmüş, yetkinlik sahibi, tecrübeli ve bilgili kişiler olması gerekmektedir.

Olağanüstü bir dönemin yaşadığı 2015 yılında Bakanlar Kurulu kararı ve ortak kararname ile yapılan tüm atamalar 2015/9 sayılı Genelge ile istisna kapsamına alınmıştır. Ayrıca müstakil birim amiri ve üst düzey kamu görevi pozisyonlarına yapılacak atamalar 2015/13 sayılı Genelge ile başbakanlık iznine bağlanmıştır. Getirdiği iş yükü nedeniyle başbakanlık tarafından çıkarılan 09.12.2015 tarih ve 14129 sayılı düzenleyici işlem ile il müdürlüğü, daire başkanlığı, eşiti ve üzeri yönetici pozisyonlarına kurumlar arası nakil yoluyla yapılacak atamalar ve ilgili, bağlı kuruluşlar ile taşra teşkilatlarında yapılacak atamalarda başbakanlıktan izin alma şartı kaldırılmış, sadece bakanlıkların merkez teşkilatları için (bakanlıkların özel kalem müdürlükleri ve basın ve halkla ilişkiler müşavirlikleri dışında) devam etmiştir (Evren, 2016: 537).

Bazı kurumlardaki üst düzey kamu yöneticisi atamalarına Meclis müdahil olmaktadır. Bunların en başında 2012 yılında kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) gelmektedir. Kurum, bir başdenetçi, beş denetçi, genel sekreter ve diğer personelden oluşmaktadır. Başdenetçi, kanunda belirtilen şartları taşıyan başvurular arasından TBMM Karma Komisyonu'nun belirlediği üç adaydan biri Meclis Genel Kurulu tarafından üçte iki çoğunluk ve gizli oylamayla seçilir (6328 sayılı Kanun, 2012: md.11/3,4,5). Denetçiler ise TBMM Karma Komisyonu tarafından üçte iki çoğunlukla seçilirler (6328 sayılı Kanun, 2012: md.11/6).

Başdenetçinin elli ve denetçilerin ise kırk yaşını doldurmuş olması gerekmektedir. Adayların özellikle üniversitelerin siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idarî bilimler ya da hukuk fakültelerinden ya da yurt içi ya da yurt dışında

eğitim veren denkliği kabul edilen üniversitelerden mezun olmaları gerekmektedir. Ayrıca adayların kamu, kamu dışında ya da uluslararası kuruluşlarda en az on yıl çalışmış olmaları gerekmektedir (6328 sayılı Kanun, 2012: md.10).

Meclisin yönetici atamalarına müdahil olduğu bir başka kurum ise Sayıştaydır. Sayıştay Başkan ve üyelerinin kanunda sayılan hukuk, siyasal, işletme, iktisat, iktisadi ve idari bilimler fakülteleri ya da denkliği kabul edilen yurt içinde ya da yurt dışında eğitim veren en az dört yıllık fakülte ya da yüksekokullardan birinden mezun olup en az 15 yıl çalışmış olmaları gerekmektedir (6085 Sayılı Kanun, 2010). Sayıştay başkanı ve üyeleri TBMM Genel Kurulu tarafından kanunda belirtilen şartları taşıyanlar arasından gizli oyla seçilmektedir (6085 Sayılı Kanun, 2010).

Anayasa Mahkemesine, Sayıştay Genel Kurulunun başkan ve üyeleri arasından iki üye, baro başkanları tarafından önerilen serbest avukatlar arasından bir üye TBMM tarafından gizli oylama ile seçilmektedir (AYM Kanunu, 2011: md.7).

Türkiye'deki tüm radyo ve televizyonların yayınlarını denetleyen Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) üyelerinin, en az dört yıllık üniversite mezunu olması, alanları ile ilgili kamu ve/veya özel sektör kuruluşlarında en az 10 yıl çalışmış olmaları, mesleki bakımdan yeterli bilgi ve donanımına sahip olmaları, devlet memuru olma şartlarını taşımaları ve otuz yaşını doldurmaları gerekmektedir. Üyeler TBMM tarafından siyasi partilerin üye sayısı oranına göre siyasi parti grupları tarafından önerilen adaylar arasından TBMM Genel Kurulu tarafından seçilmektedirler. Kurul başkan ve başkan vekili kurul üyeleri tarafından seçilmektedir (RTÜK Kanunu, 2011: md.35).

RTÜK hariç diğer Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların başkan ve üyelerini yürütme atamaktadır. Bu atamalar genel olarak Bakanlar Kurulu kararıyla yapılmaktadır. Bunların arasından bazı atamalar ilgili bakan önerisi ile (TAPDK, KİK gibi) bazıları doğrudan Bakanlar Kurulu kararı ile atanmaktadır (SPK, EPDK, BDDK gibi). Bazı atamalar ise Kamu İhale Kurumunda ikinci başkan ya da yardımcılarının belirlenmesi olduğu gibi kurul başkan ya da üyelerine bırakılabilmektedir (Çırakoğlu, 2016: 102-103).

Parlamentar hükümet sisteminin uygulandığı dönemde üst düzey kamu yöneticilerinin atanması konusunda hem Anayasada hem de kanunlarda birçok yetki ve görev vardı ve bunlar çok belirgin değildi. Bazı yöneticiler doğrudan Cumhurbaşkanına, kurum ve kuruluşlar tarafından önerilenler arasından yapılırken bazıları ikili, üçlü, dördü kararname ile bazıları bakanları kurulu kararı ile bazıları ise TBMM’de yapılan seçimler ile atanmaktaydı. Üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin düzenlemeler de zaman zaman değişebilmekteydi (N. K. Öztürk, 2019a: 1280). Genel olarak daire başkanı, eşiti ve üzeri atamalar Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile ya da Meclis, Cumhurbaşkanı ve Başbakanın müşterek kararları ile yapılmaktaydı (Esen ve Kalağan, 2020: 271). Mevzuat kaynaklı karmaşıklıkların yanı sıra uygulamalarda da çeşitli karmaşık durumlar yaşanmaktaydı. Bu atamalar zaman zaman cumhurbaşkanları ve hükümetler arasında çatışmalara ve krizlere neden olabilmekteydi.

Üst düzey kamu yöneticilerinin atanması için genellikle mevzuatta liyakat esasları öngörülse de belirli bir seviyenin üzerindeki yöneticilerin siyasal iktidarların değişmesi ile değişmesi gereğine olan inanç ve gelenin kendi ekibiyle çalışma isteği belirleyici olmaktadır. Bu yüzden bu atamalarda ağırlıklı olarak iktidarla uyum, siyasi eğilim, parti taraftarlarının ödüllendirilmesi, hemşericilik, okul çevresi gibi kayırmacılık uygulamalarına yer verildiği görülmektedir. Üst düzey kadrolara siyasi nitelikli atamaların yapılması çok eski bir tartışma konusudur hatta dünyada da çok tartışılan bir konudur (Güran, 1980: 293; Şen, 2020: 81). Kimi zaman uç noktalarda uygulamalara da rastlanılmaktadır. Türkiye’de parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı Tek Parti döneminde parti görevi ile kamu görevinin aynı kişide birleştiği dönemler de yaşanmıştır. Örneğin, İçişleri Bakanının aynı zamanda parti genel sekreteri olması, valilerin aynı zamanda yerel parti başkanlığı ile görevlendirilmesi gibi (Heper, 2018: 124).

Genel olarak parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı dönemlerde liyakat esaslarının görece geri planda bırakılarak genellikle siyasi kişiliğe sahip olan ya da siyasi kişilerce desteklenen kişilerin, yetenek, etkinlik ve verimlilikten ziyade kadrolaşma, siyasi iktidara hizmet etme, sadakat ve parti menfaatleri düşüncesi gereği atandığı görülmektedir. Hatta zaman zaman bilimsel araştırma yapmakla görevli

kurumların üst düzey yönetici atamalarının da bu düşünceye dayanarak yapıldığına rastlanılmaktadır. Özellikle koalisyon hükümetleri zamanında kadrolaşma anlayışı nedeniyle siyaset ve bürokrasi arasında yakınlaşma ve zıtlıkların çokça yaşandığı gözlemlenmektedir (Esen ve Kalağan, 2020: 272; Günay, 2006: 170). Ne kadar çok istenirse istensin bürokrasinin siyasetten arınması mümkün değildir (G. Gökçe, Şahin ve Örselli, 2002: 51). Siyasallaşma oranının artması bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkilerin kamu hizmetlerinin geliştirilmesi ve hızlandırılmasından ziyade atamaya yetkili makamların öneminin artmasına sebep olmuştur (Altunok, 2016: 171; O. Gökçe ve Şahin, 2002: 18). Kamu görevlileri arasından bazılarının farklı sebeplerle olağandışı olarak yükselmesi, sınıf, görev ve görev yerlerinin değiştirilmesi kamu hizmetindeki akışı bozmakta ve uzun süreli plan ve hedeflerin gerçekleştirilmesini engellemektedir (Güran, 1980: 279-280).

4.1.3. Denetlenmeleri

Üst düzey kamu yöneticilerinin her açıdan denetim altına alınamadığı, hükümetlerin bilgi ve emirleri dışında birçok işlemin yapıldığı, halka karşı sorumlu olan kişilerin siyasi yöneticiler olmasına rağmen bürokratların sorumsuz bir iktidar gücüne sahip olduğu ve kullandığı düşüncesi hem Türkiye’de hem de tüm dünyada yaygın bir kanıdır. Bu yüzden bütün hükümet sistemlerinde, bürokrasi içindeki özellikle üst düzey kamu yöneticilerinin denetim altında tutulabilmesi için birçok yöntem ve mekanizma kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2017: 147).

Aslında üst düzey kamu yöneticileri kanunlara, siyasi kurumlara/amirlere ve halka karşı sorumludurlar. Ancak bu sorumluluğun siyasi olmaktan ziyade idari yönü daha ağır basmaktadır. Çünkü demokratik sistemlerde bürokrasi kurumu siyasi kurumların oluşturduğu politikaları ve aldığı kararları yerine getirmek üzere organize edilen yardımcı kurumlardır. Kamu hizmetlerinin daha verimli ve etkin yapılabilmesi için üst düzey kamu yöneticilerinin otorite arzuları ve siyasi amirlerin egemenlik haklarının uzlaştırılması gerekmektedir. Bunun içinde bir takım yapısal reformlar ve üst düzey kamu yöneticilerini denetleyecek daha iyi sistemlerin geliştirilmesi gerekmektedir (Akbulut ve Kaş, 2018: 82). Bu reformlar ve denetim sistemleri arayışı

ve gelişimi tüm dünyada olduğu gibi parlamenter hükümet sistemi dönemi Türkiye’inde de devam etmiştir.

Parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı dönemde üst düzey kamu yöneticilerinin tabi olduğu geleneksel denetim yöntemleri genellikle Osmanlı Devleti’nden miras kalmıştır. Özellikle Tanzimat Dönemi’nde yaşanan yenileşme hareketlerine dayandığı görülmektedir.

Parlamenter hükümet sistemi döneminden bürokrasinin içinde üst düzey kamu yöneticileri temel olarak Siyasi, İdari, Yargı, Yüksek Denetim ve Kamuoyu denetimlerine tabiydiler. Daha sonra yaşanan yeni gelişmeler ve değişen yeni denetim anlayışıyla başka denetim yolları da eklenmeye başlanmıştır. Denetleyici ve düzenleyici üst kurullar denetimi, ombudsman denetimi, iç denetim, performans denetimi, uluslararası denetim gibi (V. Çelik ve Demirci, 2019: 138; İ. Sevinç ve Akyıldız, 2021: 60). Denetimlerin kimisi kurumun kendi içindeki kişiler ya da oluşturulan bir organizasyon tarafından yapılırken bazıları ise dışarıdan farklı anayasal erk ya da kurum tarafından yapılabilir. Bu denetimler çeşitli şekillerde yapılmaktadır. Hukuka uygunluk, yerindelik, performans, mali, sistem ve bilgi teknolojileri denetimi gibi (Kuluçlu, 2006: 6; İ. Sevinç, 2014). Denetimlerin farklı anayasal erkler tarafından karşılıklı yapılabilmesinin ve farklı şekillerde uygulanmasındaki temel amaç birey ve devlet arasındaki ilişkilerde devlet gücünün dengelenerek kişisel hak ve hürriyetlerin korunmasıdır (Bozkurt, 2016a: 59).

4.1.3.1. Siyasi Denetim

Parlamenter dönem Türkiye’inde üst düzey kamu yöneticileri üzerindeki en önemli denetim yöntemlerinden biri, yasama organı ve hükümetlerden meydana gelen siyasi organlar tarafından yapılan denetimdir. Siyasi kişi ve organlar halkı temsil ettikleri için kendilerine kanunlarla verilen yetkileri halk adına kullanırlar. Ancak bu yetkileri genel olarak üst düzey kamu yöneticileri aracılığı ile kullanmaktadırlar. Bu yetkilerin asıl sahipleri olan yasama organı ve hükümetler bu yetkilerin kullanımlarını denetleme, değiştirme ve geri alma hakkına sahiptirler (Eryılmaz, 2016: 378). Bu denetimler hem yasama organları tarafından hem de yürütme organı tarafından farklı şekillerde yapılmaktadır.

Tüm hükümet sistemlerde olduğu gibi, parlamenter hükümet sistemi dönemindeki Türkiye’de de yasama organı olan TBMM’nin üç temel fonksiyonu bulunmaktadır: Kanun yapma, devlet bütçesini onaylama ve hükümeti denetleme (Eryılmaz, 2017: 186). Hükümetlerin ve bakanların TBMM’ye karşı sorumlulukları hem siyasi hem de cezaidir (V. Çelik ve Demirci, 2019: 138-139). TBMM’nin temel görevlerinden biri, alınan kararların yürütülmesini üstlenen hükümeti ve dolayısıyla üst düzey kamu yöneticileri denetlemektir. Bu denetim hükümetler ve bakanlıklar eliyle yapılmaktadır. Devletin üst seviyelerinde yapılacak hukuk dışı uygulamaların önlenmesi bakımında TBMM denetimi çok önemli bir fonksiyona sahiptir (Tataroğlu, 2017: 50).

TBMM’nin önemli denetim yolları arasında bütçe ve kesin hesap kanununun kabulü ve kişilerin dilekçelerinin incelenmesi (Tataroğlu, 2017: 51) olmakla beraber en önemli bilgi edinme ve denetim yolları Anayasada belirlenen soru, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve gensorudur (K. A. Demir, 2017: 213; Ersöz, 2015: 20; Kuluçlu, 2006: 6).

Soru, Meclis üyelerinin bilgi almak amacıyla başbakana ve bakanlara yazılı ya da sözlü olarak cevaplamaları için yönelttikleri sorulardır (Eryılmaz, 2016: 379). Bu denetim yolu ile kimi zaman hükümetin faaliyetleri eleştirilmekte, kimi zaman herhangi bir konuda takip edilecek politikalar ya da alınacak tedbirler öğrenilmeye çalışılmaktadır. Ancak soru mekanizması, ağırlıklı olarak milletvekilleri tarafından istedikleri faaliyetlerin yapılması için baskı aracı olarak kullanılmaktadır (Özer, 2000: 37). Milletvekilleri tarafından en çok tercih edilen bu denetim mekanizmasının çok partili hayata geçiş sonrası dönemde çok daha yoğun kullanıldığı görülmektedir. Hükümet, sorulan sorularla beraber gelmesi muhtemel soruları da göz önünde bulundurarak bakanlıkların ve üst düzey kamu yöneticilerinin çalışmaları ile daha çok ilgilenmek zorunda kalmaktadır (Eryılmaz, 2017: 187). Bu denetim mekanizması, hükümet üyelerinin ve bu soruların genellikle asıl muhatapları olan üst düzey kamu yöneticilerinin yaptıkları iş ve işlemlerde ve aldıkları kararlarda daha dikkatli davranmalarını sağlamaktadır.

Meclis araştırması, meclis içinden oluşturulan özel bir komisyon tarafından belirli bir konuda bilgi toplanıp araştırma yapılmasıdır (Bozkurt, 2016b: 35; Yasama

Derneği, 2011: 138). Meclis araştırmasında meclis bilgi alma işlemini hükümet aracılığı ile değil kendisi bizzat yaptığı için hükümet gözlüğü ile bakmamaktadır. İnceleme ve araştırmaların daha sağlıklı ve tarafsız olması için tercih edilen bir yöntemdir (Tataroğlu, 2017: 54-55). Meclis araştırmaları ile doğrudan görevden alma vb. bir siyasi sorumluluk doğmamaktadır ancak yolsuzlukların, usulsüzlüklerin, kamu görevlilerinin hatalarının ya da görevi kötüye kullanmanın ortaya çıkarılması durumunda siyasi sorumluluğa gidilmesi için bir kapı açılmış olur (Bilir, 2012: 88-89).

Meclis İttüzüğü'nün 105. maddesine göre Meclis Araştırması ile devlet sırları ve ticari sırlar hariç olmak üzere bakanlıklar, genel ve katma bütçeli daireler, yerel yönetimler, üniversiteler, muhtarlıklar, iktisadi devlet teşekküller, özel kanunlarla kurulan bankalar, kuruluşlar ve dernekler gibi kurum ve kuruluşlardan bilgi talep edilip araştırma yapılabilir, gerektiğinde yöneticiler ve uzman kişiler de dinlenebilir (Tataroğlu, 2017: 55).

Gensoru, görevde olan başbakan, bir bakan ya da birden fazla bakanın faaliyetleri, işlemleri ve politikaları hakkındaki iddialarla ilgili TBMM'de yapılan bir tartışma olup söz konusu olan kişilerin düşürülmesine kadar gidilebilen bir denetim sürecidir (Kocaman, 2009: 18). Bakanlar, gensoru ile bireysel olarak Yüce Divan'a sevk edilebilir ve sonuç olarak görevden alınabilir (Sencer, 1985: 15). Gensoru, parlamenter sistemde meclisin başbakan ve bakanlarına her zaman hesap sorabildiği bir yoldur (Nacak, 2020: 145; Turhan, 2012: 67). Başka bir ifade ile yasama organının yürütmenin görevine son verebilme tehdidini elinde bulundurarak onu kontrol altında tutabilmesinin en önemli yollarından biridir (B. Yavuz, 2015: 9). Parlamenter sistemin istikrarı bakımında çok önemli bir mekanizmadır. Yürütmenin sürekliliği ve gücü açısından da önemlidir. Gensorular karşısında ayakta kalan hükümetler daha fazla güven tazeleyip ve güç kazanarak daha rahat davranma imkânına kavuşurlar (Özer, 2000: 48).

Gensoru mekanizmasının tek parti hükümetlerinin olduğu dönemlerde parti disiplini nedeniyle pek sağlıklı işlediği söylenemez. Çünkü hükümet milletvekilleri parti sadakatine dayanarak gensoru mekanizmasının işlemini engelleyebilmektedirler. İki partili ya da ılımlı çok partili hükümet dönemlerinde de

çok etkin olarak kullanılamadığı görülmektedir. Ancak meşruiyeti zayıflamış ya da popülaritesi azalmış özellikle azınlık/koalisyon hükümetlerinin iş başında olduğu dönemlerde önemli ve etkili bir denetim aracına dönüşerek hükümetlerin değişmesine bile neden olabilmektedir (Özok ve diğerleri, 2005: 129; B. Yavuz, 2015: 9).

Gensoru Anayasa'nın 99. maddesi ve Meclis İçtüzüğü'nün 101-105. maddeleri ile düzenlenmiştir (Selçuk, 2019: 268). Gensoru önergesi ya bir parti grubu tarafından ya da en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilmelidir. Önerge verildikten sonra öncelikle gündeme alınıp alınmayacağı oylanır. Başbakan ya da bir bakan hükümet adına ve birer milletvekili de parti grupları adına birer söz alabilir. Mevzuatta belirlenen sürelerle göre önerge görüşülür. Hükümet ya da bakanların düşürülebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğu gerekmektedir. Oylamada sadece güvensizlik oyları sayılmaktadır (Eryılmaz, 2017: 192).

Gensoru, hem meclisteki hem de kamuoyundaki tereddütlerin giderilmesi anlamında da önemli ve etkili bir denetim aracıdır (Özer, 2000: 48). Gensoru, hem siyasi yöneticilerin hem de üst düzey idari yöneticilerin iş ve işlemlerinde daha dikkatli davranmalarına sebep olmaktadır. Gensorunun siyasi sonuçlarından sadece siyasi yöneticiler etkilenmemektedir aynı zamanda bakanların ekiplerini oluşturan üst düzey kamu yöneticilerde etkilenebilmektedir ve çoğu zamanda etkilenmektedirler. Bakanın görevden alınması ona bağlı üst düzey yöneticilerinde görevden alınmasını sağlayabilmektedir. Ayrıca ortaya çıkacak usulsüzlük ve yolsuzluklardan direkt olarak o kurumun üst düzey yöneticileri de etkilenebilmektedirler.

TBMM'nin önemli denetim araçlarında biri olan *Meclis Soruşturması*, 1982 Anayasası'nın 100. maddesi ve TBMM İç Tüzüğü'nün 106-114. maddelerinde düzenlenmiştir. Yasama organı tarafından görev de olan ya da olmayan başbakan ve bakanların görevleri sırasındaki cezai ya da hukuki sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetimi aracıdır (G. Dönmez, 2020; Kocaman, 2009; H. Tunç, 2012). Başka bir ifadeyle hükümetlerin siyasi ve hukuki sorumlulukları ön plana çıkar (Kocaman, 2009: 3). Bu soruşturma yargısal nitelikli bir tahkikat olarak karşımıza çıkmaktadır (G. Dönmez, 2020).

Anayasaya göre TBMM üye tamsayısının onda biri (55 milletvekili) önerge vererek başbakan ya da bakanlar hakkında meclis soruşturması yapılmasını isteyebilir (Eryılmaz, 2017: 191). Ancak iddiaların gerekçelendirilmesi, görev sırasında yapıldığının belirtilmesi ve hangi kanunlara aykırılık teşkil ettiğini sunulması gerekmektedir. Bu talepler mecliste görüşülerek gizli oyla karara bağlanır (Kocaman, 2009: 14). Önergelerin kabul edilmesi halinde meclisteki partilerin dağılımları oranına göre on beş kişilik bir komisyon kurulur. Her türlü delile ve kaynağa ulaşıp detaylı bir araştırma yapılarak sorumluluk tespit edilmeye çalışılır (Tataroğlu, 2017: 57-58; H. Tunç, 2012: 110). Gerek görülmesi halinde başbakan ya da bakanlar üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Yüce Divan'a sevk edilebilir (H. Ateş ve Yavuz, 2017: 559; Bozkurt, 2016b: 36).

Meclis soruşturmasının temel amacı, haksız ve keyfi uygulamaların engellenerek işlerin hukuka uygun olarak yapılmasını teminat altına almaktır (G. Dönmez, 2020). Bu soruşturmada doğrudan parti politikaları ile ilgili, hükümet başkanı ya da bir üyesi hedef alındığından sivil toplum devreye girer ve siyasi bir boyut kazanır (Kocaman, 2009: 3). Meclis soruşturması, bir bakıma yasama dokunulmazlığının katı bir şekli olarak karşımıza çıkmaktadır (Kocaman, 2009: 14).

Meclis soruşturması çok önemli ve etkili bir yöntemdir. Etkili olmasının en önemli nedeni oluşturulan komisyonun ciddi yetkilere sahip olmasıdır. Ancak çok fazla kullanılmamaktadır çünkü çok detaylı bir araştırma şeklidir. Ancak meclis soruşturmalarında komisyonların çok rasyonel davrandıklarını söylemek pek mümkün görünmemektedir. Daha çok parti menfaatleri yönünde hareket edilerek zaman zaman skandallara sebep olunmakta ve çoğu zaman Yüce Divan'a sevk yönünde karar alınmamaktadır. Ancak olumsuzluklarına rağmen her dönemde çok kullanılan bir yöntem olmuştur (Özer, 2000: 45).

TBMM'nin yürütmeyi denetleme yöntemlerinin bir başka yolu olan *Genel Görüşme* 1961 Anayasası'ndan önceki anayasalarda düzenlenmemiştir. 1961 Anayasası ile yapılan düzenleme 1982 Anayasası'nda da korunmuştur. Genel görüşme Anayasanın 98. maddesi ve TBMM İç Tüzüğü'nün 101, 102, 103, 104 ve 105. maddelerinde detayları belirlenmiştir (Orak, 2003: 30-31).

Anayasa'nın 98. maddesi genel görüşmeyi devlet faaliyetlerini ve toplumu ilgilendiren belirli bir konunun, Meclis Genel Kurulunda konuşulması ve tartışılması olarak tanımlamaktadır. Genel görüşmede tüm milletvekilleri söz hakkına sahiptirler. Gensorundan farkı, oylamanın hükümet ve üyeleri açısından siyasi ya da hukuki bir sorumluluk doğurmamasıdır. Ayrıca bu görüşmede bir kararın alınması da zorunlu değildir. Bu yüzden hükümetler tarafından genel görüşme yöntemi daha çok tercih edilmektedir. Uygulamada ağırlıklı olarak hükümetlerin önergelerinin görüşüldüğü görülmektedir. Özellikle güvenlik ve dış politika konuları ağırlıklı olarak hükümetler tarafından genel görüşmelere konu edilmektedir (Bilir, 2012: 142). Farklı partilerden gelen birçok genel görüşme isteği genellikle ön görüşme oylamasında reddedilmektedir (Ergül, 2012: 100).

Demokratik ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de bütçenin yapılması ve onaylanması TBMM'nin yetkisine bırakılmıştır. Bu yetki yasama organına hem hükümeti hem de üst düzey kamu yöneticilerini denetlemede önemli bir ekonomik güç sağlamaktadır. Meclis kamu kurum ve kuruluşlarına verdiği gelir gider tahsisleri sayesinde üst düzey kamu yöneticilerini denetleyebilmektedir. Meclis bu yetki ile hem siyasi hem de önemli idari denetim sağlayabilmektedir. TBMM'de yapılan bütçe görüşmeleri her kurum için ayrı ayrı yapılmaktadır. Görüşmelere bakanlarla beraber üst düzey kamu yöneticileri de katılırlar. Bu görüşmelerde yapılan inceleme ve değerlendirmeler hükümetin genel siyasetinin yanı sıra bürokrasinin işleyişi ve yapısını da kapsar. Meclisin kurumların mali tahsis taleplerini reddetmesi ya da kısıması zaman zaman üst yöneticileri istifaya ya da görevden ayrılmaya sevk edebilmektedir (Eryılmaz, 2017: 193).

Meclisin bilgi edinme ve denetim yollarına anayasalarda yer verilmektedir ancak kapsam, şekil ve içerik detayları TBMM İç Tüzüğü ile düzenlenmektedir (Bozkurt, 2016b: 35). Yukarıda sayılan TBMM'nin denetleme araçları aslında doğrudan hükümetleri denetlemektedir ancak dolaylı olarak üst düzey kamu yöneticilerini de denetlemektedir (A. F. Gökçe, 2009: 78). Meclis denetim araçları sonucu hükümetler tarafından uygulanan politikalarda kanunlara aykırılık, usulsüzlük ya da yeterli tedbirlerin alınmaması tespit edilmesi halinde öncelikle siyasi yöneticiler ve bunlarla bağlantılı olarak üst düzey kamu yöneticilerine siyasi ya da hukuki olarak

hesap sorulabilmektedir. Hatta görevlerinin sonlandırılmasına da sebep olabilmektedir. Bu yüzden meclisin bu denetim araçları aracılığı ile hem siyasi yöneticiler hem de üst düzey kamu yöneticileri yaptıkları iş, işlem ve kararlarında daha dikkatli davranmak zorunda kalmaktadırlar.

Her ne kadar TBMM'nin yasal olarak hükümetleri denetlemesi için yukarıda zikredilen araçları olsa da Türkiye'deki parti sisteminde sıkı parti disiplini nedeniyle bu araçların çok sağlıklı ve etkin işletildiğini söylemek mümkün görünmemektedir. 1961 yılından günümüze en önemli denetim araçları sayılan gensoru, meclis soruşturması ve meclis araştırmaları için yapılan önergelerin kabul edilme oranı % 1'in altındadır ve kabul edilenler sonucu siyasi ya da hukuki sorumluluğa dönüşme oranı da yok denecek kadar azdır. Bu durum Parlamenter hükümet döneminde TBMM aracılığı ile hükümetlerin ve dolayısıyla üst düzey kamu yöneticilerinin ciddi oranda denetlenmesi hayal gibidir (Fendoğlu, 2010: 25).

TBMM'nin denetim araçlarının etkin bir şekilde kullanamamasının başka sebepleri de bulunmaktadır. Devletin hizmet ve faaliyetlerinin zamanla sayı ve nitelik açısından artması ve yasama organının da iş hacminin genişlemesi nedenleriyle yasama organı yürütme organı karşısında zamanla güç kaybetmeye başlamıştır. Ayrıca kanun altyapı metnlerinin hazırlanması, kanun hükmünde kararname çıkarma, kanunların maddelerinin yönetmeliklerle düzenlenmesi ve çoğu zaman bu düzenlemeler yapılmadan kanunların yürürlüğe girememesi, bütün bu işlemlerin ağırlıklı olarak başbakan, bakanlar ve üst düzey kamu yöneticileri tarafından yapılması da TBMM'nin denetim etkinliğini zayıflatan sebepler olarak sayılmaktadır. Ayrıca uluslararası ilişkilerin yoğunlaşması nedeniyle düzenli, sürekli ve hızlı karar alma gereği ve uluslararası normlara uyma zorunluluğu da TBMM'nin bir takım denetim araçlarının etkinliği üzerinde olumsuz etki etmektedir (Eryılmaz, 2016: 380).

Siyasi denetim sisteminin bir başka tarafı ise yürütme organı tarafından yapılan denetimlerdir. Yürütme organı yani hükümetlerin en çok ve etkili kullandıkları denetim yönteminden biri atama ve görevden alabilme yetkisidir. 657 sayılı DMK kamu görevine alınırken görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir şart aranmamasını hüküm altına alarak liyakat sistemini açıkça benimsemiştir (Gönülaçar, 2014: 6; Topdemir, 2021: 134). Anayasa ise kamu hizmetlerinin asli ve sürekli olduğu ve

bunları yerine getirecek görevlilerin de statülerinin bir kariyer sistemine göre daimi olacağını belirlemiştir (Y. Söyler, 2020: 67). Yani iktidarlar değiştiği zaman kamu görevlilerinin değişmemesi gerektiği, kamu görevliliğinin herhangi bir iktidar ya da partiye bağlı olmaması gerektiğini vurgulamıştır. Başta Anayasamız olmak üzere yapılan bütün bu düzenlemelere rağmen iktidar değişikliklerinde müsteşar, müsteşar yardımcılarının, genel müdür, genel müdür yardımcılarının, daire başkanlarının, valilerin, emniyet müdürlerinin, bölge müdürlerinin, elçilerin ve il müdürlerinin hatta orta ve alt kademe kamu yöneticilerinin değişebildiği görülmektedir. Bunun yanında verimlilik, etkinlik ve karlılık esaslarına göre çalışması gereken kamu iktisadi teşebbüslerinin üst düzey yöneticilerinin de değişmesi en çok rastlanan uygulamalardır. Görevden alınan yöneticiler, kanunlar gereği kamu görevliliğinden çıkarılmadıkları için danışman, müşavir ya da uzman gibi kızak pozisyonlara alınmaktadırlar (Eryılmaz, 2016: 382-383).

Yürütme organının siyasi denetimler kapsamında kullandığı bir başka araç ise idarenin iş ve işlemleri ve kamu yöneticileri üzerinde yaptığı araştırma, inceleme ve soruşturmalarıdır. Türkiye’de temel hizmet birimleri bakanlıklardır ve başlarında bakanlar bulunmaktadır. Bakanlar bakanlıklarda yürütülen hizmet ve faaliyetlerin hukuk normlarına, genel hükümet politika ve programlarına uygun olup olmadığını, kamu kaynaklarının, ekonomiklik, verimlilik ve karlılık esaslarına göre yapılıp yapılmadığını denetlemekle görevli/yetkili olup başbakana ve TBMM’ye karşı üst düzey yöneticileri ile beraber sorumludurlar (Eryılmaz, 2016: 383).

4.1.3.2. İdari Denetim

Bürokrasinin en tepesinde yer alan üst düzey kamu yöneticileri kanunlara, siyasi organlara ve halka karşı sorumludurlar. Halk karşısındaki sorumlulukları siyasi olmayıp idari bir sorumluluktur. Bu yüzden bu yöneticiler çevresine karşı duyarlı davranmak zorundadır. Bunun yanında kamu politikalarını yürütürken siyasi yöneticilere karşı olan sorumluluklarından dolayı duyarlı davranmak durumundadırlar. Çünkü üst düzey kamu yöneticilerinin yönetmekte oldukları bürokratik kurumlar siyasi kurumların genel politikalarını uygulamaktan sorumlu ikincil kurumlardır (Eryılmaz, 2017: 180)

Türkiye’de bu ikincil konumunda olan bu kurumların ve yöneticilerinin idari denetimi Osmanlı’da Tazminat Dönemi’ndeki Divan’ı Hümayun’un kaldırılıp vekâletlerin kurulması ve ardında müfettişliklerin görevlendirilmesine dayanmaktadır. Ardından kurulan teftiş kurulları Cumhuriyet Dönemi’nde de geliştirilerek bu gelenek ve kurumsallaşma sürdürülmüştür (Günel, 1995: 28; Orkun, Yürekli ve Gökçe, 2016: 113).

Parlamente döneminde idari denetim idari yapının içinde yer alan tüm kurum ve kuruluşların denetimi kendi içlerinde oluşturdukları bir birim ya da kurul tarafından ya da dış bir birim tarafından yapılmaktadır. Ayrıca bu dönemde yapılan denetimler hiyerarşik denetim, vesayet denetimi ve özel denetim olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır (Kuluçlu, 2006: 6). Bu denetim yollarından hiyerarşik denetim otokontrol mekanizması olarak çalışırken, diğer taraftan vesayet denetimi ve özel denetim ise merkez ve taşra arasındaki iletişim ve koordinasyonun yanı sıra yönetimde etkinliğin artmasına yardımcı olmaktadır (V. Çelik ve Demirci, 2019: 139).

4.1.3.2.1. Hiyerarşik Denetim

Kamu yönetiminde gerekli hizmetlerin üretilmesi ve halka sunulması için birçok kişinin birlikte ve belirli kurallarla donatılmış bir hiyerarşik yapı içinde çalışması gerekmektedir. Bu hizmetlerin üretim ve sunumu uzmanlık alanlarına göre bölünerek işbölümü esaslı yapılmaktadır. Bu hiyerarşik yapı içinde üst ve astlar arasındaki görev ve yetkiler belirlenmiştir. Bu sistemin sağlıklı ve düzenli işleyebilmesi için üstlerin astlarını denetlediği hiyerarşik bir denetim mekanizması kurulmuştur. Bu denetim astların eylemlerinin yanı sıra özlük haklarını kapsayacak şekilde genişir (Çöker, 1995: 1; Tataroğlu, 2017: 70). Hiyerarşik denetimde ayrıca bir hukuk kuralına gerek kalmaksızın üstler astlarının iş ve işlemlerini denetleyebilmektedir (Tataroğlu, 2017: 99). Merkezi yönetimin uygulandığı ya da yetki merkeziyetçiliğinin olduğu sistemlerde hiyerarşik denetim zorunlu olarak ortaya çıkmaktadır (Ertekin, 2004: 60).

Parlamente sistemde hiyerarşik yapının en tepesinde yürütme organı bulunmakta ve hiyerarşik denetim yürütme organı ile başlamaktadır. Ülke geneli

dikkate alındığında hükümet üyesi bakanlar, yerel olarak ise vali, belediye başkanı ve muhtar yürütme organını oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2016: 381).

1982 Anayasasının 112. maddesi hükümetin başkanı olarak Başbakanı, Bakanlar Kurulu ile beraber hükümetin genel politikalarının uygulanmaları ve bakanlar arasında işbirliği ve koordinasyon konusunda kamu yönetiminin denetiminden sorumlu tutmuştur. Ayrıca başbakan, bakanların yaptıkları işlemlerde kanunlara uygun hareket edip etmediklerinden ve kanunlara aykırı iş ve işlemlerin yapılması halinde gerekli tedbirleri almaktan sorumludur. 3046 sayılı Kanunun 21. maddesi bakanları bulundukları bakanlık hiyerarşisinin en üst yöneticisi olarak ise 3046 sayılı Kanun'un 21. maddesi uyarınca bulundukları bakanlığın en üst yönetici olarak kendisine bağlı birimlerde yapılan hizmetlerin, eylemlerin, işlemlerin, kararların ve hesapların kanunlara, genel hükümet politikalarına ve kalkınma planlarına uygun yapılıp yapılmadığını ve çalışanlarını denetleme yetkisi vermiş ve bunlardan sorumlu tutmuştur. Başbakanlık Teftiş Kurulu başbakan adına, bakanlıkların teftiş kurulları ise bakan adına bu denetimleri yapmaktadır (İğdeler, 1995: 86; Özer, 2015: 21).

Hiyerarşik denetimler sadece hukuksal anlamda yapılmamaktadır aynı zamanda hukuk dışı tüm konuları da içine almaktadır (Akıllıoğlu, 1990: 6). Bu denetimler sonucunda yürütme organı üst düzey kamu yöneticilerini atayabilmekte, yerlerini ve pozisyonlarını değiştirebilmekte, görevden uzaklaştırabilmekte ve örgüt organizasyonunda değişikliklere gidebilmektedir. Yürütme örgütleri bu denetimleri yaparken yasama organına karşı sorumludurlar. Kimi zaman bir bakan kendisine bağlı bir üst düzey yöneticinin ya da çalışanın hatasından dolayı bile görevi bırakmak zorunda kalabilmektedir (Bozdoğan ve İzci, 2016: 38).

Türk kamu yönetiminde hiyerarşik denetim, kararların alınmasında yani uygulamalardan önce, uygulama esnasında ve uygulamaların sonunda yöneticiler tarafından çeşitli gözlem ve denetim yöntemleri kullanılarak yapılmaktadır (Saran, 1995: 60). Ancak hiyerarşik denetim kapsamında yapılan denetimler genel olarak güvenceden yoksun, siyasi baskılar altında, siyasi düşünce amaç ve çıkarlarına alet edilme eğilimi ağır basmaktadır (Günel, 1995: 25).

4.1.3.2.2. Vesayet Denetimi

Bir kurumun kendi kurumsal yapısı dışında kurum ya da kuruluşlarca denetlenmesi olarak tanımlanan vesayet denetimi üst düzey kamu yöneticilerinin denetlendiği bir başka denetim yoludur. İdarenin bütünlüğü ilkesinin sonucu ortaya çıkan bir denetim yoludur (Çırakoğlu, 2016: 100; Mercimek, 2018: 137). Vesayet denetimi ağırlıklı olarak merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları arasında oluşan bir denetim yoludur. Amaç bir bütünü oluşturan merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarının uyum, ahenk ve düzen içinde çalışmasını sağlamaktır (A. Özmen ve Yılmaz, 2019b: 116). Denetimin temel kapsamı, organlar, görevliler, yapılan iş ve eylemlerdir. Vesayet denetimi yasalara uygunluk açısından yapılmaktadır (Köse, 2007: 29; Tataroğlu, 2017: 100).

Vesayet denetimini hiyerarşik denetimden ayıran en önemli özellik vesayet denetimini yapacak kişi ve organların ve denetimin sınırlarının, usul ve esaslarının yasalarla belirlenmiş olmasıdır. Hiyerarşik denetim sonucunda üstler aslarının iş ve işlemlerini düzenleyebilmekte, değiştirebilmekte ve gerektiğinde iptal edebilmektedir. Ancak vesayet denetiminde istisnai durumlar dışında üstler astlarının iş ve işlemlerini onaylama, erteleme ve iptal etme yetkisine sahiptirler, onların yerine karar alıp düzenleme ya da değiştirme yetkisine sahip değildirler (Tataroğlu, 2017: 101).

Vesayet denetimi, en yaygın olarak yerel yönetimlerde uygulanmakla beraber yönetsel kamu kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi hizmet ve yerinden yönetim kamu tüzel kişilikleri üzerinde de yapılabilmektedir (Karakılçık ve Küçük, 2021: 980; Köse, 2007: 29). Vesayet denetimini başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay ya da bakan ve vali gibi kişilerce yapılabilmektedir (A. Özmen ve Yılmaz, 2019b: 1007).

Türkiye’de İçişleri Bakanı vesayet denetimini kendisi yapabileceği gibi mülkiye müfettişleri ve kontrolörler aracılığıyla da yapabilir. Bu yetkiler bakan adına ve bakandan alınan onay üzerine yapılabilmektedir. Bu denetimler inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş gibi çeşitli şekillerde yapılabilmektedir (Özer, 2015: 24).

Anayasa'nın 127. maddesinde, merkezi idarenin hizmet bakımında yerinden yönetim kurum ve kuruluşları üzerinden kullanabileceği vesayet yetkisi Anayasa'nın çeşitli maddelerinde hüküm altına alınmış ve vesayet denetiminin usul ve esaslarının kanunla düzenlenebileceği belirlenmiştir (Çırakoğlu, 2016: 100).

Türkiye'de idari sistem merkez ve yerel yönetimler olmak üzere organize edilmiştir (Tataroğlu, 2017: 100). Vesayet denetiminin zorunluluğu yerinden yönetim ilkesi gereğidir (Ertekin, 2004: 60). Genel olarak vesayet denetimi genel yönetim içinde bulunan kuruluşlar ya da bakan gibi üst düzey yöneticiler tarafından yapılmaktadır. Vesayet denetim yetkisi kanunlarla özel olarak tanınan bir özerklik olup devredilmesi mümkün değildir. Vesayet denetimi; denetim, gözetim ve düzenleme ilişki üçgeninde gelişmektedir. Bu denetimlerin ilk muhatabı o kurumların üst yöneticileri ya da bölge yöneticileri olmaktadır (Köse, 2007: 29).

Ancak parlamenter sistemin uygulandığı dönemde kamu yönetiminde uygulanan vesayet denetiminin asıl amacının dışına taşarak iktidar partilerinin siyasi yaklaşımlarına konu olduğu için beklenen etkin denetim ve başarıyı gösteremediği görülmektedir (Ünal ve Erdoğan, 2016: 624).

4.1.3.2.3. Kurullar/İç Denetim Birimleri Denetimi

Üst düzey kamu yöneticilerini, kamu yönetimi sistemi içinde denetleyen müfettiş, iç kontrolör, mali kontrolör, kontrolör, denetçi ve hesap uzmanlarından oluşan denetim kurulları bulunmaktadır.

Teftiş kurulları ve iç denetim birimleri kamu yönetimindeki birimlerin en üst noktasından sorumlu bakan, müsteşar, başkan, genel müdür gibi siyasi ve idari kişilere bağlı, onlar adına ve onların onayı ile üst düzey kamu yönetici gruplarını denetlemektedirler (K. Karatepe, 2014: 117).

Bu denetim kurulları arasında en köklüsü ve en yaygın olan teftiş kurullarıdır. Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 3046 sayılı Kanuna istinaden bakanlıklardaki denetim, danışma, inceleme ve soruşturma için teftiş kurulları kurulmuştur. Bu kurullar üst düzey yöneticiler dâhil olmak üzere bağlı olduğu bakanlık içindeki tüm iş ve işlemleri bakan adına denetleyip bakanlığa sunmaktadırlar. Ayrıca müsteşarlıkların, bakanlıklara bağlı ya da ilgili bağımsız genel müdürlük vb. kurum ve

kuruluşların da kendi içlerinde bağımsız teftiş kurulları bulunmaktadır. Hatta bazı bakanlıkların, genel müdürlüklerin ve ilgili bağımsız idarelerin bölge ve il düzeyinde de teftiş kurulu örgütlenmeleri de olabilmektedir (Bozkurt, 2016b: 38; Yaman, 2008: 4-5).

Teftiş kurulları, bakanlıklarda görev, yetki ve sorumluluk esaslarına göre yapılandırılmaktadırlar. TBMM, başbakan ve halka karşı siyasi ve hukuki sorumlulukları bulunan bakanların bu sorumluluklarını yerine getirmede araç olarak görev yapan teftiş kurulları aynı zamanda bakanlara birçok alanda doğrudan destek sağlayan kurmay birimlerdir. Doğrudan bakana bağlı olarak teftiş kurullarında görev alan müfettişler ortak kararname ile atanmaktadırlar. Müfettişler yöneticilerin yanı sıra denetçileri de denetleyebilmektedirler (K. Karatepe, 2014: 117). Bakanlık teftiş kurulları, bakanlık teşkilatında bulunan üst yöneticilerin yanı sıra bakan adına bakanlığın bağlı kuruluşlarını ve bakanlıkla ilgili KİT'leri bakan adına inceleme, üst düzey yöneticilerini denetleme gerektiğinde haklarında soruşturma açabilme yetkisine sahiptirler (Özer, 2015: 22). Teftiş kurulları aynı zamanda üst düzey yöneticilerini yetiştiren okullar pozisyonundadırlar. Kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey yöneticilerinin içinde teftiş kurullarından gelen yöneticilerin azımsanmayacak oranda olması bunu göstermektedir.

Türk kamu yönetimi sisteminde kurul şeklinde denetim yapan denetim birimlerinin bazıları diğerlerine göre daha yetkili olup kanuni olarak daha farklı konum ve kapsama sahiptirler. Bunlar, Cumhurbaşkanlığına bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık içinde yer alan Başbakanlık Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığına bağlı Mülkiye Teftiş Kurulu ve Maliye Bakanlığına bağlı Maliye Teftiş Kuruludur (Köse, 2007: 215).

Bu kurulların en başında 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak oluşturulan Devlet Denetleme Kurulu gelmektedir (Eryılmaz, 1993: 94). Anayasa'nın 108. maddesine göre bu kurul, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, % 50'den fazla sermayesi kamuya ait olan kurum ve kuruluşların katıldığı tüm kuruluşlarda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, tüm işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı dernekler ve vakıflarda, Cumhurbaşkanının talebiyle her türlü araştırma, inceleme ve denetleme yapabilmektedir. Kurulun temel hedefi

genel olarak kamu yönetiminin işleyişini geliştirmek, iş ve işlemlerin hukuka uygun, verimli ve düzenli olarak yürütülmesini sağlamaktır. Ancak yargı kurumları ve silahlı kuvvetler Devlet Denetleme Kurulu denetimlerinin dışında tutulmuştur (Güven ve Acungil, 2015: 6).

