



CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN KURUMSAL GÖRÜNÜMÜ*

INSTITUTIONAL WIEV OF PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT IN THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM

Emine İlkbal KILINÇ**

Öz

16 Nisan 2017 tarihindeki referandum ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin ardından 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimler sonucunda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan ve dünyada birtakım örnekleri olsa da Türkiye için ilk defa deneyimlenecek olan yeni bir hükümet sistemine fiilen geçilmiştir. Bahsi geçen yenilik ile birlikte sistemde söz sahibi aktörler ve bu aktörler arasındaki güçler dengesi ile uygulama araçları bakımından da birtakım değişikliklerin yaşanması söz konusu olmuştur. Bu çalışmada da yeni hükümet sistemi ile birlikte devlet teşkilatlanmasında ortaya çıkan yeniden yapılandırma ile birlikte malum sürecin kamu personel sisteminin kurumsal yapısı; diğer bir ifadeyle kamu personel rejiminde söz sahibi olan kurumlar açısından yansımaları ve hali hazırda bu kurumlar arasında ortaya çıkmış olan görev ve yetki dağılımının değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kamu Personel Yönetimi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kamu Personeli

Abstract

Following the constitutional amendments held on 16 April 2017 with a referendum, as a result of the elections held on 24 June 2018, called the Presidential Government System and a number of examples in the world, though the government has also passed a new system that will actually experienced for the first time in Turkey. With this innovation, there have been some changes in the system in terms of the balance of powers and the means of implementation between the actors and these actors. In this study, with the restructuring that emerged in the state organization with the new government system, the institutional structure of the public personnel system of the known process; in other words, it is aimed to evaluate the reflections of the institutions that have a voice in the public personnel regime and to evaluate the distribution of duties and powers that have already arisen between these institutions.

Keywords: Presidential Government System, Public Personnel Management, Presidential Decree, Public Personnel

1. GİRİŞ

2018 yılı itibariyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile birlikte, yeni hükümet sisteminin gerekleri çerçevesinde devlet teşkilatlanmasında kapsamlı değişiklikler gerçekleştirilmiş ve bu değişikliklerin kamu personel yönetiminin kurumsal yapısına da bazı yansımaları olmuştur. Öte yandan, kamu personel sistemine yönelik olarak hükümet sisteminde yaşanan değişim sürecinden bağımsız olarak gerçekleştirilen birtakım mevzuat düzenlemelerinin de söz konusu olduğu görülmektedir.

Bu dönemde devlet teşkilatlanmasında ve kurumlar arası görev ve yetki dağılımına ilişkin yapılan pek çok düzenlemenin temelinde hükümet sistemi değişikliği olması nedeniyle; bu çalışmada, öncelikle, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden bahsedilecek, ardından söz konusu sisteme geçiş

* Bu makale, Emine İlkbal KILINÇ'ın, "Türk Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Planlaması Reformu" başlıklı yüksek lisans tezinden hazırlanmıştır.

** Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Uzmanı. ORCID ID: 0000-0002-4755-222X

Makale Geliş Tarihi: 18 Mayıs 2020 **Makale Kabul Tarihi:** 13 Temmuz 2020



ile birlikte oluşturulan yeni kurumlar ve yapısı değiştirilen kurumlar ile bu kurumlar arasındaki görev ve yetki dağılımına değinilecektir.

1.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Bilindiği üzere; Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihindeki referandum ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin¹ akabinde, yapılan seçimler sonucunda², parlamenter rejim temelinde işleyen mevcut yapı sona ermiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan yeni hükümet sistemine geçilmiştir. Söz konusu yeni sistem öncesinde, 2007 yılında halk oylamasına sunulan Anayasa değişikliğinin ardından, 2014 yılında cumhurbaşkanının ilk kez halk tarafından seçilmesine kadar, yürütme kuvvetinin tepesinde cumhurbaşkanının bulunduğu, ancak siyasal sorumluluğun başbakanın başında olduğu hükümet tarafından kullanıldığı klasik parlamenter sistem uygulanmıştır. 2014 yılı itibariyle uygulanan, halk tarafından seçilmiş olan başbakanın ve cumhurbaşkanının yürütme yetkisini kullandığı bir nevi yarı-başkanlık olarak adlandırılabilir olan sistem ise yeni hükümet sistemine geçiş ile birlikte sona ermiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş için hazırlanan Anayasa değişikliği önerisinin gerekçesinde, 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanına verilen geniş yetkiler aracılığıyla parlamenter sistemin sınırlarının aşılmış olduğu ve 2007 yılı itibariyle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile birlikte çift başlılık sorunun ortaya çıktığına değinildiği belirtilmektedir. Ayrıca, mevcut rejimin istikrar sağlamadığı ve siyasi iktidar üzerinde bürokratik vesayete sebep olduğunun gerekçede vurgulanan diğer bir husus olduğu iddia edilmekte ve yeni hükümet sistemi bu sorunları aşacak bir anahtar olarak sunulmaktadır (Gülener ve Miş, 2017: 8).

Başkanlık sistemi olarak bilinen ve dünyada da örnekleri mevcut olan yönetim sisteminin ülkemize uyarlanmış halini teşkil eden, ancak başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinden farklı olma iddiası bulunan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ya da diğer bir ifadeyle Türk tipi başkanlık sisteminin, bilhassa ABD tipi başkanlık sistemiyle karşılaştırıldığı görülmektedir. Fakat, yeni hükümet sistemi, söz konusu sistem ile belli ölçüde benzerlikleri olmakla birlikte, temel bazı hususlar bakımından farklı bir görünüm arz etmektedir (Avaner ve Volkan, 2019: 105).

Bu kapsamda; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin başlıca vaadinin tek başlı ve güçlü bir yürütme organı ile “istikrar”ın tesis edilmesi olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu sistemin dünyadaki uygulamaları, bu ülkelerin yönetim süreçlerinde istikrarlı bir yapının kurulup kurulmadığı ve eğer istikrardan söz edilebiliyorsa bunun salt yönetim sisteminin başarısı olup olmadığı gibi hususlar farklı bir çalışmanın konusu olabileceğinden, bu çalışmada ayrıntılı bir şekilde ele alınmayacaktır.