Cumhurbaşkanı bu kurul aracılığı ile Anayasanın doğru uygulanıp uygulanmadığını, devlet sisteminin belirli bir düzen ve uyum içinde işleyip işlemediğini gözetleyip denetleyebilmektedir. Cumhurbaşkanı bu denetimleri dokuz üyesi bulunan bu kurul eliyle yapmaktadır. Kurulun denetimleri belirli bir program dâhilinde olmayıp Cumhurbaşkanının talebi ile yapılmaktadır (Köse, 2007: 216).

2443 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun 3. maddesine göre, dokuz üyeden oluşan Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikleri taşıyan kamu hizmetinde tecrübeli kişiler arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadırlar. Kurulun denetimleri sonucu hazırlanan raporlar Cumhurbaşkanı onayı sonrası gerekli tahkikatların yapılması ve davaların açılması için Başbakanlığa gönderilir. Yapılan işlemlerin sonucu Başbakanlık tarafından Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir. Ancak Cumhurbaşkanı gerekli görmesi ya da durumun aciliyeti gereği doğrudan raporların sonuçlarını adli ve idari mercilere iletip hızlı aksiyon alınmasını sağlayabilir (Bozkurt, 2016b: 37-38; Eryılmaz, 1993: 95).

Özellikli denetim kurullarından bir başkası ise Başbakanlık Teftiş Kuruludur (Önder, 1995: 57). Başbakanlık Teftiş Kurulu, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 20. maddesi ile kurulmuştur. Başbakanın ya da başbakanın müsteşarına yetki devretmesi halinde, müsteşarın emir ve onayı ile kamuya ait tüm kurum ve kuruluşlarında, KİT'ler dâhil olmak üzere bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşlarında denetimin etkin ve verimli olarak yapılabilmesi için genel denetim prensiplerini belirleyebilmektedir. Ayrıca Kurul yukarıda sayılan tüm kurum ve kuruluşlarıyla onların iştirak ve ortaklıklarında her türlü araştırma, inceleme, soruşturma ve üst düzey yöneticilerini denetleme yetkisine de sahiptir (Akpınar, 2006: 92; Akyel ve diğerleri, 2012: 10; A. H. Kılıçkaya, 2000: 11; Köse, 2007: 216; Yaman, 2008: 4-5). İlave olarak bu kurul diğer teftiş kurullarının görev ve çalışma esaslarına dair tüzük ve

yönetmeliklerini de inceleme yetkisine sahiptir. Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı gibi Başbakanlık Teftiş Kurulu yetki, kapsam ve sorumluluk açısından diğer teftiş kurullarının üzerinde şemsiye görevi gören, gerektiğinde onların işlemlerine müdahale edebilen, tüm üst düzey yöneticileri denetleyebilen bir teftiş kurulu olarak yapılandırılmıştır (Özer, 2015: 22-23). Kurulun, Devlet Denetleme Kuruluna benzer bir mantıkla organize edildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Başbakanlık Teftiş Kurulunun geniş yetkilerle donatılmasının altındaki temel amaç, devlet örgütü içindeki tüm kurum ve kuruluşlarının hukuka uygun ve etkin bir şekilde yönetilmesi ve evrensel ilke ve standartlara uygun denetlenerek şeffaf ve hesap verebilir bir sistemin altyapısını oluşturacak temel prensipleri belirlemek ve en uygun çözüm önerileri sunmaktır (Tataroğlu, 2017: 116).

Başbakanlık Teftiş Kurulu gibi farklı yetkilerle donatılmış diğer bir teftiş kurulu ise Maliye Bakanlığı Teftiş Kuruludur. Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu mali konulardaki iş ve işlemlerle sınırlı olmak şartıyla, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların üst düzey yöneticilerini denetleyebilecek geniş bir yetkiye sahiptir (Saran, 1995: 57).

Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulunun yanı sıra İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu da kendi kurumu dışında denetim yapabilen özellikli teftiş kurulları arasında sayılmaktadır (Köse, 2007: 215).

Bakanlıklar, ilgili ve bağlı kurumlardaki standart teftiş kurullarının yapı ve görevleri 2011 yılında çıkartılan KHK'larla değişmeye başlamıştır. Bu değişikliklerle teftiş kurullarının denetime bakış açısı değiştirilmiş ve teftiş kurullarının adları Teftiş ve Rehberlik Başkanlığı, Denetim Hizmetleri Başkanlığı, Denetim ve Rehberlik Başkanlığı gibi değişikliklere uğramıştır (Orkun, Yürekli ve Gökçe, 2016: 113). Teftiş kurullarının artık sadece denetim değil bunun yanında kurumlara rehberlik ve personelin daha verimli çalışabilmesi için teşvik edici bakış açısıyla hareket etmesi yaklaşımı benimsenmeye başlanmıştır.

Teftiş kurullarının yanı sıra bakanlıklar ya da müsteşarlıklar içinde bakan, müsteşar ya da genel müdürün emri ve onayı ile ilgili ve bağlı kurum ve kuruluşlardaki üst düzey yöneticilerin ve birimlerinin tüm iş ve işlemlerini denetleyen, inceleyen ya

da soruşturan kontrolörler bulunmaktadır (Güven ve Acungil, 2015: 6; Özer, 2015: 21).

Ayrıca benzer bir şekilde ayrı tüzel kişiliği bulunan KİT ya da yerel yönetimlerin içinde yer alan içinde bulundukları kurumun ve üst düzey yöneticilerinin iş ve işlemlerini denetleyen, inceleyen ve soruşturan teftiş kurulları ve kontrolörler bulunmaktadır. Bu denetim birimleri de ilgili KİT ya da yerel yönetimin en üst yöneticilerinin/yönetim kurullarının emri ve onayı ile üst düzey yöneticiler başta olmak üzere tüm kurumda denetleme yetkileri ile donatılmışlardır (Kuluçlu, 2006: 13).

Bu dönemdeki denetim sisteminde önemli bir değişiklik ise 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen iç denetim sistemidir. Bu kanun kapsamında kamu idarelerinin çalışmalarının ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik ilkeleri kapsamında yönetilip yönlendirilerek geliştirilmesi ve katkı sağlanması için iç denetim sisteminin rasyonel, bağımsız ve rehber olarak konumlandırılması öngörülmüştür. Bu kapsamda objektif olma, güvence ve danışmanlık hizmeti verme, kurumsal faaliyetleri geliştirme, kurum hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkı sağlama, risk, iç kontrol ve yönetsel süreçlerin denetimin sağlanması ve bunları sağlamak için disiplinli ve sistematik çalışma gibi temel prensipler belirlenmiştir (V. Çelik ve Demirci, 2019: 136; Nohutçu ve Çimşir, 2016: 194). Bu kanunla iç denetimin iç denetçiler eliyle yapılacağı, düzenleme ve uygulamaların ise Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından yapılacağı belirlenmiştir (Akbulut ve Kaş, 2018: 79; Orkun, Yürekli ve Gökçe, 2016: 113).

Yukarıda sayılan kurullar ve diğer denetim birimlerinin, kamu kurum ve kuruluşlarında yaptıkları denetimler sonucu zaman zaman yöneticilerin ceza alabildiği, mali sorumlulukla karşı karşıya kalabildiği, unvan ve pozisyon düşümü, görev değişimi yaşayabildiği, görevden alınabildiği ve gerektiğinde yargıya sevk edilebildikleri görülmektedir.

4.1.3.3. Yargı Denetimi

Üst düzey kamu yöneticileri üzerindeki en önemli, en somut ve en etkili kurumsal denetim aracı yargı denetimidir. Hukuk devletini benimsemiş bütün

sistemlerde, idarenin yaptığı tüm eylem ve işlemlerinin yargı organları tarafından denetlenmesi kabul edilmektedir. Hukuk devleti anlayışının yaygınlaşması sonucu olarak kişi hak ve hürriyetlerinin önem kazanması, idarenin işlem ve eylemlerinin yargı tarafından denetimini ortaya çıkarmıştır (M. Dilek, 2000: 124; Eryılmaz, 2017: 215)

Siyasi ve hiyerarşik denetim, kişilere yeteri kadar güven vermemektedir. Bu yüzden daha tarafsız bir kurumun denetimi daha önemli bir hal almaktadır. Yargı denetiminin ilk ve en önemli amacı idarenin keyfi davranışlarının kontrol altına alınarak vatandaşların haklarını koruma altına almaktır. Yargı denetiminin diğer önemli bir amacı da tarafsız bir organ olarak denetim yapıp halkın idareye güvenini arttırmaktır (R. Başpınar, 1971: 62). Başka bir ifade ile yargı, idarenin önceden belirlenmiş rasyonel hukuk kurallarına göre hareket etmesini sağlayarak vatandaşları idare karşısında korumaktadır (Tataroğlu, 2017: 73).

Türkiye’de de yönetimin tüm işlem ve eylemleri yargı denetimine tabi olup bunun için bir takım anayasal ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye’de üst düzey kamu yöneticilerinin de dâhil olduğu tüm kamu görevlileri, görevleri ile ilgili yargılanmaları için adli yargı sisteminin dışında idari yargı sistemi benimsenmiştir. Tüm kamu görevlileri, görevleri ile ilgili işlem ve eylemlerden dolayı farklı uzmanlık alanı olarak örgütlenen idare mahkemelerinde yargılanmaktadırlar. Memur ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmalarının nasıl yapılacağı 1999 yılında çıkarılan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’a göre yapılmaktadır.

4483 sayılı Kanuna göre (4483 Sayılı Kanun, 1999: md.2-3), üst düzey kamu yöneticileri görevleri nedeniyle işledikleri suçlardan dolayı, görevleri ve sıfatları nedeniyle özel soruşturma ve kovuşturmayla tabidirler. Kanun bu kişilerin yargılanmalarını kanunda belirtilen yetkili mercilerin iznine bağlamıştır. Kanunun yetkilendirdiği merciler bu kararlarını yapılacak ön inceleme sonucuna göre vereceklerdir (Ayhan Küçük, 2011: 113; Özeroğlu, 2000: 105).

Kanun izin vermeye yetkili mercileri (4483 Sayılı Kanun, 1999: md.3);

- Başbakanlık ve bakanlıkların merkez ve bağlı ya da ilgili kuruluşlar için görev yapılan kuruluşun en üst yöneticisi,
- Bakanlar Kurulu kararıyla ya da bakanlıkların merkez teşkilâtında görevli olup kararname ile atanmışsa ilgili bakan, Başbakanlık merkez birimlerinde görev yapan aynı pozisyondaki yöneticileri için Başbakan,
- TBMM’de görevli olanlar için TBMM Genel Sekreteri, TBMM Genel Sekreteri ve yardımcıları için TBMM Başkanı,
- Cumhurbaşkanlığında görevli yöneticiler için Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri için Cumhurbaşkanı,
- Üst düzey kamu yöneticisinin görev yaptığı yer (Bölge vb.) il ise o ilin valisi olarak belirlemiştir.

Kanunda belirlenen yetkili kişilerin yokluklarında vekilleri izin vermeye yetkilidir. Yetkili mercilerin belirlenmesinde, memur ya da kamu görevlisinin suç tarihindeki görev yeri esas alınmaktadır. Ast ve üst aynı suça iştirak etmiş ise üst yöneticinin bağlı olduğu yönetici izin vermeye yetkilidir. Cumhuriyet başsavcılıklarına soruşturma için izin verilip verilmemesi ilgili merciler tarafından gerekçelendirilmesi, Cumhuriyet başsavcılığına ve hakkında karar verilen üst yöneticiye varsa şikâyetçiye kanunda belirtilen süreler içinde bildirmesi gerekmektedir. Söz konusu kamu görevlisinin ve şikâyetçinin alınan kararlara karşı itiraz hakları kanunda belirtilen süreler içinde saklı bulunmaktadır. Soruşturmaya yetkili merciler işlenen suçu sadece Cumhuriyet Başsavcılıkları tarafından gönderilen talepler yoluyla öğrenmemektedirler. Bunların dışında zaman zaman bizzat yaptıkları hiyerarşik denetimler, vesayet denetimleri, şikâyetler ve ihbarlar sonucunda da öğrenebilmektedirler (İğdeliler ve Suntay, 2000: 28; Özeroğlu, 2000: 102-103). Kamu yöneticisi tarafından işlenen suçun niteliği gereği kanunlarla özel düzenleme varsa bu hükümler saklıdır. Ayrıca ağır ceza gerektiren suçüstü halleri de genel hükümlere tabi tutulmuştur.

Parlamente hükümet sisteminin uygulandığı Türkiye’de idari yargı sisteminde üst düzey kamu yöneticilerinin yargılanabildiği iki yüksek yargı mercii

bulunmaktaydı. Bunlar Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) ve Danıştay idi. Asker kökenli üst düzey kamu yöneticilerini ilk ve son derece mahkemesi olarak yargılayan AYİM 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği referandumu sonucu kapatılmıştır (Vikipedi, 2021b). Danıştay ise hem özel görevli ilk ve son derece mahkemesi hem de genel görevli temyiz yeri olarak halen yargı faaliyetlerine devam etmektedir (H. Güner, 2016: 71).

Bu dönemde her ne kadar anayasa ve diğer bazı kanunlarda idarenin tüm iş ve eylemlerinin yargı denetimine tabi olacağı hükümleri bulunsa da başta anayasa olmak üzere yargı denetimi dışında bırakılan bir takım istisnalara rastlanılmaktadır. Örneğin, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler, Yüksek Askeri Şura kararları, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararları (Kuluçlu, 2006: 7) ve idarenin vermiş olduğu disiplin cezalarından uyarma ve kınama cezaları da yargı denetimi dışında tutulmuştu (M. Dilek, 2000: 124). Ancak 2010 yılında yapılan referandum ve 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16. maddesiyle yapılan değişiklikler sonucu, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun meslekten çıkarılmaya ilişkin kararları, Yüksek Askeri Şuranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararları ve tüm disiplin cezaları için yargı yolu açılmıştır (T.C. Anayasası, 1982: md. 129).

Anayasa Mahkemesinin anayasaya uygunluk denetiminin yanı sıra Anayasa Mahkemesi, Yargıtay/Danıştay Başkan ve üyeleri, Başsavcılar, Cumhuriyet Başsavcivekili, Hakimler ve Savcılar Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyeleri, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları gibi bazı üst düzey kamu yöneticilerini görevleri ile ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılayabilmektedir (H. Güner, 2016: 71; T.C. Anayasası, 1982: md.148).

Önemli yetkilerle donatılmış üst düzey kamu yöneticilerinin yargı tarafından denetlenmesi çok önemli ve gereklidir. Sonuçlarına, kesinliğine ve toplumsal ilişkilere getirdiği düzen dikkate alındığında yargı denetimi en etkili yol olarak görünmektedir. Ancak mağduriyet yaşayan normal vatandaşlar açısından bir takım zorluklara sahiptir. Çünkü başvuru için teknik bilgiye ihtiyaç duyulduğundan genelde bir avukat aracılık etmektedir. Bu durum vatandaşlar için bir maliyettir ve her vatandaş bunu

karşılayamamaktadır. Ayrıca yargılama işlemlerinin genellikle uzun zaman alması, sistemin yavaş işlemesi, maliyetli olması nedenleriyle yargı denetiminin üst düzey kamu yöneticileri üzerinde etkisi sınırlı bir etkiye sahip olabilmektedir (Eryılmaz, 2017: 216).

4.1.3.4. Yüksek Denetim

Yüksek denetim, kamuya ait kurum ve kuruluşların gelir ve giderlerinin kanunlara uygun ve etkin kullanılıp kullanılmadıklarının, varlığını anayasalardan alıp kanuni yetkilerle donatılmış, parlamentolar adına denetim yapan, birçok bakımdan bağımsız, kimi ülkelerde hatta birçok ülkede kararları yargı niteliğinde olan bir denetim birimi (Köse, 2007: 12) ya da hesap mahkemesi şeklinde yapılan denetimdir. Yargı denetimlerinde sadece hukuka uygunluk denetimi yapılırken yüksek denetim birimleri hukuka uygunluk denetimlerinin yanı sıra iktisadi, mali, ekonomiklik, verimlilik, karlılık, yerindelik, performans ve finansal açıdan denetim yapabilmektedirler (V. Çelik ve Demirci, 2019: 141). Ancak yüksek denetim kurumları ağırlıklı olarak mali bakımdan denetim yapmaktadırlar ve yaptıkları denetimlere ilişkin raporları parlamentolara sunmaktadırlar (Demirbaş, 2006: 77).

Parlamente dönemi Türkiye’inde üst düzey kamu yöneticilerini yüksek denetim kapsamında denetleyen iki kurum bulunmaktadır: Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu.

Bunlardan en çok bilineni, birçok ülkede de bulunan yüksek denetim kurumu Sayıştaydır. Sayıştay, 19. yüzyılda yenileme çalışmaları ile Fransa’daki örneği esas alınarak kurulan 29 Mayıs 1862 tarihli İrade-i Seniyye’ye dayanmaktadır. 1876 Anayasası’yla anayasal bir kurum haline gelmiştir. Ancak 1920-1923 döneminde Sayıştayın bazı görevleri TBMM’de oluşturulan bir komisyon tarafından yerine getirilmiştir. Cumhuriyet Dönemi’nde çıkarılan 24 Kasım 1923 tarih ve 374 sayılı “Divan-ı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun” ile tekrar Sayıştay kurulmuş ve 1924 Anayasası ile devletin tüm gelir ve giderlerinin denetlenmesi görevi Sayıştaya verilerek anayasal güvenceye kavuşturulmuştur (Güven ve Acungil, 2015: 7). Tarihi süreçte birçok değişime maruz kalan Sayıştay bu isimle ilk defa 1961 Anayasası’nın 127. maddesinde yer almıştır. Bu madde Sayıştayı TBMM adına genel ve katma

bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetleme ve sorumlularının hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama ve ayrıca kanunlarla kendisine verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlemlerini yapma ile görevlendirilmiştir (A. Dursun ve Altınışık, 2015: 100). Bu dönemde mali denetimler Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve Divan-ı Muhasebat Kanunlarına göre yapılırken 21.02.1967 tarihli ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun çıkarılması ile Sayıştay denetimleri artık bu kanuna göre yapılmaya başlanmıştır (İ. Söyler, 2012: 62). 1996 yılında Sayıştay Kanunu'nda yapılan değişiklikle kamu kurum ve kuruluşlarında performans denetiminin Sayıştay tarafından yapılması yönünde düzenleme yapılmıştır (Özkal Sayan, Övgün ve Zengin, 2018: 75). Tanzimat Dönemi'nde kurulan Sayıştayın anayasal serüvenine bakıldığında zaman 1961 Anayasası'nın ardından 1982 Anayasası'nda da yer alarak anayasal bir kuruluş olma özelliğini daha sonra da devam ettirmiştir (A. Dursun ve Altınışık, 2015: 99-100).

Değişen ve gelişen dünyada farklılaşan iktisadi ve mali gelişmeler ve Avrupa Birliği mevzuatına uyum zorunluluğu mali yönetim ve denetim sistemini değişime zorlamıştır. 10 Aralık 2003 tarihinde çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 01 Ocak 2006 tarihinde yürürlüğe girmesi ile bütçeleme, muhasebeleştirme, raporlama ve iç kontrol alanlarında birçok ciddi değişiklikler yapılmıştır (İ. Söyler, 2012: 62). 5018 sayılı Kanun Sayıştayın denetim yetkisini sınırlandıran birçok hükmü kaldırarak Sayıştayın denetim yetkilerini ciddi düzeyde genişletmiştir. 3 Aralık 2010 tarihinde çıkarılan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile 832 sayılı Kanunun yürürlüğü durdurulmuş ve Sayıştayın görev ve yetkilerinde köklü değişiklikler yapılarak yeniden belirlenmiştir (Güven ve Acungil, 2015: 8).

6085 sayılı Kanun'la dış denetim yapan Sayıştayın denetim kapsamı hemen hemen tüm kamu kurum ve kuruluşlarını içine alacak şekilde genişletilmiş, ayrıca Sayıştaya hesap denetimi ve yargı organı olmanın yanı sıra birçok raporlama görevi de verilmiştir. Sayıştay mali ve uygunluk denetimlerinin (düzenlilik) yanı sıra performans denetimlerini de yapacaktır. Yapmış olduğu denetimlerde çıkan sonuca göre Sayıştay raporu, denetim raporu ya da yargılamaya esas rapor düzenleyebilecektir (İ. Söyler, 2012: 62). Sayıştay denetimi ile kamu kurumlarındaki hesaplar, mali

işlemler/faaliyetler ve iç denetim sistemleri incelenmekte, ilgili kurumların bütçelerine dair bilgiler TBMM'ye ve kamuoyuna sunulmaktadır (Özkal Sayan, 2013: 17).

Birçok ülke ile benzer bir şekilde Türk kamu yönetiminde de anayasal olarak en önemli dış denetim yetkisi ve görevi Sayıştaya verilmiştir. 1982 Anayasa'sının 160. maddesi, genel yönetim kapsamındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, yerel yönetimlerinin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve sosyal güvenlik kurumlarının tüm gelir, gider ve mallarını denetleme, sorumlu olanların hesap ve işlemlerini kesin olarak karara bağlama ayrıca kanunların vermiş olduğu inceleme, denetleme ve kesin hükme bağlama işlemlerini TBMM adına yapma görevini Sayıştaya vermiştir. Sayıştayın vermiş olduğu kararlara karşı bir defaya mahsus olmak üzere karar düzeltmesi istenebilmektedir. Sayıştayın vermiş olduğu nihai kararlara karşı yargı yoluna başvurulamamaktadır (Bozkurt, 2016b: 36; İ. Sevinç ve Demirel, 2019: 227). Sayıştay denetimi sayesinde TBMM merkezi bütçe kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşları ile KİT'leri denetleyebilmektedir (Özer, 2015: 21).

Sayıştay kanunla denetleme yetkisine sahip olduğu kurumlarda elde edilen gelirlerin, harcamaların ve mal kayıtlarının ve bunlarla ilgili yapılan tüm işlemlerin meri mevzuatlara uygun olup olmadığını kesin hükme bağlamaktadır (Akyel, 2010: 17).

Sayıştay tarafından yapılan dış denetim diğer dış denetimlerden farklı özellikler taşımaktadır. Öncelikle gücünü Anayasadan alan, bağımsız, TBMM adına bu konuda uzman kişiler tarafından belirli bir amaca yönelik olarak kapsamlı, uluslararası standartlara ve yargısal niteliklere sahip olan yüksek bir denetim türüdür (Köse, 2007: ii, 219).

Sayıştayın ilgili idarelerin mali faaliyetlerinin, karar ve işlemlerinin kanunlara, belirlenen plan ve hedeflere uygun olup olmadığını tespiti ve sorumlularının hesap verme sorumluluğu kapsamında olup cevapları ilgili üst düzey kamu yöneticileri tarafından verilmektedir. Verilen cevaplar konsolide edilmekte ve varsa düzeltme sonrası nihai Sayıştay kararları genel değerlendirme raporu olarak TBMM'ye sunulmaktadır (Akyel, 2010: 17).

Sayıştay ve denetimleri ile ilgili olarak özellikle 2000 yılları sonrası dönemde yapılan değişikliklerin etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkeleri gibi yeni kamu yönetimi düşüncesi çerçevesinde yapıldığı görülmektedir. Ayrıca Sayıştayın artık kamu yönetiminde performans denetimi de yapması çağdaş denetim anlayışında geline noktaı göstermektedir (A. Dursun ve Altınışık, 2015: 102). Sayıştay tarafından yapılan denetimlerin anayasal güvenceye dayanması, denetimlerin TBMM adına yapılması ve kararlarının yargı kararı niteliğinde olması nedeniyle üst düzey kamu yöneticileri üzerinde yapılan önemli bir denetim yöntemidir. Ancak Sayıştay denetimlerinde üst düzey yöneticilerinin kurum içindeki etkinliğı ve gücü dikkate alınarak muhatap olunacak sorumluların çok net olarak belirlenmesi gerekmektedir. Aynı şekilde denetim yapacak tarafın görev ve yetkilerinin de net olarak ortaya konulması denetimler sonucu varılan yargıların da somut kanıtlara dayandırılması denetimin etkinliğı açısından önem arz etmektedir (Kuluçlu, 2006: 28, 31).

Üst düzey kamu yöneticilerini yüksek denetim kapsamında denetleyen ikinci kurum ise Yüksek Denetleme Kurumudur. Yüksek Denetleme Kurumu, birçok alanda KİT'lerin kurulup gelişmeye başladığı Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk dönemlerinde özellikle ekonomik esaslarla işlemleri gereken bu kurumların Sayıştaydan farklı bir denetim kurumu tarafından denetlenmesi gerektiğı düşüncesinden ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımın sonucu olarak 1938 yılında KİT'leri yönetsel, mali ve teknik açılarından denetlemek üzere 3460 sayılı Kanun'la Başbakanlığa bağı "Umumi Murakabe Heyeti" kurulmuştur (Ertekin, 1998: 501-502). Söz konusu kanun, Umumi Murakabe Heyetini, KİT'leri, bağı ortaklıkları, müesseseleri ve kamu sermayesi % 50'den fazla olan iştirakleri düzenli olarak gözlemlemesi ve denetlemesi için görevlendirmiştir (Akyel ve diğeri, 2012: 4). Umumi Murakabe Heyeti 1960 yılında Yüksek Denetleme Kurulu adıyla TBMM'ye doğrudan bağlanmış, görev alanına bazı kurumlar daha eklenmiştir (Ertekin, 1998: 501-502). 1964 yılında kurul tekrar Başbakanlığa bağlanmıştır. Ayrıca 440 sayılı Kanun'a tabi iktisadi devlet teşekkülleri ile müesseseleri ve bazı kuruluşlarda özel kanunlarındaki atıflarla Yüksek Denetleme Kurulunun denetimi kapsamına dâhil edilmiştir (Akyel ve diğeri, 2012: 6).

Kurulduğu zamandan beri kanunlarla belirlenen KİT'ler, bazı kurum ve kuruluşlar ve sosyal güvenlik kuruluşları üzerinde denetimler yapan Yüksek

Denetleme Kurulunun en detaylı yetki ve çalışma esasları 1982 Anayasası gereği 1983 yılında çıkarılan 72 sayılı KHK ile düzenlenmiş ve kuruma tüzel kişilik kazandırılmıştır. Başbakanlığa bağlı yüksek denetleme organı olan Kurul, söz konusu kuruluşlar üzerinde yönetsel, hukuki, mali ve teknik açıdan sürekli olarak denetimler, gözetimler ve başbakanın talep etmesi halinde bir takım incelemeler yapmaktadır (Köse, 2007: 219-220). Kurulun denetimlerinde temel noktalar, kanunlarla belirlenen amaçlara, plan, program ve politikalara, hukuki normlara, bütçe esaslarına, çağdaş işletmecilik esaslarına, verimlilik ve karlılık ilkelerine uyumluluk olarak dikkat çekmektedir (Ertekin, 1998: 505). Yapılan denetimler hukukilik, ekonomiklik, uyumluluk, performans ve finansal denetimlerdir.

Yüksek Denetleme Kurulunun, yapmış olduğu denetimler KİT komisyonlarında görüşülmekte, incelenmekte ve ilgili kurum ve kuruluşlara bildirilerek gerekli uygulama ve sonuçlar doğurmaktadır. Yapılan denetimlerin TBMM tarafından yapılan siyasi denetimlerin alt bir adımı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Günel, 1995: 58).

1980 sonrası dünya iktisadi hayatında özelleştirme girişimlerinin artması sonucu diğer birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de bazı hizmetlerin üretiminden devletin çekilmesi sonucu KİT sayılarının azalması, 2000’li yıllar sonrası AB üyeliğinin etkisi ile Sayıştayın güçlendirilmesi zorunluluğu Yüksek Denetleme Kurulunun denetim kapsamını daraltmıştır. Yaşanan gelişmelerin ardından Yüksek Denetleme Kurulu 19 Aralık 2010 tarihinde taşınır, taşınmaz ve insan kaynağı dâhil tüm varlıklarıyla Sayıştaya devredilmiştir (Akyel ve diğerleri, 2012: 6, 47; V. Çelik ve Demirci, 2019: 137-138; Çırakoğlu, 2016: 112; A. Dursun ve Altınışik, 2015: 102; Özkal Sayan, 2013: 17).

Türkiye’deki yüksek denetim kurumlarından Sayıştayın TBMM ile ilişkileri Plan ve Bütçe Komisyonu aracılığı ile Yüksek Denetleme Kurulunun ilişkileri ise Başbakanlık tarafından KİT Komisyonu aracılığı ile gerçekleşmektedir (Demirbaş, 2006: 86).

Yüksek Denetleme Kurulu 1938-2010 yılları arası başta KİT üst düzey yöneticileri olmak üzere kanunla denetim yapması görevi verilen diğer kuruluşların üst düzey yöneticileri üzerinde önemli bir denetim yetkisine sahip olmuştur.

4.1.3.5. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Denetimi

Üst düzey kamu yöneticilerinin denetiminde diğer bir taraf ise denetime yardımcı kuruluşlar olan denetleyici ve düzenleyici kurumlar yani üst kurullar görülmektedir. Bu kurumlar, devletin geleneksel hiyerarşik yapısının dışında, faaliyet gösterdikleri alanda etkin, verimli yönetim ve hızlı sonuç alabilmek için kurallar koyabilen, kuralların uygulamasını sağlayabilen, gerektiğinde müeyyide uygulayabilen, siyasi etkilerden uzak, alanında uzman, yönetsel ve mali açıdan özerk kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar (V. Çelik ve Demirci, 2019: 140-141; Eryılmaz, 2017: 173).

Bu kurumlar, ne halkın seçmiş olduğu kişiler ne de doğrudan seçilen kişiler tarafından idare edilen, bağımsızlıkları güvence altına alınan, toplum için önemli sayılan alanlarda düzenleme, yönlendirme, gözetleme ve denetleme yapabilen ayrı birer kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlardır (S. Akyıldız ve Özbay, 2021: 528). Bağımsızlıktan kast edilen sadece siyasetten bağımsız olmak değildir aynı zamanda piyasadan, başka kurum ve kuruluşlardan, medyadan ve uluslararası kurum ve kuruluşlardan bağımsızlıktır (Er, 2008: 32).

Bilgi ve bilişim teknolojilerindeki gelişmelerin etkisi ile hızlanan küresel dünyada değişen ekonomik, siyasal ve sosyal taleplere geleneksel devlet kurumlarının tatmin edici cevaplar verememesi yeni kurumların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu kurumlar özellikle toplumsal hassasiyeti yüksek olan finans, bankacılık, enerji, telekomünikasyon, rekabet, ilaç ve gıda güvenliği ve insan hakları gibi alanlarda danışmanlık, düzenleme, gözetleme ve denetleme yapan kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Söz konusu kurumlar “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” ifadesinin yanı sıra “bağımsız düzenleyici kurullar”, “üst kurullar”, “bağımsız idari otoriteler”, “özerk kurullar” şeklinde de ifade edilmektedirler (Ayhan Küçük, 2011: 108; Kuluçlu, 2006: 14).

Birçok açıdan özerk olarak yapılandırılan bu kurumların, geleneksel siyasi ve bürokratik etkiden bağımsız karar alarak piyasaları daha rasyonel gözetleyip, denetleyeceği, ona göre daha gerçekçi düzenleyici metinler, önermeler, yönlendirmeler ortaya koyacağı ve keyfi müdahaleleri bertaraf ederek tarafsız olarak uygulayacağı öngörülmektedir (Akdeniz, 2018: 2; Apan, 2012: 16).

Dünyada devam etmekte olan liberalleşme, özelleştirme ve piyasa ekonomisine geçiş politikaları 1980’lerde Türkiye’yi de etkisine almaya başlamıştır. Ayrıca Türkiye’nin yaşadığı ekonomik krizlerde bu süreci hızlandırmıştır. Devletin bazı alanları özel sektör girişimlerine bırakmaya başlamasıyla devletin direk aktör olma görevi yerine düzenleyici ve denetleyici rol üstlenmesi ihtiyaç haline gelmeye başlamıştır. Böylece düzenleyici devlet anlayışı hâkim olmaya başlamıştır. Devletin bu görevlerini yerine getirmek üzere farklı sektörlerde düzenleyici ve denetleyici kurumlar oluşmaya başlamıştır. Bu kurumlar öncelikle ekonomik açıdan önemli, teknik ve uzmanlık gerektiren rekabet, finans, telekomünikasyon ve enerji gibi alanlarda başlamıştır (S. Akyıldız ve Özbay, 2021: 528; Ege, 2020: 13).

Türkiye’deki düzenleyici ve denetleyici kurumların ortaya çıkmasının temel sebepleri kendi iç dinamiklerinden ya da ülkede ortaya çıkan bir ihtiyaçtan kaynaklanmamaktadır. Türkiye’de yaşanan ekonomik krizlere ilave olarak Avrupa Birliği üyelik süreci, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların verecekleri mali yardımlar için şart koşmaları ve gelişmekte olan ülke politikacılarına güvensizlik nedeniyle hareket alanlarını daraltma politikaları kapsamında bu kurumları tavsiye etmeleri düzenleyici kurumların ortaya çıkmasında önemli etki etmiştir (Kartal, 2012: 60; Ayhan Küçük, 2011: 110). Bu kurumlarla çözüm aramanın bir başka nedeni ise uyuşmazlıkların yargı yoluyla çözümünün uzun zaman almasıdır (Cidecigiller, 2014: 495).

Dünyadaki benzer kurumlarla paralel olmak üzere Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kamu kurumlarının genel özellikleri; başta mali olmak üzere birçok açıdan özerk statüleri, faaliyet alanları ile ilgili düzenleme, sektörel yönlendirme ve kurallara uyum denetimi yapabilmeleri, kurallara uymayanlara idari ve parasal yaptırım uygulayabilmeleri ve uyuşmazlıkları yargıya intikal ettirmeden çözebilme yetkilerine sahip olmaları sayılabilir (Cidecigiller, 2014: 495; Yaman, 2008: 5). Bu kurumların en

önemli güç ve özelliğinin faaliyet alanları ile ilgili regülasyon yapabilmeleri olduğu söylenebilir (Ege, 2020: 18). Bu kurumların bağımsız, özerk ve tarafsız olarak tasarlanmalarındaki temel amaç devletin hem piyasada aktör olarak hem de hakem olarak bulunması halinde oluşacak şüphelerin giderilmesidir (S. Akyıldız ve Özbay, 2021: 528). Teknik ve uzmanlık gerektiren bu kurumlar sayesinde üst düzey kamu yöneticileri siyasetçiler karşısında bir takım özerklikler kazanmışlardır (Bozdoğan ve İzci, 2016: 36).

Düzenleyici ve denetleyici kurumların kurulmasıyla devlet iç ve dış güvenlik, kısmen sağlık ve eğitim alanları hariç olmak üzere artık işi doğrudan yapan değil yapanları denetleyen konuma gelmeye başlamıştır (Ege, 2020: 18).

Türkiye’de kurulan düzenleyici ve denetleyici kurumların ilkleri 1981 yılında kurulan Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) (Eryılmaz, 2017: 173) ve Sermaye Piyasası Kuruludur (SPK). Uzun sayılacak bir süre benzer özelliklere sahip başka kurumlar oluşturulmamıştır. Daha sonra 1994 yılında Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve Rekabet Kurumu kurulmuştur (Ayhan Küçük, 2011: 110). Parlamenter dönemde son kurulan kurum ise 660 sayılı KHK ile kurulan Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumudur (KGK) (Akdeniz, 2018: 2).

Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumlar 5018 sayılı Kanun’unun 3/b maddesi gereği kanunda ekli bulunan III sayılı Cetvelde aşağıdaki şekilde sayılmaktadır: 1- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), 2- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTİK), 3- Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), 4- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 5- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), 6- Kamu İhale Kurumu (KİK), 7- Rekabet Kurumu (RK), 8- Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK), 9- Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK) (Ayanoğlu, 2007: 43; V. Çelik ve Demirci, 2019: 140-141).

Bu kurumlar yerine getirdikleri işlevler bakımında iki temel gruba ayrılabilir. İlk grupta SPK, RTÜK ve Rekabet Kurumu gibi, ekonomi için hassas sektörlere yönelik düzenleme ve denetleme yapan kurumlar, ikinci grupta ise daha önce devlet

tekeline olup rekabete açılan hizmetlere yönelik düzenleme ve denetleme yapan kurumlar bulunmaktadır (Akdeniz, 2018: 3).

5018 sayılı Kanunun ekinde sayılmamakla beraber düzenleyici ve denetleyici kurum olarak değerlendirilecek Kamu Etik Kurulu, Bilgi Edinme ve Değerlendirme Üst Kurulu gibi bir takım kurumlarda bulunmaktadır. Bu kurumlarda işlemlerin etik ilkeler çerçevesinde yapılıp yapılmadığını ve vatandaşların bilgi taleplerinin nasıl ve ne kadar karşılandığını inceleyerek doğrudan ya da dolaylı olarak üst düzey kamu yöneticileri üzerinde denetim yapabilmektedirler (Apan, 2012: 16). İlave olarak 1983 yılında kurulan, 2003 yılında özerk bir yapıya kavuşan, 2005 yılında kendisine düzenleme yetkisi verilen ve 2016 yılında kayyımlik görev ve yetkisi elde eden Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunu (TMSF) da farklı bir statüde de olsa düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında saymak gerekir. Bu kurum sınırlı sayıda da olsa kamu ya ait bazı finansal kurumların üst düzey kamu yöneticileri üzerinde bir denetim yetkisine sahiptir (TMSF, 2021).

Türkiye’deki düzenleyici ve denetleyici kurumlar, toplumsal hayatın şeffaflık alanlarını denetlerken ve düzenlemeler yaparken (Bozdoğan ve İzci, 2016: 36) bir bakıma vesayet yetkisi kullanılmaktadır. Bu vesayet yetkisini kullanırken; izin, onay, düzeltme, tekrar görüşülme, erteleme, iptal, yaptırım, kural koyma, danışmanlık yapma (yönlendirme), belge ve bilgi isteme, yerinde inceleme ve araştırma, sulh ceza hakimliği aracılığı ile arama yaptırabilme ve kamuoyu bilgilendirmesi gibi bir takım denetim mekanizmaları kullanabilmektedirler (Azimli Çilingir, 2018: 8; Ayhan Küçük, 2011: 108).

Klasik bürokratik yapı dışında oluşturulan, devlet yapılanması içinde ayrıcalıklı bir yere ve devlet adına işlem yapmalarına rağmen devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan bu düzenleyici ve denetleyici kurumların yetki ve görevleri genel olarak kendi özel kanunları aracılığı ile belirlenmektedir (Akdeniz, 2018: 2; A. Özmen ve Yılmaz, 2019b: 281).

Özellikle piyasaların düzenli işleyebilmesi için özerk olarak tasarlanan birçok düzenleme, gözetim ve denetim görevi üstlenen bu kurumlar sadece Sayıştay tarafından denetlenmekte iken 03.06.2011 tarih ve 634 sayılı Avrupa Birliği

Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ve 3046 sayılı Kanunun 19/A maddesinin birinci fıkrası ile her türlü faaliyet ve işlemleri bakan denetimine tabi tutulmuştur. Bu kanuni düzenlemelerle özerklikleri kaldırılarak ayrıca bürokratik denetim eklenmiştir (Apan, 2012: 16).

Avrupa Birliği, Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kuruluşların etkisi ile 1980’li yıllarda tartışılan ve 1990’lı yıllarda hızlı bir şekilde oluşturulan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar kamu yönetiminde yeni bir bürokratik yapı ve diğer aktörlerle beraber kamu yöneticileri üzerinde önemli birer denetim aracı olarak işlev görmeye başlamışlardır. Ancak bu denetim tüm kamu kurum ve kuruluşları üzerinde gerçekleşmemektedir sadece ilgili sektörde aktör olan ya da ilişkili olanlar üzerinde gerçekleşmektedir (Köse, 2007: 32; Mardinli, 2020: 16).

4.1.3.6. Kamu Denetçisi Denetimi (Ombudsman)

Üst düzey kamu yöneticilerini denetleyen ve kişileri yönetimlere karşı korumayı hedefleyen en önemli yöntemlerden biri kamu denetçisi yani ombudsman denetimidir (A. Uzun ve Usta, 2021: 29). Kamu hakemi olarak da ifade edilen kamu deneticisi genel anlamda insanların şikâyeti üzerine hareket ederek incelemeler yapar, yönetimde yürümeyen, aksayan ve eksik yönleri belirler, üst düzey kamu yöneticileri ile taraflar arasında arabuluculuk görevi üstlenir. Elde ettiği bulgularla bir sonuca varır, bu sonuçları parlamentoya ve kamuoyuna duyurur (Eryılmaz, 2017: 205). Elde ettiği sonuçlara göre üst düzey yöneticilere bir takım önerilerde bulunarak yol gösterir ve iyileştirme yöntemlerini belirler. Bu bağlamda kamu denetçisinin en önemli işlevi kötü yönetimi engelleyerek iyi yönetimin gelişmesine katkı sağlamaktır (Kahraman ve Balkan, 2020: 74, 77). Bu şekilde hukuk devleti anlayışının yerleşmesine, kişi hak ve özgürlüklerinin gelişmesine önemli katkılar sağlar (Abdoğlu, 2007: 80).

Modern anlamda kamu denetçiliğinin kökeni İsveç’e dayandırılmaktadır (İ. Sevinç, 2015: 101). Yıllarca uygulanmasına rağmen başka ülkelerde pek uygulanamamıştır. Bürokrasilerde yaşanan aşırı yozlaşma, demokrasi anlayışındaki gelişme ve insan haklarına verilen değerin artmasıyla 20. yüzyılın ortalarında bir güncellenme ve farkındalık artmaya başlamış ve diğer ülkelerde de kurumsal bir uygulama haline gelmeye başlamıştır (Eryılmaz, 2017: 205).

Bu dönemde Türkiye’de uygulanmakta olan Kamu Denetçiliği Kurumunun tarihsel kökeni İslamiyet öncesi dönemdeki Türk devletleri, Türk-İslam devletleri, Selçuklular ile Osmanlı Devleti’nde hesap verebilirlik kapsamında oluşturulan, Divan-ı Mezalim, Divan-ı Hümayun gibi kurumlara dayandırılabilir. Türkiye’de kamu denetçiliği ile ilgili ilk akademik ve yasal çalışmalar 1968 ve 1970’li yıllara dayanmaktadır. Ancak 1982 Anayasası hazırlanırken önerilmesine rağmen 1982 Anayasası’nda yer alamamıştır (Alodalı ve Usta, 2017: 175). Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulunun bu işlevleri yerine getireceği öngörülse de bu kurum yetersiz kalmıştır. 2000’li yıllarda tekrar bir takım yasal girişimler olmuş ancak başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 2004 yılında 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” içinde düzenlenmiş ancak Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye geri iade edilmiş ve kadük kalmıştır (Kutlu, Sevinç ve Kahraman, 2018: 34).

2006 yılında Adalet Bakanlığı, AB Uyum Komisyonu, kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının katkılarıyla hazırlanan 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tasarısı (Efe ve Demirci, 2013: 57) TBMM’de kabul edilerek Cumhurbaşkanı onayına gönderilmiş ancak Cumhurbaşkanı bazı maddelerin tekrar görüşülmesi için TBMM’ye iade etmiştir. TBMM’nin kanunda hiçbir değişiklik yapmayarak 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak tekrar Cumhurbaşkanlığı onayına göndermesiyle kanun kabul edilerek yürürlüğe girse de Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisinin Anayasa Mahkemesine başvurması ile Mahkeme tarafından Anayasa’ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Böylece ilk defa yasal statüye kavuşmuş olan Kamu Denetçiliği Kurumu girişimleri bir kez daha başarısızlıkla sonuçlanmıştır (K. C. Doğan, 2014b: 338; H. Gül ve Kılıç, 2016: 199-200).

12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylaması ile Anayasa’nın 74. maddesine dilekçe ve bilgi edinme haklarına ilave olarak kamu denetçisine başvurma hakkı eklenerek Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal bir kurum haline gelmiştir (A. Dursun ve Altınışik, 2015: 103; Eryılmaz, 2017: 206-207). Anayasal dayanağın tamamlanmasının ardından 5548 sayılı Kanun güncellenerek 14.06.2012 tarihinde

6328 sayılı yeni kanun numarasıyla “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” olarak yürürlüğe girmiştir (İzci, 2017: 437).

Kamu Denetçiliği Kanununun 1. maddesi (6328 sayılı Kanun, 2012), Kamu Denetçiliği Kurumunu, kamu hizmetlerinin işleyişinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerini hukuka, hakkaniyete ve insan haklarına uygun olarak incelemesi, araştırması ve önerilerde bulunması için etkin bir şikâyet sistemine dayalı bağımsız bir denetim birimi olarak öngörmüştür (Derin ve Coşkun, 2017: 176). Bu kanun, Kamu Denetçiliği Kurumuna oldukça geniş denetim alanı bırakmış, yapıyı bağımsızlık ve şikâyet mekanizması üzerine inşa etmiştir. Kurum, şikâyetlere istinaden devletin genel işleyişindeki hak ve hukuka aykırılıkları, kanundaki boşluklardan kaynaklanan zafiyetleri engelleyerek vatandaşları gücü elinde bulunduran üst düzey yöneticilere karşı koruyabilecek ve demokratik standartları yükselterek iyi yönetimin hâkim olmasını sağlayabilecektir (Kahraman ve Balkan, 2020: 77). Yani bu kurum bürokrasinin olumsuzluklarının en az seviyeye indirilebilmesi için stratejik bir konuma ve öneme sahiptir (Akyel, 2009: 17).

Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM’ye bağlı olup TBMM adına denetim yapmakla beraber TBMM ile hiyerarşik bir bağı olmayan bağımsız, özel bütçeli ve ayrı tüzel kişiliğe sahip bir kurumdur (Derin ve Coşkun, 2017: 176). Türkiye’nin demokratikleşme ve yönetim serüveninde kazanılan kurumsal ve hukuksal örgütlerinden biri olarak değerlendirilmektedir (K. C. Doğan, 2017: 269).

Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten meydana gelmektedir. Başdenetçinin yanı sıra beş denetçi, bir genel sekreter ve gereği kadar personel görev yapmaktadır. Ayrıca kurum ihtiyaç hissederse farklı yerlerde bürolar da açabilmektedir (6328 sayılı Kanun, 2012: md.4(2,3,4)). Kurumun başında bulunan Kamu Başdenetçisi, TBMM’de dört yıllık görev süresi için gizli oylama ile seçilmektedir. Adaylardan biri, TBMM’de yapılan birinci ya da ikinci oylamada üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunu elde ederse seçilmektedir. Gerekli çoğunluk oranı sağlanamazsa üçüncü oylamada salt çoğunluğu elde eden aday seçilirken, üçüncü oylamada da istenen çoğunluk oranı sağlanamazsa son oylamada en yüksek oy elde eden iki aday arasında yapılacak dördüncü oylamada en çok oyu alan aday kamu başdenetçisi olarak seçilmektedir (Bozkurt, 2016b: 35).

Başdenetçi ve denetçilere görevleri ile ilgili olarak hiçbir makam ya da kişi emir ve talimat veremez, telkin ya da tavsiyede bulunamaz, genelge ya da bildiri gönderemez. Başdenetçi ve denetçiler tamamen bağımsız olup tarafsız olarak kararlarını verilmektedir (Tataroğlu, 2017: 135).

6328 sayılı kanunun 3. maddesinde; “*Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, mahallî idareler, mahallî idarelere bağlı idareler, mahallî idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri*” Kamu Denetçiliği Kurumunun denetleyeceği kurum ve kuruluşlar olarak sayılmaktadır (Alodalı ve Usta, 2017: 177).

6328 sayılı kanunun 5. maddesinin ikinci fıkrası kurumun görev alanını kesin çizgilerle belirlemiş olup aşağıdaki organların bazı işlem, karar ve faaliyetlerini kurumun görev alanının dışında bırakmıştır: Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına dair işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına dair kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sadece askeri nitelikli faaliyetleri, kurumun yapacağı denetimlerin dışında bırakılmıştır (H. Gül ve Kılıç, 2016: 200; Tataroğlu, 2017: 134).

Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM’ye bağlı olması, TBMM adına denetim yapması, raporlarını TBMM komisyonlarına sunması ve bağımsız bir denetim kurumu olmasına ilave olarak siyasi denetimin farklı bir türü olarak da kategorize edilebilmektedir. Böyle kategorize edilmesine diğer bir etken ise kamu denetçisine başvurma hakkının siyasi ya da aktif statü hakları arasında sınıflandırılmasından kaynaklanmaktadır (Eryılmaz, 2017: 205; Kahraman ve Balkan, 2020: 75).

Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu kurum ve kuruluşlarında meydana gelen haksız ve hukuksuz işlem ve eylemlerin, katı ve uzun zaman alan yargı organları ve idarenin dışında bir kurum tarafından denetlenmesi, demokrasinin, insan haklarının ve yönetimin gelişmesine katkı sağladığı gibi idareye olan güveni de arttırabilmektedir (Alodalı ve Usta, 2017: 174; H. Gül ve Kılıç, 2016: 200).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oldukça kapsamlı olan inceleme, araştırma ve denetleme yetkileri, bağımsızlığı ve tarafsızlığı yargı organlarına benzerlik gösterse de almış olduğu kararların hukuken bağlayıcı olmaması kurumu yargı organlarından ayıran en önemli özelliktir. Çünkü kamu deneticilerinin aldıkları kararlar idarenin işlem ve eylemleri üzerinde iptal, geri alma, kaldırma ya da meydana gelen zararların tazmini gibi sonuçlar doğurmamaktadır (Ünal ve Erdoğan, 2016: 628). Ancak kamu denetçileri, idarenin şikâyetle konu olan herhangi bir işlemi ya da eylemi üzerine araştırma, inceleme yaparken bilgi ve belge isteyerek, raporlarını TBMM'ye sunarak ve halka duyurarak siyasi denetim ve kamuoyu denetimi ile üst düzey kamu yöneticilerini denetlemekte ve daha dikkatli davranmalarını sağlamaktadırlar.

4.1.3.7. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu, tartışmalı bir sorun ve durum karşısındaki kişiler grubunun, gruplarının ya da halkın düşüncesidir. Yani kamuoyu hem çoğunluğun hem de azınlığın kanaatlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Kamuoyu denetimi ise halkın, idarenin eylem ve işlemlerine karşı almış olduğu tavırla yönetimi etkileyerek oluşmasına neden olduğu denetimdir (Parlak, 2011: 433). Bu denetim her ne kadar öncelikle seçimle gelen ve gelecekte oy için halkın karşısına çıkacak olan siyasi yöneticiler üzerinde önemli etkinliğe sahip olsa da üst düzey kamu yöneticileri üzerinde de önemli bir etkiye sahiptir (Özer, 1998b: 153).

Kamuoyu denetimi, kişilerin zihinsel farkındalıklarının artması ile doğru orantılı olarak gelişmektedir. Bu denetimle halk idarenin karar ve uygulamalarını hem geçmişe hem de geleceğe yönelik olarak etkileyebilmektedir (Altun ve Kuluçlu, 2005: 31). Kamuoyu denetimi çok basit yöntemlerle de başlayabilmektedir (Abdoğlu, 2007: 85). Kamuoyu denetimi daha çok baskı grupları aracılığı ile yapılmaktadır. Baskı grupları da etkili bir kamuoyu denetimi için ağırlıklı olarak medyadan faydalanmaktadırlar. Baskı gruplarının siyasi partilerden en önemli farkı iktidarı ele geçirmeden yöneticilerin aldıkları kararların kendi çıkarlarına uygun hale gelmesini sağlamaya çalışan örgütlenmeler olmalarıdır (Öner, 1997: 192).

Kamuoyu denetiminin etkinliği genel olarak üç şarta bağlanmaktadır: öncelikle sorunlar karşısında sorgulayıcı bir toplumsal yapının olması gerekir. İkinci olarak

kamuoyu denetiminin olmazsa olmaz bileşeni olan bağımsız baskı gruplarının varlığı büyük bir öneme sahiptir (İşçi ve işveren birlikleri, barolar, sendikalar, dernekler, odalar, meslek kuruluşları vb.). Son olarak da özgür basın ve medya kuruluşları ve kitle iletişim araçlarının olması ve yaygın olarak kullanılması sayılmaktadır (Parlak, 2011: 433).

Siyasi partiler, barolar, odalar, işçi-işveren sendikaları, basın gibi yapılanmalar, halkın yönetimin iş, işlem ve kararlarına tepki göstermesi için aracılık etmektedir. Bu şekilde çalışan bir mekanizma ile halk üst düzey yöneticiler üzerinde baskı yapabilmekte ve kamuoyu denetimi daha etkin hale gelmektedir (Akpınar, 2006: 118-119).

Kamuoyu denetiminin kalitesini şeffaflık ve hesap verebilirlik seviyesi belirlemektedir. Şeffaflık ve hesap verebilirlik seviyesi ise ülkenin sahip olduğu demokratikleşme düzeyine, yönetim anlayışının gelenekselliğine, hesap sorma ve hesap verme kültürüne, ekonomik gelişmişliğine, gelir dağılımındaki adalete, kamudaki bürokrasi ve kırtasiyeciliğe, kamunun tüm ülke kaynaklarından aldığı paya, kamu yöneticilerinin etik ve ahlaki değerlere bağlılık seviyesine göre belirlenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 56).

Ülkelerdeki kamuoyu denetiminin etkinliğini o ülkenin tercih ettiği hükümet sistemi de etkilemektedir. Özellikle parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı demokratik ülkelerde kamuoyu denetiminin idareyi dolayısıyla üst düzey kamu yöneticilerini yönlendirme düzeyi daha yüksek olabilmektedir. Siyasi yöneticiler seçimle iş başına geldikleri için toplumsal değerlendirmelerin idare üzerinde denetleyici, hızlandırıcı, iyileştirici ve düzenleyici etkisi daha güçlü olabilmektedir. Bu etki toplumun eğitim düzeyine, örgütlenme ve örgütlü hareket edebilme kültürüne ve kitle iletişim araçlarının yaygın ve doğru kullanımına bağlı olarak değişmektedir (Akyel ve diğerleri, 2012: 8).

Tüm bu şartların yanı sıra kamuoyu denetimini benimseyen anlayışın vatandaş, üst düzey kamu yöneticisi ve siyasetçi gibi bütün düzeylerde benimsenmesi, tüm yönetim kademelerine hâkim olması, kanun koyucu ve uygulayıcıların bunlara

inanması ve bunların da kanuni olarak güvence altına alınması gerekmektedir (Öner, 1997: 196).

Kamuoyu denetiminin Türkiye’de yeterince anlaşılmadığı ve gelişmiş demokratik ülkelerle karşılaştırıldığında yeterince kullanılamadığı (Altun ve Kuluçlu, 2005: 31) kabul edilmekle beraber bir takım kanuni altyapılar ve güvenceler bulunmaktadır. Özellikle kamuoyu denetiminin vazgeçilmezi sayılan düşünce ve ifade özgürlüğüne, yapılan işlere ilişkin bilgilendirmelere ve yönetim denetimine katılmaya yönelik bir takım düzenlemelerin son dönemlerde arttığı gözlemlenmektedir. İlk olarak 1982 Anayasası’nın farklı maddelerinde; düşünce ve kanaat özgürlüğü, düşünceyi ifade etme ve yayma özgürlüğü, haberleşme özgürlüğü, basın özgürlüğü, basın araçlarının korunması gibi kamuoyunu meydana getiren ve denetimine altyapı hazırlayan bu unsurların anayasal tabanda yer aldığı görülmektedir. Anayasal çerçeve oluşturma kamuoyu denetimi açısından oldukça büyük önem taşımaktadır (Altun ve Kuluçlu, 2005: 27). Tabi anayasal çerçeveye sahip olması tek başına yeterli değildir daha da önemlisi ne kadar uygulanabildiğidir.

Kamuoyu denetiminin etkinliğini arttırmaya yönelik yönetimin demokratiklik ve şeffaflık düzeyinin yükseltilmesi için tarafsızlık, açıklık ve eşitlik ilkeleri gereği Türk Kamu Yönetiminde yapılan düzenlemelerin ya da güncellemelerin özellikle 2000 yılı sonrası hızlandığı görülmektedir. Ancak ilk önemli düzenlemenin 1984 yılında çıkarılan 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun olduğu söylenebilir. Kanunun 3. maddesi, Türk vatandaşlarına, genel olarak kamuyu ya da kendilerini ilgilendiren bir konuya ilişkin dilek ve şikâyetlerini yazılı dilekçe ile TBMM’ye ya da yetkili makamlara iletebilme hakkı vermektedir. 2003 yılında kanunda yapılan değişiklikle kanunun kapsamı, dilekçelerinin Türkçe yazılması şartıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılarında bu haktan faydalanabileceği şeklinde genişletilmiştir (3071 sayılı Kanun, 1984: md.1, 3).

Bu kapsamda yapılan düzenlemelerin ikincisi 2003 yılında çıkarılan Bilgi Edinme Kanunu’dur. Bu kanunla sayılan istisnalar dışında bütün kamu kurum ve kuruluşları ilgili gerçek ve tüzel kişilerin başvurması halinde talep edilen bilgi ve belgeleri talep sahiplerine belirli bir süre içerisinde vermek zorundadır. Talep edilen bilgi ve belgeler eğer kurum içinden ise on beş gün, kurumun dışında başka bir

birimden alınması gerekiyorsa otuz gün içinde sağlanması gerekmektedir. Ayrıca talep sahipleri ve kurum arasında başvurulara dair bir sorun yaşanırsa itirazların değerlendirilmesi ve sorunun çözülmesi için Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu kurulmuştur (4982 sayılı Kanun, 2003: md. 1-3, 5, 11, 13, 14; A. Dursun ve Altınışik, 2015: 102-103). Bu kanun yönetimin elinde bulunan bilgi ve belgeleri halka açıklaması ve yargı denetimi dışında kalan idari işlemlerin ve alanların azaltılması bakımından önemli bir adım sayılmaktadır (Eryılmaz, 2017: 232).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 7. maddesi, tüm kamu kaynakları elde edilirken ve kullanılırken denetim sağlanması için zamanında kamuoyuna bilgilendirmenin yapılması gerektiği amir hükmü ile literatürümüze kamuoyu denetimi açıkça girmiştir. Her ne kadar önceki düzenlemelerde kamuoyu denetimi yer alsa da genel olarak pasif olarak dile getirilmiştir. Ayrıca kanun, görev, yetki ve sorumlulukların açık ve net bir şekilde tanımlanmasını, politika, plan, program vb. çalışmaların açık ve anlaşılır bir tarzla raporlanmasını ve ulaşılabilir olmasını, teşvik ve yardımların dönemsel olarak en uzun bir yıl olmak üzere kamuoyuna açıklanmasını hüküm altına alarak kamuoyu denetimini yasal zemine oturtmuştur (Altun ve Kuluçlu, 2005: 32-33).

Kamuoyu denetiminin etkinliğine katkı sağlayan başka bir kanun ise 2004 yılında çıkarılan 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunu'dur. Ayrıca Kamu Görevlileri Etik Kurulunun konumunu, görev ve yetkilerini belirlemek için Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında bir yönetmelik çıkarılmıştır. Kanunla kurulan Etik Kurul etik davranışların ilkelerini belirlemek ve uygulanmalarını izlemekle görevlendirilmiştir. Yani kanun Kurul'a hem kural koyucu olma hem de denetim yapma görevi vermiştir (Arap ve Yılmaz, 2006: 59).

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 2. maddesi; Cumhurbaşkanına, TBMM üyelerine, Bakanlar Kurulu üyelerine, Türk Silahlı Kuvvetler görevlilerine, yargı mensuplarına ve üniversitelere bu yönetmeliğin uygulanamayacağını hüküm altına almıştır (Okur, 2006: 19).

Kamu görevlileri için mesleki etik kurallarını ve ilkelerini belirleyen bu kanun sayesinde üst düzey kamu yöneticileri kamusal kararları alırken ve hizmetleri yürütürken daha objektif, şeffaf, açık, dürüst, tarafsız ve adil davranmaya zorlanmaktadır. Bu sayede birçok yetki ve görevle donatılan üst düzey kamu yöneticileri kontrol altında tutulmakta, kamuya olan güven artmakta ve daha iyi bir yönetime doğru önemli bir adım atılmaktadır. Başka bir ifade ile etik yönetim iyi yönetimin ve dolayısıyla vatandaş memnuniyetinin anahtarı konumundadır (Lamba, 2014: 144).

Kamuoyu denetimi için gerekli kanuni altyapı bulunsa ve düzenli raporlamalar yapılsa da medya kuruluşlarında yeterli yer bulamaz ve tartışmaya açılmazsa bu raporlarla pek ilgilenilmemektedir. Genellikle medyanın yönlendirmesi ile yönetsel kararlar hızlanmaktadır (Altun ve Kuluçlu, 2005: 31-32). Ancak medya aracılığı ile gündeme getirilen ve kamuoyu oluşturulan bir konuya ilişkin mesajların doğru, anlaşılabilir ve tarafsız olması çok önemlidir. Türkiye gibi her biri belirli bir ideolojik fikri temsil eden medyanın kamuoyunu tarafsız olarak bilgilendirmesi tartışma konusudur (Köse, 2007: 96; Özkal Sayan, 2014: 346-347). Özellikle koalisyon hükümetlerinin olduğu dönemlerde gerçeklerden sapmaların çok fazla olduğuna şahit olunmaktadır.

Bilişim ve internet tabanlı teknolojilerin geliştiği günümüzde özellikle gelişmiş demokratik ülkeler kamuoyu denetimine çok büyük önem vermektedirler. Ancak Türkiye açısından bunun çok işlevsel ve başarılı olduğunu söylemek pek mümkün görünmemektedir (V. Çelik ve Demirci, 2019: 139-140; Kuluçlu, 2006: 6-7). Bu yüzden literatürümüzde de yeterli işlenmemektedir. Bu birazda Türkiye'deki sivil toplum kültürünün zayıf olmasından kaynaklanmaktadır (Kaymal, 2017: 162).

Her ne kadar birçok uzman tarafından kamuoyu denetiminin Türkiye'de yeterince kullanılmadığı ve başarılı olamadığı konusunda hem fikir olursa da internet tabanlı medyanın özellikle sosyal medyanın gelişmesi ve internet üzerinde örgütlenerek mobilize olmanın kolaylığı nedeniyle siyasilerin ve üst düzey kamu yöneticilerinin işlem ve kararları üzerinde etkili olunabilmektedir. Zaman zaman politika, program, plan ve kararların önemli düzeyde değişime uğradığı görülebilmektedir. Hatta kimi zaman siyasetçilerin ve üst düzey kamu yöneticilerin

istifalarına, görevden alınmalarına ya da yerlerinin değiştirilmesine kadar ulaşabilmektedir. Çünkü iktidarda bulunan siyasi partiler oy kaygısı taşımaktadırlar. Kamuoyunun verdiği tepkiler üst düzey kamu yöneticileri üzerinde önemli düzeyde etkili olabilmektedir ancak her tepkinin ulusal düzeyde etkili olduğunu söylemek pek mümkün değildir (Akcagündüz, 2020: 221; Öner, 1997: 191).

4.1.3.8. Uluslararası Denetim

Bilgi, iletişim ve ileri teknolojinin etkisi ile değişen ve yoğunlaşan bireysel, toplumsal, ulusal ve uluslararası sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik ilişkiler ülkeleri bloklaşmaya zorlamış ve dünyayı küresel bir köy haline getirmeye başlamıştır (Günel, 1995: 25). Uzak ve yakın kavramlarının anlamları belirsizleşmeye başlamıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak dünyada farklı bir yapılanma söz konusu olmuştur. Artık ülkelerin bazı politikalarına ve kararlarına ülke dışından faktörlerin etkisi ile başka ülkeler ve uluslararası organizasyonlar da dâhil olmaya başlamıştır (Kuluçlu, 2006: 8; Toprak Karaman, 1995: 43).

Uluslararası hukuk kuralları ve organizasyonlar ülkelerin sınırsız ve mutlak egemenlik haklarını her geçen gün sınırlandırmaktadır. Buna genellikle ülkelerin imzaladığı uluslararası antlaşmalar ya da taraf oldukları sözleşmeler neden olmaktadır. Küresel gelişmelerin sonucu olarak artık mutlak egemenliğin göreceli bir hal aldığını söylemek yanlış olmayacaktır (Köse, 2004: 39). Bu entegrasyonun sonucu olarak müdahil oldukları bir uluslararası organizasyon ya da uluslararası hukuk kuralları bir ülkenin kamu yönetiminin bazı konularda denetlenmesine imkân tanımaktadır.

Türkiye’de, yaşanan bu hızlı gelişmelerden etkilenmiş ve etkilenmeye devam etmektedir. Türk kamu yönetimini ve üst düzey kamu yöneticilerini uluslararası denetim sistemine tabi tutan aktörlerin en başında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Gümrük Birliği, Avrupa Birliği (AB), Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve uluslararası antlaşmalar gelmektedir (A. Dursun ve Altınışik, 2015: 91). Özellikle 1982 Anayasası’yla uluslararası antlaşmaların iç hukukun bir parçası haline gelmesi, Anayasa’ya aykırılıklarının öne sürülememesi, Anayasa’ya aykırı hükümler içerse bile uygulanabilmesi, kanunla kaldırılamaması ve karşılıklı belirlenen hakların iptal

edilememesi bu antlaşmalar gereği denetimi daha da güçlendirmiştir (Özer, 1998b: 156).

Türkiye'nin uluslararası denetime açıldığı en eski gelişme 1950 yılında imzalayıp 1954 yılında onayladığı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesidir. Kişiler bu sözleşmeye dayanarak uluslararası hukukta hakkını aramak için başvuru yapabilmektedir. Üye devletler sözleşmeye taraf olan Türkiye'nin sözleşmeye uygun davranıp davranmadığını denetleyebilmektedirler. Bu tüm diğer ülkeler içinde aynı şekilde geçerlidir. Bu sözleşmeye dayanarak başvuru yapabilme hakkının ön şartı Türkiye'de iç hukuk yollarının tüketilmiş olmasıdır. Yani bu sözleşmeye dayanarak hak arama ikincil niteliktedir. İkincil nitelikte olsa da her geçen gün daha çok önemsenen ve başvurulmuş bir yoldur (H. İ. Koç, 2019: 55; Özer, 1998b: 156-157).

Türkiye'de uluslararası denetimlerin etkinliğini arttıran önemli gelişmelerden biri de 1987 yılında Avrupa Birliği'ne tam üyelik için başvurarak özellikle insan hakları konularındaki aktif tüm uluslararası denetim uygulamalarına yer veren sözleşmelere taraf olduğunu ifade etmesidir. Türkiye bu dönemde ayrıca devlet politikalarını demokrasi, insan hakları, serbest piyasa, uluslararası hukuk normları ve çağdaş kriterlere uydurmak için bir takım girişimlerde bulunmuştur (Öner, 1997: 291). Çünkü AB, birliğe uyum çerçevesinde üye ve üyelik hedefi olan ülkelerin hukuksal, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarını değiştirmeleri için politikalarının oluşumuna etki ederek uluslararası bütünleşme ve örgüt kavramına farklı bir boyut kazandırmıştır (Akpınar, 2006: 40).

AB üyeliğinin Türk kamu yönetimi ve denetimi üzerinde etkisi özellikle 1995'te Gümrük Birliği Antlaşması ve AB ile ilişkilerinin yoğunlaştığı 2000'li yıllar sonrasında çok yoğun hissedilmeye başlamıştır. Bu dönemde AB müktesebatına ve standartlarına uyum sağlamak adına kamu yönetiminde ve denetim sisteminde birçok değişiklik ve yeniden yapılandırma yapılmıştır. Böylece AB'nin birçok dış denetimine tabi olmuştur (A. Dursun ve Altınışık, 2015: 96-97; Günel, 1995: 25; H. Usta, 2014: 28).

Türkiye'nin AB'ye üyelik hedefinin yoğunlaştığı bu dönemde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvurular artmıştır. Böylece Türkiye'nin almış olduğu iç

kararlar ve eylemler mahkemenin denetimine tabi olmuştur. Artık ülkenin yönetiminde bulunan siyasetler ve üst düzey kamu yöneticileri alacakları kararlarda, yapacağı iş ve eylemlerde uluslararası kamuoyunun vereceği tepkiyi ve meydana getireceği sonuçları dikkate alarak daha duyarlı davranmak zorunda kalmışlardır (Kuluçlu, 2006: 8).

Türk kamu yönetiminin uluslararası denetime tabi olmasını zorunlu kılan faktörlerden biri ise yapılan uluslararası antlaşmalardır. Bunların bir kısmı insan hakları, demokrasi, hukuk devleti anlayışı, iyi yönetim, işkence ve kötü muamelelerin engellenmesi, yolsuzlukların önlenmesi, uluslararası suçların azaltılması gibi küresel değerlere taraf olmak amacıyla yapılırken bir kısmı ise ülke çıkarları ve vatandaşlara bir takım kolaylıklar sağlanması için uluslararası hukuk kuralları çerçevesinde sınır komşuları ile yapılan antlaşmalardır (K. Tekin, 1995: 117). Bu antlaşmalara aykırı işlem ve eylemler diğer taraf olan devletlerin, uluslararası örgütlerin, uluslararası kamuoyunun ve uluslararası baskı gruplarının tepkileri ve oluşturulan denetim mekanizmaları sonucu bir takım yaptırımlara neden olabilmektedir (Köse, 2004: 37). Çünkü Türkiye bu antlaşmalara imza atarak uluslararası denetim mekanizmalarını ve yaptırımlarını kabul etmektedir (Ertekin, 1998: 123).

Ayrıca Türkiye, Uluslararası Finansal Raporlama Standartları ve Uluslararası Denetim Standartları'nı kabul ederek diğer birçok ülke gibi bu alanda Türk kamu yönetimi ve denetim sistemi üzerinde uluslararası denetimin yapılmasına izin vermektedir (Kartal, 2013: 20).

İnsan hakları konularında uluslararası denetim mekanizmalarının oluşumunda aktif taraf olan ve katkı sağlayan Türkiye'nin (Ertekin, 1998: 10) kamu yönetimi ve üst düzey kamu yöneticileri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Birliği, Gümrük Birliği, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, uluslararası antlaşmalar, sınır antlaşmaları, uluslararası hukuk normları, uluslararası standartlar, uluslararası kamuoyu ve baskı grupları aracılığı ile uluslararası denetime tabi olmaktadır. Üst düzey kamu yöneticileri uluslararası denetim nedeniyle bu kapsama girebilecek iş ve işlemlerde herhangi bir yaptırımla karşı karşıya kalmamak için daha duyarlı davranmak zorundadırlar.

4.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Dönemdeki Üst Düzey Kamu Yöneticilerin Statüleri

Türkiye Cumhuriyeti 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumla uzun bir zamandır uygulanmakta olan parlamenter sistemi terk ederek bir takım kendine has farklılıklar taşımakla beraber Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi adıyla başkanlık sistemini kabul etmiştir (Ataay, 2017: 77). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimler sonucunda seçilen Cumhurbaşkanının, 9 Temmuz 2018 tarihinde yemin edip göreve başlamasıyla fiili olarak başlamıştır (Örselli ve Bilici, 2019: 93; A. Özdemir, 2021: 284; Candan ve işler, 2019: 80). Yasama, yürütme ve yargının sert ayrılığı sistemi uygulanmaya başlanmıştır.

Yasama faaliyetlerinin bütçe kanunu teklifi hariç tümü TBMM tarafından yapılmaktadır. TBMM'ye seçilen milletvekili sayısı 550'den 600 kişiye çıkarılmıştır. Milletvekili olabilme yaşı askerlikle ilişkisi olmamak şartıyla 18 yaş ve üzeri olarak belirlenmiştir. TBMM seçimleri ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri normal zamanda beş yılda bir aynı gün yapılacaktır. Sistemde tıkanmalar yaşanması halinde TBMM'ye ve Cumhurbaşkanına seçimlerin yenilenmesi yetkisi tanınmıştır. Eski sistemde TBMM'nin yürütmeyi denetlediği en önemli araçlardan olan gensoru ve güvenoyu mekanizması kaldırılarak yasama organının, yürütmeye müdahalesi kaldırılmıştır (Belli ve diğerleri, 2018: 68). Cumhurbaşkanının Yüce Divan'da yargılanmasını ve görevden alınmasını sağlayan meclis soruşturması korunmuş ancak yeterlik sayısının değiştirilmesi ile işletilmesi zorlaştırılmıştır (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 114).

Hükümet sistemi değişikliği ile beraber devlet örgütünün yapılanmasında köklü değişiklikler yaşanmıştır. Başbakan ve Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır. Yürütmenin başka bir ifadeyle devlet örgütünün başı tek başına halkın oyları ile seçilen Cumhurbaşkanı olmuştur (Özkaya, 2021: 79). Cumhurbaşkanı olmak için Türk vatandaşı olmak, 40 yaşını doldurmuş olmak, üniversite mezunu olmak ve milletvekili seçilebilme yeterliğine sahip olmak gerekmektedir. Milletvekili olan bir kişi de Cumhurbaşkanı aday olabilir ancak aday olması halinde milletvekilliği düşmektedir. Cumhurbaşkanlığının süresi 5 yıl olup bir kişi en fazla art arda iki defa seçilebilmektedir (Belli ve diğerleri, 2018: 68-69). Cumhurbaşkanının partisi ile

ilişkinin kesilerek tarafsız olması şartı da kaldırılmıştır. Yürütmenin tek yetkilisi olan Cumhurbaşkanı bakanlıkların kurulmasına, kaldırılmasına, görev ve yetkilerinin sınırlarının çizilmesine tek başına karar vermektedir (H. Gül, Kamalak ve Sallan Gül, 2017: 114). Ayrıca Cumhurbaşkanı, yardımcılarını, ofis ve politika kurulu başkan ve üyelerini, bakanları ve üst düzey kamu yöneticilerini genel olarak atama ve görevden alma yetkisine sahiptir (Belli ve diğerleri, 2018: 68-69).

Cumhurbaşkanına bağlı, yönetici ve üyeleri bizzat Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen (Özer ve Özmen, 2017: 27-28) dört ofis, dokuz politika kurulu ve on altı bakanlık kurulmuş ancak daha sonra bakanlık sayısı on yediye çıkarılmıştır. Ofisler; İnsan Kaynakları Ofisi, Finans Ofisi, Dijital Dönüşüm Ofisi ve Yatırım Ofisi. Politika Kurulları; Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu (1 sayılı CBK, 2018: md.20). Yeni kurulan ofis ve politika kurullarının yanı sıra bakanlıkların bazıları kapatılmış bazıları ise birleştirilerek bakanlıklar: Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı olarak yeniden düzenlenmiştir (TCCB, 2022).

Politikaların oluşturulması bu birimler arasında paylaşılmıştır. Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli yapılabilmesi esasınca kamu politikalarının belirlenmesi ofisler ve politika kurulları aracılığıyla yapılmaktadır. Kamu hizmetlerinde esnek çalışma ve performansa dayalı prensipler benimsenerek yeni mevzuatlar çıkarılmıştır (A. Tunç ve diğerleri, 2018: 79).

Cumhurbaşkanının hiyerarşik olarak hemen altında yardımcılarını bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcılarını, ofis başkanları, kurul başkanları ve bakanlar milletvekilleri arasından seçilmeyip parlamentonun dışından doğrudan

Cumhurbaşkanının inisiyatifi ile atanmaktadırlar. Bu yöneticiler TBMM'ye karşı sorumlu olmayıp Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Ancak cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar TBMM'de yemin ederek göreve başlamaktadırlar (B. Doğan ve Erdoğan, 2021: 172).

Cumhurbaşkanlık makamının hastalık, seyahat, ölüm ya da görevden ayrılma gibi bir sebeple boşalması durumunda Cumhurbaşkanına, cumhurbaşkanı yardımcıları vekâlet etmektedirler (Akıncı, 2018: 62-63). Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda cumhurbaşkanı yardımcıları yeni Cumhurbaşkanının seçilmesinin öngörüldüğü 45 güne kadar makama vekâlet edeceklerdir. Yeni sistem cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için cezai sorumluluk düzenlemiştir. TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu ile bu kişiler hakkında meclis soruşturması açılmasını önerebilmektedir (V. Eren ve Akıncı, 2018: 55-56).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde cumhurbaşkanı yardımcılarında sonraki çevrimi bakanlar oluşturmaktadır. 1 sayılı CBK, bakanları, bakanlık örgütünün merkez, taşra, yurtdışı, bağlı, ilgili ve ilişkili tüm kurum ve kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetleme görev ve yetkisi ile donatılan söz konusu bakanlığın en üst amiri olarak tanımlamaktadır. Bakanlar, bakanlıklarında yürütülen hizmetlerin mevzuata, Cumhurbaşkanının genel politika ve kararlarına, plan ve programlara uygun olarak etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik esaslarına göre yapılması konusunda görevli ve bütün bunlardan dolayı Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmuştur (1 sayılı CBK, 2018: 503).

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar siyasi olarak Cumhurbaşkanına karşı, görevleri ile ilgili işledikleri suçlardan dolayı TBMM'ye karşı cezai, (görevleri ilgili olmayan suçlardan dolayı dokunulmazlık hükümlerine tabidirler) ve hukuki olarak genel hükümlere göre sorumludurlar (B. Doğan ve Erdoğan, 2021: 163).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, üst düzey yöneticilerin statüleri, seçilmeleri ve atanmalarına ilişkin usul ve esaslarda köklü değişiklikler yapmıştır. Öncelikle üst düzey kamu yöneticilerine yönelik olarak anayasaya hükümler konulmuştur. Bu anayasa hükmüne dayanılarak üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslarının belirlenmesi için cumhurbaşkanlığı

kararnamesi çıkarılarak üst düzey kamu yöneticilerinin kısmen de olsa devlet memurluğu statüsünün dışına çıkarılması sağlanmıştır (Karlı, 2020: 187). Ancak üst düzey kamu yöneticilerinin bir tanımı yapılmamış olup kararnameye eklenen cetvellerde sayma yöntemi ile belirleme yoluna gidilmiştir. Ancak kararname ekindeki cetvellerde yer alan ya da almayan bir takım pozisyonların statüsü çeşitli tartışmalara konu olabilmektedir.

Üst düzey yöneticilerin tanımlanmasına yönelik olarak sadece Türkiye Cumhuriyeti kamu yönetiminde değil birçok ülkede de farklı yaklaşımların olduğu görülmektedir. Bu konu o ülkelerin üst düzey kamu yöneticisi statüsüne bakış açısı ve kamu personel yönetimi sistemi ile ilişkilendirilmektedir. Çünkü üst düzey kamu yöneticilerinin her ülkede farklı tanımlanmış sorumlulukları, idari ve siyasi rolleri bulunmaktadır. Üst düzey kamu yöneticileri özellikle politikaların yapım aşamasında ve uygulanmalarında önemli köprü görevi üstlenmektedirler (Örselli ve Bilici, 2019: 94).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde üst düzey kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı, görevden alınacağı, atanma usul ve esaslarının Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak bir kararname ile düzenleneceği ve yetiştirilmelerine ilişkin usul ve esasların kanunla özel olarak düzenleneceği anayasada hüküm altına alınmıştır. Ancak üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmelerine ilişkin yürürlükte bir kanun bulunmamaktadır. Ayrıca ne anayasada ne de diğer mevzuatta kimlerin üst düzey kamu yöneticisi olduğu net olarak belirlenmemiş olup III sayılı CBK ekindeki cetvellerde sayılan görev, pozisyon ve unvanlar ve teamüllere dayanarak kimlerin üst düzey kamu yöneticisi olduğu konusunda genel bir çerçeve çizilebilir. İlave olarak yeni sistemde cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlarda artık parlamentonun içinden seçilmeyip doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanabilmesi nedeniyle üst düzey kamu yöneticisi kavramı içine dâhil edilmesinin daha doğru bir yaklaşım olduğu düşünülmektedir. Bütün bunlar dikkate alındığı zaman üst düzey kamu yöneticileri kavramının genel olarak cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan, bakan yardımcısı, başkan, kurum/kurul başkanı ve yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, KİT başkanı, denetleyici ve düzenleyici kurul başkanı, daire başkanı, büyükelçi, vali, kaymakam ve bölge

müdürlerini kapsadığını söylemek mümkündür (3 sayılı CBK, 2018; T. Güler, 2018: 318; Örselli ve Bilici, 2019: 94; Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 12).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile mevzuatta açık bir şekilde girmiş olan üst düzey kamu yöneticileri ile ilgili olarak iki birim dikkati çekmektedir: İnsan Kaynakları Ofisi (İKO) ve İdari İşler Başkanlığının bir alt birimi olan Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü (PPGM).

İKO, kamu kurum ve kuruluşlarındaki istihdamın liyakat ve yetkinlik ilkelerine göre yapılması, insan kaynağı kalitesinin artırılması, yetenek gelişimi, özel yetenek tespiti, kariyer yönetimi ve performans yönetimi sistemlerinin geliştirilmesi için çalışmalar yapmak ve projeler geliştirmekle görevlendirilmiş cumhurbaşkanlığı içinde örgütlenmiş bir ofistir (1 sayılı CBK, 2018: 527/D; Demirelli ve Aydın, 2020: 59).

PPGM, İdari İşler Başkanlığına bağlı bir birim olup devlet örgütünde hizmetlerin etkin ve düzenli olarak yürütülmesi için kamu yönetiminin geliştirilmesi, politikaların belirlenmesi, gerekli mevzuatların çıkarılması için koordinasyon yapılması, üst düzey kamu yöneticilerinin seçilme ve atanmalarını mevzuatlar çerçevesinde incelemek, haklarında bilgi toplamak, biyografilerini ve özet sicillerini tutmak, eğitim ve atamaları ile ilgili gerekli iş ve işlemleri yapmak için kurulmuştur (Albayrak, 2020: 131-132; E. İ. Kılınç, 2020: 61; Özkal Sayan ve Urhan, 2020: 1017).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle beraber üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin mevzuat dayanaklarında, atanma ve görevden alınma usullerinde ve denetlenmelerinde önemli değişiklikler yaşanmıştır.

4.2.1. Kanuni Dayanaklar

2018 yılında yapılan hükümet sistemi değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Bu değişime uyum sağlanabilmesi için anayasa, kanunlar, kanun hükmünde kararnameler, cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerle Cumhurbaşkanına üst düzey kamu yöneticilerini atama, görevden alma, atanmalarına ilişkin usul ve esaslarını Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile belirleme yetkisi verilmiştir (Esen ve Kalağan, 2020: 271).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 18 maddesi üzerinde değişikliği öngören “6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” 16 Nisan 2017’de yapılan halk oylaması ile kabul edilmiştir. Bu halk oylamasıyla değiştirilen Anayasanın 104. maddesi (T.C. Anayasası, 1982) ile Cumhurbaşkanının devletin başı olduğu, yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğu, devlet başkanı olarak Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk Milletinin birliğini temsil ettiği, anayasanın doğru uygulanmasını denetleyeceği, devlet kurum ve kuruluşlarının uyumlu ve düzenli olarak işlemesini sağlayacağı, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atayacağı ve gerekli gördüğünde onları görevden alabileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca anayasanın değiştirilen 104. maddenin 9. fıkrası ile tez konusu olan üst düzey kamu yöneticilerinin de Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı, görevden alınacağı ve onların atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanı kararnameleri ile düzenleneceği anayasaya konulmuştur (6771 sayılı Kanun, 2021; Ardıçoğlu, 2017: 32; Karşı, 2020: 188-189; Örselli ve Bilici, 2019: 94). Anayasa’ya konulan bu hükümler ile ilk defa üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin bir hüküm bu kadar net ve açık bir şekilde anayasada yer almıştır. Ayrıca Anayasa’nın 117. maddesi de bir üst düzey kamu yöneticisi olan genelkurmay başkanının Cumhurbaşkanı tarafından atanacağını düzenlemektedir (T.C. Anayasası, 1982).

Anayasa’nın 128. maddesinin 2. fıkrası memur ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hak ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer işlerinin kanunla düzenleneceğini belirtmektedir. Bu madde ile Anayasa’nın değişen 104. maddenin 9. fıkrası ile çeliştiğine dair bir takım yorumlar bulunmaktadır ancak Öztürk ve Tozak (2019a: 359) anayasanın üst düzey kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınmalarına ilişkin usul ve esasları özel olarak düzenlemesi nedeniyle 128. maddenin 2. fıkrasının üst düzey kamu yöneticilerini kapsamadığını ve bu yüzden bir çelişkinin söz konusu olmadığını ifade etmektedirler.

Üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin anayasada bulunan başka bir hüküm ise 128. maddenin 3. fıkrasında yer almaktadır. Bu fıkra göre üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmelerine ilişkin usul ve esaslar kanunlarla özel olarak düzenlenecektir (B. Coşkun ve Pank, 2017: 79).

Anayasa'nın yanı sıra 657 sayılı Kanun'un 68. maddesinde de kamu görevlilerinden derecesi ilk 4 derecede yer alıp ek göstergesi bulunan kamu görevlileri de üst düzey kamu görevlisi olarak kabul edilmektedir ancak bu maddeye göre ilk 4 derecede olup üst düzey yönetici pozisyonunda olmayan kamu görevlileri bulunduğu için tanımlamanın çok sağlıklı olmadığı düşünülmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 35).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesi genel atanma şartları, sınav ve dereceye bağlı yükselmelere ilişkin hükümlerine bağlı kalmaksızın üst düzey kamu görevlilerinin atanmasına imkân tanıyan istisnai memuriyetleri düzenlemektedir. Birçok ön şarttan muaf tutulsalar da istisnai memuriyetlere atamalar yapılırken güvenlik soruşturması yapılmaktadır. İstisnai memuriyetlerin yapılacağı yerler ve pozisyonlar kanun tarafından sayma yoluyla belirlenmiştir (N. K. Öztürk, 2019a: 1287; N. K. Öztürk ve Tozak, 2019a: 357).

2003 yılında yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2018 yılında güncellenen 11. maddesi, bakanlıklarda ve diğer kamu kurumlarında en üst yöneticinin, il özel idarelerinde valinin ve belediyelerde belediye başkanının üst yönetici olduğunu belirtmektedir. Kanun, bakanlıklardaki en üst yöneticiyi belirleme yetkisini Cumhurbaşkanına vermiştir. Kanunun, üst yöneticileri belirlerken hesap verebilirlik ve mali bakış açısıyla yaklaştığı, başında bulundukları kurumların etkili, verimli ve ekonomik olarak yönetmelerini, bütçe ve planlarının kalkınma planlarına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedeflerine göre hazırlanıp uygulanması, kötüye kullanılmaların engellenmesi için gözlem, inceleme ve denetleme yapmalarını, bu görev ve sorumluluklarından dolayı bakana; yerel yönetimlerde ise meclislerine karşı sorumlu olduklarını hüküm altına almıştır. Üst yöneticilerin bu görev ve sorumluluklarını mali hizmet birimleri, harcama yetkilileri ve iç denetçilerinden yararlanarak yerine getireceklerini belirlemiştir (5018 sayılı Kanun, 2003: md.11; Köseoğlu ve Sobacı, 2018: 36).

Cumhurbaşkanına üst düzey kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınmalarına ilişkin yetki veren 2017 yılı anayasa değişikliğine dayanarak bir takım cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılmıştır.

1 sayılı CBK'nın 504. maddesi bakan yardımcılıklarını düzenleyerek bakanlıkların en üst düzey yöneticisinin bakan yardımcıları olduğunu belirlemiştir. Bakan yardımcıları, bakanların yardımcıları bakanın emir ve direktifleri doğrultusunda bakanlık birimlerinde yürütülen hizmetlerin bakanlığın amaç ve hedeflerine, genel politika ve programlarına uygun olarak yürütülmesini sağlamakla yükümlüdürler. Bu görev ve yükümlülüklerini yerine getirmek için teftiş kurulu dışındaki tüm birimleri izleyip emirler verebilirler. Yeni düzenlemeyle bakanlıklardaki bakan yardımcılıklarına sayı sınırı konulmadığı görülmektedir (N. K. Öztürk ve Tozak, 2019a: 360). Ayrıca 1 sayılı CBK, Cumhurbaşkanının en yüksek devlet memuru sayılan İdari işler Başkanını, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürünü, başdanışmanları, danışmanları ve genel müdürleri atayacağını hüküm altına almıştır (Y. Söyler, 2020: 63).

10 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren 3 sayılı “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin önemli kararla içeren başka bir kararnamedir (İriş, 2020: 52-53). Bu kararname ile bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlardaki tüm üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar birlikte belirlenmeye çalışıldığı görülmektedir (Albayrak, 2020: 118). 3 sayılı Kararname sivil üst düzey kamu yöneticilerin yanı sıra askeri üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin düzenlemeleri de kapsamaktadır. Bu kararname ekinde yer alan I ve II sayılı cetvellerdeki kadro, pozisyon ve görevlerde bulunan kişiler üst düzey kamu yöneticisi olarak değerlendirilmektedirler (N. K. Öztürk, 2019a: 1283, 1294).

Anayasa'nın 91. maddesine göre çıkarılabilen, kamu görevlilerine ilişkin bir takım düzenlemeleri içeren ve ilk defa Devlet Memurları Kanunu ile ilgili çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) de üst düzey kamu yöneticilerine dair bir başka kanuni dayanaklar olarak karşımıza çıkmaktadır. KHK çıkarma yetkisi 1972 yılında 1589 sayılı Kanun ile Bakanlar Kuruluna verilmiş, kapsamı oldukça geniş tutulmuş ve günümüzde de ciddi anlamda kullanılan kanuni düzenleme türüdür. Bu KHK'lar TBMM'de onaylanmadığı için yürütme organına oldukça geniş inisiyatif tanımaktadır (O. E. Aslan ve diğerleri, 2016: 49).

Üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin bir takım düzenlemeler getiren 9 Temmuz 2018 tarihli ve “703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” dir (Karslı, 2020: 190). Bu KHK ile üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin birçok düzenlemeyi içeren 1981 yılında çıkarılan “2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun” ile “2477 sayılı 2451 sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun” yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca bu KHK ile üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin bir takım düzenlemeler içeren 375 sayılı KHK’nın birçok maddesinde de düzenlemeler yapılmıştır.

703 sayılı KHK ile revize edilen 375 Sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamenin ek 27. maddesine göre özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici süreli işlerde yurtiçinden ya da yurtdışından proje bazlı, kısmi zamanlı ya da tam zamanlı kişiler 657 sayılı DMK ve diğer kanunlarda aranan sözleşmeli çalıştırma şartlarına bağlı kalmaksızın çalıştırılabilecektir ancak bunun cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi gerekmektedir. Bu düzenlemenin amacı kamu hizmetlerinin güncel teknolojik bilgi ve tecrübeye sahip kişilerinin eliyle yapılabilmesinin sağlanmasıdır. Ek 28. madde ise 657 sayılı DMK’ya göre personel çalıştırmayan Cumhurbaşkanlığı ofis ve büroları gibi kurum ve kuruluşlarda özel sektördeki nitelikli çalışanların istihdam edilebilmesine fırsat vermektedir (N. K. Öztürk, 2019a: 1286-1287).

703 sayılı KHK’nın 178. maddesi ile 375 sayılı KHK’nın Ek 34, 35 ve 36. maddelerinde 3 sayılı CBK’daki hükümlere benzeyen üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin bir takım düzenlemelere gidilmiştir (Albayrak, 2020: 118; İriş, 2020: 52-53). 375 sayılı KHK’nın Ek 35. maddesine göre dört yıllık üniversite eğitimlerinin ardından kamu kurum ve kuruluşlarda, özel sektörde, uluslararası kuruluşlarda ya da serbest olarak çalışanların sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmaları şartıyla çalışma sürelerinin tamamı üst düzey kamu yöneticisi olarak atanmada aranan hizmet süresi hesaplarında kullanılacaktır (Karslı, 2020: 193).

703 sayılı KHK ile yapılan değişikliklerde görüldüğü gibi üst düzey kamu yöneticisi atanabilmek için bir kamu kurum ve kuruluşunda kamu görevlisi olarak çalışma zorunluluğu kaldırılmıştır ve aranan çalışma süresi ise 5 yıla düşürülmüştür.

Ancak dışardan yapılan atamalar için çalışma süreleri belirli sürelerle sınırlandırılmış olup sonrasında kazanılmış hak olarak değerlendirilmesi söz konusu değildir. Kamu dışından atanan çalışanların sözleşmeli çalıştırılıp çalıştırılmamaları, ücretlerinin belirlenmesi ve görevlerinin sonlandırılması sonrası tazminat ödenip ödenmemesi ve miktarlarının belirlenmesi Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır (özellikle I sayılı cetvel) (Karslı, 2020: 196-197, 205).