Ancak, yürütmenin ikili yapısına son verilerek, tek ve güçlü bir makam aracılığıyla söz konusu yetkinin kullanılması belirli ölçüde “istikrar” vaat ediyor olsa bile; bunun sadece güçlü yürütme organı vasıtasıyla sağlanabilmesinin pek mümkün olmadığı, gerçek anlamda istikrarlı bir yapının kurulabilmesi için kurumsal özellikleri bakımından güçlü bir sistemin yanı sıra süreci destekleyen pek çok bileşenin varlığına ihtiyaç duyulduğu da aşikârdır.

Bu çerçevede; Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kurumsal açıdan üç temel özelliğinin bulunduğu belirtilmektedir. Bunlardan ilki, yasama ile yürütme arasında katı ayrılığın benimsendiği

1 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 11 Şubat 2017, 29976.

2 24 Haziran 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri yapılmıştır.



ABD modeli ve yürütmenin tüm sistemi domine ettiği otoriter başkanlık modelinden farklı olarak, yasamanın üstünlüğünün kabul edilmiş olmasıdır. İkincisi, hızlı karar alma ve uygulamayı hedefleyen etkili yürütme yapısının hedeflenmesidir. Sonuncusu ise, sistemin işlerliğinin sağlanması bakımından olası kriz zamanlarında kilitlenmesini önleyecek çeşitli mekanizmalara yer verilmiş olmasıdır (Alkan, 2018: 140).

Öte yandan; bahsi geçen hükümet sistemi ile birlikte oluşturulmuş olan yeni yapılanmada, aktörler arasındaki yetki ve görev paylaşımı ile yine bu sistem ile getirilen birtakım uygulama araçlarına değinilmesi sistemin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

Öncelikle; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde; yürütmeye ilişkin yetkiler Cumhurbaşkanlığı makamında birleştirilmekte ve yasama ile ilişkileri yeniden tanımlanarak, yürütmenin yasamadan doğan bir organ olması durumuna son verilmektedir. Ayrıca, yürütme organına, yüksek yargıda görev yapacak hâkimlerin belirlenmesi ve genel olarak yargının yönetimi konusunda karar verecek makamda yer alacak üyeleri belirleme yetkisi tanınmaktadır (Ardıçoğlu, 2017: 28). Dolayısıyla, mevcut haliyle, Cumhurbaşkanlığı makamında vücut bulan yürütme organının diğer organlar ile olan ilişkisinde bir nevi “eşitler arasında birinci” olma rolü ile öne çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Yeni sistemde Bakanlar Kurulunun kaldırılması ve yürütme gücünün Cumhurbaşkanının elinde toplanması ile birlikte Bakanlar Kurulunun olağan veya olağanüstü dönemlerde çıkardığı kanun hükmünde kararnameler de sona ermiştir. Buna karşılık, yürütmeye Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla kural koyma imkânı tanınmış bulunmaktadır. (Gönenç, 2018). Anayasal çerçevesi tespit edilmiş olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile idari, siyasi ve sosyal alanda düzenleme yapma yetkisini haiz olan yürütme organı –yani cumhurbaşkanı, yasal bir dayanağa ihtiyaç olmaksızın, doğrudan anayasadan aldığı yetkiyle söz konusu alanlarda hareket kabiliyetine sahip olmaktadır.

Bu bağlamda, yeni hükümet sistemine geçiş ile birlikte yürütme organının mevcut yapısına ilişkin Ardıçoğlu'nun (2017: 28) tespitleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- 1- *Yürütme organı yasamadan bağımsız kılınmıştır. Böylece; yürütme organının oluşumunda yasama söz sahibi değildir; yasama organının yürütmenin program, işlem ve faaliyetlerini denetleme imkânı yoktur ve yasama organı (nitelikli çoğunlukla) ve yürütme organı (tek başına) diğerinin görevine son vermeye kendi görevine de son vermek şartıyla karar verebilir.*
- 2- *Yürütme yetkisi kolektif bir organ olan hükümet (bakanlar kurulu) tarafından değil cumhurbaşkanı tarafından kullanılır; hükümetin varlığına son verilmiştir ve cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların amiridir.*
- 3- *Yürütme, devlet yetkisi olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla, sosyal ve ekonomik haklar alanında yürütme tarafından belirli düzenlemeler yapılabilir ve idari teşkilatlanma konusunda yürütmeye yetki tanınmakla “kanuni idare ilkesi”nin alanı daraltılmıştır.*

Söz konusu sistemde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi nedeniyle meşruiyetinin daha fazla olduğu, yürütmenin ikili yapısına son verilmesi ile hesap sorulacak makamın netlik kazandığı ve mevzuat düzenlemelerinde daha açık ve anlaşılır olması ile şeffaf bir düzenin kurulmasının öngörüldüğünden bahisle; ülkenin demokratikleşme sürecinin hızlanacağını düşünülüyor belirtmektedir (Demir, vd.,



2017: 150). Ancak, yeni hükümet sisteminin, içinde bulunulan dönemin popüler kavramlarından olan şeffaflık, hesap verilebilirlik ve katılımcılığın uygulanabilirliği bakımından, bahsedildiği kadar elverişli bir yapıda olup olmadığı tartışmaya açık bir husus olarak kabul edilmektedir.

Bu kapsamda, yeni hükümet sisteminin anayasal ve yasal altyapısının oluşturulması için yapılması öngörülen düzenlemeler, 24 Haziran 2018 tarihindeki seçimlerin ardından, kanun hükmünde kararnameler, cumhurbaşkanı kararları, cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve genelgeleri aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. İlk olarak, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname³ ile sistemde köklü bir değişiklik yapılarak, kurumların teşkilat kanunları lağvedilmiştir. Yeni hükümet sistemi ise 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmaya başlamış ve devam eden süreçte yayımlanan cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yeniden yapılandırma süreci sürdürülmüştür.

Yeni sistem ile birlikte hukuk sistemimize giren, normlar hiyerarşisinde kanun ile yönetmelik arasında kendisine yer bulan ve Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenecek olan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin temel özellikleri şunlardır:⁴

- Yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilir.
- Anayasanın ikinci kısmının üçüncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik haklar ve ödevleri düzenleyebilir.
- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ile kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılamaz.
- Aynı konuda kanun çıkarılması durumunda hükümsüz hale gelir.
- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.

Bunların yanı sıra, olağanüstü hallerde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki alanı ise şu şekildedir:⁵

- Temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler düzenlenebilir.
- Kanun hükmündedir.
- Resmî Gazetede yayımlandıkları aynı gün Meclis onayına sunulan kararnameler, üç ay içinde (savaş ve mücbir sebeplerle Meclisini toplanamaması hâli hariç olmak üzere) Meclis tarafından görüşülüp, karara bağlanmadığı takdirde kendiliğinden yürürlükten kalkar.

3 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G: 9 Temmuz 2018, 30473 (3. Mükerrer).

4 1982 Anayasası'nın "Yürütme" başlıklı İkinci Bölümü'nün "Cumhurbaşkanı"na ilişkin kısmının "Görev ve yetkileri" başlıklı 104 üncü maddesinde; Cumhurbaşkanının bahsi geçen kararnameler aracılığıyla yürüteceği görevler ve kullanacağı yetkiler sayılmakta olup; böylece cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin temel özelliklerinin genel bir çerçeveye oturtulması da söz konusu olmuştur.

5 1982 Anayasası'nın 119 uncu maddesinde olağanüstü hallerde çıkarılacak cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin temel özelliklerine yer verilmektedir.



- Şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılıkları iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.

İdari teşkilatlanma bakımından cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle hüküm altına alınabilecek olan hususlar ise aşağıdaki şekilde özetlenebilir:⁶

- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması düzenlenir.
- Kamu tüzelkişiliği kurulur.
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri ile Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri düzenlenir.
- Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenir.
- Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilir.

Görüldüğü üzere; yeni sistemde Cumhurbaşkanı kararnamelerinin konu alanı genişletilmekte ve parlamento onayına sunulması zorunluluğu kaldırılmaktadır. Böylece, yürütmenin, yasamanın tekelinde olan, ilk elden “kural koyma” yetkisi ile donatılması söz konusu olmaktadır. Ancak, söz konusu asli düzenleme yetkisinin, Anayasada yer verilen konu itibarıyla sınırlar içinde kullanılacak bir yetki olması hasebiyle, “genel düzenleme” yetkisini de içinde barındırdığını söylemek mümkün bulunmamaktadır (Ardıçoğlu, 2017: 49-50).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, partili cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte, devletin başı olarak yürütme erkini kendisinde toplamakta ve cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak suretiyle yetkilerini kullanmaktadır. Bu çerçevede cumhurbaşkanı; temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevlere ilişkin hususlar ile Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülmüş olan ve kanunda açıkça düzenlenmiş olan hususlar haricindeki konuları düzenlemek için Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini haiz bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile devlet teşkilatının düzenlenmesinin mümkün kılınması ile birlikte yürütme kanadında bir nevi yeniden yapılandırma söz konusu olmuştur. Bahsi geçen kararnameler aracılığıyla; bakanlıklar kurulmuş, Cumhurbaşkanlığının ve bakanlıkların teşkilat yapısı düzenlenmiş ve Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları yapılandırılmıştır. Bu kapsamda, sürecin daha iyi anlaşılması bakımından, yeni hükümet sistemi ile birlikte, yukarıda hukuki ve teknik bakımdan özellikleri ile yetki alanından bahsedilen cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapılan düzenlemelerin genel başlıklarına yer verilmesi uygun olacaktır.

Öncelikle, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde teşkilat kanunları kaldırılan ancak faaliyetleri süren bakanlıkların teşkilat yapılarına ilişkin düzenlemeler yapılmış ve bu bakanlıkların

6 1982 Anayasasının 104, 106, 108, 118, 123 ve 124 üncü maddelerinde hüküm altına alınan hususlardan yola çıkılarak, cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla idari teşkilatlanmaya ilişkin olarak yapılabilecek düzenlemelerin genel bir çerçevesi oluşturulmuştur. Ayrıca, yeni hükümet sistemine geçiş ile birlikte öncelikli olarak yürürlüğe girmiş olan 1, 3 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde de bahsi geçen hususların düzenlendiği görülmektedir.



teşkilatları oluşturulmuş, görev ve yetkileri belirlenmiştir. Akabinde, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşların görev ve yetkileri düzenlenmiştir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁷ ile Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı şeklinde oluşturulmuş, bakanlık sayısı 16'ya düşürülerek Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içine alınmış, politika kurulları ve ofisler oluşturulmuş, bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden belirlenmiştir.

Tablo 1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

CUMHURBAŞKANI	
Cumhurbaşkanlığı Makamı	Özel Kalem Müdürlüğü Başdanışman ve Danışman Özel Temsilci Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu ⁸
İdari İşler Başkanlığı	Başkan Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü Güvenlik İşleri Müdürlüğü Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü
Cumhurbaşkanı Yardımcıları	
Politika Kurulları	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 Gıda, Tarım, Orman ve Hayvancılık Kurulu Sağlık ve Sosyal Politikalar Kurulu Yerel Yönetim Politikaları Kurulu

7 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 10 Temmuz 2018, 30474.

8 Adı geçen Kurul, 15/05/2019 tarihli ve 30775 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 36 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine eklenen 4/A maddesi hükmü uyarınca teşkil edilmiştir. Bu çerçevede; millete ve devlete hizmeti geçmiş, bilgi birikimi sahibi kişilerin bu kazanımlarından istifade edilmesi için kurulduğu belirtilen Kurulun üyeleri, üyelerinin çalışma usul ve esasları ile üyelere yapılacak ödemelerin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi öngörülmüştür.



Bağlı Kurum ve Kuruluşlar	Devlet Arşivleri Başkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Diyanet İşleri Başkanlığı İletişim Başkanlığı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı Milli Saraylar Dairesi Başkanlığı Savunma Sanayi Başkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Türkiye Varlık Fonu Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
Bakanlıklar	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Ticaret Bakanlığı Maliye ve Hazine Bakanlığı Tarım ve Orman Bakanlığı Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Adalet Bakanlığı İçişleri Bakanlığı Dışişleri Bakanlığı Milli Eğitim Bakanlığı Milli Savunma Bakanlığı Kültür ve Turizm Bakanlığı Sağlık Bakanlığı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Gençlik ve Spor Bakanlığı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
Ofisler	Dijital Dönüşüm Ofisi Finans Ofisi İnsan Kaynakları Ofisi Yatırım Ofisi

Kaynak: Turan, 2018, s. 61

Tablo 1’de de görüldüğü üzere; mevcut durumda, devletin teşkilat yapısı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı” adı altında tek bir çatı altında oluşturulmuş; bazı kurumlar kapatılmış, bazıları ise birleştirilmiş ve yeniden yapılandırılmıştır. Ayrıca; ofis ve politika kurulları gibi daha önce ülkemizde uygulaması olmayan birtakım yeni yapılar oluşturulmuş ve ofislerin ürettiği projelerin kurullar tarafından politikalaştırılarak, bakanlıklar tarafından yürütüleceği bir işleyiş mekanizması öngörülmüştür.