703 sayılı KHK'nın 46. maddesi ile 17/8/1983 tarih ve 2879 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu" nun adı "Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun" şeklinde değiştirilerek Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılıp yerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı kurulmuştur. Bu kanunla Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı teşkilatı görevlileri istisnai memuriyet kapsamına dâhil edilmiş ve DMK'nın istisnai memuriyetleri düzenleyen 59. maddesi de bu değişikliğe göre değiştirilmiştir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı en yüksek devlet memuru olmuş, mevzuat gereği ve Cumhurbaşkanı tarafından verilecek diğer görevleri yapmakla yükümlü tutulmuştur (Göçgün, 2019: 96-97).

Bir başka düzenleme ise 3 sayılı CBK ekindeki I sayılı Cetvelde yer alıp üst düzey kamu yöneticileri arasında sayılan Cumhurbaşkanlığı ofislerinde istihdam edilen ofis başkanları hakkındadır. 5523 sayılı Kanun'un 10. maddesinin 3. fıkrası, ofis başkanlarının mevzuatın istediği özelliklere sahip olan kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlar arasından, kendi istekleri ve kurumlarının muvafakati şartıyla sözleşmeye dayalı olarak istihdam edilebileceğini belirlemiştir (Göçgün, 2019: 102-103).

Bu düzenlemelerden en önemlisi doğrudan üst düzey kamu yöneticileri hakkındaki düzenlemeleri yapan 3 sayılı CBK'dır. Bu kararname ile üst düzey kamu yöneticilerinin kapsamı belirlenmiş, Cumhurbaşkanına bağlı olarak göreve gelecek ve görevden ayrılacak kadrolar tespit edilmiş, özel sektör ve uluslararası kuruluşların tecrübe ve birikimlerden kamu kurum ve kuruluşlarının da faydalanabilmesi için üst düzey kadrolara bu kesimlerden mevzuatla belirlenen özellikleri taşıyan kişilerin atanabilmesinin yolu açılmıştır. Böylece eskiden kapalı devre olarak işleyen üst düzey

kamu yöneticilik statüsü devlet memurluğundan kısmen ayrılan yeni bir statüye doğru kaymaya başlamıştır. Kararname ile Cumhurbaşkanına üst düzey kamu yöneticileri ile ilgili ciddi yetkiler verilmiştir. Kararname ekinde üst düzey yönetici kadroları iki farklı cetvel halinde belirlenmiştir. İlk grup genellikle bulunduğu kurumun en tepesinde yer alan genel politika ve programların belirlenmesi ve uygulanmasında doğrudan rol alan üst düzey yöneticilerden oluşmaktadır. Bu yöneticiler doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanıp görevden alınabilmektedirler. II. Cetvelde yer alan yöneticiler ise daha çok yardımcı pozisyonda yer alan kişiler olup atanmaları Cumhurbaşkanının onayına tabidir. Ancak cetvellerde yer alan bazı kadro ve pozisyonların üst düzey kamu yöneticisi olarak kabul edilmesi tartışmalı bir konudur (Şen, 2020: 81; Sobacı, 2018). Bu kararnamede yer alan kadro, pozisyon ve görevlere ait düzenlemeler, tüm bakanlıkları, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde geniş tutulmuştur (M. M. Uzun, 2019: 10-11). Ancak yeni sisteme uyum için çıkarılan üst düzey kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınmalarına ilişkin bu kararname ile bürokraside değişim, bürokratik kurumlarda dönüşüm ve sistemsel olarak bir farklılaşma yaşandığı söylenebilir (T. Kara, 2019: 229-230).

Sistem değişikliğine paralel olarak yapılan düzenlemelerin üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin bir takım durumları daha belirginleştirdiği ve önemli düzeyde kanuni dayanak oluşturduğu söylenebilir. Ancak bu düzenlemelerle üst düzey kamu yöneticisi tanımının tam olarak yapıldığını, kimlerin üst düzey kamu yöneticisi olduğunun netleştiğini, atanma, eğitim ve yetiştirilme usullerinin tam olarak açıklık kazandığını söylemek oldukça zordur. Genel olarak üst düzey kamu yöneticilerinin belirlenmesinde sayma yolu tercih edilmiştir. Bir kısmının belirlenmesi de takdir yetkisine bırakılmıştır. Halen ne anayasayla ne de cari kanunlarla yeterli hukuksal çerçeve oluşturulamamıştır (A. Aydın ve Akıncı, 2018: 1030; Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 34).

4.2.2. Atanma Usulleri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesiyle beraber doğrudan halkın oyları ile seçilen Cumhurbaşkanı artık temel kamu politikalarının oluşturulmasından uygulanmasına, toplumsal ihtiyaçların belirlenmesinden bunların

karşılanmasına yönelik kamu hizmetlerinin sunumuna kadar birçok konuda baş aktör konumuna gelmiştir (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 2). Bu kapsamda anayasanın 8. maddesinde yapılan değişiklikle kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttırmak amacıyla yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Artık Cumhurbaşkanı parlamento sunmadan kendi seçeceği bakanlarla hükümeti kurabilmekte ve yürütme yetki ve görevini Bakanlar Kurulu ile paylaşmamaktadır. Bu yeni sistem sayesinde parlamenter sistem döneminde yaşanan güvenoyu sorunu da otomatik olarak ortadan kalkmış bulunmaktadır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 928-929).

Cumhurbaşkanı, kendisine yüklenen yeni birçok yetki, görev ve sorumluluk kapsamında bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlayacak ve tüm kamu örgütünü kontrol edecektir. Cumhurbaşkanı, bu yetki, görev ve sorumluluklarını rasyonel ve dinamik bir şekilde yerine getirebilmek için birçok birime ve kişiye ihtiyaç duymaktadır (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 2). Türk kamu yönetiminde yaşanan bu yeniden yapılandırmanın bir sonucu olarak Cumhurbaşkanına bağlı başkanlıklar, ofisler ve bakanlıklara bağlı birçok kurul oluşturulmuştur. Ayrıca siyaset ve bürokrat sürtüşmelerine son vermek ve istişareye dayalı bir anlayışı hâkim kılmak amacıyla politika yapım sürecine birçok farklı aktör dâhil edilmeye çalışılmaktadır (T. Güler, 2018: 319). Politikaların ofislerde belirlenmesi, bakanlık sayılarının azaltılması, esnek ve performans esaslı çalışma modellerinin benimsenmesi yeni kamu yönetimi anlayışının izlerini taşımaktadır (A. Tunç ve diğerleri, 2018: 80).

Köklü yapısal değişikliklerin benimsendiği yeni sistemde kamu kurum kuruluşların istihdam sisteminde de birçok değişiklik yaşanmıştır. Bunların en önemlileri 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nın 178. maddesi ile 375 sayılı KHK'ya eklenen hükümlerdir. Bu KHK ile idari sözleşme, iş sözleşmesi, istisna (eser) sözleşmesi ya da vekâlet sözleşmesi ile kamuda istihdamın yapılabilmesi imkânı sağlanmıştır (Göçgün, 2019: 104-105). Yeni düzenlemelerle ilk defa üst düzey kamu yöneticisi olarak atanacak kişilerin sözleşmeli olarak çalıştırılabilecekleri belirlenmiş olsa da hangi görevlerin bu kapsama alınacağı net olarak belirlenmemiştir. Ayrıca

ödenecek sözleşme ücretinden hizmet koşullarına kadar birçok konu takdir yetkisine bırakılmıştır (Albayrak, 2020: 131; Karşlı, 2020: 200-201).

703 sayılı KHK ile düzenlenen 375 sayılı KHK'nin Ek 36. maddesine göre üst düzey kamu yöneticiliği için belirli bir görevi yapmış olma, bir hizmet sınıfından olma, belirli bir meslek grubunun içinde bulunma gibi şartların aranması zorunlu değildir. Artık kamu dışından da üst düzey kamu yöneticisi kadrolarına atamalar yapılabilmektedir. Üst düzey kamu yöneticiliğine atanacaklara ilişkin usul ve esaslar ancak Cumhurbaşkanı kararnameleri ile belirlenebilmektedir (Karşlı, 2020: 193).

Cumhurbaşkanı kendisine verilen yürütme yetki, sorumluluk ve görevleri ile ilgili işlemler için kararnameler çıkarabilmektedir. Yeni kamu yönetimi örgütlenmesinin yapılandırılması ve kamu personel sistemindeki istihdamların usul ve esaslarını düzenleyen en önemli Cumhurbaşkanı kararnameleri 1, 2, 3, 4 sayılı kararnamelerdir (Özkal Sayan ve Urhan, 2020: 1017). Bu kararnamelerle Cumhurbaşkanı; yardımcılarını, bakanlarını ve üst düzey kamu yöneticilerini doğrudan atayabilmektedir (Atmaca ve Yıldırım, 2019: 26; A. Aydın ve Akıncı, 2018: 130). Bu konuda ABD başkanlık sisteminde olduğu gibi meclisin onayını almak zorunda değildir (Kalkar ve Yemen Öcal, 2020: 8). Atamalarının yanı sıra görevlerini sonlandırabilmekte, üst düzey kamu yöneticilerinin atamalarına dair usul ve esasları belirleyebilmektedir (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 929). Ancak üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarını belirleyen en önemli kararname olarak karşımıza 3 sayılı CBK çıkmaktadır. Söz konusu kararname incelendiği zaman görülmektedir ki kararname sadece atanma usullerini değil aynı zamanda atanma nitelik ve gerekliliklerini de düzenlemektedir (Günday ve Sever, 2020: 24). Anayasaya göre üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları ise özel bir kanunla düzenlenebilecektir (Karşlı, 2020: 189).

Üst düzey kamu yöneticilerinin atanma ve görevden alınmalarının önemli olmasının nedeni üstlendikleri rollerden kaynaklanmaktadır. Çünkü üst düzey kamu yöneticileri, kamu kurum ve kuruluşların üst pozisyonlarında yer alan, temel kamu politikalarının formüle edilmesinde görev alan, en üst seviyedeki politikalar konusunda danışmanlık yapan, bakanlar, bakanlıklar ve yönetim kurulları tarafından

alınan politika ve program kararlarını uygulamaya dönüştüren kişilerdir (Kırışık ve Öztürk, 2020: 177).

Cumhurbaşkanlığı sisteminden önceki dönemlerde üst düzey kamu yöneticilerinin sahip oldukları teknik bilgi ve uzmanlık onları çoğunlukla ayrıcalıklı bir konuma getirmiştir. Aslında siyasi yöneticilerin altında, onlara bağlı ve emirlerini yerine getirmesi gereken kişiler olmaları gerekirken çoğu zaman iktidarın bir ortağı olarak hareket etmişlerdir. Bu durum siyaset ve bürokrasi arasında sürekli sorunlar yaşanmasına neden olmuştur (Kırışık ve Öztürk, 2020: 178).

Yeni sistemde üst düzey kamu yöneticilerinin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve görevden alınabilmesi, geleneksel olarak sürekli ve güvenceli bir zeminde yer alan bu yöneticilerin yürütmenin bir parçası olmaları, ellerini taşın altına koymaları ve kendi gelecekleri için takımın oyuncular olmaları sağlanacaktır. Bunun doğal sonucu olarak eskiden beri hızlı karar almanın ve etkin kamu hizmetinin önünde engel olarak görülen bürokratik oligarşi kırılmış olacaktır (T. Güler, 2018: 319). Bürokratik değişim ve dönüşüm hızlanacağı için sistemin, bürokratik makamların ve üst düzey yöneticilerin egemenliğine girmesine engel olunacaktır (Atmaca ve Yıldırım, 2019: 26).

Yeni sisteminde birçok değişikliğin kanuni dayanağını oluşturan 703 sayılı KHK'nın ardından çıkarılan 4 sayılı "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile kurum ve kuruluşların teşkilatları oluşturulmuş ve yeni düzenin istihdam modelleri de düzenlenmiştir. Yeni yapılan istidam modellerinin 657 sayılı DMK'da var olan istihdam modellerine göre öncelendiği görülmektedir (Göçgün, 2019: 105). Güncel olan istihdam modelleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- a. İş Mevzuatına Tabi ya da Sözleşmeyle Uzman İstihdamı
- b. Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme
- c. Yerli ya da Yabancı Sözleşmeli Personel İstihdamı
- d. Sözleşmeli Personel İstihdamı
- e. İş Mevzuatına Tabi Personel İstihdamı

f. Vekâlet ve İstisna Sözleşmesiyle İstihdam (Göçgün, 2019: 105-108).

Yeni sistemin Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının istihdam modelleri ise 1 sayılı CBK'nın 13. maddesinde (1 sayılı CBK, 2018):

- a. Kadrolu personel,
- b. Kadroya bağlı süreli personel,
- c. Kadroya bağlı olmayan süreli personel
- d. Kısmi zamanlı personel
- e. Sözleşmeli personel

olmak üzere 5 grup şeklinde sayılmıştır.

Kadrolu personel, 657 sayılı DMK'ya tabi olup naklen ya da açıktan atanan istisnai memuriyetlerden oluşmaktadır. Kadroya bağlı süreli personel, kadrosu başka bir kamu kurum ve kuruluşta olmakla beraber 3 yıl ya da üzeri bir süre ile görevlendirilen görevlileri ifade etmektedir. Kadroya bağlı olmayan süreli personel ise kadrosu ve bütün özlük hakları kendi kurumlarında olan görevlileri ifade etmektedir. Kısmi zamanlı personel, uzmanlık ve teknik işler için belirli sürelerle görevlendirilen kişileri anlatmak için kullanılmaktadır. Sözleşmeli personel ise 657 sayılı DMK ve diğer kanunlarda sayılan sözleşmeli personel hükümlerine tabi olmayan görevlileri ifade etmektedir (N. K. Öztürk ve Tozak, 2019a: 356-357).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst düzey kamu yöneticilerinin atanmaları dört yöntemle yapılmaktadır (Albayrak, 2020: 118):

- a. TBMM tarafından seçimle
- b. Cumhurbaşkanı kararıyla
- c. Cumhurbaşkanı onayıyla
- d. İlgili cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar ya da atama yetkisi verilen amirler tarafından.

TBMM tarafından seçimle yapılacak atamaların bazıları Anayasada yer alırken bazıları diğer özel mevzuatlarla düzenlenmektedir. RTÜK ve Kişisel Verileri Koruma Kurulunun bazı üyelerinin TBMM tarafından seçilmesi uygulamasında olduğu gibi.

Hangi üst düzey kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanının kararı ile hangilerinin Cumhurbaşkanının onayı ile atanacağı ise 3 sayılı CBK ekinde bulunan, atanma usulleri farklı olan kadro, pozisyon ve görevleri içeren cetvellerle belirlenmektedir. I sayılı Cetvel Cumhurbaşkanının kararı ile atanacak kadro, pozisyon ve görevleri, II sayılı Cetvel Cumhurbaşkanının onayı ile atanacak kadro, pozisyon ve görevleri ve son olarak III sayılı Cetvel ise bazı kadro, pozisyon ve görevlerin sürelerini göstermektedir (Günday ve Sever, 2020: 24; Karşlı, 2020: 203; Uluca ve Avaner, 2021: 121). Yapılan yeni düzenlemelerle Cumhurbaşkanının kamu personel sisteminde son karar mercii konumuna getirilmiştir (Özkal Sayan ve Urhan, 2020: 1017).

I sayılı Cetvelde yer alan kadro ve pozisyonlarda görev alan üst düzey kamu yöneticilerinin süreleri Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlandırılmıştır. Cumhurbaşkanının görev süresi bitmesi halinde bu grupta yer alan yöneticilerin de görevleri sona ermekte ve yeni seçilen Cumhurbaşkanı bu kadro ve görevlere yeniden atama yapabilmektedir. Bu listede yer alan kadro ve görevlere atanan üst düzey kamu yöneticilerinden, III sayılı Cetvelde yer alan ve görev süreleri 3 ya da 4 yıl olarak belirlenen kişiler hariç birçoğu siyasi nitelikli atamalardır. Bu kapsamda yaklaşık bin civarı atama yapılabilmektedir (N. K. Öztürk, 2019a: 1284). Cumhurbaşkanları bu liste kapsamında atamalarını yaptıkları kişileri görev süreleri bitmeden de görevden alabilmektedirler (Uluca ve Avaner, 2021: 121). I sayılı Cetvelde Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki ofislerin ve kurulların başkanları, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı, Diyanet İşleri Başkanı, Savunma Sanayi Başkanı, bakan yardımcılar, genel müdürler, valiler, büyükelçiler gibi kritik öneme sahip pozisyonlar ile Merkez Bankası, SGK, TİKA ve TOKİ gibi ekonomik ve stratejik öneme sahip kurumların başkanları yer almaktadır (Sobacı, 2018). I sayılı Cetvelde sadece kurum başkanları ya da kurumlardaki en tepe yöneticiler yer almamaktadır. Cetvelde bazı kurumların başkan yardımcılar ve kurul üyeleri de yer almaktadır: Cumhurbaşkanlığına bağlı Kurum ve Kurul Başkan Yardımcıları, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkan Yardımcıları, Düzenleyici ve Denetleyici Kurul Üyeleri, Devlet Denetleme Kurul Üyeleri, TMSF Üyeleri ve Yükseköğretim Kurulu Üyeleri gibi (Albayrak, 2020: 119). Yeni kurum ve kuruluşların açılması ya da gerekli görülmesi halinde bu cetvelde güncellemeler yapılabilmektedir. En son cetvele İklim Değişikliği Başkanı, Göç İdaresi Başkanı ve

Göç İdaresi Başkanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanı eklenmiştir (3 sayılı CBK, 2018).

3 sayılı Kararname ile gelen en önemli yeniliklerden biri, I sayılı Cetvelde yer alan kadro, görev ve pozisyonlara 657 sayılı DMK ve diğer kanunlarda tanımlanan sözleşmeli personel çalıştırma hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli personel istihdamının artık yapılabilecek olmasıdır. Bu kadro, görev ve pozisyonlar Anayasa'nın 128. maddesine göre asli ve sürekli görevler olup daha önce sadece kamu görevlisi olan kişilerin ataması yapılabilmekteydi. Bu görevler bakan yardımcılığı, rektörlük, valilik gibi kamu yönetimi açısından oldukça önemli ve etkin pozisyonlar olup artık bu pozisyonlara belirlenen görev süresi ile sınırlı olmak üzere sözleşmeli personel istihdamı yapılabilecektir (Günday ve Sever, 2020: 24-25). Artık I sayılı Cetvelde sayılan üst düzey pozisyonlara idari hizmet sözleşmesi ile atamalar yapılabilecektir. Ayrıca kamudaki bu en önemli görev ve pozisyonlara atanabilmek için daha önce kamu hizmetinde bulunma ya da kamu görevliliği yapmış olma şartları da aranmayacaktır (Albayrak, 2020: 137).

Yeni sistemde kamu dışından üst düzey kamu yöneticiliğine atamalar yapılabilmektedir ancak kamu görevlisi olmayıp üst düzey kamu yöneticisi olarak atananlar bu görevleri sürdürdükleri sürece kamu hizmetine dâhil olmaktadır, görev sürelerinin bitmesi ile beraber kamu hizmeti ile ilişkileri kesilmektedir. Yani kamu hizmeti ile kaynaşmamaktadırlar. Görevleri döneminde DMK'nın mali hakları bölümü hariç diğer haklardan yararlanırlar da devlet memuru statüsü kazanamamaktadırlar. Yani yeni sisteme göre üst düzey kamu yöneticiliği kadroları arızı bir pozisyon olarak düşünülmektedir (Karlı, 2020: 197).

I sayılı Cetvelde birçok görev tek tek sayılırken istisnalar hariç genel müdürler için ortak ifade kullanılmaktadır. Kullanılan genel müdürler ifadesinin kapsamının ne olduğu net olmamakla beraber eğer başka bir kanun ya da kararnamede aksi bir hüküm yoksa bakanlıklar bünyesindeki genel müdürler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının genel müdürleri (KİT'ler ve bağlı ortaklıkların genel müdürleri dâhil) bu kapsama dâhil edilip Cumhurbaşkanı tarafından atamaları yapılacağı düşünülmektedir. Uygulamanın da bu yönde olduğu görülmektedir (Y. Söyler, 2020: 82-83, 107).

I sayılı Cetveldeki kadro, pozisyon ve görevlere atanacak kişilerin; 657 sayılı DMK'nın 48. maddesinde sayılan genel şartlara sahip olması, en az dört yıllık üniversite mezunu olması, kamuda, özel sektörde, uluslararası kuruluşlarda ya da serbest olarak toplamda en az beş yıl çalışmış olması ancak bu çalışmaların sosyal güvenlik kurumlarına tabi olarak yapılması gerekmektedir (3 sayılı CBK, 2018: md.3).

I sayılı Cetveldeki kadro, pozisyon ve görevlerde herhangi bir nedenle boşalma olması durumunda yeni kişi atanıncaya kadar kurumun ilgili olduğu cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan tarafından, üniversite rektörü olması halinde Yükseköğretim Kurulu Başkanı tarafından görevlendirme yapılacaktır. Yapılan görevlendirmeye ilişkin bilginin aynı gün Cumhurbaşkanlığına iletilmesi gerekmektedir (3 sayılı CBK, 2018: md.2).

II sayılı Cetvelde yer alan görev, pozisyon ve kadrolara ise ilgili yöneticinin önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile atama yapılabilmektedir (Karşı, 2020: 203). Bu görev, pozisyon ve kadrolar bakanlıklar, bağlı, ilgili ya da ilişkili kurum ve kuruluşlara yapılacak bir takım atamaları kapsamaktadır. Aslında bu atamalarda da son sözü söyleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir ve Cumhurbaşkanının kararı belirleyicidir. Çünkü Cumhurbaşkanının onaylamadığı bir atamanın yapılması mümkün değildir. Bu durumda I ve II sayılı Cetveller bir arada düşünüldüğü zaman Cumhurbaşkanının kamuda önemli konuma sahip yaklaşık 5 bin civarı kişiyi atama ve onama yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Bunun anlamı Cumhurbaşkanının onamadığı bir atamanın yapılamayacak olmasıdır (N. K. Öztürk, 2019a: 1284). Genel olarak bakıldığında II sayılı Cetvelde Polis Akademisi Başkanı, Diplomasi Akademisi Başkanı gibi bazı başkanlıkların yanı sıra bazı kurul üyeliği, başkan yardımcılığı, daire başkanlığı, vali yardımcılığı, kaymakamlık ve bakanlık il müdürlüğü kadrolarının yer aldığı görülmektedir (Sobacı, 2018; Uluca ve Avaner, 2021: 121).

II sayılı Cetvelde listelenen kadro, pozisyon ve görevlere atanabilmek için I sayılı Cetveldekine benzer bir şekilde öncelikle 657 sayılı DMK'nın 48. maddesinde yer alan genel şartlara sahip olunması, asgari dört yıllık bir üniversiteden mezun olunması istenmektedir. Bu atamalar için istenen asgari 5 yıllık hizmet süresi bazı istisnai kadro ve pozisyonlar hariç olmak üzere genel olarak kamuda çalışılan süre ile sınırlandırılmıştır. KİT yönetim kurulu üyelikleri, il ve bölge müdürlükleri istisna

edilerek bunların atanmalarında kamudaki hizmet sürelerinin yanında özel sektör, uluslararası kuruluşlar ve serbest olarak çalışılan sürelerin toplamının sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmaları şartı ile 5 yıl olarak belirlenmiştir (3 sayılı CBK, 2018: md.3).

III sayılı Cetvel ise bazı üst düzey kadrolar için belirlenen görev süreleri gösterilmektedir. Bu süreler 3 ya da 4 yıl olarak belirlenmiştir. Bu listede rektörlerin yanı sıra bir bazı kurum başkanı ve üyelerinin görev süreleri belirlenmiştir (Uluca ve Avaner, 2021: 121).

Yeni sistemde Cumhurbaşkanının yaptığı I sayılı Cetvelde yer alan üst düzey kamu yöneticisi atamalarında atama süreci Cumhurbaşkanı tarafından başlatılıp bitirilmektedir. Yani bakan ya da başka bir kişi ve birimin öneri ve inhasına ihtiyaç bulunmamaktadır. Tek taraflı olarak atamalar yapılmakta ve yine aynı şekilde tek taraflı olarak görevden alınma yapılmaktadır. Parlamenter sistemde olduğu gibi atama sürecine başka bir merci dâhil olmamaktadır (Albayrak, 2020: 119). Buna karşılık II sayılı Cetvelde yer alan atamalar için süreç farklılık göstermektedir.

3 sayılı CBK'nın ekinde bulunan 1 ve 2 sayılı Cetvellerde yer alan bazı kadroların üst düzey yönetici hatta yönetici bile sayılmadıkları görülmektedir. Örneğin Sayıştay savcıları, bakanlık müfettişleri, yurtdışı görevlileri, hazine kontrolörleri, spor müşavirleri, bazı danışma ve denetim kurulu üyeleri gibi kadrolar yönetici kadro ve görevleri olarak değerlendirilmesi mümkün değildir (Y. Söyler, 2020: 101). Bu kadroların bir takım haklar konusundaki düzenlemelere tabi olunması açısından lafzen konulduğu düşünülmektedir.

3 sayılı CBK, mülga “2451 sayılı Bakanlıklar Ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun” dan esinlenerek hazırlamış ve bu kanunda olduğu gibi üst düzey kamu yöneticileri için bir tanımlama yapılmayarak sayma yöntemi tercih edilmiştir. Ancak bu kararnameye eklenen cetvellerin daha kapsamlı olarak düzenlendiği görülmektedir (Y. Söyler, 2020: 73-74).

Yeni sistemde üst düzey kamu yöneticisi olarak atanabilmek için lisans eğitimi yeterli görülmüştür. Daha önce kurul başkanlığı, kurul üyeliği ya da genel müdürlük gibi üst düzey pozisyonlar için aranan 12 yıl hizmet şartı kaldırılarak üst düzey kamu

yöneticiliği için 5 yıllık hizmet süresi yeterli görülmüştür. Ayrıca radikal bir değişiklikle valilikler dâhil olmak üzere üst düzey kamu yöneticiliği kadrolarına atanmada kamuda çalışma zorunluluğu kaldırılarak özel sektörden atama yapılabilmesinin önü açılmıştır (Albayrak, 2020: 137; A. Tunç ve diğerleri, 2018: 79-80). Böylece özel sektörden başarılı yöneticilerin kamuya transferine imkân tanınmıştır. Bu uygulama özel sektördeki CEO mantığının kamuda gelişmesine neden olabilecektir. Cumhurbaşkanı ile gelip Cumhurbaşkanı ile giden yöneticilik uygulaması, kadro ve görev garantisinin olmaması hatta beklenen aktivite ve verimlilik elde edilmediği zaman üst yöneticilerin görevden alınabilecek olması kamu hizmetinde kalitenin ve verimin artmasına katkı sağlayabilecektir (Kırışik ve Öztürk, 2020: 180).

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki bazı üst düzey yönetici kadrolarına kamu görevlisi olmayanların atanması kamu personel sisteminde yapılan ilk uygulama değildir. DMK'nın 59. maddesi ile düzenlenen istisnai memurluk uygulamasına göre bazı atamalarda, sınav, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi şartları aranmayarak dışarıdan kamu hizmetine atama yapılabilmekteydi (Karslı, 2020: 197). Bu kadrolara yapılan atamalar bazı siyasi ve yönetsel nedenlerle yapılmaktaydı. Bu kadrolar genel hükümet politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında direkt rol alan bakan yardımcılığı, büyükelçilik, valilik, özel kalem müdürlüğü gibi kadrolardan oluşmaktaydı (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 41). Ancak bu kapsamda yapılan atamaların sayıları sınırlı düzeyde kalmaktaydı. İlgili madde de bulunan kadrolara Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçişle beraber bir takım ilaveler yapılmıştır.

Yeni sistemle beraber sadece genel hiyerarşik yapının içinde bulunan kurum ve kuruluşlardaki üst düzey yöneticiler değil özerk ve özellikli kurum statüsünde olan RTÜK ve Kişisel Verileri Koruma Kurulunun (4 üye) TBMM tarafından seçilen üyeleri hariç Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Başkan ve üyelerinin, Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve üyelerinin, T.C. Merkez Bankası Başkanının, Milli Savunma ve Türk-Japon Bilim ve Teknoloji Üniversiteleri rektörleri dâhil tüm rektörlerin de Cumhurbaşkanı tarafından atandığı görülmektedir (3 sayılı CBK, 2018; Y. Söyler, 2020: 65). Anayasaya göre rektörler Cumhurbaşkanı tarafından atanmakla

beraber seçilmelerine ve atanmalarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenmektedir (Y. Söyler, 2020: 78).

3 sayılı CBK'nın 12. maddesinde dikkat çeken bir hüküm üst düzey kamu yöneticilerine dair diğer mevzuatlarda yer alan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine aykırı hükümlerin uygulanamayacak olmasıdır. Kanuni hiyerarşiye göre kararnamelerin anayasa ve kanunlara aykırı olarak düzenlenmemesi gerekir. Ayrıca anayasa ve kanunlarla bir konuda açıkça düzenleme bulunuyorsa bu konuda kararnama çıkarılamaz. Yeni düzenlemelerde bütün bunların dikkate alınarak kanun ve kararnamenin çelişmemesi adına bazı kanunlarda değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Bu kapsamda 703 sayılı KHK ile Sayıştay başsavcısının atanma koşullarına ve Merkez Bankası Başkanının niteliklerine dair hükümlerin ilgili kanunlarından çıkarıldığı görülmektedir (Günday ve Sever, 2020: 25).

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişten sadece sivil bürokratik yapı etkilenmemiştir bunun yanında yargı ve askeri bürokrasi de yapısal değişikliğe uğramıştır. Askeri bürokratik yapının çatısını oluşturan Genel Kurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıkları Milli Savunma Bakanlığına bağlanmış, Jandarma Genel Komutanlığı'nın MGK üyeliği sonlandırılmıştır. Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi'nin 15 üyesinden 12'sini, Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun 13 üyesinden doğal üyeler olan Adalet Bakanı ve Bakan Yardımcısı dâhil 6 üyesini seçmektedir (Atmaca ve Yıldırım, 2019: 26; www.hsk.gov.tr, 2021).

Cumhurbaşkanı Genelkurmay Başkanını, Genelkurmay 2. Başkanını, kuvvet komutanlarını, Jandarma Genel Komutanını ve Sahil Güvenlik Komutanını atar. Jandarma Genel Komutanı Yardımcıları, Bölge ve İl Jandarma Komutanları ile Sahil Güvenlik Komutan Yardımcıları ve Bölge Komutanlarının atamaları ise Cumhurbaşkanının onayı ile yapılmaktadır (Atmaca ve Yıldırım, 2019: 26; N. K. Öztürk, 2019a: 1294-1295). Genelkurmay Başkanı orgeneraller ve oramiraller arasından 4 yıllığına atanırken, kuvvet komutanları generaller arasından 2 yıllığına atanırlar. Jandarma Genel Komutanı generaller arasından seçilirken Sahil Güvenlik Komutanı amiraller arasından seçilmektedir. Kuvvet komutanlarının süreleri yaş haddine kadar birer yıllık sürelerle uzatılabilmektedir (3 sayılı CBK, 2018: md.9,10).

Yeni düzenlemelere göre orta düzey askeri personelin atamaları bakan onayı ile yapılırken üst düzey askeri personelin atamaları Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Bu yüzden tuğamiral/tuğgeneral ve üzeri rütbelere terfi ve atamalar Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır (N. K. Öztürk, 2019a: 1294; Y. Söyler, 2020: 102-103).

Herhangi bir kamu kurum ve kuruluşunda çalışıp mevzuatın belirlediği şartları taşıyan kamu görevlilerinin üst düzey kamu yöneticisi kadrolarına atanabilmeleri için farklı şartlar istenebilmektedir. Örneğin bu kişilerin I sayılı cetvelde yer alan ofis başkanlığına bir iş/hizmet sözleşmesine bağlı olarak atanabilmeleri için mevzuatta aranan şartların yanı sıra kendi istekleri ve kurumlarının muvafakati olması gerekmektedir (Göçgün, 2019: 103).

Ayrıca bazı üst düzey kamu yöneticisi kadrolarına atanmak için bir takım özel şartlar da aranabilmekte ya da bazı şartlar muaf tutulabilmektedir. Örneğin yurt dışında daimi bir kadroya atanabilmek için iyi derecede yabancı dil bilme şartı aranmakta iken (bu gruba giren kişilerin seçilme, atanma, çalışma, disiplin ve özlük işlerine dair usul ve esaslar Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir) rektör olarak atanabilmek için profesör olmak gerekmektedir. Ayrıca TÜBİTAK Yönetim Kurulu üyeliklerine, Türkiye Uzay Ajansı Başkan Yardımcılıkları ve Yönetim Kurulu üyeliklerine, Vakıflar Meclisi üyeliklerinden iki üyeliğe ve mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen kadro, pozisyon ve görevlere yapılacak atamalar kamuda en az 5 yıl çalışma şartından muaf tutulmuştur (3 sayılı CBK, 2018: md.3).

Genel olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile hiyerarşik yapının başı, son karar vericisi Cumhurbaşkanı olmuş ve siyasal sorumluluk Cumhurbaşkanına yüklenmiştir (T. Kara, 2019: 229-230). Üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasına TBMM müdahil edilmeyip neredeyse tamamen devre dışı bırakılmıştır. Bakanlar parlamentonun içinden seçilmediği için TBMM'nin dolaylı da olsa denetimi ortadan kalkmıştır (Albayrak, 2020: 136). Böylece kamu politikasını belirleyen aktörlerin rollerinin çok değiştiği ve değişmeye devam edeceği görülmektedir (Akman, 2019: 39).

Yeni sisteme uyum için çıkarılan başta 703 sayılı KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile özellikle I sayılı CBK ile daha önce tek taraflı olarak uygulanan istihdam modelinin yanında sözleşmeye dayalı, akit ilişkisi üzerine kurulu yeni bir sisteme geçiş başlamıştır. Bu değişiklik geleneksel Türk kamu personel yönetimi sistemi açısından önemli ve radikal bir değişiklik olarak yorumlanmaktadır (Göçgün, 2019: 109). Anayasa'nın Cumhurbaşkanına üst düzey kamu yöneticilerini atama yetkisi tanınması ve ardından yeni sisteme uyum sağlama açısından çıkarılan/değiştirilen mevzuatların etkisi ile özellikle üst düzey kamu yönetici atamalarında önemli düzeyde hareketlilik yaşanmıştır. Ancak yeni sistemin başarısı ve kabul görmesi açısından verimlilik, etkinlik ve özellikle liyakat vurgusu önemini korumaktadır (T. Kara, 2019: 229).

Cumhurbaşkanına sadece üst düzey kamu yöneticilerini tek başına atama yetkisi verilmemiş, görev süreleri bittikten sonra tekrar atayabilme, görevlerine son verebilme, alacakları ücretlerin kadroya mı yoksa sözleşmeye göre mi verileceği, sözleşmenin alt ve üst sınırları, tazminat miktarı, ilave tazminat verilmesi, özlük ve emeklilik hakları ve diğer sosyal haklarının belirlenmesi gibi çok geniş takdir yetkisi verilmiştir. Bu yetkilerin keyfi olarak kullanılabilme riski taşıması eleştiri konusu yapılmaktadır (Albayrak, 2020: 137; Oyan, 2019: 118).

Cumhurbaşkanına tanınan bu geniş yetkiler yürütme sisteminin daha iyi yürütülebilmesi bakımından önemli operasyonel özerklik tanımaktadır. Bu özerklik seçilmişlerin ve siyasi kurumların gücünün artırılması amacıyla hükümet istikrarının önündeki en önemli engellerden biri olarak görülen kurumsallaşmış vesayet (Atmaca ve Yıldırım, 2019: 26) ve bürokratik oligarşiye karşı etkili bir sistem olarak kurgulanmıştır. Ancak devlet örgütünde etkinliğin ve verimliliğin artırılması için özellikle üst düzey kamu yöneticilerinin tasnif, görev süresi, özlük ve statülerinde bir takım geliştirmelerin yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır (Kutlu ve Kahraman, 2017: 18-19).

Kanuni dayanak, yapısal reformlar, üst yöneticilerin yenilenmesi önemli olmakla beraber atanacak yöneticilerin yeterlikleri, yöneticilik becerileri, kaynakları verimli kullanmaları yeni sistemin etkinliği ve başarısı için çok büyük öneme sahiptir. Eğer önemli pozisyonlara kayırmacı bir yaklaşımla siyasi ya da sosyal bir gruba

mensubiyet esas alınarak liyakat esaslarına bakılmadan sadakate bağlı olarak düşük profilli ve yeterliği olmayan yöneticiler atanırsa yönetimin kötüleşmesine, kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına ve birçok sosyal sorunun ortaya çıkmasına neden olabilir. Ayrıca liyakat sahibi olmayan düşük profilli yöneticiler aynı zamanda inisiyatif almaktan çekinerek tüm kararların siyasi yöneticilerce alınmasını bekleyebilir. Bu durum zamanla devlet örgütünün işleyişinde tıkanmalara ve bürokratik yükün artmasına neden olabilir (T. Kara, 2019: 230-231).

4.2.3. Denetlenmeleri

Modern demokrasiyi benimseyip köklü bir yönetim geçmişine sahip ülkelerde meclislerin en temel görevleri kanun yapmak, devlet bütçesini hazırlamak/onaylamak ve yürütmeyi farklı yöntemler kullanarak denetlemek olarak sıralanmaktadır. Meclisler bu temel yetkilerine dayanarak hükümet üyelerinin icraatlarını denetlemekte gerektiğinde sınırlamakta ve ülkeyi hukuk devleti ilkelerine bağlı hale getirmeye çalışmaktadır (G. Dönmez, 2020: 42).

T.C. Anayasasının değişen 87. maddesi (Değişik: 21/1/2017-6771/5 md.), TBMM'nin temel görev ve yetkilerini diğer demokratik ülkelerdekine paralel bir şekilde *“kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek”* olarak saymaktadır (T.C. Anayasası, 1982).

2017 yılında Anayasada yapılan değişikliklerle geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı yürütmenin başı, görevlisi, sorumlusu ve tek yetkilisi olmuştur. Yeni hükümet sisteminde üst düzey kamu yöneticilerini denetleyen birim ve yöntemlerin birçoğu parlamenter sistemden miras olarak alınmıştır. Ancak daha önce sorumsuz kanat olan Cumhurbaşkanının yanında yürütmenin sorumlu kanadı olarak yer alan Başbakan ve Bakanlar Kurulunun artık yeni hükümet sisteminde yer almaması denetim sisteminde de bir takım değişikliklere neden olmuştur (Bozkurt, 2018: 21). Yeni sistemle beraber yaşanan kurumsal değişim ve

dönüşüm, çok başlı yapı nedeniyle yaşanan yetki ve görev karmaşasının giderilerek denetim faaliyetlerinin daha etkin bir yapıya dönüşmesi açısından büyük öneme sahiptir (Saygın ve Yamak, 2018: 11).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Cumhurbaşkanının yetkileri genişletilmiş, Bakanlar Kurulu kaldırılmış, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar 3 sayılı CBK ekinde sayılmasa da birer üst düzey kamu görevlisi konumuna gelmeye başlamıştır. Ancak bu yöneticiler; özel olarak düzenlenen atama yöntemleri, mecliste yemin ederek göreve başlamaları, görevleri ile ilgili suçlardan dolayı meclis soruşturmasına tabi olmaları, görevleri haricindeki suçlardan dolayı meclis üyeleri gibi yasama dokunulmazlıklarına sahip olmaları bakımından diğer üst düzey kamu yöneticilerinden ayrılmaktadırlar (B. Doğan ve Erdoğan, 2021: 171-172; T.C. Anayasası, 1982: md.106). Yeni hükümet sisteminde TBMM ile siyasi ilişkileri olan cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve diğer üst düzey kamu yöneticilerinin doğrudan ya da dolaylı olarak tabi tutulduğu denetim sistemleri siyasi denetim, idari denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve uluslararası denetim olarak sıralanabilir. Temel başlıklar halinde sayılan bu denetim yöntemleri alt denetim yöntemleri ile beraber parlamenter sistemden devralınmıştır.

Yeni sistemde yasama ve yürütme organlarının kuruluşlarına, işleyişlerine, birbirlerini dengeleme ve denetlemelerine ilişkin araçlar, usuller ve esaslar 2017 tarih ve 6771 sayılı Kanunla anayasada yapılan değişikliklerle düzenlenmiştir. Yukarıda sayıldığı gibi anayasa yasama organına kanun çıkarma, bilgi alma, seçimleri yenileme ve çeşitli araçlar kullanarak yürütmeyi denetleme yetkisi vermiştir. 1982 Anayasası son yapılan değişiklikler dâhil olmak üzere 7, 87, 98, 105, 106, 116, 161. maddelerle yasamaya yürütme üzerinde çeşitli araç ve yöntemler kullanarak denetleme yetkisi vermektedir (H. Gül, 2019: 302).

Şunu da belirtmek gerekir ki anayasada 2017 yılında yapılan değişikliklerle beraber yürütmenin TBMM'ye karşı olan siyasal sorumluluğunun sonlanması ile beraber yasamanın yürütme üzerindeki denetimi de bir hayli zayıflamış durumdadır. Ancak bu denetimin zayıflaması yeni olmayıp 1996 yılında içtüzükte yapılan değişikliklerle başlamış ve 2017 yılında anayasada yapılan köklü değişikliklerle beraber en üst seviyeye ulaşmıştır (Bakırcı ve Yalova, 2021: 355).

TBMM'nin yürütmeyi denetlediği bilgi edinme ve denetleme yöntemlerinin başında yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması gelmektedir. İlk üç denetim yöntemi TBMM İçtüzüğünde düzenlenirken meclis soruşturması düzenlemesine ise direkt olarak anayasada yer verilmiştir (V. Çelik ve Demirci, 2019: 139; H. Gül, 2019: 307). Ancak bu denetim yöntemlerinin işlevselliğinin çok sınırlı kaldığı söylenebilir.

Eskiden bir denetim yöntemi olarak uygulanan sözlü soru yöntemine yeni anayasada yer verilmemiştir (Köktaş, 2020: 75; O. Zengin, 2018: 4). Kutlu ve Karabulut (2019: 1104-1105), yeni sistemle beraber kaldırılan sözlü soru hakkının TBMM'nin yürütme üzerindeki etkin denetimini kısıtlayan bir durum olduğunu ve denetimde bir boşluk oluşturabileceğini ifade ederek TBMM üyelerinin cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara sözlü soru da sorabilmelerinin önemine dikkat çekmektedirler. Sözlü soru denetim yönteminin etkinliği her zaman tartışma konusu olmuştur. Sorulan soruların birçoğuna cevap verilmemesi ya da sonradan yapılan düzenlemelerle birçok sorunun birleştirilerek toplu olarak cevaplanması bu denetim yönteminin etkinliğini azaltmıştır. Ancak yeni tasarlanan nöbetçi bakan uygulamasının denetimde etkinliğe katkı sağlayabileceğini dile getirmektedirler. Parlamenter sistem döneminde yazılı soru sayısını sözlü soru sayısından bir hayli fazla olması ve başkanlık sistemlerinde yürütmenin mecliste yapılan görüşmelere sınırlı sayıda katılıyor olması sözlü soru yönteminin terk edilmesinin en önemli nedenleri arasında sayılmaktadır (H. Ateş ve Yavuz, 2017: 556-557).

TBMM İçtüzüğü'nün 96. maddesine göre (Değişik: 9/10/2018 - 1200 S.Karar/15 md.), yeni sistemde TBMM üyeleri tarafından cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yönelik olarak kişisel görüşü içermeyen, özel yaşama ve kişilik haklarına yönelik olmayan kısa ve gerekçesiz olmak şartıyla yazılı soru sorulabilecektir. Başkanlığa verilecek yazılı soru önergelerine herhangi bir belge eklenemez ve önergede sadece tek bir milletvekilinin imzası olabilir. İstişare amacıyla ya da herhangi bir kaynaktan kolaylıkla edinilecek bilgiler yazılı soruya konu edilemez. TBMM üyeleri tarafından başkanlığa verilen soru önergelerinden iç tüzükteki gerekli şartları taşıyanlar başkan tarafından yayınlanır ve ilgisine göre cumhurbaşkanı yardımcısına ya da bakana on beş gün içinde cevap verilmek üzere iletilir (TBMM, 1973: 96-97).

Süresinde cevap verilmeyen yazılı sorular gelen kâğıtlar listesinde yayınlanır ve ilgili cumhurbaşkanı yardımcısına ya da bakana iletilir. Sorulan yazılı sorulara cevap verilmemesi halinde ciddi bir yaptırım öngörülmediği için bu yöntemin denetimdeki etkinliği de azalmaktadır (T.C. Anayasası, 1982: 98; www.dengedenetleme.org, 2020: 2-4). Sistem değişikliği ile beraber yürütmenin tek sorumlusu ve yetkilisi Cumhurbaşkanı olmasına rağmen yazılı soruların Cumhurbaşkanına yönlendirilememesi dikkate değer bir düzenleme olup denetimi kısıtlayan bir durum olarak yorumlanmaktadır.

TBMM'nin diğer bilgi edinme ve denetleme yöntemlerinden farklı olarak meclis soruşturması, Anayasa'nın 98. maddesinde düzenlenmiş ve 106. maddesinin beşinci, altıncı ve yedinci fıkralarına göre cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleri ile ilgili suçlardan dolayı açılabilceği belirtilmiştir (T.C. Anayasası, 1982). Meclis soruşturması önergesinin TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğu olan 301 milletvekilinin imzasıyla verilmesi, soruşturma açılmasına karar verilebilmesi için üye tam sayısının 3/5'ü olan 360 milletvekilinin gizli oyu ve ilgili kişinin Yüce Divanda yargılanabilmesi için üye tam sayısının 2/3'ü olan 400 milletvekilinin gizli oyu ile kabul edilmesi gerekmektedir (B. Doğan ve Erdoğan, 2021: 180). Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara görevleriyle ilgili suçlarından dolayı savcıların genel mahkemelerde dava açamamaları ve yukarıda belirtilen önerge, meclis soruşturması kararı ve Yüce Divana sevk kararları için istenen yeter sayılarının yüksek olması bu yöneticilere çok ciddi koruma sağlamaktadır (G. Dönmez, 2020: 53-54). Meclis soruşturması için oluşturulacak komisyonların oluşumunun siyasi partilerin meclisteki büyüklük oranlarına göre yapılması ve mecliste yapılacak oylamalarda çoğunluğu olan siyasi partinin/partilerin etkisi dikkate alındığı zaman meclis soruşturması denetiminin çok daha zorlaştırıldığı görülmektedir. Ayrıca anayasanın değişen maddelerine göre hakkında meclis soruşturması açılan cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan hakkında seçilmelerine engel bir suçtan dolayı mahkûmiyet kararı verilmediği müddetçe görevleri sona ermemesi de meclis soruşturması denetiminin etkinliğini azaltan etmenlerdendir (T.C. Anayasası, 1982: 106).