Söz konusu değişiklikler ile birlikte; kamu personel sistemine ilişkin karar verme, plan hazırlama, politika belirleme, belirlenen politikaları çeşitli araçlarla uygulama, uygulamayı takip etme, sorunları çözüme ve yaptırımları belirleme gibi görev ve yetkileri kullanan kurumlarda da birtakım değişiklikler yaşanmıştır. Ayrıca, kalkınma planları aracılığıyla merkezi düzeyde planlama faaliyetlerini yürütmekte olan Kalkınma Bakanlığı lağvedilmiş; yerine Cumhurbaşkanlığına bağlı bir başkanlık olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuş ve kapatılan Bakanlığın bazı birimleri de Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde toplanmıştır.

Bu çerçevede; yeni hükümet sistemi ile birlikte oluşturulmuş olan kurumsal yapının kamu personel yönetimine ilişkin olan kısmının daha iyi anlaşılabilmesi için bahsi geçen politika belirleme, uygulama ve koordinasyon sağlama gibi hususlarda görevli ve yetkili olan kurumlara kısaca değinilerek, bu alanda söz sahibi olan aktörler arasındaki rol paylaşımı ele alınacaktır. Ancak, gerek yeni sisteme adaptasyon sürecinin hala devam etmekte olduğu gerekse uygulamada yaşanan birtakım aksaklıklar olduğu göz önünde bulundurulduğunda, sistemin işleyişinin –en azından şimdilik tasavvur edildiği kadar hızlı, pratik ve kusursuz olmadığı söylemek mümkün bulunmaktadır.

1.2. Görevli ve Yetkili Kurumlar

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte, yeni kurumların kurulması ve bazı kurumların kapatılması sonucu kurumlar arası görev ve yetki dağılımında yaşanan birtakım değişiklikleri Akman (2019: 39) şöyle özetlemektedir:

Öncelikle, başbakanlık ve bakanlar kurulunun kaldırılması ile kamu politikasına ilişkin karar süreçlerinde temel aktörlerin değişmesi söz konusu olmuştur. Parlamenter sistemde başbakanın başkanlık ettiği bakanlar kurulunun yerine, yeni sistemde cumhurbaşkanının tek başına karar verici pozisyonunda olduğu görülmektedir. İkinci olarak, bakanlıkların da hükümetin genel politikası çerçevesinde kendi görev alanlarına ilişkin politika belirlemek suretiyle sisteme yön verme yetkilerini, diğer aktörlerle paylaşması söz konusu olmuştur. Üçüncü olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde komisyonlarda ve genel kurulda tartışılarak hazırlanan ve böylece farklı kesimlerin de politika yapım sürecine dâhil edilmesini sağlayan kanun tasarıları kaldırılarak, kanun teklifi uygulamasının benimsenmesi, TBMM'nin politika belirleme süreçlerine ilişkin gücünü zayıflatmıştır. Dördüncü olarak, bürokrasinin üst kademe yöneticilerinin cumhurbaşkanı tarafından kolaylıkla atanabilmesi ve görevden alınabilmesi ile kamu politikasına ilişkin uygulamalarda bürokratların etkinliğine ilişkin bir farklılaşma yaşanmıştır.

Bahsi geçen hususlarda yaşanan değişimin yanı sıra, sisteme yeni aktörlerin dâhil edilmesi söz konusu olmuş ve bu çerçevede politika belirleme ve uygulama süreçlerinde görevli ve yetkili olan kurumlar bakımından birtakım değişiklikler yaşanmıştır. Yeni aktörler ile kast edilen cumhurbaşkanı yardımcısı¹ ve başkanlıklar ile kamu politikalarının özellikle hazırlık süreçlerinde etkili olması beklenen politika kurulları ve ofislerdir.

Bu çerçevede, cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı, politika yapım ve uygulama süreçlerinde cumhurbaşkanına yardımcı olacak temel mekanizma olarak öngörülmüştür. Parlamenter sistemdeki başbakan yardımcılığı makamına tekabül ettiği düşünülse bile, siyasi kimliğinin olmaması ve bürokratik kimliğiyle ön plana çıkması hasebiyle nitelik bakımından anılan makamdan farklı bir görünüm arz etmektedir. Başkanlıklar ise cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kendi görev alanları çerçevesinde hizmet

9 Su anda bir tane cumhurbaşkanı yardımcısı bulunmakla birlikte, birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atanması mümkün bulunmaktadır.



yürütecek olan kurumlardır. Öte yandan politika kurulları, görevli oldukları alanlarda politikalar ve uzun vadeli stratejiler geliştireceklerdir. Ofisler ise, Cumhurbaşkanı tarafından talep edilen hususlara ilişkin araştırmalar yaparak raporlar hazırlayacaklar ve sisteme yön vereceklerdir.

Bürokrasinin şikâyet edilen yapısından kurtulmak için kurulduğu belirtilen ve Cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışacak olan Ofislerde görev yapacak olan personelin devlet memuru olma zorunluluğunun olmadığı ve özel sektör yöneticilerinin de istihdam edilebilmesi için gerekli düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir (Avaner ve Fedai, 2019: 155). Böylece, mevcut sistemde, ofisler politikalara ilişkin hazırlık süreçlerinden, kurullar ise politika geliştirmekten sorumlu iken, bakanlıklar da bu politikaların uygulamaya geçirilmesi bakımından yetki sahibi olacaktır.

Görüldüğü üzere, yeni hükümet sisteminin yönetim modelinde, başkanlık sistemiyle yönetilen diğer ülkelerden de esinlenerek, siyaset ve yönetimin merkezine yerleşen cumhurbaşkanının kamu politikası oluşturma, uygulama ve değerlendirme kapasitesinin artırılmaya çalışılması söz konusudur. Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı yapının içinde ofis ve kurulların oluşturulmasının ve politika belirleme süreçlerinde bu yapılara önem verilmesinin de bundan kaynaklandığı ileri sürülmektedir (Sobacı, vd., 2018: 6). Bu kapsamda, söz konusu değişiklikler ve yenilikler ile birlikte kamu personel sisteminin hali hazırda çizdiği kurumsal yapılanmanın bir nevi fotoğrafını çekebilmek için görev ve yetki sahibi olan kurumlara kısaca değinilmesi gerekmektedir. Böylece, yeni oluşturulan sistemde bu alana ilişkin politika belirleme, karar alma, alınan kararları uygulama, uygulamayı takip etme ile soru ve sorunları çözme gibi hususlardaki yetki dağılımı genel bir çerçevede içinde incelenmiş olacaktır.

1.2.1. Çalışma Genel Müdürlüğü (Mülga Devlet Personel Başkanlığı)

1960 yılında kurulan, 2011 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanan Devlet Personel Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname aracılığıyla kapatılmış; 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Başkanlığa verilmiş olan görevlerin bir yıl süreyle yürütüleceği ve sürenin bitiminde Başkanlığın Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devrinin ilgili makam tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 74 üncü maddesi ile Devlet Personel Başkanlığının bazı görevleri Çalışma Genel Müdürlüğüne verilmiş olup; bu görevler şunlardır:

- *Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerine göre, kamu kurum ve kuruluşlarının personel kadroları ile ilgili işlemlerini yapmak, uygulamalarını takip etmek ve denetlemek,*
- *Kamu personeli ile ilgili hususlarda her çeşit istatistiki bilgileri toplamak, personel kayıtlarını merkezi olarak tutmak, kurumlar arası veri değişimi için gerekli teknik koordinasyonu sağlamak,*
- *Personel ve teşkilata ilişkin mevzuat tasarılarının hazırlanmasına katkı sağlamak, bu konularda kurumlarca hazırlanan mevzuat tasarılarını incelemek ve görüş bildirmek,*
- *Kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında*



uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak, kamu işverenini temsilen yetkili kurullar ile kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında yürütülen çalışmalarda danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek,

- *Kamu personel alım sınavları ve yerleştirme işlemlerine ilişkin esasları belirlemek, engellilerin istihdamına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,*
- *Kamu personelinin eğitim ve yetiştirilmeleri ile ilgili her türlü çalışmaları yapmak, uygulamaları takip etmek, değerlendirmek ve denetlemek,*
- *Özelleştirme ve yeniden yapılandırma uygulamalarına ilişkin mevzuat hükümleri gereğince istihdam fazlası personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil işlemlerini yürütmek,*
- *Kamu iktisadî teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkların personeli ile kadro ve pozisyonlarına ilişkin işlemleri yürütmek,*
- *İç ve dış seyahat yevmiyeleriyle sürekli görevle yabancı memleketlerde bulunan kamu görevlilerinin aylıklarına uygulanacak ödeme misillerini tespit etmektir.*

703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ilgili maddesinde öngörülen bir yıllık süre tamamlandıktan sonra yaklaşık altı aylık bir sürecin ardından devir işlemleri tamamlanan kurumun, yukarıda sayılan görev ve yetkilerini, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının birimlerinden birisi olan Çalışma Genel Müdürlüğünün bünyesinde, genel müdür yardımcısına bağlı daire başkanlıklarından oluşan bir teşkilatlanma ile yürütmesine karar verilmiştir.

Ancak, kuruluşundan itibaren görev alanı itibariyle bakanlıklar üstü bir konumda olan ve bu nedenle Başbakanlığa bağlanmış olan kurumun, 2011 yılı itibariyle bir bakanlığın bağlı kuruluşu olarak teşkilatlandırılması bile sahip olduğu görev ve yetkilerin kullanılmasında birtakım sıkıntıları beraberinde getirmiştir. Mevcut durumda ise, Bakanlığın ana hizmet birimlerinden birisi olan bir genel müdürlük bünyesinde, daire başkanlıklarından oluşan bir teşkilat yapısı ile görev alanı kapsamında bulunan kamu hizmetlerinin yürütülecek olması, 2011 yılı sonrasında oluşturulmuş olan yapılanmadan çok daha sıkıntılı bir görünüm arz etmektedir.

Diğer bir ifadeyle; kurumların kadroları ile ilgili işlemlerin yapılması, teşkilatlanma ve personel konularına ilişkin mevzuat taslaklarına görüş verilmesi, personel alım ve yerleştirme işlemlerinin esaslarının belirlenmesi, personelin eğitimine ilişkin genel düzenlemelerin yapılması ve uygulamanın takip edilmesi gibi önemli görev ve yetkilerin yürütüleceği mevcut yapılanmada bir bakanlık teşkilatının içinde bakanlıklar üstü görev ve yetkilerin kullanılması söz konusu olacaktır.

Bahsi geçen hususlar nedeniyle; hali hazırda uygulamada yaşanan sıkıntıların yanı sıra, ileriki başlıklarda da değinileceği üzere, kamu personel sistemine ilişkin söz sahibi olan kurumların sayısındaki artış ve bu kurumların görev ve yetki alanlarının sınırlarının tam olarak netlik kazanmamış olması nedeniyle ortaya çıkan görev ve yetki çakışmaları da göz önünde bulundurulduğunda; yeni hükümet sistemi ile birlikte gerçekleşmesi öngörülen çok aktörlü yapıya son verilmesi, bürokrasinin



azaltılması ve hızlı karar alınması gibi hedeflerin kamu personel rejimi bakımından en azından şimdilik gerçekleşmesinin pek olası olmadığı değerlendirilmektedir.

1.2.2. Strateji ve Bütçe Başkanlığı

703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılan Kalkınma Bakanlığının, bazı görevleri ve bu görevleri yürüten birimleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına aktarılmış; devredilmeyen görevleri ve personeli ise 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri çerçevesinde kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın teşkilatlanmasında yer almıştır.² Ayrıca, yeni hükümet sistemi ile birlikte kapatılmış olan Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün (BÜMKO) bütçeyle ilgili görevleri ve personelinin bir kısmı da Başkanlığa devredilmiştir.³

Başkanlık, mezkûr Kararname çerçevesinde; Cumhurbaşkanlığınca belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program (OVP), orta vadeli mali plan, cumhurbaşkanlığı yıllık programıyla sektörel plan ve programların, ilgili kamu idareleriyle Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini de almak suretiyle Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müştereken hazırlanması ve makro dengelerin oluşturulması ile görevlidir.⁴ İlâveten; yine Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin bütçenin hazırlık süreçleri, hazırlanması, uygulanması ve uygulamaya ait işlemlerin yapılması hususlarında yetki sahibidir.