Yine Anayasanın 105. maddesi yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı hakkında da meclisin üye tamsayısının salt çoğunluğunun önergesi ile soruşturma açılabilceğini hükme bağlamıştır. Soruşturma karar yeter sayısı 360 (üye tamsayısının 3/5) ve Yüce Divana sevk kararı yeter sayısı ise 400 (üye tamsayısının 2/3) olarak belirlenmiştir. Ayrıca yeni düzenleme ile artık Cumhurbaşkanı hem siyasi hem de cezai olarak hesap verebilir hale gelmiştir (V. Eren ve Akıncı, 2018: 55). Cumhurbaşkanının soruşturmasının üst düzey kamu yöneticileri açısından önemi Cumhurbaşkanının seçilmeye engel bir suçtan dolayı mahkûm edilmesi halinde onların da görevlerini kaybedecek olmaları ya da soruşturma suçlarından dolayı sorumlu olabilecekleri ihtimalidir.

TBMM, herhangi bir konuda cumhurbaşkanı yardımcıları ya da bakanlardan bilgi alabilmek için mecliste inceleme yapmak üzere Meclis Araştırması da yaptırabilir. Meclis araştırması ile cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar dolayısı ile üst düzey kamu yöneticileri TBMM'ye hesap vermiş olurlar. Ayrıca TBMM devletin faaliyetleri ve toplumu ilgilendiren bir konuyu Meclis genel kuruluna taşıyarak Genel Görüşme isteyebilir ve Meclis bu yöntemle de ilgili yöneticilerden bilgi ve belge isteyip hesap sorabilir. Ancak Meclis Araştırması ve Genel Görüşme yöntemleri sonucu cumhurbaşkanı yardımcıları ya da bakanlar görevlerine son verilemediğinden bu denetim yöntemlerinin de etkinliğinin çok olduğunu söylemek zordur (B. Doğan ve Erdoğan, 2021: 175).

Başkanlık sistemlerindeki yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki sert ayrımın doğal sonucu gereği güvenoyu ve gensoru denetim mekanizmalarına yeni sistemde yer verilmemiştir (Kutlu ve Kahraman, 2017: 19-20). Çünkü yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmekte ve bakanlar meclis içinden seçilmemektedir. Yani ikinci bir meşruiyet testinin yapılması başkanlık sisteminin ruhuna aykırıdır çünkü meşruiyet doğrudan halktan alınmaktadır (V. Eren ve Akıncı, 2018: 55; Köktaş, 2020: 75). Değişen yapıya göre Bakanlar Kurulunu oluşturan bakanların TBMM'ye karşı siyasi sorumluluğu bulunmayıp bakanlar, Cumhurbaşkanı için çalışan bir tür sekreter ya da üst düzey kamu yöneticisi konumundadırlar (M. Güner, 2020: 679).

TBMM'nin yürütme dolayısıyla üst düzey kamu yöneticileri üzerinde kullanabileceği denetim yöntemi ise seçimlerin yenilenmesine karar verebilmesidir. Meclis üye tamsayısının 3/5'ü ile seçime gitme kararı aldığı zaman Cumhurbaşkanı yeniden seçime gitmek zorunda kalacaktır. Cumhurbaşkanı yeni seçimde başarılı olamazsa cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve üst düzey kamu yöneticileri de görevi bırakmak zorunda kalmaktadırlar (B. Doğan ve Erdoğan, 2021: 176).

TBMM yukarıda sayılan bilgi edinme ve denetim yöntemlerinin yanı sıra mecliste kurulan Dilekçe Komisyonları, Plan ve Bütçe Komisyonu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu gibi daimi komisyonlar aracılığı ile de cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve üst düzey kamu yöneticilerinden bilgi alarak denetleme yapabilir.

TBMM'nin yürütme dolayısıyla üst düzey kamu yöneticileri üzerindeki denetimleri siyasal çoğunluk vb. nedenle zamanla etkisizleşmiştir. Özellikle 2017 Anayasa değişiklikleri sonrası daha fazla artmıştır (Bakırcı ve Yalova, 2021: 357). Ancak TBMM'nin kanun yapma yetkisi, uluslararası antlaşmaları kanun yoluyla onaması, TBMM'nin bir kanun çıkararak Cumhurbaşkanı kararnamelerini iptal edebilmesi, Cumhurbaşkanının hazırladığı bütçeyi ve kesinhesap kanununu onaylayıp/onaylamaması yürütme üzerinde en önemli güç ve denetim mekanizması olup Cumhurbaşkanını ve üst düzey kamu yöneticilerini TBMM'ye bağlı hale getirmektedir (V. Eren ve Akıncı, 2018: 54; H. Gül, 2019: 304).

Ayrıca benzer örneği birçok demokratik ülkede bulunan TBMM'ye bağlı olarak denetim yapan Kamu Denetçiliği Kurumu da üst düzey kamu yöneticilerini denetleyen başka bir denetim kurumu olarak parlamenter sistemden devralınmıştır.

Parlamenter dönemden devralınan bir başka denetim kurumu ise kamu gelir ve giderlerini TBMM adına denetleyen yüksek denetim kurumu Sayıştaydır (Küçükaycan, 2020: 40). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle beraber Sayıştayın denetim yapacağı kurumlara 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nin 139. maddesiyle, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıklar ve diğer kamu idareleri de (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç) ilave edilmiştir. Sayıştay mevzuatta sayılan kurum ve kuruluşlarda düzenlilik ve performans

denetimi yapmakta ve sonuçlarını Meclise rapor etmektedir. Ancak Sayıştay tarafından yapılan performans denetimleri mali ve hukuki olarak herhangi bir sorumluluk doğurmamaktadır (6085 Sayılı Kanun, 2010: md.4). Sayıştay tarafından yapılan denetimlere ilişkin raporların Meclise iletilmesi ve kamuoyuna duyurulması üst düzey kamu yöneticileri üzerindeki etkiyi arttırmaktadır. Ancak güvenlik, savunma ve istihbarat ile ilgili devlet mallarının denetimine ilişkin raporların yayınlanması ilgili kurumların görüşleri alındıktan sonra Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak bir yönetmeliğe göre yapılabilmektedir (6085 Sayılı Kanun, 2010: md.44). Yeni sistemde TBMM adına denetim yapan Sayıştayın kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki yerindelik denetimi sadece bütçe kanununa genel uygunluk bildirimi ile sınırlı kalmıştır (Akbulut ve Kaş, 2018: 84).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde siyasi denetimin ikinci tarafı ise Cumhurbaşkanı tarafından yapılan denetimlerdir. Cumhurbaşkanı yürütmeye bağlı tüm bakanlık, kurum ve kuruluşlarda denetim yapma yetkisine sahiptir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanına verilen geniş kapsamlı kararname çıkarma yetkisi devlet örgütünü dizayn etme anlamında Cumhurbaşkanına çok önemli bir güç vermektedir (Kutlu ve Karabulut, 2019: 1102). Anayasada yapılan değişikliklerle Cumhurbaşkanına doğrudan yardımcılarını, bakanları ve diğer üst düzey kamu yöneticilerini Meclisin onayına ihtiyaç duymadan atama ve gerekli gördüğü zaman görevden alabilme yetkisinin tanınmış olması Cumhurbaşkanına önemli bir denetim pozisyonu kazandırmıştır (Özkaya, 2021: 79). Ayrıca anayasada atanacak üst düzey kamu yöneticilerin birçoğu için özel şartların belirlenmemiş olması, atanacak kişilerin liyakat ölçütlerinin belirlenmesinin Cumhurbaşkanına bırakılması hatta özlük haklarının belirlenmesinin de direkt olarak Cumhurbaşkanınca yapılabilmesi Cumhurbaşkanının yürütme üzerindeki etkinliğini daha da arttırmaktadır. Ayrıca yeni sistemin Cumhurbaşkanına üst düzey kamu yöneticilerini kamu dışından sözleşme ile atayabilme imkânı tanınması bir başka çok önemli inisiyatiftir.

Cumhurbaşkanı üst düzey kamu yöneticileri ve kurumlarındaki denetimlerinin bir kısmını kendisine bağlı bir üst denetleme organı olan Devlet Denetleme Kurulu aracılığı ile yapmaktadır. Kurul Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bir başkan ve sekiz üyeden oluşmaktadır (5 sayılı CBK, 2018: md.3).

DDK tüm kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin yarısından fazlasının bir kamu kurum ve kuruluşunda olan kuruluş, ortaklık ve iştirakte hizmetlerin düzenli, etkin, verimli ve hukuka uygun olarak yapılması ve geliştirilmesi için her türlü inceleme, araştırma, idari soruşturma (Atmaca ve Yıldırım, 2019: 26) ve denetleme yapabilmektedir (Bektaş, 2019: 209). Daha önce yargı organları ile beraber DDK'nın denetimi dışında bırakılan Silahlı Kuvvetler artık DDK'nın denetleyebileceği kurumlar arasına alınmıştır. DDK bu kapsamda üst düzey kamu yöneticileri dâhil olmak üzere her seviye ve unvandaki görevliyi denetleyebilir, her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilir gerekli gördüğü zaman görevlendirme yapabilir. Kurum ve kuruluşlarda başlayan denetimleri koordine edebilir gerekirse el koyarak kendisi denetleyebilir (5 sayılı CBK, 2018: md.4, 5). Ayrıca yeni çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine göre genel denetim ve teftiş birimlerine ilişkin düzenlemelerin koordinasyonu da Devlet Denetleme Kuruluna verilmiştir (Akbulut ve Kaş, 2018: 78). Görüldüğü gibi DDK'ya yeni düzenlemelerle DDK ciddi anlamda yetkilendirilmiş ve önemli vesayet yetkisi kullanabilme potansiyeli tanınmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber kamu yönetimi örgütündeki politika aktörlerine köklü değişiklikler yapılarak önemli iki aktör olan politika kurulları ve ofisler eklenmiştir. Politikaların ön hazırlık ve araştırmaları ofisler tarafından yapılırken, politikaların oluşturulması ve geliştirilmesi görevi politika kurullarına verilmiştir. Politikaların uygulamaları ise bakanlıkların görevleri arasında sayılmıştır (Akman, 2019: 45). Cumhurbaşkanlığı bünyesinde dört ofis ve sekiz politika kurulu oluşturulmuştur. Ofisler: Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi, Yatırım Ofisi; Kurullar: Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu (M. Turan, 2018: 61-62).

Kamu tüzel kişiliğine sahip ofisler Cumhurbaşkanlığına bağlı, idari ve mali açıdan özerk bir yapıya sahip ve özel bütçeli örgütlerdir. Ofisler, e-dönüşüm, milli teknoloji, siber güvenlik, bilgi güvenliği, finans piyasaları, insan kaynakları, kariyer yönetimi, liyakat ve yetkinliğin artırılması, yatırım ortamının iyileştirilmesi

projelerinde kritik görevler üstlenerek ve çeşitli raporlamalar yaparak üst düzey kamu yöneticileri üzerinde dolaylı bir denetim ve yönlendirme sağlamaktadırlar.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yeni diğer aktörleri ise politika kurullarıdır. Politika kurulları Cumhurbaşkanı tarafından atanan en az üç üyeden oluşmakta, kurulun başkanlığını Cumhurbaşkanı yapmakta ve üyeler arasından bir kişi başkanvekili olarak görevlendirilmektedir (Erol, 2020: 114; N. K. Öztürk ve Tozak, 2019b: 356).

Politika kurullarının en önemli görevleri Cumhurbaşkanı tarafından oluşturulacak politika ve alınacak kararlar ile ilgili öneriler geliştirmek ve bunlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından uygun bulunanlarla ilgili olarak çalışmalar hazırlamaktır (Akman, 2019: 46). Kurullar, bakanlıkların, kurum ve kuruluşların yaptığı iş ve işlemleri Cumhurbaşkanının plan ve politikalarına göre koordine eder, yönlendirir, izler, inceler, analiz eder, denetler ve Cumhurbaşkanına rapor ederler. Ayrıca her politika kurulu alanı ile ilgili olarak bakanlar, üst düzey kamu yöneticileri ve konunun uzmanları ile koordinasyon toplantıları yapar, onların görüşlerini alırlar ve onlara yapılması gereken görevlerle ilgili görüş ve önerilerde bulunurlar. Politika kurulları bakanlıklara nazaran daha etkin ve yetkilidirler. Politika kurulları üst düzey kamu yöneticileri üzerinde önemli denetim ve gözetim yetkisine sahiptirler. Cumhurbaşkanı da üst düzey kamu yöneticilerini bu kurullar aracılığı ile denetleyebilmektedir (Özkaya, 2021: 79).

Yeni sistemde her ne kadar kendileri de bir üst düzey kamu yöneticisi sayılabilirler de üst düzey kamu yöneticileri üzerindeki en etkili denetime sahip olan kişiler doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlardır. TBMM'ye karşı sorumlulukları olmayan bakanlar artık daha çok fonksiyonel kamu hizmetlerinin başı konumundaki yöneticiler olarak kabul edilmektedirler (Akbulut ve Kaş, 2018: 84). Bakanlar, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 503. maddesi bakanlıkların en üst yöneticisi olan bakanların Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olduğunu, sorumlu oldukları bakanlıklar da yapılan hizmetlerin mevzuata, Cumhurbaşkanının genel politika ve kararlarına, plan ve programlara uygun yürütülmesinden, diğer bakanlıklarla yapılacak işbirliği ve koordinasyondan sorumlu olacağını düzenlemektedir. Ayrıca bakanlar, bakanlık,

ilgili, ilişkili ve bağılı kurum ve kuruluşlardaki iş, işlem, faaliyet ve üst yöneticileri denetlemeye yetkili ve onlardan sorumludurlar (Akıncı, 2018: 117; B. Doğan ve Erdoğan, 2021: 185).

Yeni sistemin hiyerarşik yapısında önemli değişiklikler olmasının doğal bir sonucu olarak kamu yönetimindeki hiyerarşik denetimde de değişiklikler yaşanmıştır. Üst düzey kamu yöneticileri üzerindeki hiyerarşik denetim yürütmenin başı, görevlisi ve tek yetkilisi olan Cumhurbaşkanı ile başlamakta sırayla cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, bakan yardımcıları, başkanlar, genel müdürler, genel müdür yardımcıları ve daire başkanları olarak devam etmektedir. Bakanların artık yasama sürecine dâhil olmamaları ve meclisle bağlarının kopması nedeniyle bakanlıklardaki siyasi amirlikleri sona ermiş ve kamu tüzel kişiliği içinde idari birer üst düzey yönetici konumuna gelmişlerdir. Bu yapının bir sonucu olarak Cumhurbaşkanı da bakanların hiyerarşik amiri pozisyonuna gelmiştir (Özkaya, 2021: 80).

Artık Başbakan ve Bakanları Kurulu olmadığı için hiyerarşik denetim sıralamasında yer almamaktadırlar (Akbulut ve Kaş, 2018: 85). Hiyerarşik denetim sadece merkezi teşkilatta değişime uğramamıştır. Doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan vali, artık jandarmanın il teşkilatı üzerindeki en etkili kişi haline gelmiştir. Jandarma bölge komutanları valiye karşı sorumlu hale gelmiş ve valiler sahil güvenlik komutanlarının sicil amiri olarak konumlandırılmıştır (Özkaya, 2021: 80). Hiyerarşik denetim üst düzey kamu yöneticilerinin göreve getirilmesinde, görevden alınmasında ve etkinliklerinde önemli bir yere sahiptir.

Üst düzey kamu yöneticilerinin denetlendiği bir başka birim ise İdari İşler Başkanlığıdır. İdari İşler Başkanlığının en önemli görevleri; Cumhurbaşkanına anayasa ile verilen görevlerin yerine getirilmesinde ve yetkilerin kullanılmasında gerekli hizmetleri yerine getirmek, TBMM ile ilişkileri yürütmek, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kendi arasındaki koordinasyonlarını sağlamak, devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde yürütülmesi için genel prensipleri belirlemektir. İdari İşler Başkanlığının başında aynı zamanda en yüksek devlet memuru sayılan İdari İşler Başkanı bulunmaktadır. İdari İşler Başkanı aynı zamanda tüm idarenin faaliyetlerinin mevzuata, Cumhurbaşkanı'nın emir ve politikalarına uygun olarak yapılmadığını denetleyen ve gereğini yapma yetkisine sahip denetim ve kontrol fonksiyonu olan

yüksek bir müfettiş konumundadır (N. K. Öztürk, 2019a: 1285). İdari İşler Başkanlığının, Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü ve Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü olmak üzere beş birimi bulunmaktadır (N. K. Öztürk, 2019b: 57). İdari İşler Başkanı öncelikle kendisine bağlı birimlerin üst düzey yöneticileri üzerinde önemli düzeyde hem hiyerarşik hem de idari denetim yetkisine sahiptir. Kendisine bağlı birimler aracılığı özellikle son dönemlerde Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne verilen koordinasyon ve düzenleme yapma yetkileri düşünüldüğünde diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki üst düzey kamu yöneticileri üzerinde de farklı bir denetim görevi yerine getirmektedir (Mevzuat, personel alımı, atama, kadro, görev tanımı, eğitim, özlük vb.) (1 sayılı CBK, 2018).

Üst düzey kamu yöneticilerinin yargısal denetimi ile ilgili olarak da bir takım güncellemeler yapılmıştır. Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, Hakimler ve Savcılar Kurulu, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay Başkan ve üyeleri, Başsavcılar, Cumhuriyet Başsavcısı Vekili, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi tarafından yargılanırlar. Yüce Divanda, Cumhuriyet Başsavcısı ya da Cumhuriyet Başsavcısı Vekili savcılık görevini yerine getirir (T.C. Anayasası, 1982: md.148). Jandarma Genel Komutanı ile lağvedilen Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi başkan ve üyeleri artık Anayasa Mahkemesi tarafından Yüce Divan sıfatıyla yargılanacak kişiler arasından çıkarılmıştır.

Yukarıda özellikle parlamenter sistem döneminden farklı olan üst düzey kamu yöneticilerinin denetimine yönelik yöntemler ele alınsa da parlamenter dönemden devralınan vesayet denetimi, kurullar/iç denetim birimleri denetimi, yargı denetimi, düzenleyici ve denetleyici kurullar denetimi, kamuoyu denetimi, uluslararası denetim, etik denetim, yönetimde açıklık ve şeffaflık denetimleri de üst düzey kamu yöneticileri üzerinde önemli etkiye sahiptirler. Ancak değişen yeni sistemde iç denetimin ya da idari denetimin daha fazla önemsendiğini ifade etmek çok yanlış olmayacaktır. Genel olarak denetim özellikle ciddi seviyede yetki ve görevlere sahip üst düzey kamu yöneticilerinin liyakat ilkesine göre seçilmeleri, atanmaları ve yükselmeleri, iş ve işlemlerini bu çerçevede yapmaları açısından vazgeçilmez bir unsurdur.



Genel Değerlendirme ve Sonuç

Bir ülkede uygulanmakta olan hükümet sistemi o ülkedeki birçok yapıyı ve işleyişi etkilediği gibi siyasetçiler ile üst düzey kamu yöneticileri arasındaki ilişkileri ve üst düzey kamu yöneticilerinin statüsünü de etkilemektedir. Ayrıca o ülkenin gelişmişlik düzeyi ve yönetim gelenekleri de uygulanan sistemde farklılıklara neden olabilmektedir.

Türkiye’de yaklaşık yüz yıldır uygulanmakta olan parlamenter hükümet sistemi 2014 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile değişime uğramaya başlamıştır. 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 16.04.2017 tarihli halkoylaması ile kabul edilmesi sonucu sistemde köklü değişiklikler yapılmıştır. 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimlerin ardından parlamenter sistem terk edilerek kendine özgü bir takım özellikleri ile başkanlık sisteminin bir türü olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmiştir.

Yeni sistem ile artık kuvvelerin sert ayrılığı uygulanmaya başlanmış, yasama, yürütme ve yargı birbirinden tamamen ayrılmıştır. Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu sistemden çıkarılarak Cumhurbaşkanı yürütmenin tek yetkilisi ve sorumlusu konumuna taşınarak yürütmedeki çift başlılık sorunu ortadan kaldırılmıştır. Artık yasama ve yürütme doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Yürütmenin tek yetkilisi olan Cumhurbaşkanı Bütçe Kanunu teklifi hariç yasama faaliyetlerine dâhil olamamaktadır. Parlamenter sistemden farklı olarak Cumhurbaşkanı artık tarafsız olmak zorunda olmayıp parti genel başkanlığı ve üyeliği devam edebilmektedir. Yürütme artık yasamanın içinden oluşturulmamaktadır. Yasama üyeleri bu görevleri ile birlikte eş anlı cumhurbaşkanı yardımcılığı ya da bakanlık görevlerini üstlenememektedirler. Bu görevlerden herhangi birine atanmaları halinde TBMM üyelikleri sona ermektedir. TBMM ve Cumhurbaşkanı karşılıklı seçimleri yenileme kararı alabilmektedir ve seçimler eş anlı yapılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, ofisler, politika kurulları ve bakanlıklar olmak üzere üçlü bir yapı üzerine kurulmuştur. Eskiden politikaların belirlenmesinden

ve uygulanmasından sorumlu olan bakanlıklar artık politika belirleme sürecini ofisler ve politika kurulları ile paylaşmaktadırlar.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle beraber değiştirilen hükümet sistemi tercihi tüm kurum ve kuruluşların yapı ve işleyişinde önemli değişikliklere neden olmuştur. Kimi kurum ve kuruluşlar bu değişimden çok etkilenirken kimisi daha az etkilenmiştir. Bu değişime paralel olarak kurumların önemli pozisyonlarında yer alıp nihai kararların alınmasında ve uygulanmasında önemli yetkiler ve roller üstlenen üst düzey kamu yöneticilerinin statülerinde (düzenleme, atanma ve denetlenme) bir takım önemli değişiklikler yapılmış ve parlamenter sistem döneminden de ciddi düzeyde ayrılmıştır. Ayrıca üst düzey kamu yöneticileri ile ilgili yapılan değişiklikler başkanlık sistemleri ve özellikle prototip olarak kabul edilen ABD'deki uygulamalarla da önemli farklılıklar göstermektedir.

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki parlamenter sistem döneminde bakanlar genellikle meclis içerisinde seçilen siyaset kökenli kişilerden oluşurken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar artık TBMM üyesi olmayıp Anayasa'nın değişen 104. maddesi gereği Cumhurbaşkanı tarafından atanıp gerekli görüldüğünde görevden alınabilmektedirler. Aslında artık cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar da bir çeşit üst düzey kamu yöneticisi konumuna getirilmiştir. Diğer üst düzey kamu yöneticilerden farkları TBMM'de yemin ederek göreve başlamalarıdır. Bu yöneticiler artık TBMM'ye değil Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludurlar.

1982 Anayasası hariç parlamenter hükümet sistemi dönemindeki anayasalarda üst düzey kamu yöneticilerinin tanım, statü, yetki, hak, sorumluluk ve sınıflandırılmalarına dair herhangi bir hüküm bulunmamaktaydı. 1982 Anayasası'nın 128. maddesi, asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceğini, görev, hak, yükümlülük ve özlüklerine ilişkin haklarının ve üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla düzenleneceğini hüküm altına almıştır. Anayasalarda bunun dışında üst düzey kamu yöneticilerine dair bir hükme yer verilmemiştir. Buna karşılık Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Anayasa'nın 104. maddesinde yapılan değişiklikle ilk defa üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin açık ve net ifadeler kullanılarak üst düzey kamu yöneticilerinin

Cumhurbaşkanı tarafından atanıp, görevden alınacağı ve atanmalarına dair usul ve esasların Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak kararnamelerle düzenleneceği hükmü getirilmiştir. İlave olarak Anayasa'nın 117. maddesi de bir üst düzey kamu yöneticisi olan Genelkurmay Başkanının da Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı düzenlenmiştir.

Anayasa'nın yanı sıra 657 sayılı DMK'nın 68. maddesi, ek göstergeye sahip ve ilk 4 derecede yer alan kamu görevlilerini üst düzey kamu yöneticisi olarak kabul etmektedir ancak bunların arasında yönetici olmayan kişiler bulunduğu için çok tutarlı bir kanuni dayanak olduğunu söylemek pek mümkün görünmemektedir. Ayrıca aynı kanunun 59. maddesi ise istisnai memuriyet kurumunu düzenlemiş ve bazı üst düzey pozisyonlara atama yapılırken genel atama şartları, sınav ve derecelere bağlı kalmaksızın atama yapılabileceğini hüküm altına almıştır. Bu kapsama giren pozisyonlar sayma yolu ile belirlenmiştir. İlgili maddede, 2011 yılında çıkarılan 643 sayılı KHK ile değişikliğe gidilmiş ve bakan yardımcılıkları istisnai memuriyet listesine eklenmiştir. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi için çıkarılan 703 sayılı KHK ile 17/8/1983 tarih ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu “Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiş ve lağvedilen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği yerine kurulan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı teşkilatı çalışanları da istisnai memuriyet kapsamına alınmıştır.

Parlamente sistem döneminde 657 sayılı DMK'ya ilave olarak üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin kanun düzeyinde düzenlemelerin başında 1981 yılında çıkarılan “2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun” ile “2477 sayılı 2451 sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun” gelmektedir. Bu kanunlarda da açıkça üst düzey kamu yöneticilerinin tanımı, statüsü düzenlenmemiş ancak üst düzey olarak düşünülen bazı pozisyonlar listeler halinde kanuna eklenmiş ve kimler tarafından nasıl atanacağına dair düzenlemeler yapılmıştır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi için yapılan yeni düzenlemeler nedeniyle 2451 ve 2477 sayılı kanunlar 9 Temmuz 2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Anayasanın 128. maddesine dayanılarak 1984 yılında üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmelerinin usul ve esaslarını belirleyen ve onları farklı statüye taşıyacak olan 3077 sayılı kanun teklifi ve 10 Ocak 1985 tarihinde 3149 sayılı Kanun maalesef Cumhurbaşkanının vetosu ve Anayasa Mahkemesi engeline takılarak başarısız kanuni düzenlemeler olarak yer almıştır.

Bu dönemde üst düzey kamu yöneticilerine atıfta bulunan diğer bir kanuni düzenleme ise 1984 tarih ve 3056 sayılı Kanunun 9. maddesidir. Bu maddeye göre bütün kamu kurumlarındaki üst düzey kamu yöneticileri hakkında bilgilerin toplanması, biyografilerinin ve sicil özetlerinin saklanması görevi Başbakanlık bünyesindeki Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi döneminde ise bu birim lağvedilmiş yerine Cumhurbaşkanlığı bünyesinde aynı adla yeniden açılmış ve yukarıda belirtilen görevler ile tüm kamu kurum ve kuruluşlardaki üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin birçok işlemin yapılması ve raporlanması görevleri yeni kurulan kuruma verilmiştir.

Parlamente sistem döneminde üst düzey kamu yöneticileri hakkında önemli bir takım düzenlemeler içeren ve başta 657 sayılı DMK olmak üzere birçok kanunda değişiklikleri öngören 27/06/1989 tarih ve 375 sayılı KHK'dır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi döneminde çıkarılan 703 sayılı KHK (2018) ile 375 sayılı KHK'nın üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin birçok maddesinde düzenlemeye gidilmiştir.

Yukarıda sayılan kanunların dışında üst düzey kamu yöneticilerine atıp yapan kanunlar, vali ve belediye başkanları için üst yönetici ifadesini kullanan 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür ve başkan pozisyonlarına kamu görevlileri dışında kişilerin atanabilmesini sağlayan 2011 yılında çıkarılan Torba Kanun'dur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi döneminde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11. maddesi 2018 yılında güncellenmiş, hesap verebilirlik ve mali bakış açısıyla bakanlıklardaki en üst yöneticiyi belirleme konusunda Cumhurbaşkanına yetki vermiştir.

Yukarıdaki düzenlemelerin dışında parlamente hükümet sistemi dönemde üst düzey kamu yöneticileri bir takım düzenlemelere ve raporlara konu olsa da başarılı

sonuçlar elde edilememiştir. 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı en kapsamlı ve en önemli örnektir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi döneminde Anayasanın verdiği yetkiye dayanılarak üst düzey kamu yöneticileri hakkında bir takım düzenlemeleri içeren Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılmıştır. Bunlardan 1 sayılı CBK, ofisler ve politika kurullarının başkan ve üyeleri ile cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan ve bakan yardımcısı gibi üst düzey yöneticiler hakkında bir takım düzenlemeleri içermektedir. Ayrıca bu kararname en yüksek devlet memuru olan İdari İşler Başkanı hakkında bir takım düzenlemelere yer vermiştir.

Bu dönemde üst düzey kamu yöneticileri hakkında çıkarılan en önemli diğer bir kanuni dayanak ise 10 Temmuz 2018 tarihinde çıkarılan “3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” dir. Bu kararname ile bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili sivil ve askeri bütün kurum ve kuruluşların üst düzey yöneticilerinin atanmaları ile ilgili usul ve esaslar düzenlemektedir. Bu kararname ile ayrıca kimlerin üst düzey kamu yöneticisi kapsamına girdiği daha net olarak ortaya konulmuştur. Bu kararnameye eklenen I ve II sayılı Cetvellerde yer alan kadro, pozisyon ve görevler üst düzey kamu yöneticisi olarak kabul edilmektedir. I sayılı Cetvelde genellikle kurum ve kuruluşların en üst seviyesinde yer alan kişiler yer alırken II sayılı Cetvelde ise yardımcıları pozisyonunda olan kişiler yer almaktadır. Ancak listelerde yer alan bazı kişilerin üst düzey kamu yöneticisi olmadığı ve özlük vb. nedenlerle lafzi olarak konulduğu düşünülmektedir. Bu CBK Türk kamu yönetimi tarihinde üst düzey kamu yöneticileri hakkında çıkarılan en açık ve net düzenleme olarak kabul edilmektedir.

Üst düzey kamu yöneticilerine yönelik olarak önemli düzenlemeler içeren daha önce de atıfta bulunduğumuz önemli bir kanuni dayanak ise 9 Temmuz 2018 tarihli ve “703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” dir. Bu KHK ile farklı kurum ve kuruluşlardaki üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin farklı birçok kanun ve kanun hükmünde kararnamede değişiklikler yapılarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile uyumluluk sağlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi döneminde üst düzey kamu yöneticilerine yönelik önemli ve ciddi güncellemeler ve düzenlemeler yapılarak daha net kanuni dayanaklar oluşturulmuştur. Bu değişikliklerle parlamenter dönemdeki üst düzey kamu yöneticilerine yönelik net ve açık olmayan düzenlemelerden önemli ayrışmalar olduğu görülmektedir ancak bu düzenlemelerin bile tüm üst düzey pozisyonları kapsadığını ve tümü için açık ve net bir tanımlama yaptığını ve kanuni dayanak oluşturduğunu söylemek mümkün değildir.

Hangi sistem tercih edilirse edilsin üst düzey kamu yöneticilerinin atanma yöntemleri kayda değer öneme sahip olmuştur çünkü bu yöneticiler siyasetçilerin belirleyecekleri temel hedeflere ve genel çerçevelere ilişkin kararların alınmasında ve alacakları yönetsel kararlarla başarılı bir şekilde uygulanmasında önemli etkiye sahiptirler. Cumhuriyet tarihine bakıldığında zaman 1921 Anayasasına göre üst düzey kamu yöneticisi sayılan valilerin Meclisin vekili ve temsilcisi olarak kabul edildiği ve Meclis tarafından atandığı görülmektedir. Kaymakamların ise valinin emrinde olmakla beraber hükümet tarafından atandığı dikkat çekmektedir. 1924 Anayasasının ise vali ve kaymakamlara yetki genişliği çerçevesinde çalışma düzenlemesi getirdiği görülmektedir. Genel olarak parlamenter sistem döneminde üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usullerine ilişkin düzenlemelerin İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları hakkında bir takım düzenlemelerle sınırlı kaldığı göze çarpmaktadır. Önemli düzenlemelerin yapılmamasındaki temel amaç liyakat yerine parti menfaati, taraftarlık, güvenilirlik ve sadakat gibi kayırmacı yaklaşıma dair kriterlerin dikkate alınarak üst düzey kamu yöneticilerinin kolayca atanıp görevden alınabilmesidir. Ayrıca bu dönemde kamu görevine atanma siyasi bir hak ve görev olarak kabul edildiği için anayasal olarak yasama organına verilmiş olup dışarıdan kamu görevine geçmenin pek mümkün olmadığı kapalı bir kast sistemi uygulanmaktadır.

Parlamenter dönemde Cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar tarafından direkt olarak yapılan *yönetici atamaları*, TBMM tarafından siyasi partilerin oy oranına göre seçilip atanan RTÜK üyeleri gibi *seçim atamaları*, Vali ve büyükelçi atamaları gibi atamalarda uygulanan *Bakanlar Kurulu atamaları* ve son olarak Cumhurbaşkanı, başbakan, başbakan yardımcısı ve ilgili bakan ya da bakanların ortak imzasının olduğu *ortak kararname* ile yapılan atamalar olmak üzere üst düzey kamu yöneticilerinin dört

şekilde atandığı görülmektedir. Ortak kararnameler ikili, üçlü ve dörtlü kararname şeklinde olabilmektedir. Bu atama usulleri 657 sayılı DMK, 2451 ve 2477 sayılı kanunlar ve kurumların özel teşkilat kanunlarına göre yapılmaktadır. DMK’da genel kurallar belirlenmiş olup özel ve detaylı düzenlemelere yer verilmemiştir. Terfide derece sistemini öngören DMK’ya göre üniversite mezunu birinin 1. dereceye yükselebilmesi için 24 yıl çalışması gerekmektedir. Bu sıkıntının kısmen telafi edilmesi için 1984 yılında DMK’nın 68/B maddesi değiştirilmiş 1-4. derecelere atanabilmek için asgari hizmet süreleri belirlenerek üst pozisyonlara daha erken atanabilmenin yolu açılmıştır. Ancak Eğitim ve Öğretim Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfları bu düzenlemenin dışında bırakılmıştır. Bu düzenlemeden faydalanabilmek için yükseköğretim şart koşulmuştur. Ek göstergesi 5300 ve üzeri 1. dereceli pozisyonlar için asgari 12 yıl; ek göstergesi 5300’ün altında olan 1.ve 2. dereceli pozisyonlar için 10 yıl; 3. ve 4. dereceli pozisyonlar için ise 8 yıl hizmet süresi gerekmektedir. Yükseköğretim süresi dört yıldan az olan kişiler için yukarıda belirlenen asgari süreler 2 yıl ilave edilerek hizmet süresi hesaplanmaktadır. Fakülte mezunu kişilerin 10 yıllık bir çalışma süresi ile daire başkanlığına, 12 yıl ve üzeri hizmeti olması halinde müsteşar ya da genel müdür kadrolarına atanabildiği bu atamalar istisnai atamalar olarak değerlendirilmektedir. Kıdem süreleri azaltılarak ve sınavsız olarak atanmayı sağlayan bu sisteme ilave olarak 2011 yılında yapılan 6111 sayılı Torba Kanunla kamu dışından da atanabilme fırsatı verilmiştir. Ancak bu atamalarda somut liyakat kriterleri bulunmamaktadır. Ayrıca istisnai memuriyeti düzenleyen DMK’nın 59. maddesi iktidarlara sınav, eğitim, kıdem vb. şartlar aranmadan üst pozisyonlara atama yapabilme imkânı sağlamaktadır.

2451 Sayılı Kanun da üst düzey kamu yöneticilerine yönelik atamalar hakkında genel şartlar belirlemektedir. Bu kanun da üst düzey kamu yöneticilerini tanımlamamış ekinde bulunan iki cetvelde sayma yolu ile üst düzey kamu yöneticilerini belirleme yolunu seçmiş ve atama usullerini belirlemiştir. I sayılı Cetvelde yer alan pozisyonlar Bakanlar Kurulu karar ile, II sayılı Cetvelde yer alan pozisyonlar ise ortak kararname ile atanabilmektedirler. 2451 sayılı kanunda 1996 yılında yapılan düzenleme sonucu ortak kararname ile yapılacak atamalarda koalisyon hükümeti iktidar ortağı partinin başbakan yardımcısı imzası zorunluluğu getirilmiştir.

Parlamente hükümet sisteminin uygulandığı dönemde bazı üst düzey kamu yöneticisi atamaları için bir takım özel atama usul ve esasları da belirlenmiştir. Örneğin, Adli Tıp Kurumu başkan ve başkan yardımcısı atamaları için ilgili bölümde  ğretim  yesi ya da yardımcıları arasından Adalet Bakanının  nerisi ve ortak kararname ile atama yapılabilmektedir. İlave  rnek olarak, Y K Başkanlığı ve  yelikleri ile ÖSYM Başkanlığı için profesör olma özel şartı istenmesi verilebilir.

Bu dönemde yapılan bazı atamalara TBMM müdahil olmaktadır. Örneğin Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenet isinin atanması ilgili kanunda belirlenen şartları taşıyanlar arasından TBMM Karma Komisyonunca belirlenen üç adaydan birisi TBMM Genel Kurulunda yapılan gizli oylama sonucu üçte iki çoğunluğun oyuyla seçilebilmektedir. Sayıştay Başkan ve üyelerinin atamaları da benzer şekilde TBMM Genel Kurulunda yapılan gizli oylama ile yapılmaktadır.

Bu dönemde RTÜK dışındaki Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların başkan ve üyelerinin atamaları genel olarak Bakanlar Kurulu kararıyla yapılmaktadır. Ancak bazıları ilgili bakanın  nerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla atanmaktadırlar.

Yukarıda g r ld ği gibi Parlamente hükümet sistemi döneminde üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasından anayasa ve kanunlarla birçok kişi yetkilendirilmekte ve birçok farklı usul ve yöntem uygulanmaktaydı. TBMM, Cumhurbaşkanı, Bakanları Kurulu, Başbakan, bakan, kurum ve kuruluş yöneticileri gibi birçok yetkili devreye girmektedir. Usul ve esaslar çok belirgin değildi ve kanuni dayanaklarda karmaşık bir durumla karşi karşiya kalınabilmektedir. Liyakat sistemi kanunlarda vurgulansa da genellikle siyasi eğilim, parti yakınlığı, parti menfaati, kadrolaşma, hemşericilik, akrabalık, okul arkadaşlığı, sadakat vb. birçok objektif olmayan kayırmacılık sistemine göre atamalar yapılabilmektedir. Bu durum toplumda özellikle bürokraside siyasallaşmaya neden olmaktaydı.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle beraber üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarında radikal değişiklikler yaşanmıştır. Artık  st düzey kamu yöneticilerinin atamalarında baş aktör Cumhurbaşkanı olmuştur. Artık Cumhurbaşkanı TBMM'nin onayını almadan cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve diğer üst düzey kamu yöneticilerini doğrudan atayabilmekte ve görevden

alabilmektedir. Artık üst düzey pozisyonlara sadece kamu görevlileri atanmamaktadır. İdari, iş, istisna ya da vekâlet sözleşmeleri ile atama yapılabilir. Ancak hangi görevlerin bu kapsama girdiği net olarak belirlenmemiş, sözleşme ücreti ve diğer şartların birçoğu takdir yetkisine bırakılmıştır.

Bu dönemde üst düzey kamu yöneticileri, TBMM’de yapılan *seçim*, *Cumhurbaşkanı kararı*, *Cumhurbaşkanı onayı* ve ilgili cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar ya da atama yetkisi verilen *amirler* tarafından olmak üzere dört farklı şekilde yapılmaktadır. TBMM’de yapılan seçimle atanan üst düzey kamu yöneticilerinin ataması sınırlı sayıdadır. RTÜK, Kişisel Verileri Koruma Kurulunun bazı üyeleri ve bazı yargı mensuplarının TBMM’de seçimi gibi. Cumhurbaşkanı tarafından ya da onayı ile atanacakların listesi 3 sayılı CBK ekinde bulunan I ve II sayılı Cetvellerde yer almaktadır. I sayılı Cetvel Cumhurbaşkanının kararı ile atanılacak görev, kadro ve pozisyonları, II sayılı cetvel ise Cumhurbaşkanının onayına tabi olan görev, kadro ve pozisyonları göstermektedir. Ayrıca bu CBK’nın ekinde yer alan III sayılı cetvelde ise bazı görev, pozisyon ve kadrolar için belirlenen süreler gösterilmektedir. I sayılı Cetvelde yer alan üst düzey kamu yöneticilerinin görev süreleri Cumhurbaşkanının görev süresine bağlanmıştır. Bu cetvelde yer alan atamalar genellikle siyasi atamalardır. I sayılı Cetvelde genellikle ofis, kurul, kurum başkanları, bakan yardımcısı, genel müdürler, büyükelçiler ve valiler gibi çok önemli pozisyonlar ile bazı kurul üyeleri ve başkan yardımcısı yer almaktadır. I sayılı Cetvelde yer alan kadro, görev ve pozisyonlara DMK ve diğer kanunlarda öngörülen sözleşmeli personel hükümlerine bağlı kalmaksızın atama yapılabilir. Ve bu atamalarda kamuda çalışmış olma zorunluluğu da bulunmamaktadır. Bu kişilerin görev süreleri bittiğinde ya da görevden alındıklarında kamu ile ilişkileri kopmakta ve kamu görevlisi statüsü kazanamamaktadırlar. Parlamenter sistem döneminde bu kadrolara genellikle kamu görevlisi kişiler atanabilmekteydi ve kamu dışından atanan kişiler ise atandıktan sonra da genellikle kamu hizmeti içinde kalmaya devam etmekteydiler.

I sayılı Cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevler için DMK 48. maddede belirtilen genel şartları taşımak, en az süresi 4 yıl olan bir fakülte mezunu olmak, kamu, özel, serbest ve/veya uluslararası bir kuruluşta sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak şartıyla toplamda 5 yıl çalışmış olmak gerekmektedir. Parlamenter sistemde

istisnai atamalarda bile çalışma süreleri en az 8, 10, 12 yıl olarak belirlenmişken CBK ile bu süre 5 yıla düşürülmüştür.

II sayılı Cetvelde bulunan görev, pozisyon ve kadrolara atanabilmek için ilgili yönetici tarafından önerilmek ve Cumhurbaşkanınca atamanın onaylanması gerekmektedir. Bu atamalarda da son söz yine Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu cetvelde Polis ve Diplomasi Akademisi gibi başkanlıklar ile bazı kurul üyelikleri, başkan yardımcılıkları, daire başkanlıkları, vali yardımcılığı, kaymakamlık ve bakanlık il müdürlükleri yer almaktadır. II sayılı Cetvelde yer alan atamaların I sayılı Cetvelden en temel farkı bu atamaların genel olarak kamu içinden yapılıyor olmasıdır. Bu listede de asgari çalışma süresi I sayılı Cetvelde olduğu gibi 5 yıl olarak belirlenmiştir. Bu listenin istisnası KİT yönetim kurulu üyelikleri ile il ve bölge müdürlükleri için kamuda yapılan çalışmaların yanı sıra özel sektör, serbest ve uluslararası kuruluşlarda sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak şartıyla yapılan çalışmalar da dâhil edilebilmesidir.

Her iki cetvelde yer alan bazı kadroların üst düzey kamu yöneticisi kadrosu olarak sayılması mümkün görünmemektedir. Sayıştay savcıları, müfettişlikler, müşavirlikler gibi.

3 sayılı CBK da, esinlendiği parlamenter hükümet döneminde yürürlükte olan 2451 sayılı Kanun gibi üst düzey kamu yöneticileri için bir tanımlama yoluna gitmemiş, üst düzey kamu yöneticilerini sayma yoluyla belirlemiştir. Ancak listeler daha kapsamlı olarak düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, parlamenter dönemle kıyaslandığında üst düzey kamu yöneticilerine ilişkin getirdiği en önemli farklar hizmet süresinin 12 yıldan 5 yıla düşürülmesi ve bu sürenin hesaplanmasında kamu dışındaki sürelerinde sayılması, valilik, büyükelçilik gibi önemli görevlere bile kamu dışından atama yapılabilmesi, atamaların sözleşmeye bağlı olarak yapılabilmesi, kamu dışında atanmaların kamu hizmeti ile kaynaşmaması, Cumhurbaşkanı tarafından istendiğinde görevden alınabilmesi olarak sayılabilir.

Yeni sistemde tüm atama türleri dikkate alındığında bir kısmı doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından, bir kısmı Cumhurbaşkanının onayı ile bir kısmı

Cumhurbaşkanının atadığı kişiler aracılığı ile bir kısmı ise Mecliste yapılan seçim ile yapılmaktadır. Cumhurbaşkanının parti başkanı olması ve meclisteki çoğunluğu elinde bulundurması dikkate alındığında neredeyse tüm üst düzey kamu yöneticisi atamalarında Cumhurbaşkanının doğrudan ya da dolaylı olarak etkili olduğu görülmektedir.

Cumhurbaşkanı sadece sivil üst düzey yöneticilerin atamalarında etkin olmamaktadır. Askeri ve yargı üst düzey yöneticilerinin de önemli bir kısmının atanmasında yer almaktadır. Anayasa mahkemesinin 12 üyesi (Toplam 15 üye), Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun 6 üyesi (Toplam 13 üye) Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Askeri üst düzey yöneticilere baktığımız zaman Cumhurbaşkanı Genelkurmay Başkanı, Genelkurmay 2. Başkanı, kuvvet komutanları, Jandarma Genel Komutanı ve Sahil Güvenlik Komutanını doğrudan atamakta, Jandarma Genel Komutanı Yardımcıları, Bölge ve İl Jandarma Komutanları, Sahil Güvenlik Komutan Yardımcıları ve Bölge Komutanlarının atamalarını ise onaylamaktadır. Genel olarak üst düzey askeri yöneticilerin atamaları Cumhurbaşkanı tarafından, orta düzey askeri yöneticilerin atamaları ise bakan tarafından yapılmaktadır. Bu kurala istinaden Cumhurbaşkanı tuğgeneral/tuğamirallerin atama ve terfilerini yapmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de bazı üst düzey kamu yöneticilerinin atanmaları da parlamenter sistem döneminde olduğu gibi özel şartlara ve usullere bağlanmıştır.