Öte yandan, kadro ihdas tekliflerin incelenmesi, sürekli işçi kadroları ve sözleşmeli personel pozisyonlarının unvan değişikliği, birimler arası aktarmaları, boş olanlarının açıktan atama amacıyla kullanılması hususlarında Çalışma Genel Müdürlüğü (mülga Devlet Personel Başkanlığı) ile birlikte görüş bildirme ve memur ve öğretim elemanı kadrolarına açıktan veya nakil suretiyle yapılabilecek yıllık atama sayısı, bu sayı sınırlamasına tabi tutulmayacak atamalar ile uygulamaya ilişkin hususlara ilişkin müşterek teklif hazırlama yetkisini haizdir ve kurumlar yapılan bu işlemleri anılan Başkanlıklara bildirmekle yükümlüdür.⁵

Başkana bağlı üç tane başkan yardımcılığının altında genel müdürlükler ve bu genel müdürlüklerin bünyesinde teşkilatlanmış daire başkanlıklarından oluşan Başkanlığın, kamu personel sistemine ilişkin görev ve yetkileri Bütçe Genel Müdürlüğü⁶ tarafından, planlamaya ilişkin görev ve yetkileri ise Plan ve Programlar Genel Müdürlüğü⁷ tarafından yürütülmektedir. Ancak, Başkanlığın, ne tam anlamıyla Kalkınma Bakanlığı'nın ne de mülga BÜMKO'nun yerine geçemediği düşünülmektedir. Gerek yeni

10 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 24 Temmuz 2018, 30488.

11 Ancak, kapatılan BÜMKO, 7 Ağustos 2019 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 43 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile "Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü" adı altında yeniden kurulmuş ve anılan genel müdürlük kamu istihdamı ve buna ilişkin giderlerle ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek ve uygulamayı izlemekle görevlendirilmiştir.

12 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

13 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 10 Temmuz 2018, 30474.

14 Kamu personel sistemine ilişkin görev ve yetkiler, Bütçe Genel Müdürlüğü'ne bağlı olan Kadro ve Pozisyon İşlemleri Dairesi (I,II ve III olmak üzere üç adet), Mevzuat Düzenlemeleri Koordinasyon Dairesi ve Kamu Personel Verileri Analiz Dairesi tarafından yürütülmektedir.

15 Plan ve Programlar Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri; Makro Plan ve Programlar Dairesi, Planlar ve Programlar İzleme ve Değerlendirme Dairesi, Kurumsal Stratejik Planlama ve Performans Programı Dairesi, Merkezi Yönetim ve Mahalli İdareler Maliye Politikaları Dairesi, Sosyal Güvenlik, Fon ve Döner Sermayeler Dairesi, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Dairesi aracılığıyla yerine getirilmektedir.



kurulmuş olması sebebiyle kurumsal kültürün yerleşmemiş olması, gerekse kuruluş aşamasında farklı kurumlardan nakil suretiyle personel devşirilmiş olması ve mülga Kalkınma Bakanlığında görev yapan nitelikli personelin bir kısmının farklı kurumlara aktarılması nedeniyle, personel sayısı da yetersiz olan Başkanlığın öngörüldüğü kadar etkin bir yapıda olmadığı düşünülmektedir.

Ayrıca, kamu personel sistemine ilişkin görev ve yetkilerinin de bu alanda söz sahibi olan diğer kurumlarla birlikte koordineli bir şekilde kullanıldığı göz önünde bulundurulduğunda; oluşan çok aktörlü yapı sebebiyle, sistemin işlerliğinde birtakım sorunlara ve gecikmelere neden olduğu görülmektedir. Bu durumun da yeni hükümet sisteminin vaat ettiği karar alma ve uygulama mekanizmalarının etkin ve süratli bir şekilde işlev görmesi amacından uzaklaşılmasına neden olduğu değerlendirilmektedir.

1.2.3. Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü ve Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü

Yeni Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte kurulan İdari İşler Başkanlığına geniş yetkiler verilmiş ve daha önce en yüksek devlet memuru olan Başbakanlık Müsteşarının yerine İdari İşler Başkanı en yüksek devlet memuru olarak belirlenmiştir. Cumhurbaşkanıya karşı sorumlu olan İdari İşler Başkanına esas olarak devlet teşkilatının düzenli bir şekilde işlemlerini temin edecek ilkelerin belirlenmesi, TBMM ve kamu kurum ve kuruluşları ile olan ilişkilerin yürütülmesi ve eşgüdümün sağlanması ile güvenlik ve terörle mücadele konularında görev ve yetki verilmiştir (Turan, 2018: 62-63). Söz konusu görev ve yetkileri ise kendisine bağlı olarak kurulan birimler aracılığıyla yerine getirmesi öngörülmüştür.

Bu çerçevede, İdari İşler Başkanlığına bağlı birimlerden biri olarak kurulan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne; “devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini sağlamak, kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili politikaların tespiti için gerekli çalışmaları yapmak veya yaptırmak, kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak, üst kademe kamu yöneticileri ile Cumhurbaşkanınca yapılacak diğer atamalar hakkında gerekli işlemleri yapmak, üst kademe yöneticilerinin bilgilerini toplamak ve hizmet içi eğitimleri ile ilgili işlemleri yapmak” gibi konularda birtakım görev ve yetkiler verilmiştir.⁸

Diğer taraftan, söz konusu Başkanlığa bağlı diğer bir birim olan Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü'nün; “bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan mevzuat taslaklarını; Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanı Programına uygunluğu açısından incelemek ve Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kararları ile yönetmelik taslaklarını hazırlamak”⁹ görevleri çerçevesinde, kamu personel mevzuatına ilişkin genel düzenlemeleri yaparak kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamak ve kurumların personel mevzuatına ilişkin hazırladıkları taslaklara görüş vermek hususlarında yetkili olduğu görülmektedir.

Bu çerçevede, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte, İdari İşler Başkanlığına bağlı olarak teşkilatlanmış bahsi geçen genel müdürlükler, kamu personel rejimine yeni aktörler olarak dâhil olmuşlardır. Üstelik Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak görev yapmaları ve kurumlar üstü bir yapıda olmaları hasebiyle karar alma ve uygulama süreçlerinde diğer aktörlerden daha etkili bir görünüm arz

16 Anılan Genel Müdürlüğün görevleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 8 inci maddesinde düzenlenmiştir.