Üst düzey kamu yöneticilerinin sorumluluğu kanunlara, siyasi ya da idari kurumlara/amirlere ve halka karşıdır. Demokratik sistemlerde üst düzey kamu yöneticileri, siyasi kurumlar/yöneticiler tarafından oluşturulan politikalar ve alınan kararları yerine getiren yardımcı kişiler oldukları için idari sorumlulukları ağır basmaktadır. Bu sorumlulukların denetimi çeşitli kurumlar ve kişiler tarafından farklı yöntemlerle yapılmaktadır.

Parlamenter hükümet sistemi döneminde üst düzey kamu yöneticilerinin denetimine ilişkin yöntemler genel olarak Tanzimat Dönemi'nden miras olarak alınmıştır. Üst düzey kamu yöneticileri geleneksel olarak siyasi, idari, yargı, yüksek denetim ve kamuoyu tarafından denetlenmekteydiler. Ancak dünyadaki gelişmelere

paralel olarak denetim türleri ve kurumları da değişmeye başlamış uluslararası denetim, kamu denetçisi denetimi, denetleyici ve düzenleyici üst kurullar denetimi, iç denetim, sistem ve bilgi teknolojileri denetimi gibi yeni denetim yolları eklenmeye başlanmıştır. Bu denetimler hukuka uygunluk, yerindelik, performans ve mali açıdan yapılabilmektedir.

Üst düzey kamu yöneticileri üzerinden yapılan en önemli denetimlerden biri TBMM tarafından yapılan denetimlerdir. TBMM denetimlerinin en önemli gücü kanun yapabilme ve bütçeyi onaylama yetkisine dayanmaktadır. TBMM, almış olduğu kararların yürütme organı tarafından doğru olarak yerine getirilip getirilmediğini denetlemek için çeşitli yöntemler kullanmaktadır. TBMM bütçe ve kesin hesap kanunun onaylanması ve bireysel dilekçelerin incelenmesi yöntemlerinin yanı sıra Anayasa hükmüne dayanarak soru (yazılı ve sözlü soru), meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve gensoru gibi bilgi edinme ve denetim yollarını kullanarak yürütmeyi dolayısıyla üst düzey kamu yöneticilerini denetleyebilmektedir.

Milletvekilleri bilgi almak amacıyla başbakan ve bakanlara *yazılı ve sözlü sorular* sorabilir. Mecliste oluşturulan özel bir komisyon eliyle belirli bir konu üzerinde *Meclis Araştırması* yapabilir. Meclis aktif görevde olan ya da olmayan başbakan ve bakanlar hakkında görevleri dönemindeki iş ve işlemlerle ilgili cezai ya da hukuki sorumluluklarını araştırmak için *Meclis Soruşturması* açabilir. Bu denetim yolu yargısal nitelikli bir tahkikat olarak ortaya çıkmaktadır. TBMM'nin diğer bir denetleme yolu olan *Genel Görüşme* 1961 Anayasası ile düzenlenmiş ve 1982 Anayasasında da korunmuştur. Bu yöntemle devlet faaliyetlerini ve toplumu ilgilendiren bir konu Meclis Genel Kurulu'nda tartışılmaktadır. Ancak bu denetim yolu herhangi bir hukuki ve siyasi sorumluluk doğurmamaktadır. Meclisin en etkili denetim araçlarından biri ise *Gensorudur*. Gensoru, aktif görevde olan başbakan, bakan ya da bakanların faaliyet, işlem ve politikaları hakkında ileri sürülen bazı iddiaların Mecliste tartışılması ve ilgili kişi ya da kişilerin düşürülmesine kadar gidebilen bir denetim yoludur. Ancak parti disiplini ve iktidar partisinin/partilerinin Meclisteki çoğunlukları nedeniyle özellikle tek parti dönemlerinde gensoru mekanizmasının çok sağlıklı işlediğini söylemek pek mümkün değildir. Bu denetim ve bilgi edinme yollarının muhatapları başbakan ya da bakanlar olsa da dolaylı olarak

üst düzey kamu yöneticilerini de denetlemekte ve bir takım sonuçlar ortaya koyabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile beraber Başbakan ve Bakanlar Kurulunun kalkması ve bakanların meclis içinden çıkmayarak doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve başkanlık sisteminin doğasına aykırı olması nedenleriyle gensoru ve güvenoyu mekanizmaları kaldırılmıştır. Geçmişte hep tartışma konusu olan sözlü soru yolu, çok etkili olmaması, çok fazla soru sorulması ve yeni sistemde yürütmenin Meclis çalışmalarına sınırlı sayıda katılması nedenleriyle kaldırılmıştır. Yazılı sorulara ise bir takım şartlar getirilmiştir. Yürütmenin tek yetkilisi olmasına rağmen Cumhurbaşkanı yazılı soru yönlendirilememektedir. Yeni sistemde meclis soruşturması yönteminde de bir takım değişikliklere gidilmiştir. Meclis soruşturması cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevlileri ile ilgili suçlardan dolayı açılabilir. Meclis soruşturması açılabilmesi için önerenin Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu tarafından imzalanması (301 milletvekili), 3/5 üyenin (360 milletvekili) soruşturma açılmasına karar vermesi ve Yüce Divan'a sevk için 2/3 üyenin (400 Milletvekili) gizli oyu ile kabul edilmesi zorunludur. Görüldüğü gibi yeter sayıları nedeniyle bu denetim yolunun işletilmesi oldukça zorlaştırılmıştır. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı artık sorumsuz olmayıp hem siyasi hem de cezai olarak soruşturulabilmektedir. Mecliste açılacak Cumhurbaşkanı soruşturması için de yukarıda belirtilen yeter sayıları istendiğinden soruşturma yönteminin Cumhurbaşkanı açısından da işletilmesi oldukça zor görünmektedir. Bu dönemde üst düzey kamu yöneticileri üzerinde bir başka denetim yolu ise Meclisin üye tam sayısının 3/5'ü ile seçimleri yenileme kararı alabilmesidir. Çünkü meclisin seçim yenileme kararı alması durumunda Cumhurbaşkanı ile beraber cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar dâhil olmak üzere birçok üst düzey kamu yöneticisi etkilenecek ve pozisyonlarını kaybedeceklerdir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Sayıştay denetiminde de bir takım değişikliklere gidilmiştir. 703 sayılı KHK ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıklar ve diğer kamu idareleri de (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç) artık Sayıştay denetimine dâhil edilmiştir. Sayıştayın kamu

kurum ve kuruluşlarında yapmış olduğu yerindelik denetimi Bütçe Kanununa genel uygunluk bildirimi ile sınırlandırılmıştır.

Yeni sistemde Cumhurbaşkanı da tüm bakanlık, kurum ve kuruluşlardaki üst düzey kamu yöneticilerini denetleyebilmektedir. Gerekli gördüğünde Cumhurbaşkanı kararnamesi çıkarabilmektedir. Cumhurbaşkanının üst düzey kamu yöneticilerini atayabilmesi ve gerektiğinde görevden alabilmesi Cumhurbaşkanına önemli düzeyde denetim yetkisi vermekte ve yürütme üzerinde etkinliğini arttırmaktadır. Cumhurbaşkanı ayrıca kendisine bağlı Devlet Denetleme Kurulu aracılığı ile de bütün bakanlık, kurum ve kuruluşlardaki üst düzey kamu yöneticilerini denetleyebilmektedir.

Yeni dönemde ofisler ve politika kurulları da çeşitli görevler üstlenerek, standartlar getirerek, politikalar geliştirerek, raporlar düzenleyerek ve yönlendirmeler yaparak üst düzey kamu yöneticileri üzerinden dolaylı bir denetim sağlayabilmektedirler.

Bu dönemde yargısal denetimde de bir takım farklılıklar yapıldığı görülmektedir. Parlamenter dönemin etkili yargısal denetim kurumları olan Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi lağvedilmiştir. Jandarma Genel Komutanı artık Yüce Divan'da yargılanmamaktadır. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Bakanlar, Anayasa Mahkemesi, Hakimler ve Savcılar Kurulu, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay Başkan ve üyeleri, Başsavcılar, Cumhuriyet Başsavcı Vekili, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesinde yargılanmaktadırlar.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber üst düzey kamu yöneticilerinin kimler olduğu daha fazla netleştirilmiş ve onlar için kanuni dayanak oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar meclis dışından doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanıp, görevden alınabildikleri için siyasetçi olmayıp bir çeşit üst düzey kamu yöneticisi konumuna gelmiştir. Bu yüzden bu kişilerde artık üst düzey kamu yöneticileri arasında sayılabilirler. Üst düzey kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanıp, gerektiğinde görevden alınabilmesi uzun bir geleneğe sahip olan

bürokratik oligarşiyi ve üst düzey kamu yöneticilerinin eski özerkliklerini kıran önemli bir yapılanmadır. Üst düzey kamu yöneticilerinin iktidarla gelip iktidarlar görevden ayrılması yaklaşık yüz yıldır kapalı bir devre sistem olarak uygulanan Türk kamu yönetimi geleneğine çok uygun olduğu söylenemez. Üst düzey kamu yöneticilerinin sadece kamu içinden atanma zorunluluğunun kaldırılmış olması üst düzey kamu yöneticilik statüsünü devlet memurluğu statüsünden kısmen ayırarak farklı bir statüye taşımıştır.

Yeni sistemin, kuvvetlerin sert ayrımını öngörmesi nedeniyle üst düzey kamu yöneticilerinin atamalarına siyasetçilerin müdahil olmayacağı öngörülmektedir. Ancak Cumhurbaşkanının hem partili hem de parti başkanı olması ve parti disiplini gibi nedenlerle dolaylı da olsa müdahil olma olasılıkları bulunmaktadır. Bu müdahale Cumhurbaşkanlığı koltuğunda oturacak kişinin yaklaşımına göre şekillenecek olup zamanla test edilip daha sağlıklı ölçülebilecektir. Yeni sistemde, üst düzey kamu yöneticiliğine atanmak için sadece en az dört yıllık üniversite mezunu olma ve 5 yıllık çalışma süresine sahip olma şartlarının aranması ayrıca liyakat için gerekli olan sınav, belirli alanda/okulda eğitim alma, sertifikasyon, meslek, yöneticilik deneyimi gibi şartların öngörülmeyp takdir yetkisine bırakılması bu pozisyonlara meslek dışında atanma eğilimi düşüncesinin gelişmesine neden olabilir. Bütün bunların Cumhurbaşkanının takdirine bırakılması liyakat sistemi ile çelişen bir durumu ortaya koymaktadır. Ancak bu kriterlerin Cumhurbaşkanı kararnamesi çıkarılarak çözülmesi mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi üst düzey kamu yöneticilerinin statüsünde, göreve atanma ve görevden alınma usullerinde çok önemli değişiklikler getirmiştir. Bu yeniliklerin zamanla parlamenter dönemden kalan üst düzey yöneticilik anlayışını değiştirerek yeni bir bakış açısı ve anlayışı kazandıracağı düşünülmektedir. Yeni getirilen sistem, atamalarda bürokrasinin etkinliğini azaltmakla beraber bürokrasiyi tamamen devre dışı bırakması mümkün görünmemektedir. Çünkü bürokrasinin misyon olarak taşıdığı kurumsal hafıza ve teknik donanımları onları sistemde etkili kılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sadece parlamenter hükümet sistemi dönemi ile farklılaşmamaktadır. Başkanlık prototipi olarak ABD başkanlık sistemi,

Fransa yarı-başkanlık sistemi ve İngiliz parlamenter sistemi ile de bir takım farklılıklara sahiptir. Öncelikle cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanların ve üst düzey kamu yöneticisi atamalarının meclisin müdahalesi ve onayı olmadan doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından yapılması, belirli okullarda eğitim alınmasının öngörülmemesi, liyakati koruma ya da inceleme kurulunun olmaması en önemli farklar olarak dikkat çekmektedir. Bu durum göstermektedir ki Türkiye Cumhuriyeti tarihsel kökleri ve yönetim kültürü bakımından kendine özgü bir devlet geleneğine sahiptir. Her ne kadar farklı sistemlerden transferler yapılsa da geçmişten gelen yönetim kültürünün içinde harmanlanarak farklılaştırılmaktadır.

Yeni sistemle üst düzey kamu yöneticilerine yönelik olarak getirilen yenilikler, devlet organının daha mobil, etkin ve verimli çalışmasını sağlaması, üst düzey kamu yöneticilerinin işi daha fazla sahiplenmesi ve bu yöneticilerin teknik bilgi ve tecrübeleri nedeniyle siyasetçiler üzerinde etkinliklerini azaltarak işlerine odaklanmalarını sağlayan bazı avantajlara sahiptir.

Ancak liyakat ilkesi açısından yeni sistemin eksikliklerinin giderilmesi için;

- PPGM'nin bağımsız ya da özerk bir yapıya kavuşturularak genel personel yönetim birimi olarak tüm kamu hizmetlerinde çalışan görevlilerden sorumlu hale getirilerek bağımsız ve rasyonel kararlar alabilmesinin sağlanması,
- Mevzuatla üst düzey kamu yöneticiliğinin açık tanımlamasının yapılarak üst yöneticilik sınıfının farklılaştırılması, mevzuatın sadece üst düzey kamu yöneticilerini içine alacak şekilde düzenlenmesi (3 sayılı CBK ekindeki cetvellerde yer alan üst düzey kamu yöneticiliği sayılmayan görev, kadro ve pozisyonların ayıklanması),
- Meclisin üst düzey kamu yöneticilerini daha rasyonel ve etkin denetleyebileceği yeni yol ve yöntemlerin geliştirilmesi,
- Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan yapılan atamalar için ABD'de olduğu gibi Meclis denetiminin sağlanması (ABD'de yaşanan krizler dikkate alınarak bir düzenlemenin yapılması gerekir),

- Üst düzey kamu yöneticileri için istenen asgari beş yıllık hizmet süresine ilave olarak yurt içinde ya da yurt dışında, kamuda ya da özel sektörde asgari üç yıl gibi belirli büyüklükteki şirket ya da kuruluşlarda belirlenecek üst pozisyonlarda yöneticilik tecrübesinin aranması,
- Üst düzey kamu yöneticileri için belirlenen dört yıllık fakülte mezunu olma şartının atanacağı ilgili alanda lisans eğitimi alma şeklinde değiştirilmesi ya da ilave olarak yüksek lisans ya da doktora derecesine sahip olma ve ulusal ya da uluslararası geçerliliği olan bazı sertifikalara sahip olmanın istenmesi,
- Belirli kriterleri sağlayanlar arasında yarışma sınavlarının yapılması (Eğitim, deneyim, sertifika vb. kriterlerin puanlanması şeklinde),
- Yöneticilerin atanma önce ya da sonrası yöneticilik eğitimi alacakları Fransa'daki ENA benzeri nitelikli bir ulusal yöneticilik okulunun kurulması,
- Üst düzey kamu yöneticilerinin seçilip atanmalarının, ABD'de bulunan Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu gibi siyasi etkiden uzak bağımsız bir kurum tarafından, Birleşik Krallık'taki Kamu Hizmeti Komisyonu ve Üst Düzey Liderlik Komitesi gibi özerk kurullar tarafından ya da Japonya'daki kısmen yargı gücüne sahip ve bağımsız olan Personel Komitesi gibi güçlü ve etkili bir kurul tarafından değerlendirilip denetlenmesi,
- Üst düzey kamu yöneticilerinin sadece bilgi, donanım, eğitim, sertifika ve deneyime göre değil ilave olarak atanacağı pozisyona uygunluğunun, o pozisyonu yönetebilmesinin ve temsil edebilmesinin de ölçülmesi,

gibi geliştirmelerin yapılması sistemin daha sağlıklı işlemesine katkı sağlayabilir.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemde yapılan üst düzey kamu yöneticisi atamalarının nitelikleri, atandıkları pozisyona uygun eğitim ve deneyime sahip olup olmadıkları, kamu içinde ya da dışından atanma sayıları, siyasetçi ya da bürokrat geçmişine sahip olup olmadıkları, alanında uzman olup olmadıkları,

profesyonel yöneticilik geçmişleri ve görevde kalma süreleri üzerine istatistiki ve karşılaştırmalı çalışma yapılabilir.

Tez araştırması yapılırken çok yaygın olmaması nedeniyle hükümet sistemlerinden Meclis Hkmeti Sistemi zerine yapılan çalışmaların çok sınırlı olduğu, hali hazırda başarılı olarak İsviçre’de uygulanmasına rağmen İsviçre kamu yönetimi ve üst düzey kamu yöneticileri üzerine çalışmaların yok denecek kadar az olduğu görülmüştür. Bu yüzden İsviçre Meclis Hkmeti Sistemi, İsviçre kamu yönetimi ve özel olarak İsviçre st düzey kamu yöneticilerinin statüleri üzerine çalışma yapılması literatüre katkı sağlayacaktır.



	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	
---	--	---

Kaynakça

- ABADAN**, Nermin (1956). “Amme İdaresinde Son Gelişmeler”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 2, 3, 402-422.
- ABDOĞLU**, Hasan (2007). “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 6, 11, 79-102.
- ACAR**, Ali ve İsmail Sevinç (2005). “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 13, 19-37.
- ACAR**, Sinan (2019). “Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye’deki Yansımaları”, **Fırat Üniversitesi Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 3, 2, 219-248.
- ACAR**, Uğur (2016). “İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa ve Rusya Örnekleri”, **Akademik Hassasiyetler**, 3, 6, 59-82.
- AÇIKALIN**, Aytaç (2001). “Dahabir-Zirvedekiler ve Yukarı Yamaçlar”, **Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi**, 28, 28, 449-450.
- AK**, Murat ve Özcan Sezer (2018). “Kamu Personel Sisteminde Çalışanların Görevde Yükselmesinde Kayırmacılık Sorunu”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 23, Geybulla Ramazanoğlu Özel Sayısı, 739-757.
- AKAD**, Mehmet ve Bihterin Vural Dinçkol (2002). **Genel Kamu Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları.
- AKAR**, Fatma (2018). “Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigmasının Türk Kamu Bürokrasisinde Kamu Personeli İstihdam Şekilleri Üzerine Etkileri”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, 1, 3, 480-495.
- AKAR**, Sonay (2020). “Örgüt Kültüründe Bir İş Ahlakı Problemi Olarak Nepotizm”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, 3, 1, 241-251.
- AKBULUT**, Nihat ve Osman Kaş (2018). “Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde Kamu Denetimi ve İç Denetimin Yeri”, **Denetim**, 8, 18, 77-87.
- AKCAGÜNDÜZ**, Emre (2020). “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetim Yöntemlerinin Etkinliği ve Kamuoyu Denetimi Üzerine Nitel Bir İnceleme”, **Ekev Akademi Dergisi**, 24, 84, 211-228.
- AKÇAKAYA**, Murat ve Abdülkadir Özdemir (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Ve Siyasal İstikrar”, **Third Sector Social Economic Review**, 53, 3, 922-944.

- AKÇIN**, Kültigin (2019). “Kronizm, Örgütsel Sapma Davranışını Tetikler mi? Bir Yerel Yönetim Çalışması”, **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi**, 8, 2, 1330-1345.
- AKDENİZ**, Demet (2018). “Türkiye’de Hukuki ve İdari Açından Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bağımsızlığına İlişkin Değerlendirme”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 57, 1-19.
- AKGÜL**, Mehmet Emin (2010). “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı”, **Ankara Barosu Dergisi**, 4, 79-101.
- AKILLIOĞLU**, Tekin (1990). “Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, 23, 1, 3-11.
- AKINCI**, Berat (2017). “Hükümet Sistemleri ve Ülkemizde Olası Hükümet Sistemi Değişikliğinin Etkileri”, **International Journal of Social Humanities Sciences Research (JSHSR)**, 4, 8, 1-21.
- AKINCI**, Berat (2018). “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, **OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi**, 9, 16, 2128-2146.
- AKKUTAY**, Ülker (1999). “Osmanlı Eğitim Sisteminde Enderun Mektebi”, Eren, Güler (Ed.), **Osmanlı Ansiklopedisi**, 187-193, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- AKKUTAY**, Ülker (2004). “Osmanlı Eğitim Sisteminde Enderûn Mektebi”, Şirin, Mustafa Ruhi, Adnan Kulaksızoğlu, ve Ahmet Emre Bilgili (Ed.), **Üstün Yetenekli Çocuklar Seçilmiş Makaleler Kitabı**, 85-96, İstanbul: Çocuk Vakfı Yayınları.
- AKMAN**, Elvettin (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri”, **Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi**, 15, 1, 35-54.
- AKPINAR**, Elçin (2006). **Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi**, Süleyman Demirel Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- AKSOY**, Mukaddes (2019). “Fransa’nın Üçüncü Cumhuriyet Dönemi İle Türkiye’nin Tek Parti Döneminin Laiklik Uygulamaları Açısından Mukayesesi”, **Yönetim, Ekonomi, Edebiyat, İslami ve Politik Bilimler Dergisi**, 4, 2, 202-244.
- AKTAN**, Coşkun Can (2021). “Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma”, Aktan, Coşkun Can, ve Osman Kürşat Acar (Ed.), **Kamu Yönetiminde Kayırmacılık**, 6-30, İzmir: SOBİAD Hukuk ve İktisat Araştırmaları Yayınları.
- AKTAN**, Coşkun Can ve Osman Kürşat **ACAR** (2021). **Kamu Yönetiminde Kayırmacılık**, (Aktan, C. C. ve O. K. Acar, Ed.), İzmir: SOBİAD Hukuk ve İktisat Araştırmaları Yayınları.
- AKTAŞ**, Hasan Emir (2016). “Hükümet Sistemlerinin Tıkanma Noktaları ve Alternatif Çözüm Yolları”, **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 6, 1, 209-228.

- AKYEL**, Recai (2009). “Yönetimin Kontrol Fonksiyonunun Uygulanmasındaki Güçlükler”, **Türk İdare Dergisi**, 465, 11-25.
- AKYEL**, Recai (2010). “Yönetimde İç Kontrol, İç Denetim Ve Dış Denetim Fonksiyonlarının Birbirleri İle İlişkileri Ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmalarının Değerlendirilmesi”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 19, 3, 1-21.
- AKYEL**, Recai ve Hacı Ömer Köse (2010). “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, **Türk İdare Dergisi**, 466, 9-45.
- AKYEL**, Recai ve diğerleri (2012). **Umumi Murakabe Heyeti’nden Sayıştay’a, Yüksek Denetleme Kurulu (1938-2010)**, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 150. Kuruluş Yıldönümü Yayınları (No: 1).
- AKYILDIZ**, Ali (2019). “Mekteb-i Mülkiyye”, **TDV İslâm Ansiklopedisi**. <https://islamansiklopedisi.org.tr/mekteb-i-mulkiyye>, (Erişim Tarihi: 21 Şubat 2021).
- AKYILDIZ**, Songül ve Filiz Özbay (2021). “Dışsallıkla Mücadelede Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumların Rolü: RTÜK Örneği”, **Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi**, 11, 2, 524-538.
- AKYÜZ**, Yahya (2020). **Türk Eğitim Tarihi**, 33. Baskı, Ankara: Pegem Akademi.
- ALBAYRAK**, Süha Oğuz (2016). “ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam (At-Will Employment) Eğilimi”, **Mülkiye Dergisi**, 40, 2, 43-66.
- ALBAYRAK**, Süha Oğuz (2020). “Türkiye’de Üst Kademe Kamu Yöneticiliğine Atanma”, **Memleket Siyaset Yönetim**, 15, 33, 101-140.
- ALICI**, Orhan Veli (2016). “Kamu Yönetiminde İç Denetim Mekanizmasının Reorganizasyonu”, **Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi**, 3, 5, 185-200.
- ALKUŞ**, Oktay (2019). “Fransa’daki Kamu Yönetimi”, **TURAN-SAM Uluslararası Bilimsel Hakemli Dergisi**, 11, 41, 1309-4033.
- ALODALI**, M. Fatih Bilal ve diğerleri (2012). “Yerel Yönetimlerde E-Belediyecilik Uygulamaları: Akdeniz Bölgesi Örneği”, **Manas Journal of Social Studies**, 1, 1, 83-95.
- ALODALI**, M. Fatih Bilal ve Sefa Usta (2017). “Türk Yönetim Geleneğinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları: Divan-ı Mezalim ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Strategic Public Management Journal**, 3, 6, 168-184.
- ALPER**, Tayfun (2021). “Meritokrasi”, <https://tayfunalper.com/makale-Meritokrasi.aspx>, (Erişim Tarihi: 24 Aralık 2021).
- ALTINDAĞ**, Halil (2012). “Yarı Başkanlık Sistemlerinde Devlet Başkanını Ön Plana Çıkaran Unsurlar - Fransa Örneği ve Türkiye”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, 5, 18, 267-297.

- ALTUN**, Murat ve Erdal Kuluçlu (2005). “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, **Sayıştay Dergisi**, 56, 23-51.
- ALTUNOK**, Hatice (2016). “Atama Yetkisi Ve Bürokrasi Siyaset ilişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 8, 14, 166-180.
- ANAYURT**, Ömer, Murat Erdoğan ve Ahmet Ekinci (2019). “Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzerinde Etkisi”, Kendigelen, Abuzer, ve Saadet Yüksel (Ed.), **Ord. Prof. Dr. Ali Fuat BAŞGİL’in Anısına Armağan**, 184-225, İstanbul: Oniki Levha Yayınları.
- APAN**, Ahmet (2012). “Türk Denetim Sistemine Yeni Bir Soluk: Denetim Koordinasyon Üst Kurulu”, **Türk İdare Dergisi**, 9, 9-33.
- AR**, A. Fikret (1986). “Fransa ve Türkiye’de Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar - ENA, IAP ve TODAİE”, **Amme İdaresi Dergisi**, 19, 4, 13-24.
- ARAP**, İbrahim ve Levent Yılmaz (2006). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “ Yeni “ Kurumu : Kamu Görevlileri Etik Kurulu .”, **Amme İdaresi Dergisi**, 39, 2, 51-69.
- ARASLI**, Huseyin ve Mustafa Tumer (2008). “Nepotism, favoritism and cronyism: A study of their effects on job stress and job satisfaction in the banking industry of North Cyprus”, **Social Behavior and Personality**, 36, 9, 1237-1250.
- ARDANIÇ**, Bülent ve Turgay Ergun (1980). “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, 13, 2, 3-18.
- ARDIÇOĞLU**, M. Artuk (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 75, 3, 19-51.
- ARI**, Abdullah Said (2015). **Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi: Türkiye ve Fransa Örneği**, İstanbul Medeniyet Üniveristesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- ARKLAN**, Ümit (2013). “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Selçuk İletişim**, 4, 3, 82-100.
- ARSEL**, İlhan (1954). “Üçüncü Fransız Cumhuriyetinde “Senato”“, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 11, 1-2, 97-144.
- ASLAN**, Bayram (2010). “Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim”, **Sayıştay Dergisi**, 77, 63-86.
- ASLAN**, Onur Ender ve diğerleri (2016). **Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi : Türkiye, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Japonya**, 1. Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları.
- ATAAY**, Faruk (2017). “Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği: Parlamenter Sistemden Başkanlık Sistemine Geçiş”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, 2, 10, 77-98.

- ATEŞ**, Hamza (2008). “Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi”, Balcı, Asım ve diğerleri (Ed.), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, 2. Baskı ,387-414, Ankara.
- ATEŞ**, Hamza ve Aydın Akpınar (2017). “Hükümet Sistemleri ve Özgürlük: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **Strategic Public Management Journal**, 3, 6, 1-22.
- ATEŞ**, Hamza ve Öznur Yavuz (2017). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denetimin Geleceği”, Yılmaz Demirhan, Seyfettin Aslan ve Ahmet Vedat Koçal (Ed.), **Uluslararası Ekonomi, Siyaset ve Yönetim Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 545-572, Diyarbakır: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- ATEŞ**, Selahattin (2008). “İngiltere’de Kamu Personeli ve İstihdam Politikaları”, **Türk İdare Dergisi**, 458, 203-223.
- ATMACA**, Yıldız ve Zeynep Yıldırım (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyaset- Bürokrasi İlişkisi”, **V. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiri Kitabı (Tam Metin)**, 23-27, İstanbul: Marmara Üniversitesi.
- AVANER**, Tekin ve Cenay Babaoğlu (2020). “İdari ve Askeri Bilginin Teşkilatlanması: Enderun Mektebinde Yönetici Eğitimi”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 22, 3, 805-826.
- AVANER**, Tekin ve Mustafa Volkan (2019). “Hikmet-i Hükümet Ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine”, **Yasama Dergisi**, 39, 105-130.
- AVCI**, İbrahim (2016). **ABD Genel Müfettişlik Sistemi**, 1. Basım., Ankara: Nobel Bilimsel Eserler.
- AVCI**, Mustafa ve Seçkin Yavuzdoğan (2016). “Avrupa Birliği’ne Üye Ülkelerde Esnek Personel Rejimi ve Türkiye Uygulamalarının Kısmi Bir Analizi”, **TAAD**, 7, 28, 29-56.
- AY DENİZ**, Şadiye (2006). “İngiltere İle Karşılaştırmalı Olarak Türkiye’de Parlamenter Sistemin İşleyişi Ve Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 8, 3, 133-157.
- AYAN MUSIL**, Pelin (2013). “Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem”, Sayarı, S., ve H. Dikici Bilgin (Ed.), **Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar**, 189-208, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- AYANOĞLU**, Taner (2007). “Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve Tapdk Örneği”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 65, 1, 39-84.
- AYDIN**, Abdullah ve Berat Akıncı (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Kamu Personel Yönetim Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerin Atanması”, **Route Educational and Social Science Journal**, 5, 10, 1024-1033.
- AYDIN**, Ahmet Hamdi (2015). **Türk Kamu Yönetimi**, 6. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- AYDIN**, Ahmet Hamdi ve Sibel Gök (2016). “İngiltere’de Kamu Personel Sisteminde Değişim: Geleneksel Westminster Modeli’nden Esnek Örgütlenme Modeline Doğru”, **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 5, 2, 21-38.
- AYDIN**, Nurettin (2012). “Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasiden Bir Kesit: ‘Siyasetin Bürokrasi İronisi ‘”, **Sayıştay Dergisi**, Nisan-Hazi, 85, 51-67.
- AYDİLEK**, Emre (2019). “Türk Siyasal Hayatında Bürokrasi - Siyaset İlişkisi”, **Kastamonu İletişim Araştırmaları Dergisi**, 3, 57-72.
- AYGEN**, Murat (2017). “Başkanlık Sistemi Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 27, 2, 167-176.
- AYGEN**, Murat ve Yıldız Atmaca (2019). “Kuruluşunun İlk Yıllarında Türkiye Cumhuriyeti’nde Uygulanan Hükümet Sistemleri”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, 2, 2, 386-401.
- AYKAÇ**, Burhan (1990). “Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 23, 4, 91-109.
- AYKAÇ**, Burhan (2012). “Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitiminin Gelişimi”, Aykaç, Burhan, Şenol Durgun, ve Hüseyin Yayman (Ed.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, 2. Basım. ,57-66, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- AYM KANUNU** (2011). **Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun**, RG:3/4/2011-27894.
- AYMAN GÜLER**, Birgül (2013). **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, Ankara: İmge Kitabevi.
- AYVAZ**, M. Erkut (2016). “Sistem Sorununun Çözümünde Yarı Başkanlık Modeli”, <https://www.setav.org/sistem-sorununun-cozumunde-yari-baskanlik-modeli/>, (Erişim Tarihi: 1 Ocak 2021).
- AZİMLİ ÇİLİNGİR**, Gülcan (2018). “Türkiye’deki Düzenleyici Ve Denetleyici Kuruluşların İdari Yapı İçerisindeki Rolü”, **Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2, 1, 1-13.
- BAKIRCI**, Fahri ve Yüksel Yalova (2021). “TBMM’nin Denetim Yetkisinin Gelişimi Üzerine Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Sözlü Soru Önergesi”, **ViraVerita E-Dergi**, 13, 13, 352-395.
- BARBAZA**, Jean ve Çev. Ömer Bozkurt (2001). “Fransa ‘da Kamu Yöneticilerinin Başlangıç Eğitimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 34, 2, 79-88.
- BARUT**, Bahar (2015). “Vekâlet Kuramı Perspektifinden Kayırmacılık Kavramı”, **The Journal of Turk-Islam World Social Studies**, 2, 5, 240-240.

- BAŞAR, Özgül** (2007). **Bazı Batı Ülkeleri (Amerika Birleşik Devletleri, Federal Almanya, İngiltere Ve Fransa) İle Karşılaştırmalı Olarak Türk Kamu Personel Yönetiminde Sınıflandırma Ve Ücretlendirme Sistemleri**, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Antalya.
- BAŞGİL, Ali Fuat** (2011). “Devlet Nedir? : Realist Bir Tarif Denemesi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 12, 4, 981-990.
- BAŞPINAR, Ahmet** (2005). “Türkiye’de ve Dünyada Denetim Standartlarının Oluşumuna Genel Bir Bakış”, **Maliye Dergisi**, 148, 35-62.
- BAŞPINAR, Recep** (1971). “İdarenin Takdir Yetkisinin Yargı Denetimine Tabi Tutulması”, **Danıştay Dergisi**, 1, 3, 59-86.
- BAYDAR, Tülay** (2004). **Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları**, Ankara Üniversitesi, SBE, Kamu Yönetimi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- BAYKAL BENLİOĞLU, Emel** (2015). “Fransız Örneği Işığında Kohabitasyon Dönemleri”, **The GLOBAL A Journal of Policy and Strategy**, 1, 1, 69-101.
- BAYRAKÇI, Bayram** (2000). “Siyasal Yozlaşma ve Ekonomik Gelişmeye Etkileri”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 16, 133-163.
- BAYRAMOĞLU, Büşra** (2016). “ABD Yönetim Sistemi Üzerine Bir İnceleme”, **Sahipkiran Stratejik Araştırmalar Merkezi - SASAM**. <http://sahipkiran.org/2016/07/30/abd-yonetim-sistemi/>, (Erişim Tarihi: 27 Haziran 2020).
- BAYSAL, Tahir** (2014). **Kamu Yöneticisi Yetiştirme, Atama Ve Terfi Sisteminin Yöneticilerin Motivasyonuna Etkileri: Türkiye İstatistik Kurumu Örneği**, İnönü Üniversitesi, SBE Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Isparta.
- BAYSAL, Tahir** (2016). “Türkiye’de Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, 7, 1, 186-213.
- BECEREN, Ertan ve Gökhan Kalağan** (2007). “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistem; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 6, 11, 163-181.
- BEKTAŞ, Eda** (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri”, **Yasama Dergisi**, 39, 199-218.
- BELLİ, Aziz ve diğerleri** (2018). “Azerbaycan ve Türkiye Siyasal Sistemlerinin Karşılaştırılması”, Sağlam, Mehmet (Ed.), **VII. Uluslararası Sempozyum İdealden Gerçeğe Toplum, Siyaset Ve Ekonomi Bildiri Kitabı**, 64-, Malatya: BİLSAM Yayınları.
- BEZES, Philippe ve Gilles Jeannot** (2011). “The Development and Current Features of the French Civil Service System”, Van der Meer, Frits (Ed.), **Civil Service Systems in Western Europe**, 185-215, Cheltenham: Edward Elgar.

- BİLİR**, Faruk (2012). “Hükümetin Siyasi Sorumluluğu ve Gensoru”, ERİKLİ, Hasan, ve Bahadır YEŞİLİRMAK (Ed.), **Türkiye Büyük Millet Meclisi Parlamenter Denetim Sempozyumu**, 135-152, Ankara: TBMM.
- BOBOVIUS**, Albertus(Ali Ufki Bey) (2013). **Saray-ı En Derun Topkapı Sarayında Yaşam**. (Noyan, Ç. T., Ed.), 1. Basım., İstanbul: Kitap Yayınevi.
- BOLTON**, Alexander (2016). “Creating Capacity: Presidential Control and the Senior Executive Service”, **Annual meeting of the Southern Political Science Association in San Juan**, Puerto Rico.
- BOYUNSUZ**, Şule Özsoy (2016). “Siyasi Parti Sistemlerine Göre Başkanlık Rejiminin Türleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 49, 3, 1-40.
- BOZDOĞAN**, Selim ve Ferit İzci (2016). “Türk Kamu Yönetiminde Bir Problem Alanı Olarak Bürokrasi-Siyaset İlişkisi”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 4, 34, 33-46.
- BOZKURT**, Paşa (2016a). “Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, **Denetişim**, 12, 56-62.
- BOZKURT**, Paşa (2016b). “Türkiye’de Denetim Kurumları”, **Denetişim**, 15, 34-44.
- BOZKURT**, Paşa (2018). “Türk Kamu Yönetiminde İç Denetim Sistemi: Stratejik Yönetim Perspektifinden Bir Değerlendirme”, **Sayıştay Dergisi**, 109, 9-25.
- BRINKERHOFF**, Derick W. ve Arthur A. Goldsmith (2002). Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: an overview and framework for Assessment and Programming, **Management Systems International**, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacr426.pdf, (Erişim Tarihi: 25 Ekim 2020).
- BROSNAN**, Dolores (1989). “A Comparative Analysis of United States and Japanese Public Personnel Systems”, **Asian Journal of Public Administration**, 11, 1, 25-48.
- BRUFFF**, Harold H. (1979). “Presidential Power and Administrative Rulemaking”, **The Yale Law Journal**, 88, 3, 451-509.
- BUCAKTEPE**, Adil (2014). “Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 18, 3, 3-4.
- BULUT**, Yakup ve İsmail Bakan (2005). “Yönetici ve Yöneticilik Üzerine Kahramanmaraş Kentinde Bir Araştırma”, **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 5, 9, 62-89.
- BURAN**, Hasan (2009). “Siyasal Rejim Sınıflamalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Üzerine”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 14, 1, 69-97.
- BÜKE**, Ahmet (2016). “Kuvvetler Ayrılığının Parlamenter Sistemde Siyasal Partilerin Faaliyetlerine Etkisi”, **Journal of International Scientific Researches**, 1, 2, 225-239.

- BÜTE**, Mustafa (2011). “Kayırmacılığın Çalışanlar Üzerine Etkileri İle İnsan Kaynakları Uygulamaları”, **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 15, 1, 383-404.
- CABINET OFFICE** (2020a). “Civil Service statistics: 2020”, <https://www.gov.uk/government/statistics/civil-service-statistics-2020>, (Erişim Tarihi: 11 Mayıs 2021).
- CABINET OFFICE** (2020b). “Civil Service Statistics 2020 Cabinet Office National Statistics”, <https://www.gov.uk/government/collections/civil-service-statistics>, (Erişim Tarihi: 2 Mayıs 2021).
- CABINET OFFICE** (2021). “Our Governance - Civil Service”, <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about/our-governance#cabinet-secretary-and-head-of-the-civil-service>, (Erişim Tarihi: 24 Mayıs 2021).
- CADOT**, Olivier, Lars Hendrik Röller ve Andreas Stephan (2006). “Contribution To Productivity Or Pork Barrel? The Two Faces Of Infrastructure Investment”, **Journal of Public Economics**, 90, 6-7, 1133-1153.
- CANATAN**, Bilal (2007). “Fransa: Devrim’e Tutsak Ülke”, **Muhafazakar Düşünce Dergisi**, 3, 11, 9-22.
- CANDAN**, Hakan ve Asım İşler (2019). “Başkanlık Sisteminde Yönetimde İstikrarın Karanlık Yüzü: Kamu Bürokrasisinde İstikrarsızlık”, **V. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiri Kitabı (Tam Metin)**, 1. Basım, 80-84, İstanbul: Nobel Bilimsel Eserler
- CANGÜLOĞLU**, Hüseyin (2019). “Enderun Eğitiminde Bilgi Bütünlüğü”, Bulut, Mehmet, ve Aydın Kudat (Ed.), **II. Uluslararası Sosyal Bilimlerde Gelenek ve Bilgi Bütünlüğü Sempozyumu Bildiri Kitabı**, 1. Baskı, 554-563, İstanbul: İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Yayınları : 43.
- CARDONA**, Francisco (2000). “Trends and Developments”, **Scope Of Civil Services In European Countries**, Maastricht: SIGMA.
- CAREY**, Maeve P. (2012). “The Seniacor Executive Service: Background and Options for Reform”, **CRS Report for Congress**. www.crs.gov, (Erişim Tarihi: 25 Haziran 2021).
- CAREY**, Maeve P. ve Michael Greene (2014). Presidential Appointments to Full-Time Positions in Executive Departments During the 111th Congress, 2009-2010.
- CAYER**, N. Josep. ve Meghna Sabharwal (2013). **Public Personnel Administration**, 5th basım, Birkdale Publishers.
- CEM**, Cemil (1976). **Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticiler**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- CHEVALIER**, Jacques (2015). “Changing European States, Changing Public Administration: Public Administration in Statist France”, **Comparative Public Administration**, 741-758, Emerald Group Publishing Limited.

- CHRISTOPHER**, R. Berr. ve Jacob E. Gerson (2017). “Agency Design and Political Control”, **The Yale Law Journal**, 126, 1002-1049.
- CIVIL SERVICE** (2021a). “Civil Service Learning”, <https://www.gov.uk/government/collections/civil-service-learning>, (Erişim Tarihi: 3 Nisan 2021).
- CIVIL SERVICE** (2021b). “Our governance - Civil Service”, <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about/our-governance#civil-service-board>, (Erişim Tarihi: 24 Mayıs 2021).
- CIVIL SERVICE COMMISSION** (2018). “Recruitment Principles”, https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2019/03/02a_RECRUITMENT-PRINCIPLES-April-2018-FINAL-.pdf, (Erişim Tarihi: 14 Mayıs 2021).
- CIVIL SERVICE FAST STREAM** (2021). “Fast Stream”, <https://www.faststream.gov.uk/>, (Erişim Tarihi: 24 Mayıs 2021).
- CİDECİGİLLER**, Aynur (2014). “Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları Tarafından Uyuşmazlıkların Giderilmesi”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 18, 3, 491-504.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE** (2021). “Federal Workforce Statistics Sources: OPM and OMB”, <https://crsreports.congress.gov>, (Erişim Tarihi: 8 Temmuz 2021).
- COOPER**, Terry L. (2001). **Handbook of Administrative Ethics**, (Cooper, T. L., Ed.) **Handbook of Administrative Ethics**, Second Edi., New York: Marcel Dekker, Inc.
- COŞKUN**, Bayram ve Çiğdem Pank (2017). “Başkanlık Sisteminde Başkanla İdari Yapı Arasındaki İlişki Ve Türkiye İçin Değerlendirmeler”, **Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1, 4, 66-82.
- COŞKUN**, Selim ve Hakan Dulkadiroğlu (2018). “Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) İdari Devletin Gelişimi ve Woodrow Wilson’un Etkisi”, **Journal of Political Administrative and Local Studies**, 1, 2, 21-54.
- COŞKUN**, Şenol ve Şevki Davut (2013). “Cumhurbaşkanının Seçimi, Yetkileri ve Görevleri Açısından Türkiye ve Fransa’nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, 3, 182-229.
- CRAMPTON**, Suzanne M., John W. Hodge ve Jitendra M. Mıshra (2002). “The Use of Union Dues for Political Activity - Current Status”, **Public Personnel Management**, 31, 1, 121-129.
- CROWN** (2021). “National School of Government”, <https://www.gov.uk/government/organisations/national-school-of-government>, (Erişim Tarihi: 22 Mart 2021).
- ÇAM**, Esat (2000). **Çağdaş Devlet Sistemleri**, İstanbul: Der Yayınları.

- ÇAMUR, Ömer** (2020). “Kamu Yönetiminde Liyakatin Önemi: Adalet Temelinde Bir Değerlendirme”, **Gaziantep University Journal of Social Sciences**, 19, 2, 459-474.
- ÇAPAR, Selim** (2010). “Almanya’da Kamu Personel Sistemi”, **Türk İdare Dergisi**, 466, 47-63.
- ÇELEBİ, Fatih** (2012). “Fransa Millet Meclisi Üzerine”, **Yasama Dergisi**, 21, 51-84.
- ÇELİK, Cemil ve Yunus Yılmaz** (2006). “Fransa’da Yargı Bağımsızlığı ve Hakim Teminatı”, **e-akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, 53, 1-13.
- ÇELİK, Seydi** (2018). “Askeri Vesayetin İki Enstrmanı: Millî Güvenlik Akademisi ve Savunma Sekreterlikleri”, **Journal of Law (Online)**, 2, 2, 23-37.
- ÇELİK, Vasfiye ve Ömer Demirci** (2019). “Türk Kamu Yönetiminin Denetim Yolları ve İşleyişi”, **Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi**, 5, 2, 133-143.
- ÇELİKSOY, Emine ve Büşra Bayan** (2020). “Genel ve Özel Amaçlı Ombudsmanlık Örnekleri: İngiltere ve Türkiye”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, 3, 1, 92-103.
- ÇENGELCİ, Nazmi** (1973). “Kamu Yönetiminde Eğitim ve Mülkî İdare Amirlerinin Eğitim Sorunu”, **Türk İdare Dergisi**, 44, 343, 3-20.
- ÇETİNKAYA, Ali Şükrü ve Zehranur Sanioğlu Tanış** (2017). “Örgütlerde Kayırmacılığın İş Yüküne Etkisi: Kamu Kurumları Araştırması”, **Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi**, 16. UİK Özel Sayısı, 607-618.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin** (2012). **Kamu Yönetimi (Kavramlar-Sorular-Tartışmalar)**, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin ve Süleyman Demirci** (2015). **Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme**, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ÇİÇEK, Atıl Cem** (2018). “Kuvvetler Birliği Kuramı Bağlamında Küba’da Siyasal Sistem”, Kodaman, Timuçin, ve Emel İftar Işıklı (Ed.), **Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler’de Akademik Araştırmalar-III**, 165-180, Ankara: Gece Kitaplığı.
- ÇİN, Selim** (2018). “Demokratik Yönetim Geleneğinde Hükümet Sistemleri ve Türkiye’de Başkanlık Sistem”, **The Journal of Academic Social Science Studies**, 70, 485-502.
- ÇINAR, M. Fatih** (2019). “Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Anayasa Mahkemesinin Yorumu (Karşılaştırmalı Anayasa İncelemesi)”, **IBAD Sosyal Bilimler Dergisi**, 5, 89-100.
- ÇIRAKOĞLU, Melikşah** (2016). “Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, 2, 89.