17 Anılan Genel Müdürlüğün görevleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7 nci maddesinde düzenlenmiştir.



etmektedirler. Ancak, aktörlerin sayısının artırılmasının yanı sıra, yeni hükümet sistemi öncesine ait olan yerleşmiş alışkanlıkların da etkisiyle, kurumlar kamu personel mevzuatının hazırlık süreçlerinde ve bu mevzuatın uygulanması konusunda yaşadıkları tereddütler konusunda görüş alacakları kurumu tespit etmekte karışıklık yaşamakta ve bu durum da süreci yavaşlatarak birtakım sıkıntıları da beraberinde getirmektedir.

1.2.4. İnsan Kaynakları Ofisi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yeniliklerinden biri olarak nitelendirilebilecek olan ofisler Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine ve idari ve mali özerkliğe sahiptir. Politikalara temel olacak projelerin geliştirilmesinde kritik bir işlev üstlenmesi beklenen dört adet ofisten bir tanesi de ülkedeki insan kaynakları politikaları hususunda yetkilendirilmiş olan İnsan Kaynakları Ofisidir.¹⁰

Başlangıçta, insan kaynaklarına ilişkin hususlarda kamu sektörü ve özel sektöre yönelik projeler oluşturmak ve oluşturulan projelerin takibini yapmak gibi görevleri gerçekleştirmek üzere daha minimal bir yapı olarak öngörülmüş olan Ofisin, teşkilat yapısı ve görevleri 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile genişletilmiştir.¹¹

Mezkur düzenleme sonrası, İnsan Kaynakları Ofisi; “Türkiye’nin insan kaynakları envanterini çıkararak, ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetleri yürütmek, vizyon ve hedefler çerçevesinde insan kaynağının geliştirilmesini sağlamaya yönelik projeler üretmek, özel yeteneklerin keşfi için projeler yürütmek, küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlamak, verimliliğin artırılması için insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar yapmak, kamuda kariyer ve performans yönetimi gibi modern insan kaynağı yönetim modellerinin hayata geçirilmesi ve liyakat ve yetkinliğin artırılması için projeler geliştirmek” ile görevli ve yetkili kılınmıştır.¹²

Ayrıca, söz konusu Kararname ile Ofise bağlı hizmet birimleri oluşturulmuş olup; bunlar; “İnsan Kaynağı ve Kariyer Planlama Dairesi Başkanlığı, Yetenek Kazanımı ve Organizasyon Dairesi Başkanlığı, Ölçme ve Değerleme Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynağı Eğitim ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Projeler ve Bilişim Teknolojileri Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı”¹³ şeklindedir.

“İnsanı yaşat ki devlet yaşasın”¹⁴ sloganını esas alan Ofisin, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişme ve kalkınma için beşeri kaynakların etkin bir şekilde değerlendirilmesi için gerekli politika ve plan süreçlerinin yürütülmesini sağlamak için kurulduğu anlaşılmaktadır. İlaveten, “Üni-Veri”, “TalentforBIZ”, “Kamu-Veri” ve “Bölgesel Kariyer Fuarları” gibi projeler aracılığıyla; kalkınma planlarında insan kaynakları planlamasına yönelik olarak şimdiye kadar hedeflenen ancak uygulamaya geçirilemeyen hususların Ofis aracılığıyla gerçekleştirilmesinin amaçlandığı tahmin edilmektedir.

18 **Bakınız: Tablo 1.**

11 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 24 Ekim 2019, 30928.

19 İnsan Kaynakları Ofisinin görevleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 527 nci maddesinde düzenlenmiştir. 24 Ekim 2019 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile mezkûr maddede birtakım ilaveler yapılmak suretiyle Ofisin görev alanları genişletilmiştir.

20 Yeni kurulan daireler ve bu dairelerin görevleri 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine eklenen 527/E maddesinde hüküm altına alınmıştır.

21 İnternet: <https://www.cbiko.gov.tr/projeler/kamu-veri>. Son Erişim Tarihi: 12/04/2020.



Söz konusu projelerle, üniversiteler, kamu ve özel sektör kurumları ile meslek odalarının işbirliği ile işgücü talebi ve arzının uyumlu hale getirilmesi, başta işgücü ihtiyacı olan alanlar için olmak üzere, nitelikli işgücünün yetiştirilmesi ve yeteneklerine uygun alanlarda istihdam edilmesi, yurtdışındaki yüksek nitelikli işgücü için ülkemizin cazibe merkezi haline getirilmesi ve kamu kurumlarında istihdam edilen personelin insan kaynakları süreçleri hakkında fikirlerinin alınmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır.¹⁵

Ancak, bahsi geçen hususlara yönelik olarak bazı çalışmalar¹⁶ yapılmış olsa bile, insan kaynakları alanında gerek planlama gerekse süreçlerin iyileştirilmesi bakımından sonuçlanmış yahut devam etmekte olan tam anlamıyla somut bir çalışmanın söz konusu olmadığı görülmektedir.

Bu durumun ofis yapılanmasının Türk kamu yönetimi bakımından yeni bir uygulama olması nedeniyle tam anlamıyla işlerlik kazanması için belirli bir zamana ihtiyaç duyuyor olmasından kaynaklanması olası olmakla birlikte; İnsan Kaynakları Ofisi'nin görev alanı itibarıyla de birtakım netleşmeyen hususlar olduğu ve kamu yönetiminde personel sistemine ilişkin süreçlerde hali hazırdaki çok aktörlü yapıda kendisine işlevsel bir yer bulmasının şimdilik pek mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Öte yandan, insan kaynakları yönetimi süreçlerine ilişkin politikalar belirlenirken özel sektör ile kamu sektörünün birbirlerinden farklı işleyişleri, yapılanmaları ve amaçları olduğu gözden kaçırılmaması gereken bir husustur. Dolayısıyla, bu sektörlerin biri bakımından etkili ve faydalı olan herhangi bir çalışma diğerinde tahmin edilmeyen sıkıntıların gündeme gelmesine yol açabilecektir. Bu çerçevede; insan kaynaklarına yönelik olarak tek yanlı bir bakış açısıyla, sektörlerden biri bakımından işlevsel olacak olan politikaların belirlenmesi, diğer sektörde bu politikaların uygulanamaması, uygulanırsa bile sonuç alınamamasına yol açacaktır.