- ÇİNER**, Can Umut (2012). “Ulusal Yönetim Okuluna Farklı Bir Bakış”, **Amme İdaresi Dergisi**, 45, 4, 51-71.
- ÇÖKER**, Zeki (1995). “Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika”, **Türk İdare Dergisi**, 67, 409, 1-16.
- DAĞLIOĞLU ŞANLI**, İclal ve Şefika Eda Çiçek (2015). “Federal Almanya Cumhuriyeti’nde Yüksek Denetim”, **Sayıştay Dergisi**, 96, 5-23.
- DALEY**, Dennis (1991). “Merit Systems Protection Board: A Report to the President and the Congress”, **Public Administration Review**, 51, 4, 372-375.
- DALKILIÇ**, Elvin Evrim (2013). “İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2, 106-123.
- DAVIS**, Christopher M. ve Michael Greene (2017). Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations, **CRS Report**, C. 7-5700, www.crs.gov, (Erişim Tarihi: 20 Şubat 2021).
- DAVIS**, Christopher M. ve Jerry W. Mansfield (2014). “Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations”, Wade, Casey L. (Ed.), **Nomination and Confirmation of Presidential Appointments: Select Elements and Issues**, 113-168, New York: Nova Science Publishers, Inc.
- DEİK** (2012). “Amerika Birleşik Devletleri Ülke Bülteni”, <https://www.deik.org.tr/uploads/deik-amerika-birlesik-devletleri-ulke-bulteni-mart-2012.pdf>, (Erişim Tarihi: 07 Ocak 2021).
- DELİVELİ**, Ömür (2010). **Kamu Yönetimi, Hukuk Kavramlar, Kurumlar, Kurullar ve Kuruluşlar: Yönetim Bilimleri Sözlüğü**, Bursa: Ekin Basım Yayın.
- DEMİR**, Fatih (2011). “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu”, **Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 18, 2, 63-84.
- DEMİR**, Fatih (2018). **Avrupa’da Kamu Yönetimi**, Ankara: Gazi Kitabevi.
- DEMİR**, Fevzi (2013). “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, **Journal of Yaşar University**, 8, Özel, 831-876.
- DEMİR**, Konur Alp (2017). “Türk Kamu Yönetimi Denetim Sisteminde Danıştay ve Sayıştay Kurumlarının Analizi”, **Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 4, 208-235.
- DEMİR**, Konur Alp ve Hikmet Yavaş (2015). “Kamu Yönetiminin Geleceği Üzerine Kavramsal Bir Tartışma”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 13, 25, 91-113.
- DEMİRBAŞ**, Tolga (2006). “Yolsuzlukla Mücadelede Ulusal Dürüstlük Sisteminin Temel Direği : Yüksek Denetim”, **Amme İdaresi Dergisi**, 39, 2, 71-95.
- DEMİREL**, Yavuz ve Yasemin Savaş (2017). “Nepotizmin Yenilik ve Yetenek Yönetimi Üzerine Etkisi”, **MANAS Journal of Social Studies**, 6, 1, 129-142.

- DEMİRELLİ**, Levent ve Recep Aydın (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Türk Kamu Personel Yönetiminin Örgütlenmesi”, **Yasama Dergisi**, 42, 49-96.
- DEMİRHAN**, Yılmaz (2017). “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi ve Yeni Sistemin Kamu Yönetimine Yansımaları”, **DEMİRHAN**, Yılmaz, Seyfettin ASLAN, ve Ahmet Vedat KOÇAL (Ed.), **Uluslararası Ekonomi, Siyaset Ve Yönetim Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara: Sonçağ Yayıncılık.
- DEMİRKANOĞLU**, Yahya (2020). “Hükümet Sistemleri ve Yasalaştırma: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 9, 1, 89-96.
- DEMİRKOL**, Mustafa ve Kübra Demirkol (2015). “Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, **Kayfor 13**, 1-13, Konya.
- DENİZ**, Mustafa (1999). “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması”, **Sayıştay Dergisi**, 10, 35, 135-154.
- DERİN**, Cem ve Burak Coşkun (2017). “Kamu Denetçiliği Kurumunun Tavsiye Kararı Üzerine Disiplin Cezasının Geri Alınması”, **Ombudsman Akademik**, 7, 173-195.
- DESEVE**, G. Edward (2017). **The Presidential Appointee’s Handbook**, 2. Baskı, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- DIMOCK**, Marshall E. (1956). “The Administrative Staff College: Executive Development in Government and Industry”, **American Political Science Review**, 50, 1, 166-176.
- DISCOVERY.NATIONALARCHIVES.GOV.UK** (2021). “Records created or inherited by the Civil Service College”, The National Archives, <https://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C182>, (Erişim Tarihi: 28 Mart 2021).
- DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI** (2021). “Fransa’nın Siyasi Görünümü”, <https://www.mfa.gov.tr/fransa-siyasi-gorunumu.tr.mfa>, (Erişim Tarihi: 21 Ağustos 2021).
- DİKMEN**, Ahmet Alpay ve Cahit Emre (2004). “Amerika Birleşik Devletleri”, Ayman Güler, Birgül ve diğerleri (Ed.), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, 185-224, Ankara: A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- DİLEK**, Muzaffer (2000). “Özel kanunlarda yer alan uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolu açık mı?”, **Türk İdare Dergisi**, 72, 426, 121-127.
- DİLEK**, Serkan, Recep Özdirek ve Hayrettin Kesgingöz (2019). “Kayırmacılık Kavramının İslam Ekonomisi Bağlamında İncelenmesi”, **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi**, 8, 4, 3186-3210.
- DMK** (1965). **Devlet Memurları Kanunu**, RG:23/7/1965-12056.

- DOĞAN**, Bayram ve İdris Doğan (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 11, 2, 468-483.
- DOĞAN**, Bayram ve Didem Erdoğan (2021). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları İle Bakanların Sorumlulukları Meselesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 23, 1, 163-191.
- DOĞAN**, Kadir Caner (2014a). “Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Bir Denetim Paradigması: Ombudsman”, **Journal of Turkish Court of Accounts**, 94, 73-96.
- DOĞAN**, Kadir Caner (2014b). **Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi**, Uludağ Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.
- DOĞAN**, Kadir Caner (2017). “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Demokratikleşme Reformları : Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) Örneği”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 5, 47, 267-287.
- DOĞAN**, Kadir Caner (2020). “Türk Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi**, 16, 30, 2994-3017.
- DÖNMEZ**, Gökhan (2020). “2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Türkiye’de Meclis Soruşturması”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 25, 42, 39-66.
- DÖNMEZ**, Ömer (2015). “Hükümet Sistemleri ve Hükümet Sistemlerinin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, http://web.e-baro.web.tr/uploads/45/Etkinlikler/2015/1_Omer_Donmez.pdf, (Erişim Tarihi: 13 Aralık 2020).
- DPB** (2016). **İngiltere Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi**, Ankara: Aren Reklam Tanıtım Dış Tic Ltd. Şti.
- DUNBAY**, Seda (2012). “23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa’daki Yarı Başkanlık Sistemi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 3, 293-316.
- DUR**, Ozan (2018). “Türkiye Selçuklularında Gulam Sistemi”, **İlim ve Medeniyet**, <https://www.ilmvemedeniyet.com/turkiye-selcuklularinda-gulam-sistemi.html>, (Erişim Tarihi: 14 Şubat 2021).
- DURGUN**, Şenol (1998). “İngiliz Personel Rejimi”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 6, 1-2 (Prof. Dr. Süleyman Arslan’a Armağan), 421-463.
- DURSUN**, Abdülkadir ve Songül Altınışik (2015). “Türk Kamu Yönetiminde Uygulanan Denetim Türlerinin Değişimini Belirleyen Etkenler”, **Strategic Public Management Journal**, 1, 1, 91-108.
- DURSUN**, Davut (2016). **Siyaset Bilimi**, 8. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

- DUVERGER**, Maurice (1997). “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, **European Journal of Political Research**, 31, 1-2, 125-146.
- EFE**, Haydar ve Murat Demirci (2013). “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, **Sayıştay Dergisi**, 90, 49-72.
- EGE**, İlhan (2020). “Bağımsız İdari Otoriteler (Bağımsız Düzenleyici Kurumlar): Sigortacılık Ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu Örneği”, **Kapadokya Akademik Bakış**, 4, 1, 1-29.
- EKİNCİ**, Emre (2016). “Devrimden Günümüze Fransız Siyasal Sisteminin Evrimi”, **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 6, 1, 149-172.
- ELGIE**, Robert (1996). “The French Presidency : Conceptualizing Presidential Power In The Fifth Republic”, **Public Administration**, 74, 2, 275-291.
- ELGIE**, Robert (2006). “Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France”, **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 19, 2, 207-227.
- ELGIE**, Robert (2007). “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies”, **Taiwan Journal of Democracy**, 3, 2, 53-71.
- ELGIE**, Robert (2008). “The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated?”, **Democratization**, 15, 1, 49-66.
- ELGIE**, Robert (2009). “Duverger, Semi-Presidentialism and The Supposed French Archetype”, **West European Politics**, 32, 2, 248-267.
- ELGIE**, Robert, Eiliano Grossman ve Amy Gale Mazur (2016). **The Oxford Handbook of French Politics**, <https://www.researchgate.net/publication/342410849>, (Erişim Tarihi: 13 Mayıs 2021).
- ELGIE**, Robert ve Iain Mcmenamin (2011). “Explaining The Onset of Cohabitation Under Semi-Presidentialism”, **Political Studies**, 59, 3, 616-635.
- EMİROĞLU**, Hüseyin (2000). “Yarı-Başkanlık Sistemi Örneği:Fransa”, **Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 6, 1, 135-152.
- EN.WIKIPEDIA.ORG** (2021). “National School of Government - Wikipedia”, https://en.wikipedia.org/wiki/National_School_of_Government, (Erişim Tarihi: 3 Nisan 2021).
- ER**, Selami (2008). “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi ve 5018 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler”, **Sayıştay Dergisi**, 68, 29-46.
- ERAT**, Veysel (2015). “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 13, 25, 325-355.

- ERDEM**, Kasım (2017a). “Yarı-Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar”, Gökçimen, Semra (Ed.), **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)**, 2. Baskı ,1-21, Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı.
- ERDEM**, Kasım (2017b). “Yarı-Başkanlık ya da Süper Başkanlık: Rusya Federasyonu Örneği”, Gökçimen, Semra (Ed.), **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)**, 2. Baskı,185-243, Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları.
- ERDEM**, Mustafa ve Erdal Meriç (2012). “Okul Yönetiminde Kayırmacılığa İlişkin Ölçek Geliştirme Çalışması 1”, **Eğitim Bilimleri Araştırmaları Dergisi**, 2, 2, 141-154.
- ERDOĞAN**, Mustafa (2016). **Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye**, Ankara: Özgürlük Araştırmaları Derneği - Liberal Perspektif Analiz - 3.
- ERDOĞAN TOSUN**, Gülgün ve Tanju Tosun (1999). **Türkiye’nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, İstanbul: Alfa Yayınları.
- EREN**, Erol (2019). **Yönetim ve Organizasyon (Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar)**, 13. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi.
- EREN**, Veysel ve Berat Akıncı (2018). “Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi İle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırılması”, Demirkaya, Yüksel (Ed.), **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim**, 37-72, İstanbul: Hiperyayın Yayınları.
- EREN**, Veysel ve Mehmet Özel (2008). **Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi**, Konya: Çizgi Kitabevi.
- ERGÜL**, Ozan (2012). “Parlamento Hukukunda Meclis Araştırması ve Genel Görüşme”, Eriklı, Hasan, ve Bahadır Yeşilirmak (Ed.), **TBMM Parlamenter Denetim Sempozyumu (07 Mayıs 2012)**, 88-94, Ankara: TBMM.
- ERGUN**, Turgay (1983). “Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, 16, 2, 23-36.
- ERGUN**, Turgay (1988). **Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- ERGUN**, Turgay ve Aykut Polatoğlu (1988). **Kamu Yönetimine Giriş**, 3. Basım., Ankara: TODAİE.
- EROĞLU DURKAL**, Müzeyyen ve Mustafa Karahöyük (2017). “Yarı Başkanlık Sistemi ve Rusya Federasyonu Örneği”, **Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 12, 1, 53-90.
- EROĞUL**, Cem (2004). **Anatüzeve Giriş (“Anayasa Hukuku”na Giriş)**, 7. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık.

- EROKSAL ÜLGER**, Gülçin (2017). “İşe Alma Sürecinde Yeni Eğilimler: İngiliz Kamu Personel Sistemi Örneği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 22, Kayfor 15 Özel Sayısı, 1645-1660.
- EROL**, Ömer Faruk (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 26, 1, 107-130.
- ERSÖZ**, Oğuz (2015). “Hükümet Sistemlerinin Genel Teorisi”, http://web.e-baro.web.tr/uploads/45/Etkinlikler/2015/2_Oguz_Ersoz.pdf, (Erişim Tarihi: 16 Aralık 2020).
- ERTEKİN**, Yücel (1998). “Çağdaş Yönetim ve Denetim”, **Türk İdare Dergisi**, 70, 421, 493-515.
- ERTEKİN**, Yücel (2004). “Çağdaş Yönetim ve Denetim”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, 1, 1, 55-67.
- ERYILMAZ**, Bilal (1993). “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 26, 4, 81-106.
- ERYILMAZ**, Bilal (2016). **Kamu Yönetimi : Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar**, 9. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- ERYILMAZ**, Bilal (2017). **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, 6. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları.
- ERYILMAZ**, Bilal ve Hale Biricikoğlu (2011). “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik”, **İş Ahlakı Dergisi**, 4, 7, 19-45.
- ESEN**, Erdi ve Gökhan Kalağan (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Merkezi İdarenin Dönüşümü”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, 11, Supplement, 260-277.
- EŞKİ UĞUZ**, Hülya (2010). “İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme Ve Disipline İlişkin Düzenlemeler”, **Sayıştay Dergisi**, 78, 129-148.
- EVREN**, Çınar Can (2016). “Başbakanlığın Kamu Personel İşlemlerine İlişkin Son Genelgelerinin Hukuki Tahlili”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 20, 2, 517-576.
- FARAZMAND**, Ali (2007). **Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21st Century**, (Farazmand, A., Ed.), London: Praeger Publishers.
- FENDOĞLU**, Hasan Tahsin (2010). **Başkanlık Sistemi Tartışmaları**, Ankara: Başak Matbaacılık ve Tan. Hiz. Ltd. Şti.
- FENDOĞLU**, Hasan Tahsin (2012). “Başkanlık Sistemi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2, 2, 39-60.
- FENOĞLU**, Hasan Tahsin (2016). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi”, **Ombudsman Akademik**, 5, 13-36.

- FRIEDRICH**, Carl J. ve Çev. Ahmet Burçin Yereli (1994). “Yolsuzluğun Tarihi”, Eker, Aytaç, ve Coşkun Can Aktan (Ed.), **Politik Yozlaşma ve Rant Kollama**, 8-15, Ankara: TAKAV Matbaası.
- FRITTER**, Ben (2021). “Recruitment Of Civil Service Commissioners - Civil Service Commission”, <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/recruitment-of-civil-service-commissioners/>, (Erişim Tarihi: 31 Mayıs 2021).
- FRY**, Geoffrey K. (1988). “the Thatcher Government, the Financial Management Initiative, and the “New Civil Service””, **Public Administration**, 66, 1, 1-20.
- GAO** (2013a). Office Characteristic of Presidential Appointments That Do Not Require Senate Confirmation, Washington DC. <https://www.gao.gov/assets/660/652573.pdf>, (Erişim Tarihi: 09 Mart 2021).
- GAO** (2013b). Characteristics of Presidential Appointments that do not Require Senate Confirmation - GAO-13-299R.
- GAO** (2021). “100 Years of GAO”, <https://www.gao.gov/about/what-gao-does/hundred-years-of-gao>, (Erişim Tarihi: 22 Aralık 2021).
- GEZİCİ**, Hikmet Salahaddin ve Önder Kutlu (2019). **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, Konya: Çizgi Kitabevi.
- GİDERSOY**, Bahar (2017). “Başkanlık Sistemi”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 9, 19, 500-519.
- GINSBERG**, Benjamin (2016). **Presidential Government**, New Haven and London: Yale University Press.
- GÖÇGÜN**, Muhammed (2019). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yeni İstihdam Türleri”, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu Bildiri Kitabı**, 95-110, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınevi.
- GÖDEKMERDAN**, Mehmet (1991). “İngiliz Kamu Personel Rejiminin Özellikleri”, **Türk İdare Dergisi**, 63, 391, 237-243.
- GÖKÇE**, Ali Fuat (2009). “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Yürütmeyi Denetlemesinde Meclis Araştırması Komisyonlarının İşlevselliği”, **Yasama Dergisi**, 11, 76-92.
- GÖKÇE**, Ali Fuat (2018). **Dünyadan Örnek Hükümet Sistemleri**, İstanbul: Assam.
- GÖKÇE**, Ali Fuat (2019). “Hibrit Rejimlerde Hükümet Sistemleri ve Demokrasi”, **ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi**, 6, 15, 182-200.
- GÖKÇE**, Gülise, Ali Şahin ve Erhan Örselli (2002). “Türkiye’de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma”, **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 2, 4, 45-58.
- GÖKÇE**, Orhan ve Ali Şahin (2002). “21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 2, 3, 1-27.
- GÖKÇE**, Orhan ve Ali Şahin (2003). “Yönetimde Rol Kavramı ve Yönetmel Roller”, **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 3, 6, 133-156.

- GÖKDENİZ**, Kutay, Vahap Aydemir ve Semih Çağan (2017). “Cumhuriyet Sonrası Türk Kamu Yönetimi’nde Liyakat Sistemi Uygulamaları”, **Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 6, 2, 200-215.
- GÖKPINAR**, Hacı Hasan (2019). “Türkiye ve Fransa’da Mülki İdare”, **İdarecinin Sesi**, 187, 38-43.
- GÖKÜŞ**, Mehmet (2000). “Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 0, 6, 35-43.
- GÖNÜLAÇAR**, Şener (2010). “Kamuda İç Denetçiler ile Müfettişler Arasındaki Görev Örtüşmesi Sorununa Bir Çözüm Önerisi : İngiltere Eğitim Sisteminde İç Denetim ve Teftişin Rol ve Sorumlulukları”, **Mali Hukuk Dergisi**, 148, 1-12.
- GÖNÜLAÇAR**, Şener (2014). “İnsan Kaynakları Yönetiminde Kayırmacılık Kuşatması ve Liyakatsizlik Çıkmazı”, **academia.edu**, Ankara. https://www.academia.edu/9687458/İnsan_Kaynakları_Yönetiminde_Kayırmacılık_Kuşatması_ve_Liyakatsizlik_Çıkmazı, (Erişim Tarihi: 16 Ocak 2021).
- GÖZE**, Ayferi (2013). **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, İstanbul: Beta Yayınları.
- GÖZLER**, Kemal (2007). **Devletin Genel Teorisi**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- GÖZLER**, Kemal (2008). **Anayasa Hukukuna Giriş : Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku**, 13. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- GÖZLER**, Kemal (2010). **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, C. Cilt I, Bursa: Ekin Kitabevi.
- GÖZLER**, Kemal (2018). **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- GÖZÜBÜYÜK**, A. Şeref (2003). **Anayasa Hukuku Anayasa Metni ve 11. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÖZÜBÜYÜK**, A. Şeref (2008). **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, 10. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- GÖZÜBÜYÜK**, A. Şeref (2011). **Anayasa Hukuku**, Ankara: Tuhan Kitapevi.
- GÖZÜBÜYÜK**, A. Şeref (2016). **Yönetim Hukuku**, 34. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- GPO** (2020). **Policy and Supporting Positions - The Plum Book 2020**, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office (GPO).
- GREENAWAY**, John (2004). “Celebrating Northcote / Trevelyan : Dispelling the Myths”, **Public Policy and Administration**, 19, 1, 1-14.
- GREER**, Scott L. ve Holly Jarman (2011). “The British Civil Service System”, F. van der Meer (Ed.), **Civil Service Systems in Western Europe**, 13-36, Cheltenham: Edward Elgar.

- GULICK**, Luther (1933). "Politics, Administration, and the "New Deal"", **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, 169, 1, 55-66.
- GÜL**, Cengiz ve Kasım Karagöz (2007). "Çağdaş Siyasal Rejimlerde Etkin Yürütme Olgusu", **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 11, 1, 711-752.
- GÜL**, Hüseyin (2019). "Türkiye'nin Yeni Hükümet Sisteminde Siyasi Denetim: 2018 Haziran Seçim Sonuçları Özelinde Bir Analiz", **İzmir İktisat Dergisi**, 34, 2, 299-310.
- GÜL**, Hüseyin, İhsan Kamalak ve Songül Sallan Gül (2017). "Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi", **Strategic Public Management Journal**, 3 Özel Say, 101-120.
- GÜL**, Hüseyin ve Ramazan Kılıç (2016). "Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye'de "Kamu Denetçiliği"", **Sosyal Bilimler Dergisi**, 49, 183-212.
- GÜLER**, Birgül (1985). "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme", **Amme İdaresi Dergisi**, 1, 79-99.
- GÜLER**, Tahsin (2018). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Ve Kamu Yönetimine Etkileri", **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 21, 39, 299-322.
- GÜLHAN**, Mehmet (2015). "Kamu Yönetiminde Denetim ve Bir Denetim Şekli Olan Ombudsmanın Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 5, 1-22.
- GÜNAL**, Erdoğan (2012). **Hükümet Sistemleri ve Türkiye'de Başkanlık Sistemi Arayışları**, 2. Baskı, İstanbul: Hükümdar Yayınları.
- GÜNAY**, Ömer Faruk (2004). **Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi**, Ankara Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- GÜNAY**, Ömer Faruk (2006). "Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi İle İlgili Anayasa Maddesinin İlginç Serüveni", **TBB Dergisi**, 62, 152-172.
- GÜNAY**, Ömer Faruk (2007). "Türkiye'de Kamu Yöneticisi Yetiştirmenin Gerekliliği ve Anayasamızdaki Yeri", **Amme İdaresi Dergisi**, 40, 2, 57-78.
- GÜNAY**, Ömer Faruk (2014). "Tarihe Geçen 17. Türk Devleti Olmak İstemiyorsak Yöneticilerimizi Yetiştirmek ve Atamaları Yetiştirilenler Arasından Yapmak Zorundayız", **İdarecinin Sesi**, 3, 92-95.
- GÜNDAY**, Metin ve D. Çiğdem Sever (2020). **2017 Anayasa Değişiklikleri ve Uyumlaştırma Sürecinin İdare Hukukunda Yarattığı Etki Üzerine Bir Değerlendirme. Prof. Dr. Nami Çağan Anısına Armağan**, Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları.

- GÜNDÜZ**, Mustafa (2016). “Enderun Mektebi ve Osmanlı’da Üstün Yeteneklilerin Eğitimi”, **Eğitime Bakış / Eğitim Öğretim - Bilim Araştırma Dergisi**, 12, 37, 11-20.
- GÜNEL**, Namık (1995). “2000’li Yılların Eşiğinde Yönetimsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, 67, 409, 17-35.
- GÜNER**, Hasan (2016). “Türkiye’de Kamu Yönetimi Ve Kamu Yönetiminin Denetimi”, **Denetişim**, 14, 65-72.
- GÜNER**, Mustafa (2020). “Arayış İçinde Türkiye: Türk Anayasal Gelişme Süreci Işığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Modeli”, **Adalet Dergisi**, 65, 671-685.
- GÜNERİ**, Gökay (2018). **Hükümet Sistemleri Çerçevesinde Karşılaştırmalı Bakanlık Örgütlenmesi ve Türkiye**, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, Ankara.
- GÜNEŞER DEMİRCİ**, Aytül (2009). **Kamu Personel Sistemleri Analizi:Türkiye’de Kariyer-Kadro Gerilimi**, Ankara Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- GÜRAN**, Sait (1980). **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri**, İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- GÜRCAN**, Ertuğrul Cenk (2011). “1791 ve 1793 Fransız Anayasaları’na İlişkin Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 13, 3, 183-214.
- GÜVEN**, Ahmet ve Yavuz Acungil (2015). “Türkiye ve Fransa Merkezi İdaresinin Mali Denetiminde Sayıştayın Rolü”, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, 10, 1, 1-20.
- GÜZEL**, Mehmet Nuri (2018). “Antik Demokrasi ve Modern Demokrasi Kavramlarının Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 23, 38, 205-231.
- GYIMAH-BOADI**, Emmanuel (2000). “Conflict of Interest, Nepotism and Cronyism”, **The TI Source Book 2000 Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System**, 195-204,.
- HADDON**, Catherine (2012). Reforming The Civil Service: The Efficiency Unit in the early 1980s and the 1987 Next Steps Report, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Efficiency%20Unit%20and%20Next%20Steps.pdf>, (Erişim Tarihi: 11 Nisan 2021).
- HAGLUND**, Evan Thomas (2014). **Priorities, Personal Characteristics, and Performance: Presidents and Their Appointees**, Vanderbilt University.
- HALLIGAN**, John (2012). “Leadership and The Senior Service From a Comparative Perspective”, Peters, B. Guy, ve Jon Pierre (Ed.), **The Sage Handbook of Public Administration**, 115-129, London: SAGE Publications Ltd.

- HARAWAY**, William M. ve Dana L. Haraway (2004). “American Civil Service Reform: Using France As a Model To Develop Administrative Statesmen in the Senior Executive Service”, **International Social Science Review**, 79, 3/4, 108-123.
- HATİPOĞLU**, Osman Gökhan (2019). “Kamu Yönetiminde Liyakat Dışı Uygulamalar: Kamu Etiği Kuramlarına Göre Bir Değerlendirme”, **Akademik Hassasiyetler**, 6, 12, 269-290.
- HEKİMOĞLU**, H. Birsen (2019). **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi.
- HEPER**, Metin (2018). **Türkiye’de Devlet Geleneği**, 6. Baskı, Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- HEYWOOD**, Andrew (2015). **Siyasetin Temel kavramları**. (Özler, Ç. H., Ed.), 2. Baskı, Ankara: Adres Yayınları.
- HEYWOOD**, Andrew (2018). **Siyaset**. (Bakırcı, Ç. F., Ed.), 19. Baskı, Ankara.
- HOARE**, Anthony G. (1985). “Dividing the pork barrel: Britain’s enterprise zone experience”, **Political Geography Quarterly**, 4, 1, 29-46.
- HOGUE**, Henry B. ve Maeve P. Carey (2015). Appointment and Confirmation of Executive Branch Leadership: An Overview, www.crs.gov, (Erişim Tarihi: 20 Aralık 2021).
- HORTON**, Sylvia (2006). “The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis”, **Public Policy and Administration**, 21, 1, 32-48.
- HTTP://TURKISH.TURKEY.USEMBASSY.GOV** (2005). “Amerika Hakkında”, https://web.archive.org/web/20151206142011/http://turkish.turkey.usembassy.gov/uploads/Ay/yr/AyyreKG39MoBGNasP13Zsg/Amerika_Hakkinda_ABD_Yonetim_Sekli.pdf, (Erişim Tarihi: 22 Aralık 2021).
- HUNKAN**, Ömer Soner (2017). “Türk Hakanlığı(Karahanlı)’nda Han Süsi: Evlatlık Ordusundan Komiteler ve Teginlere Hakanlık Gulâmları ve Hakan Oğulları”, **Selçuklu Medeniyeti Araştırmaları Dergisi**, 2, 121-173.
- INSTITUTE FOR GOVERNMENT** (2021). “Civil Service”, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/whitehall-monitor-2021/civil-service>, (Erişim Tarihi: 24 Mayıs 2021).
- IŞIK**, Abdulcelil ve Engin Güneş (2017). “Türk Tarihinde Özel Yeteneklilerin Eğitimi: Osmanlı Enderun Mektebi”, **Journal of Gifted Education and Creativity**, 4, 3, 1-13.
- IŞIN**, Musa (2012). “Amerika Birleşik Devletleri’nde Üst Düzey Yöneticilerin Atanması ve Görevden Alınma Sistemi”, **İdarecinin Sesi**, 149, 28-32.
- İĞDELER**, Serdar (1995). “Belediyelerde Mali Denetim Ve Etkinliği Sorunu”, **Türk İdare Dergisi**, 67, 409, 71-100.

- İĞDELER**, Serdar ve Yusuf Suntay (2000). “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Uygulaması”, **Türk İdare Dergisi**, 72, 426, 1-37.
- İLAL**, Ersan (1968). “Magna Carta”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 34, 1-4, 210-242.
- İNAN**, Atilla (1999). “Üst Kademe Yöneticilerinin ve Yargıçların Yetiştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, 32, 3-14.
- İPŞİRLİ**, Mehmet (1995). “Enderun”, **TDV İslam Ansiklopedisi**, Türkiye Diyanet Vakfı, <https://islamansiklopedisi.org.tr/enderun>, (Erişim Tarihi: 22 Aralık 2020).
- İRİŞ**, Halil İbrahim (2020). **Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi**, Ankara Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- İŞÇİ**, Emre, Seçil Bal Taştan ve Mediha Aysin Kozal (2013). “Örgütlerde Kurumsallaşma Düzeyinin Nepotizm Üzerine Etkisinin İncelenmesi: Hastane Çalışanları Örneği”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 1, 3, 61-83.
- İZCİ**, Ferit (2017). “Yeni Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Yürütme Organında Meydana Gelen Değişimler”, **Yüzüncü Yıl Üniversitesi SBE Dergisi**, 1, Özel Sayı-4, 96-111.
- İZMEN**, Kerem (2009). **KKTC Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemine Geçiş Sürecinin Analizi**, <http://www.software602.com/>, (Erişim Tarihi: 23 Kasım 2021).
- KAAN**, Oğuz (2019). “2017 Anayasa Değişikliği’nde Yeni Hükümet Sistemi”, **Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 8, 1, 14-28.
- KAHRAMAN**, Mehmet (2013). “Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık ya da Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 9, 18, 431-457.
- KAHRAMAN**, Mehmet ve Ali Balkan (2020). “Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında Denetim Ölçütü Olarak Kullanılan İyi Yönetim İlkeleri”, **Ombudsman Akademik**, 12, 71-101.
- KALKANDELEN**, A. Hayrettin (1985). “Yöneticilerin Yetiştirilmesi-Geliştirilmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 18, 1, 83-112.
- KALKAR**, Ömer Şafak ve Aysun Yemen Öcal (2020). “Bir İçerik Analizi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Balıkesir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 1, 2, 1-30.
- KALKINMA BAKANLIĞI** (2014). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamu Yönetimi, Ankara.
- KALKINMA BAKANLIĞI** (2018). **Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi - On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)**, Ankara.

- KAMA**, Sezen (2016). “Parlamentar Hükümet Sistemi Olarak “Westminster Modeli” Britanya Örneği Üzerine Bir Deneme”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 22, 2, 161-201.
- KARA**, Fatih (2012). “Birleşik Krallık Avam Kamarası Çalışma Usul ve Esasları Üzerine”, **Yasama Dergisi**, 21, 7-50.
- KARA**, Turhan (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Siyasal Ve Bürokratik Dönüşüm”, **Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, 3, 2, 218-234.
- KARAHAN**, Atila ve Hüseyin Yılmaz (2014). “Nepotizm ve Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişkinin İncelenmesi ve Bir Uygulama”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 14, 27, 124-148.
- KARAHANOĞULLARI**, Onur (2009). “Fransa”, Karahanoğulları, O. ve diğerleri (Ed.), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, 2. Baskı, 2-68, Ankara: İmge Kitabevi.
- KARAKILÇIK**, Yusuf ve Ünal Küçük (2021). “Devlet Denetleme Kurulu ve Yerel Yönetimlere İlişkin Denetim Yetkileri: Yasal Düzenlemeler Üzerinden Bir Değerlendirme”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 31, 2, 977-988.
- KARAKUL**, Selman (2015). “Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2, 2, 63-112.
- KARASU**, Koray (2004). “İngiltere”, Ayman Güler, Birgül ve diğerleri (Ed.), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, 86-181, Ankara: İmge Kitabevi.
- KARATEPE**, Kamil (2014). “Bürokratik Dokunulmazlığın İnşası: Denetim Sisteminde “Reform” ve Teftiş Kurullarının Kaldırılması”, **Mülkiye Dergisi**, 34, 268, 91-121.
- KARATEPE**, Selma ve Salim Kurnaz (2019). “Kamu yönetiminde liyakat ilkesi: ingiltere örneği üzerinden türkiye için bir değerlendirme”, **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 33, 46, 77-104.
- KARAYİĞİT**, Mustafa T. (2020). “The Semi-Presidential EU Governmental System As A Constitutional Design”, **Uluslararası İlişkiler Dergisi**, 17, 67, 97-115.
- KARSLI**, Mehmet Rauf (2020). “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 28, 1, 187-208.
- KART**, Atilla (2013). ““Başkan” ya da “Ben” Devletin Girişimi”, **Yeni Türkiye**, Başkanlık, 51, 76-88.
- KARTAL**, Fikret (2012). “Düzenleyici Kurumların Siyasi Otorite ve Piyasa Karşısında Bağımsızlığı”, **İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadi Enstitüsü Yönetim Dergisi**, 23, 71, 56-82.

- KARTAL**, Fikret (2013). “Türkiye’de Kamu ve Özel Sektörde İç Denetim Uygulamaları”, **Maliye ve Finans Yazıları**, 1, 99, 8-36.
- KAYAR**, Nihat (2018). **Kamu Personel Yönetimi**, 8. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi.
- KAYMAL**, Cansu (2017). “Başkanlık Sistemi ve Siyasi İstikrar Arasındaki İlişki”, **Strategic Public Management Journal**, 3, 6, 150-167.
- KELLOUGH**, J. Edward ve Sally Coleman Selden (2003). “The Reinvention of Public Personnel Administration : An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms in the States”, **Public administration review**, 63, 2, 165-176.
- KESKİNSOY**, Ömer ve Semih Batur Kaya (2018). “Türkiye’nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **TBB Dergisi**, 137, 67-96.
- KHATRI**, Naresh ve Eric W.K. Tsang (2003). “Antecedents and Consequences of Cronyism in Organizations”, **Journal of Business Ethics**, 43, 289-303. doi:10.1023/A
- KILIÇKAYA**, A. Hayat. (2000). “Üst Kademe Yöneticiliği”, **Türk İdare Dergisi**, 72, 426, 221-228.
- KILIÇKAYA**, Derviş (2013). “Marshall Planı ve Milli Prodüktivite Merkezi’nin Kuruluşu”, **Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, 18, 131-146.
- KILINÇ**, Doğan (2016). “Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 20, 1, 447-510.
- KILINÇ**, Emine İlkbal (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Yönetiminin Kurumsal Görünümü”, **Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi**, 1, 2, 50-65.
- KILINÇ**, Zeynel Abidin (2016). “Başkanlık Sistemi ve Güçlü Tek Parti Hükümeti”, **Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi**, 1, 2, 12-24.
- KIRIŞIK**, Fatih ve Kübra Öztürk (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi”, **Adalet Dergisi**, 65, 167-200.
- KOÇ**, Akif Kemal (2018). “İngiliz ve Amerikan Devrimlerine Fransız Devrimi Üzerinden Bir Bakış”, **Liberal Düşünce Dergisi**, 23, 91-92, 53-73.
- KOÇ BAYKARA**, Firdevs (2020). “Türk Kamu Yönetiminde İç Denetim Mekanizmasının İşleyişi”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 30, 1, 211-221.
- KOÇ**, Halil İbrahim (2019). “Türkiye ve ABD’de Baskı Grupları Ve Kamuoyunun Denetimi”, Sait Erdal DİNÇER ve diğerleri (Ed.), **Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Alanında Araştırma Ve Değerlendirmeler**, C. 1 ,51, Gece Kitaplığı.

- KOÇAK**, Konur Alp (2017). “ABD Başkanlık Sistemi: “Ayrı” ama “Birlikte” Çalışan Organlar”, Gökçimen, Semra (Ed.), **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, 2. Baskı, 21-81, Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları.
- KOCAASLAN**, Murat (2020). “Edirne Yeni Saray’daki Dârüssaâde ve Enderun Ağalarının Daireleri”, **Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi**, 10, 10, 281-309.
- KOCAMAN**, Habip (2009). “Parlamentar Denetim Yolları: Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması ve Gensoru”, **Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri (5-6 Kasım 2009)**, 1-21, Ankara.
- KOCAOĞLU**, Mustafa ve Zeynep Nur Özmen (2019). “Türkiye’deki Kamu Yönetimi Eğitimi ve Personel İstihdam Etme Usullerinin Kamu Personeli Seçme Sınavı (Kpss) Üzerinden Değerlendirilmesi”, **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi XLVI**, 33, 1, 241-266.
- KORKMAZ**, Tuğrul (2016). “Hükümet Sistemleri ve Türkiye Üzerine Bir Analiz”, **Akademik Hassasiyetler**, 3, 6, 43-57.
- KÖKTAŞ**, Ömer Faruk (2020). “Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Anayasalarda Yürütmenin Düzenlenmesi: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Journal of Political Administrative and Local Studies (JPAL) Mayıs**, 3, 1, 60-82.
- KÖROĞLU**, Zence Demet (2019). **Kamu Yönetiminde Denetimin Bir Türü Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu**, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karaman.
- KÖSE**, Hacı Ömer (1999). “Denetim ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, 33, 62-85.
- KÖSE**, Hacı Ömer (2004). “Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Denetimin Artan Önemi ve Kamusal Denetimin Uluslararasılaşması Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, 37, 3, 37-62.
- KÖSE**, Hacı Ömer (2007). **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, 2. Basım., Ankara: TC Sayıştay Başkanlığı 145. Yıl Yayınları.
- KÖSE**, Hacı Ömer (2019). “Başkanlık Sisteminde Denge ve Denetim: Parlamentonun Yürütmeyi Denetleme İşlevi ve Parlamento Adına Yürütülen Sayıştay Denetiminin Önemi”, **Sayıştay Dergisi**, 114, 7-31.
- KÖSEOĞLU**, Özer ve Mehmet Zahid Sobacı (2018). “Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi ‘ ne İlişkin Bir Değerlendirme Özet Giriş”, Demirkaya, Yüksel (Ed.), **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim**, İstanbul: Hiperyayın Yayınları.
- KUBALI**, Derya (1999). “Performans Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 32, 1, 31-62.

- KÜÇÜK**, Adnan (2016). “Ak Parti’nin Başkanlık Sistemi Modelinin Abd’deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri”, **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 6, 1, 25-64.
- KÜÇÜK**, Adnan (2017). “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, **Liberal Düşünce Dergisi**, 85, 157-189.
- KÜÇÜK**, Ayhan (2011). “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Tabi Oldukları Soruşturma Usullerinin Karşılaştırılması”, **Sayıştay Dergisi**, 80, 107-134.
- KÜÇÜKAYCAN**, Durdane (2020). “Mali Saydamlık Ve Hesap Verebilirlik Aracı Olarak: Türk Sayıştayı’nın Performans Denetimi”, **Denetim**, 20, 35-54.
- KULAK**, Önder (2017). “Patronaj ilişkileri ve satın alınan oylar meselesi”, www.birgun.net, <https://www.birgun.net/haber/patronaj-iliskileri-ve-satin-alinan-oylar-meselesi-196933>, (Erişim Tarihi: 24 Ocak 2021).
- KULUÇLU**, Erdal (2006). “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, 63, 3-37.
- KUPERUS**, Herma ve Anita Rode (2008). **Top Public Managers in Europe**, Maastricht: European Institute of Public Administration, www.eipa.eu, (Erişim Tarihi: 28 Nisan 2021).
- KUPERUS**, Herma ve Anita Rode (2010). “Latest trends in top public management in the European Union”, **EIPAScope**, 37-43, www.eipa.eu, (Erişim Tarihi: 28 Nisan 2021).
- KUPERUS**, Herma ve Anita Rode (2016). **Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations**. https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_1_NL_Top_Public_Managers_in_Europe.pdf, (Erişim Tarihi: 29 Nisan 2021).
- KURBAN**, Samed (2016). “Tanzimat Sonrası Dönemden Günümüze Üst Düzey Yönetici Eğitimi”, **Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1, 1, 71-81.
- KURT**, Ebru ve Bahar Doğramacı (2014). “Terfi, İşlem Kayırmacılığı Ve İşe Alma Boyutlarında Kayırmacılık Davranışı Algısının Ölçülmesi: İstanbul İlinde Faaliyet Gösteren Bir Belediye İştirakinde Çalışanlar Üzerine Bir Araştırma”, **Elektronik Mesleki Gelişim Ve Araştırmalar Dergisi**, 2, 2, 82-96.
- KUTLU**, Önder (2012). **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi**, Konya: Çizgi Kitabevi.
- KUTLU**, Önder ve Selçuk Kahraman (2017). “Türk Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi”, Uslu, Ferhat (Ed.), **Türk Anayasa Hukukunun Güncel Sorunları**, 1-26, Sakarya: Beşköprü Yayınları.

- KUTLU, Önder ve Niyazi Karabulut (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denge ve Denetleme Mekanizmasının Güçlendirilmesi”, Oktay, Ercan, Şerife Pekküçükşen, ve Ali Yıldırım (Ed.), **Kamu Yönetiminde Yapısal ve İşlevsel Dönüşüm - KAYFOR 17 Bildiriler Kitabı**, 1097-1108, Karaman: Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi.
- KUTLU, Önder, İsmail Sevinç ve Selçuk Kahraman (2018). “Türkiye’de Kalkınma Planları Çerçevesinde Avrupa Birliği Katılım Sürecinin Değerlendirilmesi”, **Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 20, 34, 29-40.
- KUZU, Burhan (1996). “Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti”, **Amme İdaresi Dergisi**, 29, 3, 57-85.
- KUZU, Burhan (2011). **Her Yönü İle Başkanlık Sistemi**, İstanbul: Babıalı Kültür Yayıncılığı.
- LAFUENTE, Mariano, Nick Manning ve Joanna Watkins (2012). International Experiences with Senior Executive Service Cadres. <http://go.worldbank.org/ITQYT7A0K0>, (Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2021).
- LAMBA, Mustafa (2014). “Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereçekler Üzerinden Bir İnceleme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 19, 3, 135-152.
- LANCASTER, Thomas D. ve W. David Patterson (1990). “Comparative Pork Barrel Politics - Perceptions from the West German Bundestag”, **Comperative Political Studies**, 22, 4, 458-477.
- LARAT, Fabrice (2017). “Developing an integrated and comprehensive training strategy for public sector leaders”, **Teaching Public Administration**, 35, 1, 88-104.
- LARAT, Fabrice (2020). “France”, Rakar, Iztok (Ed.), **Public Administration Across Europe - Structure and Top Civil Servants**, Ljubljana, Slovenia: University of Ljubljana, Faculty of Public Administration.
- LEIGH, Andrew (2008). “Bringing home the bacon: An empirical analysis of the extent and effects of pork-barreling in Australian politics”, **Public Choice**, 137, 1-2, 279-299.
- LENZ, Timothy O. ve Mirya Holman (2003). **American government**, Florida: University Press of Florida.
- LEWIS, David E. (2008). **The Politics of Presidential Appointments : Political Control and Bureaucratic Performance. Journal of Chemical Information and Modeling**, Princeton University Press.
- LEWIS, David E. (2011). “Presidential Appointments and Personnel”, **Annual Review of Political Science**, 14, 1, 47-66.

- LEWIS, David E. ve Jennifer L. Selin (2012). **Sourcebook of United States Executive Agencies**, 1 Baskı, https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Sourcebook-2012-Final_12-Dec_Online.pdf, (Erişim Tarihi: 29 Haziran 2021).
- LEWIS, David E. ve Richard W. Waterman (2013). “The Invisible Presidential Appointments: An Examination of Appointments to the Department of Labor, 2001-11”, **Presidential Studies Quarterly**, 43, 1, 35-57.
- LIJPHART, Arend (1997). “Trichotomy or Dichotomy?”, **European Journal of Political Research**, 31, 1, 125-137.
- LIJPHART, Arend (1999). **Patterns Of Democracy**, Yale University Press. <http://digamo.free.fr/lijphart99.pdf>, (Erişim Tarihi: 24 Temmuz 2021).
- LØGREID, Per ve Lois Recascino Wise (2007). **The Civil Service in the 21st Century**. (Raadschelders, J. C. N., T. A. J. Toonen ve F. M. Van der Meer, Ed.) **The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives**, London: Palgrave Macmillan UK.
- LONGLEY, Robert. (2021). “Presidential Appointments Requiring Senate Approval”, <https://www.thoughtco.com/presidentially-appointed-jobs-requiring-senate-approval-3322227>, (Erişim Tarihi: 29 Haziran 2021).
- MACKENZIE, G. Calvin (2001). **Innocent Until Nominated : The Breakdown of the Presidential Appointments Process**. (MacKenzie, G. C., Ed.), Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- MARC, Renaud Denoix de Saint (2009). **Devlet**. (Yerguz, Ç. İ., Ed.), 1.Baskı, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- MARDİNLİ, İsmail (2020). “Tanzimat’tan Günümüze Türk Modernleşme Sürecinde Bürokratik Elitlerin Rolü”, **Econharran**, 4, 6, 1-20.
- MART’NEZ MARTINEZ, Rafael (1999). **Semi-Presidentialism: A Comparative Study**, ECPR Joint Sessions-Workshop no 13, Mannheim: Designing Institutions.
- MATHESON, Alex ve diğerleri (2007). **Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants**, OECD Working Papers on Public Governance No. 6.
- MCGRATH, Robert J. (2013). “The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the U.S. States”, **Public Administration Review**, 73, 4, 638-649.
- MEMİŞ, Mehmet ve Kayahan Tüm (2015). “Sürekli Denetim Süreci ve İç Denetim İle İlişkisi”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 37, 145-162.
- MENZEL, Donald C. (2001). “Ethics Management in Public Organizations: What, Why, and How?”, Cooper, Terry L. (Ed.), **Handbook of Administrative Ethics**, 2. ,355-366, New York: Marcel Dekker, Inc.

- MERCİMEK**, Şehriban (2018). “Bürokratik Vesayet Anlayışına Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Etkisi”, **Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, 2, 2, 131-149.
- MERIKOSKI**, Veli Kaarlo (1973). “The Politicization of Public Administration”, **International Review of Administrative Sciences**, 39, 3, 211-224.
- MIHÇIOĞLU**, Cemal (1968). “Türkiy’de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 23, 2, 1.
- MIHÇIOĞLU**, Cemal (2012). “Kamu Yönetiminde Reform”, Aykaç, Burhan, Şenol Durgun, ve Hüseyin Yayman (Ed.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, 2. Basım. ,407-419, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- MIHÇIOĞLU**, Cemal (2015). “Devlet Personel Dairesi’nin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 42, 1.
- MILAKOVICH**, Michael E. ve George J. **GORDON** (2009). **Public Administration in America**, Tenth Edit., Boston.
- MIŞ**, Nebi ve diğerleri (2016). Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, Rapor, Ankara: SETA | Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı.
- MOSCA**, G. ve çev. Mukbil Özyörük (1948). “Magna Carta’dan 20 inci asra kadar İngiliz Anayasa Hareketleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 5, 1, 1.
- MÜFTÜOĞLU**, Tamer (2014). “25. yılına girerken KOSGEB anıları”, **Dünya Gazetesi**, Dünya Gazetesi, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/25-yilina-girerken-kosgeb-anilari/19946>, (Erişim Tarihi: 20 Mart 2021).
- MURATOĞLU**, Tahir (2014). “Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 18, 2, 291-366.
- NACAK**, Osman (2020). “Parlamentar ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 18, 1, 138-157.
- NEWLAND**, Chester A. (Chet) (2020). “Ideals and Realities in the American Civil Service”, **International Journal of Civil Service Reform and Practice**, 5, 1, 1-11.
- NİTAS**, Koraltay (2003). “Fransa Yönetim Sistemi”, **Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim**, 200-278, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- NOHUTÇU**, Ahmet (2019). **Kamu Yönetimi**, 13. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi.
- NOHUTÇU**, Ahmet ve Hamza Ateş (2006). “Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar Ve Devlet”, **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 6, 11, 244-276.
- NOHUTÇU**, Ahmet ve Selim Çimşir (2016). “Kanuni İdare İlkesinin Hâkim Kılınması Açısından Kurumsal Olarak Bağımsız Bir İç Denetim Yapısı Önerisi: Sayıştay İç Denetçiliği”, **Ombudsman Akademik**, 4, 189-222.

- NUR**, Uluşahin (2003). “Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: “Yarı-Başkanlık”tan “İki Başlı Yürütme Yapılanmasına”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 52, 2, 1.
- O’NUALLAIN**, Colm ve Çev. M. Kemal Öktem (1987). “Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, 21, 3, 23-37.
- OECD** (2008). The state of the public service. **The state of the public service**, C. 9789264047, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-state-of-the-public-service_9789264047990-en#page70, (Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2021).
- OFFICE OF NATIONAL STATISTICS** (2020, Aralık). “Public sector employment, UK - Office for National Statistics”, **December 2020**. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/december2020>, (Erişim Tarihi: 27 Mayıs 2021).
- OKUDAN**, Recai G. (1961). “Milli Hâkimiyet, Milli İrade Mefhumlarının ve Kuvvetler Birliği Sisteminin Esas Teşkilât Hukukumuzda Girişi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 27, 1-4, 21-33.
- OKUR**, Yaşar (2006). **Türkiye’de Kamu Denetiminde Değişim Süreci ve Performans Denetimi**, Kocaeli Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli.
- OLCAR**, Cumhur (2020). “Neden Başkanlık?”, **Researcher: Social Science Studies**, 8, 2, 283-308.
- OPM** (2017). Guide To The Senior Executive Service. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/guidesesservices.pdf>, (Erişim Tarihi: 22 Aralık 2021).
- OPM** (2020). OPM Senior Executive Service Desk Guide, Washington, DC. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/ses-desk-guide.pdf>, (Erişim Tarihi: 22 Aralık 2021).
- OPM** (2021a). “Our Mission, Role & History”, <https://www.opm.gov/about-us/our-mission-role-history/>, (Erişim Tarihi: 22 Aralık 2021).
- OPM** (2021b). “Our Agency”, <https://www.opm.gov/about-us>, (Erişim Tarihi: 22 Aralık 2021).
- ORAK**, Cem Çağatay (2003). “Parlamento Hukukundaki İşlevselliği Bakımından Genel Görüşme Yöntemi”, **TBB Dergisi**, 48, 29-39.
- ORKUN**, A. Alper, Ömer Yürekli ve Selim Gökçe (2016). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yönetmelik Denetim Nasıl Olmalıdır?”, **Ombudsman Akademik**, 5, 111-134.
- OYAN**, Oğuz (2019). “Yeni Anayasa ve Yeni Devlet Yapılanması”, **Çalışma ve Toplum**, 60, 1, 105-126.

- ÖKTEM**, M. Kemal ve Tacettin Karaer (1991). “Günümüz Fransa’sında Tüm Yönleriyle Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, 63, 391, 245-267.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN**, Uğur (2009). “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”, Karasu, Koray (Ed.), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, 313-412, Ankara: İmge Yayınevi.
- ÖNDER**, Murat (1995). “Üst Düzey Yöneticilerinin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi: Bazı Ülkelerde ve Türkiye’de Durum”, **Türk İdare Dergisi**, 67, 409, 133-157.
- ÖNDER**, Murat (2018). “Amerika Birleşik Devletleri”, Aykaç, Burhan, Hatice Altunok, ve Fatma Gül Gedikkaya (Ed.), **Yönetimsel Yapı İncelemeleri**, 2. Basım, 59-106, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic. Ltd. Şti.
- ÖNER**, Şerif (1997). “Belediye Yönetimlerinde Kamuoyu Denetimi ve Katılım”, **Türk İdare Dergisi**, 69, 415, 189-201.
- ÖRMECİ**, Ozan (2013). “Siyasal Sistemler: Fransa”, **Uluslararası Politika Akademisi**.
https://www.academia.edu/2969106/Örmeci_Ozan_2013_Siyasal_Sistemler_Fransa_Uluslararası_Politika_Akademisi, (Erişim Tarihi: 25 Ağustos 2021).
- ÖRSELLİ**, Erhan ve Zekeriya Bilici (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bürokrasinin Değişen Yüzü: Üst Düzey Kamu Görevlileri”, **6. Uluslararası Sosyal Beşeri ve İdari Bilimler Sempozyumu Tam Metin Kitabı**, 1. Baskı, 91-97, Elazığ: Asos Yayınları.
- ÖSYM KANUNU** (2011). **6114 Sayılı Ölçme, Seçme Ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun**, RG:3/3/2011-27863.
- ÖVGÜN**, Barış (2003). “Kamu Yönetimi - Kitap İncelemesi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 58, 2, 233-235.
- ÖZBUDUN**, Ergun (1985). “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükûmeti’nin Hukukî Niteliği”, **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, 1, 2, 475-504.
- ÖZBUDUN**, Ergun (2012). **Türk Anayasa Hukuku**, 13. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları.
- ÖZBUDUN**, Ergun (2015). “Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, **Liberal Perspektif Analiz**, 1. www.ozgurlukarastirmalari.com, (Erişim Tarihi: 25 Haziran 2020).
- ÖZBUDUN**, Ergun (2020). “Hükümet Sistemi Tartışmaları | Denge ve Denetleme Ağı”, <http://www.birarada.org/tr/22645/Prof-Dr-Ergun-Ozbudun-Huk-met-Sistemi-Tartismalari>, (Erişim Tarihi: 30 Haziran 2020).
- ÖZDEMİR**, Abdülkadir (2021). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatına Getirdiği Yenilikler”, **Journal of Academic Value Studies**, 7, 3, 284-297.
- ÖZDEMİR**, Hakan (2018). **100 Soruda Hükümet Sistemleri**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- ÖZEN, Çınar ve Nuri Yeşilyurt (2018). “Fransız Dördüncü Cumhuriyeti’nde Siyasal Yapı ve Dış Politika : Süveyş Krizi’ne Giden Yolda Fransa’nın İsrail Politikası”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, 17, 1, 99-126.
- ÖZER, Mehmet Akif (1998a). “Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler”, **Sayıştay Dergisi**, 28, 92-113.
- ÖZER, Mehmet Akif (1998b). “Yönetimin Denetimi Temel Unsurları, İlkeleri ve Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi”, **Türk İdare Dergisi**, 70, 419, 141-161.
- ÖZER, Mehmet Akif (2000). “TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme”, **Amme İdaresi Dergisi**, 33, 2, 35-55.
- ÖZER, Mehmet Akif (2006). “Gelişmiş Ülkeler ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi”, **Türk İdare Dergisi**, 78, 452, 1-28.
- ÖZER, Mehmet Akif (2015). “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, **Sayıştay Dergisi**, 98, 19-40.
- ÖZER, Mehmet Akif (2018). “Enderun Okulu”, Akçakaya, Murat (Ed.), **Türk-İslam Tarihinde Yönetim Uygulamaları**, 189-232, Ankara: Gazi Kitabevi.
- ÖZER, Mehmet Akif ve diğerleri (2019). **Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)**, 2. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi.
- ÖZER, Mehmet Akif ve Burak Özmen (2017). “Parlamentar ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi”, **Strategic Public Management Journal**, 3, 17-34.
- ÖZEROĞLU, H. Necdet (2000). “Son Düzenlemeleriyle Memur Yargılama Hukuku”, **Türk İdare Dergisi**, 72, 426, 91-106.
- ÖZKAL SAYAN, İpek (2013). “Türkiye’de İdari Sistem ve Örgütlenme”, **Konrad Adenauer-Stiftung (KAS) - Türkiye Temsilciliği Dergisi**, Mayıs, 12-30.
- ÖZKAL SAYAN, İpek (2014). “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 69, 02, 333-349.
- ÖZKAL SAYAN, İpek, Barış Övgün ve Ozan Zengin (2018). “Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesi ve Denetimi Mümkün mü?”, **Sosyal Bilimler Metinleri**, 2, 74-92.
- ÖZKAL SAYAN, İpek ve Feyza Urhan (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 13, 70, 1007-1022.
- ÖZKAN, Ela (2020). “19. Yüzyılda Mekteb-i Mülkiye Mezunlarının Devlet Kademelerinde İstihdam Edilmeleri Üzerine Örnekler”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 30, 2, 427-442.
- ÖZKANAN, Arzu (2021). “Türk Tarihinde Kayırmacılık”, Aktan, Coşkun Can, ve Osman Kürşat Acar (Ed.), **Kamu Yönetiminde Kayırmacılık**, 63-95, İzmir: SOBİAD Hukuk ve İktisat Araştırmaları Yayınları.

- ÖZKANAN**, Arzu ve Ramazan Erdem (2014). “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2, 20, 179-206.
- ÖZKANAN**, Arzu ve Ramazan Erdem (2015). “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2, 2, 7-28.
- ÖZKAYA**, Yakup (2021). “Tarihsel Süreç İçinde Valilerin Değişen Yetkileri ve Cumhurbaşkanlığı Sistemindeki Yeri”, **Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 10, 1, 72-84.
- ÖZMEN**, Alper ve Battal Yılmaz (2019a). “Her Dönem Geçerli Bir Kamu Yönetimi Modeli Mümkün Mü?: Yönetim Kültürü Temelli Bir Perspektif”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 20, 2, 269-292.
- ÖZMEN**, Alper ve Battal Yılmaz (2019b). “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Yapısına İlişkin Bir Tartışma”, Oktay, Ercan, Şerife Pekküçükşen, ve Ali Yıldırım (Ed.), **Kamu Yönetiminde Yapısal ve İşlevsel Dönüşüm - KAYFOR 17 Bildiriler Kitabı**, 113-118, Karaman: Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi.
- ÖZMEN**, Yaşar Pınar (2018). **Hükümet Sistemlerinin Sosyoekonomik Göstergelere Göre Karşılaştırılması: Latin Amerika, Asya ve Doğu Avrupa Ülkeleri**, Gazi Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- ÖZOK** ve diğerleri (2005). **Başkanlık Sistemi**. (Ergül, T., Ed.), Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- ÖZSEMERÇİ**, Kemal (2003). **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri**, Araştırma/., Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı.
- ÖZTAŞ**, Nail (2017). **Yönetim**, 5. Baskı, İstanbul: Otorite Yayınları.
- ÖZTOP**, Sezai (2019). “Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitimi”, Ateş, Hamza (Ed.), **Türk Kamu Yönetimi**, 1. Baskı, 61-74, Ankara: Savaş Yayınevi.
- ÖZTÜRK**, Kemal Namık (2018). “Amerikan Başkanlık Sistemi ve Bürokrasi Özet Giriş”, Demirkaya, Yüksel (Ed.), **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim**, İstanbul: Hiperyayın Yayınları.
- ÖZTÜRK**, Namık Kemal (2002). “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu : Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, **Türk İdare Dergisi**, 2, 129-143.
- ÖZTÜRK**, Namık Kemal (2003). **Bürokrasinin Gücü ve Siyaset**, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- ÖZTÜRK**, Namık Kemal (2019a). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 33, 4, 1279-1297.
- ÖZTÜRK**, Namık Kemal (2019b). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Dinamikleri”, **ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi**, 6, 15, 69-87.

- ÖZTÜRK**, Namık Kemal ve Eren Tozak (2019a). “Türkiye’de Üst Düzey Memurların Atanması Bakımından Yeni Düzenlemeler”, Akça, Haşim, ve Yılmaz Yeşil (Ed.), **II. Türk Dünyası Stratejik Araştırmalar Kongresi**, 352-361, Antalya: Turkuaz Kongre Yayınları.
- ÖZTÜRK**, Namık Kemal ve Eren Tozak (2019b). “Cumhurbaşkanının Yargı Organlarına Yaptığı Atamaların Kuvvetler Ayrılığı ve Yargı Bağımsızlığı Üzerine Etkileri”, Armağan, Ramazan, ve Hamza Kahrıman (Ed.), **VI. Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kongresi**, Antalya: Turkuaz Kongre Yayınları.
- ÖZTÜRK**, Yunus Emre (2014). “Performans Denetimi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, 7, 1-2, 153-170.
- PALETZ**, D.L., D.M. Owen ve T.E. Cook (2016). **American Government and Politics in the Information Age**, Minnesota: University of Minnesota Libraries Publishing.
- PANCHAMIA**, Nehal ve Peter Thomas (2014). **Civil Service Reform in the Real World: Patterns of Success in UK Civil Service Reform**, Institute For Government.
- PARLAK**, Bekir (2011). **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Bursa: MKM Yayıncılık.
- PARRY**, Richard (2001). “Devolution, Integration and Modernisation in the United Kingdom Civil Service”, **Public Policy and Administration**, 16, 3, 53-67.
- PARSAK**, Mehmet (2012). “Parlamenter/Başkanlık/ Yarı Başkanlık Hükümet Sistemlerine Genel Bir Bakış ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Hükümet Sistemi”, **TASAV Sosyal ve Kültürel Araştırmalar Merkezi**, 1, 1-24.
- PEČARIČ**, Mirko (2020). “Competitive Examinations, Special Competitions for Senior Servants or Open Market Competitions-Which of Them Determine Merit the Most?”, **Lex Localis - Journal Of Local Self-Government**, 18, 2, 311-333.
- PEKER**, Kadir, Fuat Yörükoğlu ve Burak Hamza Eryiğit (2014). “Türk Demokrasisinin İnşasında Bürokrasinin Rolü”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 12, 23, 165-188.
- PEKER**, Ömer (1989). **Yönetici Eğitimi**, Ankara: TODAİE.
- PETERS**, B. Guy (2002). “Governing in a Market Era: Alternative Models of Governing”, Vigoda, Eran (Ed.), **Public Administration : An Interdisciplinary Critical Analysis**, 85-97, New York: Marcel Dekker, Inc.
- PIFFNER**, James P. (2001). “Presidential Appointments: Recruiting Executive Branch Leaders”, Mackenzie, G. Calvin (Ed.), **Innocent Until Nominated The Breakdown of the Presidential Appointments Process**, 50-80, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- PLAISTED**, Thais M. (1959). “The Vice Presidency of the United States”, **The Social Studies**, 50, 3, 88-98.

- POLATER**, Yusuf Ziya (2014). “Modern Hükümet Sistemlerinden Yarı-Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, 4, 175.
- POLLITT**, Christopher ve Geert Bouckaert (2011). **Public Management Reform**, 3., New York: Oxford University Press.
- QURESHI**, Anwar (Çev.Cemil Cem) (1970). “Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Amerika, İngiltere ve Pakistan’da Yönetici Yetiştirme Programları”, **Amme İdaresi Dergisi**, 3, 4, 99-108.
- RABIN**, Jack (2008). **Handbook of Research Methods in Public Administration**. (Miller, G. J. ve K. Yang, Ed.), New York: CRC Press.
- RANDMA**, Tiina (1999). **Civil Service Careers In Small And Large States: The Cases Of Estonia And The United Kingdom**.
<https://repository.lboro.ac.uk/ndownloader/files/17090924/1>, (Erişim Tarihi: 30 Eylül 2020).
- RELYEA**, Harold C. (2010). “The Law : The Executive Office of the Vice President : Constitutional and Legal Considerations”, **Presidential Studies Quarterly The 2008 Presidential Election, Part I**, 40, 2, 327-341.
- RIGGS**, Fred W. (1998). “Public Administration in America: Why Our Uniqueness Is Exceptional and Important”, **Public Administration Review**, 58, 1, 22-31.
- RODRÍGUEZ-POSE**, Andrés, Yannis Psycharis ve Vassilis Tselios (2016). “Liberals, Socialists, and pork-barrel politics in Greece”, **Environment and Planning A**, 48, 8, 1473-1492.
- RONIGER**, Luis ve diğerleri (2004). “Political Clientelism, Democracy, and Market Economy”, **Comparative Politics**, 36, 3, 353.
- ROSEN**, Bernard (1981). “Uncertainty in the Senior Executive Service”, **Public Administration Review**, 41, 2, 203.
- ROSENBERG**, Morton (1981). “Beyond the Limits of Executive Power: Presidential Control of Agency Rulemaking Under Executive Order 12,291, 80 MICH”, **Michigan Law Review**, 80, 193, 193-247.
- ROSKIN**, Michael G. (2014). **Çağdaş Devlet Sistemleri**, 7. Baskı, Ankara: Liberte Yayınları.
- RTÜK KANUNU** (2011). **Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun**, RG:3/3/2011-27863.
- SAKLI**, Ali Rıza (2013). “Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri ile Yerinden Yönetim Modelleri”, **Yeni Türkiye**, 51, 731-740.
- SANDAL**, Ahmet (2011). “Avrupa Birliği’nde Performans Denetimi”, **Denetişim**, 8, 41-48.
- SARAN**, M. Ulvi (1995). “Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi”, **Türk İdare Dergisi**, 67, 409, 53-69.

- SAYGIN**, Emre ve Tahsin Yamak (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdari Denetim: Kamu ‘Denetişim’ Modeli”, **Denetişim**, 17, 1-14.
- SCHLEITER**, Petra ve Edward Morgan-Jones (2009). “Party government in Europe? Parliamentary and Semi-presidential Democracies Compared”, **European Journal of Political Research**, 48, 5, 665-693.
- SELÇUK**, Engin (2019). **Anayasa Hukuku**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi.
- SELVİ**, Funda (2020). “Kamu Yönetimi Disiplini Temelinde Fransız Kamu Yönetimi Yazını”, **Meriç Uluslararası Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi**, 4, 9, 58-73.
- SENCER**, Muzaffer (1985). “Türkiye’de Genel Yönetimin Merkez Örgütü”, **Amme İdaresi Dergisi**, 18, 3, 3-32.
- SEVER**, Dilşad Çiğdem (2019). “Cumhurbaşkanının Teşkilatlanma Konusundaki Yetkileri ya da “Parthenogenesis” Olmak”, **Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi**, İstanbul. http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/DilAad_yOidem_Sever.pdf, (Erişim Tarihi: 25 Haziran 2021).
- SEVGİLİ GENÇAY**, Didem Fatma (2014). “Fransa’da Kamu Personel Rejimi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 5, 1, 225-240.
- SEVİNÇ**, İsmail (2014). “Türk Kamu Yönetiminde Bilgi Teknolojileri Kullanımı”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, 9, 1-2, 355-372.
- SEVİNÇ**, İsmail (2015). “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 20, 4, 99-121.
- SEVİNÇ**, İsmail ve Can Akbay (2018). “Osmanlı Mirası Bürokrasinin Tek Parti Döneminde Radikalleşmesi (1923-1946 Dönemi)”, Keskin, Halit (Ed.), **V. Uluslararası Sosyal Beşeri ve İdari Bilimler Sempozyumu Tam Metin Kitabı**, 1. Baskı, 54-67, Elazığ: Asos Yayınevi.
- SEVİNÇ**, İsmail ve Betül Akyıldız (2021). “Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyetlerinin Yıllık Raporlar Üzerinden Değerlendirilmesi”, **Ombudsman Akademik**, 7, 13, 57-91.
- SEVİNÇ**, İsmail ve Abdullah Demirel (2019). “Sayıştay Dış Değerlendirme Raporları Kapsamında İç Denetiminin Dünyü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Bir Analiz”, Oktay, Ercan, Şerife Pekküçükşen, ve Ali Yıldırım (Ed.), **Kamu Yönetiminde Yapısal ve İşlevsel Dönüşüm - KAYFOR 17 Bildiriler Kitabı**, 224-239, Karaman: Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi.
- SEVİNÇ**, Murat (2002). “Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 57, 02, 1.

- SEZER, Yasin (2003). “Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 11, 3-4-Cumhuriyetimize 80. Yıl armağanı, 173-193.
- SEZER, Yasin ve Tamer Kavakoğlu (2016). “Denetimin Denetişime Evrilmesi”, **Denetişim**, 6, 41-49.
- SHUGART, Matthew Søberg (2005). “Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns”, **French Politics**, 3, 3, 323-351.
- SIAROFF, Alan (2003). “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, **European Journal of Political Research**, 42, 3, 287-312.
- SIMON, Herbert A., Donald W. Smithburg ve Victor A. Thompson (1985). **Kamu yönetimi**. (Mihçioğlu, C., Ed.), Ankara: A. U. Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi.
- SİMİT, Enes (2019). “Kapatılış Sürecinde Enderun-ı Hümayun ve Enderun Mektebi”, **Vakanüvis - Uluslararası Tarih Araştırmaları Dergisi**, 4, 1, 318-353.
- SOBACI, Mehmet Zahid (2018). “Yeni sistem ve üst kademe yöneticiler”, **Sabah Gazetesi**. <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/perspektif/mehmet-zahid-sobaci/2018/07/14/yeni-sistem-ve-ust-kademe-yoneticiler>, (Erişim Tarihi: 17 Kasım 2021).
- SOBACI, Mehmet Zahid ve Özer Köseoğlu (2018). **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler**, Rapor No :, İstanbul: SETA Yayınları.
- SOBACI, Mehmet Zahid, Nebi Miş ve Özer Köseoğlu (2018). **Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı**, Ankara.
- SÖYLER, İlhami (2012). “Yeni Kamu Mali Yönetim ve Denetim Sistemi Çerçevesinde Sayıştayın Rolü”, **Journal of Turkish Court of Accounts**, 87, 87, 61-96.
- SÖYLER, Yasin (2020). “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?”, **Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2, 1, 59-110.
- SPK KANUNU (1983). **Sermaye Piyasası Kanunu**, RG:30/7/1981-17416.
- STAFFORD, Matthew (2013). “The Executive Civil Servants’ Training System of the United States”, **International Journal of Civil Service Reform and Practice**, 1, 1, 95-102.
- STANLEY, Martin (2021a). “UK Civil Service - Civil Service Reform”, <http://www.civilservant.org.uk/csr-homepage.html>, (Erişim Tarihi: 5 Mayıs 2021).
- STANLEY, Martin (2021b). “UK Civil Service - Definitions - What is a Civil Servant?”, <http://www.civilservant.org.uk/information-definitions.html>, (Erişim Tarihi: 9 Mayıs 2021).

- STANLEY, Martin (2021c). “Civil Service - Other Statistics”, https://www.civilservant.org.uk/information-other_statistics.html, (Erişim Tarihi: 24 Mayıs 2021).
- SULEIMAN, Ezra N. (1974). **Politics, Power, and Bureaucracy in France: The Administrative Elite**, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- SULTANLI, İntizar (2016). **Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Hükümet Sistemleri**, Selçuk Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- SÜRGİT, Kenan (1970a). “Teşkilat Planlaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, 3, 2, 3-19.
- SÜRGİT, Kenan (1970b). “Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 3, 1, 16-31.
- ŞAYLAN, Gencay (1972). “Türkiye’de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, 5, Mart.
- ŞAYLAN, Gencay (1981). **Çağdaş Siyasal Sistemler**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- ŞEN, Mustafa Lütfi (1995). “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, 28, 1, 77-92.
- ŞEN, Mustafa Lütfi (2020). “Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Sistemsel Sorunları”, **Strategic Public Management Journal**, 6, 12, 70-85.
- ŞENCAN, Hüdaî (2017). “Çatışmacı Parlamenterizmden Melez Bir Çözüme: Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi”, Gökçimen, Semra (Ed.), **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)**, 2. Baskı, 25-100, Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı.
- ŞENER, Hasan Engin (2013). “Türkiye’deki Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi”, Yıldız, Mete, ve Mehmet Zahid Sobacı (Ed.), **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, 566-603, Ankara: Adres Yayınları.
- ŞENGÜL, Ramazan (2009). “Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli: Fransada Ena Örneği”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 24, 291-297.
- TANER, Ahmet (2015). “Demokrasi, Hesap Verme Sorumluluğu ve Hükümet Modelleri”, **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, XXXIV, 1, 71-92.
- TAŞDAN, Hayati (2003). **Türkiye’de Mülki İdare Akademisi**, Ankara Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- TAŞKIN, Ünal (2008). “Klâsik Dönem Osmanlı Eğitim Kurumları”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 1, 3, 343-366.
- TATAROĞLU, Muhittin (2006). “Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, **Yönetim ve Ekonomi**, 13, 1, 97-119.
- TATAROĞLU, Muhittin (2016). “Hükümet Yapısında Genişleme: Bakan Yardımcılığı”, **Yönetim ve Ekonomi**, 23, 2, 519-544.

- TATAROĞLU**, Muhittin (2017). **Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Denetimi**, İzmir: Kitapana Yayınevi.
- TBMM** (1973). **Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü (1)**, RG:13/4/1973-14506.
- T.C. ANAYASASI** (1982). **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982)**, RG:9/11/1982-17863 (Mükerrer).
- TCCB** (2022). “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi”, <https://tccb.gov.tr/kabine/>, (Erişim Tarihi: 2 Ocak 2022).
- TEK TURAN**, Hande (2015). “Fransa’da Kamu Sektörüne Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar”, Parlak, Bekir, Murat Okçu, ve Akman Elvettin (Ed.), **Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler**, 189-201, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- TEKİN**, Abdurrahman (2019). “Üst düzey Kamu Görevlilerinin Atanmasında Parlamento içi Muhalefetin Rolünün Karşılaştırmalı Hukuk Açısından İncelenmesi”, **Legal Hukuk Dergisi**, 17, 203, 4715-4762.
- TEKİN**, Ahmet (1999). “Performans Denetiminde Ölçüm ve Kriterler”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 1, 1, 163-182.
- TEKİN**, Kazım (1995). “Türkiye’nin Komşularıyla Olan Sınır İlişkileri”, **Türk İdare Dergisi**, 67, 409, 117-132.
- TEZİÇ**, Erdoğan (2006). **Anayasa Hukuku**, 6. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- THE CIVIL SERVICE** (2021). “About Us - Civil Service”, <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about>, (Erişim Tarihi: 16 Mayıs 2021).
- THE WHITE HOUSE** (2021). “The Cabinet | The White House”, <https://www.whitehouse.gov/administration/cabinet/>, (Erişim Tarihi: 28 Haziran 2021).
- TİMUR**, Taner (2009). “Mekteb-i Mülkiye, Modernleşme ve Özgürlük Kavgası 1859-1923”, **Mülkiye Dergisi**, 33, 265, 181-218.
- TMSF** (2021). “TMSF / Görev ve Sorumlulukları”, <https://www.tmsf.org.tr/tr/Tmsf/Info/gorev.yetki.tr>, (Erişim Tarihi: 1 Kasım 2021).
- TOKGÖZ**, Hikmet (2016). **İstisnai Memuriyet**, Süleyman Demirel Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- TOKU**, Neşet (2021). “ABD Başkanlık Sistemi ve AKP Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, <http://www.nesettoku.com.tr/?p=1237>, (Erişim Tarihi: 2 Mayıs 2021).
- TOPDEMİR**, Tolga Anıl (2021). “Meritokrasi ve Liyakat”, Aktan, Coşkun Can, ve Osman Kürşat Acar (Ed.), **Kamu Yönetiminde Kayırmacılık**, 122-159, İzmir: SOBİAD Hukuk ve İktisat Araştırmaları Yayınları.

- TOPRAK KARAMAN**, Zerrin (1995). “Küreselleşmede Yönetimin Etkisi”, **Türk İdare Dergisi**, 409, 43-51.
- TORTOP**, Nuri (1962). **Personel Yönetimi**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- TOSUN**, Kemal (1992). **İşletme Yönetimi**, İstanbul: Savaş Yayınları.
- TOZDUMAN TERZİ**, Arzu (2020). **Osmanlı Teşkilat ve Kültür Tarihi**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi.
- TRT KANUNU** (1983). **Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu**, RG:14/11/1983-18221 (2.Mükerrer).
- TUNÇ**, Ahmet ve diğerleri (2018). “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Sağlam, Mehmet (Ed.), **VII. Uluslararası Sempozyum İdealden Gerçeğe Toplum, Siyaset Ve Ekonomi Bildiri Kitabı**, 74-, Malatya: BİLSAM Yayınları.
- TUNÇ**, Hasan (2012). “Karşılaştırmalı Hukukta Meclis Soruşturması”, ERİKLİ, Hasan, ve Bahadır YEŞİLİRMAK (Ed.), **Türkiye Büyük Millet Meclisi Parlamenter Denetim Sempozyumu**, 110-134, Ankara: TBMM.
- TUNÇKAŞIK**, Halit (2017a). “Parlamenter Sistem: Teori, Pratik ve Tartışmalar”, Gökçimen, Semra (Ed.), **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)**, 2. Baskı, Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları.
- TUNÇKAŞIK**, Halit (2017b). “Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar”, Gökçimen, Semra (Ed.), **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, 2. Baskı, 1-18, Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları.
- TURAN**, Abdullah ve Kudret Safa Gümüş (2015). **Türk Kamu Yönetimi Yönetici Çıkmazına Bir Çözüm Önerisi : Türk-İslâm Kültürel Temelinde Geliştirilen Enderun Mektepleri**. (Akıncı, M. ve G. N. Şafak, Ed.) **I. Türk İslam Siyasi Düşüncesi Kongresi Bildiriler Kitabı-8-10 Ekim**, Aksaray: www.turkdusuncesi.com.
- TURAN**, Menaf (2018). “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, 7, 3, 42-91.
- TURHAN**, Mehmet (1995). **Siyaset ve Anayasa**, 1. Baskı, Ankara: Gündoğan Yayınları.
- TURHAN**, Mehmet (2012). “Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları”, **Liberal Düşünce Dergisi**, 17, 66, 57-75.
- TÜRK DİL KURUMU** (2020). “Türk Dil Kurumu Sözlükleri”, <https://www.sozluk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 22 Kasım 2020).
- TUTUM**, Cahit (1970). “Yeni Personel Rejimi Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, 3, 3, 11-29.

- TUTUM, Cahit (1976). “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, **Amme İdaresi Dergisi**, 9, 4, 9-32.
- U.S. OFFICE OF SPECIAL COUNSEL (2021). “About OSC”, <https://osc.gov/Agency>, (Erişim Tarihi: 26 Temmuz 2021).
- U.S. WHITE HOUSE (2021). “Office of Management and Budget”, <https://www.whitehouse.gov/omb/>, (Erişim Tarihi: 22 Aralık 2021).
- ULER, Yıldırım (2012). “Ombudsman (Kamu Denetçisi)”, Aykaç, Burhan, Şenol Durgun, ve Hüseyin Yaman (Ed.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, 2. Basım, 499-506, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic. Ltd. Şti.
- ULUCA, Sema ve Tekin Avaner (2021). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) Üzerine Bir Çözümleme”, **Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 3, 1, 113-131.
- ULUÇAKAR, Mustafa ve Mehmet Fatih Çınar (2020). “Türkiye’de Yargı ile Siyaset İlişkisinin Kuvvetler Ayrılığı Perspektifinden Analizi”, **İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 7, 1, 126-141.
- ULUSLARARASI POLİTİKA AKADEMİSİ (2013). “Siyasal Sistemler: Büyük Britanya”, <http://politikaakademisi.org/2013/03/11/siyasal-sistemler-buyuk-britanya/>, (Erişim Tarihi: 1 Mayıs 2021).
- US CENSUS BUREAU (2020). “State Government Employment & Payroll Data”, https://www2.census.gov/programs-surveys/apcs/datasets/2020/2020_state.xls, (Erişim Tarihi: 30 Haziran 2021).
- USTA, Hasibe (2014). “Türkiye’de Kamu Yönetimi Ve Kamu Yönetiminin Denetimi”, **Denetişim**, 13, 27-33.
- USTA, Sefa, Elvettin Akman ve Mustafa Kocaoğlu (2017). “Yerelleşme-Merkezileşme Tartışmaları Ekseninde Yerel Yönetimlerde Reform: İngiltere ve Türkiye Üzerine Mukayeseli”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, 20, 1, 68-78.
- UZ, Abdullah (2016). “Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2, 1, 59-94.
- UZUN, Abdullah ve Hasibe Usta (2021). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İç Denetim: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Denetişim**, 23, 27-40.
- UZUN, M. Metin (2019). “İnsan Kaynakları Yönetiminde Üst Kademe Kamu Yöneticileri”, https://www.academia.edu/40203772/Üst_Kademe_Kamu_Yöneticileri, (Erişim Tarihi: 30 Ekim 2020).
- UZUN, Yaşar (2017). “Yüksek Denetim Kurumları ve Etik Denetim”, **Sayıştay Dergisi**, 105, 69-89.
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı (1984). **Osmanlı Devletinin Saray Teşkilatı**, 2. Baskı, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

- ÜNAL, Feyzullah ve Selami Erdoğan (2016). “Kamu Yönetiminin Denetimi Anlayışında Dönüşüm ve Ombudsmanlık Kurumu”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 623-634.
- VANDENABEELE, Wouter ve Sylvia Horton (2005). “The Evolution of the British Public Service Ethos: A Historical Institutional Approach in explaining Change”, **Ethics and integrity of governance - The first transatlantic dialogue : Leuven (Belgium)**, 2-5 June 2005.
- VERNARDAKIS, George (2013). “The National School of Administration in France and Its Impact on Public Policy Making”, **Croatian and Comperative Public Administration**, 13, 1, 41-70.
- VIKIPEDI (2021a). “Nüfuslarına göre ülkeler listesi”, https://tr.wikipedia.org/wiki/Nüfuslarına_göre_ülkeler_listesi, (Erişim Tarihi: 22 Haziran 2021).
- VIKIPEDI (2021b). “Askeri Yüksek İdare Mahkemesi”, https://tr.wikipedia.org/wiki/Askerî_Yüksek_İdare_Mahkemesi, (Erişim Tarihi: 25 Ekim 2021).
- WADE, Casey L. (2014). **Nomination and Confirmation of Presidential Appointments: Select Elements and Issues**, New York: Nova Science Publishers, Inc.
- WEINGROD, Alex (1968). “Patrons, Patronage, And Political Parties”, **Comparative Studies in Society and History**, 10, 4, 377-400.
- WILSON, J.Q. (1996). **Bürokrasi**. (Yalçındağ, S., D. Canman ve Y. Ertekin, Çev.), Ankara: TODAİE Yayınları.
- WITT, Stephanie ve Suzanne Mccorkle (2016). “Executive Development”, **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**, 1-5, Springer International Publishing.
- WWW.BRITANNICA.COM (2021). “Employee training | business | Britannica”, <https://www.britannica.com/topic/employee-training#ref233563>, Erişim Tarihi: 22 Mart 2021).
- WWW.CAPITA.COM (2021). “Institute | Capita”, <https://www.capita.com/our-company/capita-institute>, (Erişim Tarihi: 3 Nisan 2021).
- WWW.CIVILSERVICECOLLEGE.ORG.UK (2021). “About Civil Service College”, <https://www.civilservicecollege.org.uk/about-us>, (Erişim Tarihi: 22 Mart 2021).
- WWW.DENGEDENETLEME.ORG (2020). “2021’e Girenken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Yasama ve Yürütme”, **Dengeleme ve Denetleme Ağı**, 13, 1-17. <https://dengedenetleme.org/wp-content/uploads/2020/12/CHSde-Yasama-ve-Yurutme-Raporu-2021.pdf>, (Erişim Tarihi: 26 Nisan 2021).
- WWW.ELYSEE.FR (2021). “The institutions | Élysée”, <https://www.elysee.fr/en/french-presidency/the-institutions>, (Erişim Tarihi: 21 Ağustos 2021).

- WWW.ENA.FR** (2021). “Réforme de la scolarité - Ecole Nationale d'Administration (ENA)”, <https://www.ena.fr/Formation/Formation-Fonction-Publique/Formation-initiale/Reforme-de-la-scolarite>, (Erişim Tarihi: 21 Mart 2021).
- WWW.GOUVERNEMENT.FR** (2021). “Composition of the French Government”, <https://www.gouvernement.fr/en/composition-of-the-government>, (Erişim Tarihi: 21 Ağustos 2021).
- WWW.HENLEY.AC.UK** (2021). “History | Henley Business School”, <https://www.henley.ac.uk/about/history>, (Erişim Tarihi: 22 Mart 2021).
- WWW.HSK.GOV.TR** (2021). “Hakkımızda”, <https://www.hsk.gov.tr/hakkimizda>, (Erişim Tarihi: 11 Aralık 2021).
- WWW.LONDON.EDU** (2021). “London Business School”, <https://www.london.edu/>, (Erişim Tarihi: 3 Nisan 2021).
- WWW.MSPB.ORG** (2021a). “What is the Merit Systems Protection Board or MSPB?”, <https://www.mspb.org/>, (Erişim Tarihi: 18 Temmuz 2021).
- WWW.MSPB.ORG** (2021b). “What is not within MSPB jurisdiction”, <https://www.mspb.org/What-is-not-within-MSPB-jurisdiction.html>, (Erişim Tarihi: 18 Temmuz 2021).
- WWW.MSU.EDU.TR** (2021). “Milli Savunma Üniversitesi”, <https://msu.edu.tr/sayfadetay?SayfaId=455&ParentMenuId=32>, (Erişim Tarihi: 7 Mart 2021).
- WWW.OPM.GOV** (2021a). “Federal Executive Institute”, <https://www.opm.gov/services-for-agencies/center-for-leadership-development/federal-executive-institute/>, (Erişim Tarihi: 3 Nisan 2021).
- WWW.OPM.GOV** (2021b). “Executive Core Qualifications”, **Policy, Data, Oversight- Senior Executive Service.** <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/executive-core-qualifications/>, (Erişim Tarihi: 22 Aralık 2021).
- WWW.PUBLIC-ADMIN.CO.UK** (2021). “Public Administration International | Strengthening Governance Worldwide”, <https://www.public-admin.co.uk/>, (Erişim Tarihi: 3 Nisan 2021).
- WWW.USA.GOV** (2021). “Branches of the U.S. Government”, <https://www.usa.gov/branches-of-government>, (Erişim Tarihi: 23 Haziran 2021).
- WWW.USAJOB.GOV** (2021). “Senior Executives”, <https://www.usajobs.gov/Help/working-in-government/unique-hiring-paths/senior-executive-service/>, (Erişim Tarihi: 11 Eylül 2021).
- WWW.WIKIPEDIA.ORG** (2021). “Ripa International Public Administration Courses London”, https://en.wikipedia.org/wiki/Royal_Institute_of_Public_Administration, (Erişim Tarihi: 27 Mart 2021).

- YAMAÇ**, Müzehher (2020). “Türkiye Devleti’nin İlk Anayasası 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2020, TBMM’nin 100. Yılı ve Millî İrade Özel Sayısı, 204-220.
- YAMAN**, Adem (2008). “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış, Değerlendirme ve Öneriler”, **Mali Hukuk Dergisi**, 133, 1-18.
- YAMAN**, Adem (2016). “Yönetimin Kontrolünden Kontrolün Yönetimine: Paradigma Değişimi”, **Denetişim**, 3, 22-28.
- YASAMA DERNEĞİ** (2011). **Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı. Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı**, 2. Baskı, Ankara.
- YATKIN**, Ahmet (2017). “Erdemli Kamu Yöneticilerinden Başarılı Kamu Yönetimine”, **Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1, Kayfor 14 Özel Sayı-4, 636-645.
- YAVUZ**, Bülent (2007). **Parlamente Hükümet Sistemlerinde ve 1982 Parlamente Hükümet Sistemlerinde ve 1982 Anayasasında Başbakanın Konumu**, Gazi Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- YAVUZ**, Bülent (2015). “Hükümet Sistemi Seçeneklerinde Denge ve Denetleme Mekanizmaları”, https://dengedenetleme.org/wp-content/uploads/2019/10/hukümet_sistemi_seceneklerinde_denge_ve_denetleme_mekanizmalar-v5.pdf, (Erişim Tarihi: 10 Ocak 2021).
- YAVUZ**, Mehmet (2017). “Klasik ve Modern Dönem Yönetici Yetiştirme Sistemlerinin İncelenmesi: Kurumlar ve Kişiler”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 31, 2, 433-450.
- YAVUZYİĞİT**, Hikmet (2000). “Mülkiye ve Devlet Yönetimi”, **Mülkiye Dergisi**, 24, 225, 11-28.
- YENİSU**, Ersin, Fatih Şahin ve Hasan Öztekkel (2019). “Yönetim Düşüncesinin Evriminde Sistem Kuramının Etkileri: Kavramsal Bir Çözümleme”, **Akademi Sosyal Bilimler Dergisi**, 6, 18.
- YILDIRIM**, Ahmet ve Aytekin Tokgöz (2020). “Kayırmacılık Algısının Örgütsel Muhalefet Davranışı Üzerindeki Etkisi”, **Alanya Akademik Bakış**, 4, 3, 541-560.
- YILDIRIM**, Mutlu (2013). “Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm ve Meritokrasi”, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 11, 2, 353-380.
- YILDIZ**, Abdulkadir (2018). “Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkan Yardımcısı İle Türkiye’de Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması”, **Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 13, 1, 509-534.
- YILDIZ**, Günay (2015). **Devlet Memurları Kanunu’nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar**, Gazi Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

- YILDIZ, Günay** (2016). “Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 3, 8, 140-180.
- YILDIZ, Günay** (2017). “Siyaset Sosyolojisi Boyutuyla Türkiye’de Siyasal Kayırmacılık”, **Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi**, Temmuz-Ağu, 62, 429-439.
- YILDIZ, Günay** (2019). “Devlet Memurları Kanunu: Türk Kamu Personel Rejimi İçin Bitmeyen Tartışma”, **Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 8, 15, 413-437.
- YILDIZ, Günay** (2021). “Türk Kamu Yönetiminde Kayırmacılık Sorunsalı”, Aktan, Coşkun Can, ve Osman Kürşat Acar (Ed.), **Kamu Yönetiminde Kayırmacılık**, 96-121, İzmir: SOBİAD Hukuk ve İktisat Araştırmaları Yayınları.
- YILDIZ, Hüseyin** (2016). “Türkiye’de Parlamentarizm Uygulamaları”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 4, 1, 183-216.
- YILDIZ, Mustafa** (2018). “Başkanlık, Yarı Başkanlık ve Parlamenter Sistem Üzerine Bir Değerlendirme”, **Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi**, 1, 2, 89-108.
- YILMAZ, Feride ve Ayşehan Çakıcı** (2021). “Kamu Çalışanlarının Liyakat Sistemi Algısı”, **MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 10, 10, 375-386.
- YILMAZ, Osman ve diğerleri** (2008). **Birleşik Krallık’ta Kamu Yönetimi Reformları (1979-2008)**. (Yılmaz, O. ve S. Özen, Ed.), 1. Baskı, Ankara: British Council Türkiye.
- YÖK KANUNU** (1981). **Yükseköğretim kanunu**, RG:6/11/1981-17506.
- YÜCEL, Bülent** (2003). “Yarı - Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 52, 4, 1.
- YÜCETÜRK, Elif** (2000). “Türk Kamu Yönetiminde Azalan Meritokrasi”, **Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1, 1, 138-151.
- YÜKSEL, Cüneyt** (2013). “Türkiye’nin Gelecek Siyasi Sistem Tercihi”, **Yasama Dergisi**, 25, 38-70.
- YÜKSEL, Saadet** (2016). “Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Değerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 73, 2, 135-169.
- ZARPLI, Çağdaş** (2015). “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmasının Kavramsal-Kurumsal Analizi: Kuvvetler Ayrılığı Prensibinin Kökenleri”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 3, 2, 165-183.
- ZAWADZKI, Celina** (2013). **The Senior Executive Service Features And Reform Options For Federal Managers**. (Zawadzki, C., Ed.), New York: Nova Science Publishers, Inc.

- ZENGİN, Mehmet Ali (2016). “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 7, 28, 1-28.**
- ZENGİN, Ozan (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, *Emek Araştırma Dergisi*, 10, 15, 1-23.**
- ZEYREK, Suat ve Ali Erken (2009). “Bir Saray Okulu: Enderun”, *1st International Symposium on Sustainable Development*, C. June 9-10. ,346-350, June 9-10. Sarajevo, Bosnia and Herzegovina.**
- 1 SAYILI CBK (208). Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG:10/7/2018-30474.**
- 3 SAYILI CBK (2018). Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG:10/7/2018-30474.**
- 5 SAYILI CBK (2018). Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG:15/7/2018-30479.**
- 399 SAYILI KHK (1992). Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi Ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin, RG:29/1/1990-20417 (Mükerrer).**
- 633 SAYILI KANUN (1965). Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun (Anayasa Mahkemesi’nin 27/12/2012 tarihli ve E.: 2011/139, K.: 2012/205 sayılı Kararı ile değişik hali), RG:2/7/1965-12038.**
- 2451 SAYILI KANUN (1981). Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun, RG:25/04/1981-17321.**
- 2477 SAYILI KANUN (1981). 23/4/1981 Tarih Ve 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun, RG:25/6/1981-17371.**
- 2659 SAYILI KANUN (1982). Adli Tip Kurumu Kanunu, RG:20/4/1982-17670.**
- 3056 SAYILI KANUN (1984, 10 Ekim). Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, RG:19/10/1984-18550.**
- 3071 SAYILI KANUN (1984). Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, RG:10/11/1984-18571.**
- 4483 SAYILI KANUN (1999). Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, RG: 04/12/1999-23896.**
- 4982 SAYILI KANUN (2003). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, RG:24/10/2003-25269.**
- 5018 SAYILI KANUN (2003). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RG:24/12/2003-25326.**
- 6085 SAYILI KANUN (2010). Sayıştay Kanunu, RG:19/12/2010-27790.**

6111 SAYILI KANUN (2011). Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG:25/2/2011-27857 (Mükerrer).

6328 SAYILI KANUN (2012). Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, RG:29/6/2012-28338.

6771 SAYILI KANUN (2021). Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG:11/02/2017-29976.