Bütün bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda; İnsan Kaynakları Ofisinin –en azından şimdilik görevli olduğu alana ilişkin gerçekleştirilmesi öngörülen hedeflerin biraz uzağında olduğu düşünülmektedir. Ancak, gerek ofis yapılanmasının Türkiye için yeni bir kurumsallaşma şekli olması, gerekse insan kaynakları alanına ilişkin mevcut yapıdaki çok aktörlü sistemde yeni bir aktörün kendisine alan yaratmasının pek kolay olmadığı göz önünde bulundurulduğunda; İnsan Kaynakları Ofisi'nin etkinliğinin değerlendirilebilmesi için biraz zamana ihtiyaç duyulduğu değerlendirilmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile devlet teşkilatlanmasında yaşanan yeniden yapılandırma çalışmaları çerçevesinde kamu personel yönetiminin kurumsal yapılanmasında da pek çok yeniliğin gerçekleştirildiği görülmektedir. Ancak sistem değişikliği öncesindeki mevcut halinde de birtakım görev ve yetki karışıklıklarını bünyesinde barındıran bahsi geçen kurumsal yapılanmanın, söz konusu değişiklik sonrasında sisteme yeni dâhil edilen aktörler ile birlikte biraz daha karmaşık bir görünüm arz etmekte olduğu düşünülmektedir.

Bahsi geçen yeni aktörler ile kast edilen kurumların yanı sıra, mevcut kurumların yapısındaki değişiklikler ve kurumlar arası görev ve yetki paylaşımının henüz netlik kazanmamış olması sonucunda,

22 İnternet: <https://www.cbiko.gov.tr/projeler/kamu-veri>. Son Erişim Tarihi: 12/04/2020.

23 11 Haziran-26 Temmuz 2019 tarihleri arasında yapılan ve her yıl tekrarlanması öngörülen “Kamu Çalışanı Anketi” bu çalışmalardan bir tanesidir.



aynı alanda söz sahibi olan kurum sayısının fazlalığı ile birlikte –ne yazık ki tahmin edilenin aksine yeni sistemin öngörüldüğü kadar hızlı ve etkili bir yapıda işlemediği görülmektedir.

Kurumlar; teşkilat yapısına (yeni bir daire başkanlığı yahut genel müdürlük kurulması vb.) ilişkin düzenlemeler içeren cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslaklarını yahut personele ilişkin konularda (atama, disiplin, yer değiştirme, görevde yükselme yönetmelikleri vb.) hazırladıkları mevzuat taslaklarını incelemek ve görüş bildirmek üzere gönderecekleri kurumun tespitinde birtakım sıkıntılar yaşamaktadırlar. Önceden, mülga Devlet Personel Başkanlığının görüşleri çerçevesinde Başbakanlık koordinasyonunda yürürlüğe giren mevzuat taslakları için mevcut durumda Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Çalışma Genel Müdürlüğü'nün görüş tesis etmesi söz konusu olmaktadır. Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü'nün süreçteki rolü genellikle koordinasyon şeklinde olmakta; kendisine gelen görüş taleplerini ilgili kurumlara göndermekte ve böylece, öncesinde doğrudan yapılan yazışma sürecinde aktör sayısı artmakta ve işlerin tamamlanma süresi uzamaktadır.

Öte yandan, önceki sistemde, kurumların kadro ihdas ve iptal, tenkis ve tahsis gibi işlemleri için mülga Devlet Personel Başkanlığı ve mülga Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü yetkiliyken; mevcut durumda Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Çalışma Genel Müdürlüğüne yetki verilmiş ve bu çoklu yapılanma da koordinasyon sıkıntısını beraberinde getirmiştir.

Bu kurumların yanı sıra Türk kamu yönetiminde her bakımdan yepyeni bir yapılanma olan İnsan Kaynakları Ofisi de kamu personel sistemi alanında kendisine varlık gösterebileceği bir alan oluşturmaya çalışmaktadır. Yürütmesi öngörülen hizmetler bahsi geçen kurumlar kadar somut ve icrai olmayan Ofisin, mevcut haliyle diğer aktörlere rakip olacak bir görünüm arz etmediği değerlendirilmekle birlikte; ilerleyen yıllarda üstleneceği projeler aracılığıyla etkin bir yapı haline gelip gelmeyeceği merak konusu olmaktadır.

Son tahlilde, bu çalışmada genel bir çerçevesi çizilmeye çalışılan yeni hükümet sisteminin ve bu sistem ile birlikte yapılan kurumsal değişikliklerin uygulamada karşılığının net bir şekilde görülebilmesi için belirli bir zamana ihtiyacı olduğu aşikârdır. Ancak, kamu personel yönetimi bakımından, hali hazırda ortaya çıkmış olan çok aktörlü yapıda sadeleştirme çalışmaları yapılarak, görev ve yetki sahibi kurumların sayısının azaltılmasının ve aralarındaki işbölümünün sınırlarının çizilmesinin, sürecin işlerliğinin sağlanması bakımından önemli bir gereklilik olduğu değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1), 38-54.
- Alkan, H. (2018). Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri. *Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi, Özel Sayı*, 139-153.
- Ardıçoğlu, M. A. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 75(3), 21-51.
- Avaner, T. ve Volkan, M. (2019). Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD



Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine. Yasama Dergisi, 39, 106-130.

Avaner, T. ve Fedai, R. (2019). Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine. Amme İdaresi Dergisi, 52(2), 149-172.

Demir, C., Çohadar, Ö. ve Gök, G. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yönetişimin Temel İlkeleri Bağlamında İncelenmesi. Strategic Public Management Journal, 3, 139-153.

Gönenç, L. (2018). Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Tepav, Erişim Tarihi: 19 Nisan 2020. https://www.tepav.org.tr/upload/files/15268844867.Uygulamada_Cumhurbaskanligi_Hukümet_Sistemi.pdf.

Gülener, S. ve Miş, N. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sistemi. Analiz, 190, 1-25.

RG: 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 10/07/2018, Sayı: 30474.

RG: 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 10/07/2018, Sayı: 30474.

RG: 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 24/07/2018, Sayı: 30488.

RG: 36 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 15/05/2019, Sayı: 30775.

RG: 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 24/10/2019, Sayı: 30928.

RG, 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G: 09/07/ 2018, Sayı: 30473 (3. Mükerrer).

RG, 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 11/02/2017, Sayı: 29976.

Sobacı, M. Z., Miş, N. ve Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı. Perspektif, 206, 1-6.

Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Social Sciences Research Journal, 7(3), 42-91.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi. Erişim Tarihi: 12 Nisan 2019, <https://www.cbiko.gov.tr/projeler/kamu-veri>.