

Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye’de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme

Levent Demirelli, İstanbul Beykent Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Bölümü

ORCID: 0000-0002-2865-2241

E-Posta: leventdemirelli@beykent.edu.tr

Özet

Kamu yönetimi örgütlenmesinin farklı kademelerine, özellikle de tepe noktalarına yapılan atamalar yalnızca basın organlarının veya kamuoyunun değil, aynı zamanda kamu yönetimi disiplininin de en çok ilgi gören konularından bir olagelmıştır. Kamuoyunda ve medyada olduğu gibi kamu yönetimi yazınında da kamu örgütlerinin tepe noktalarına yapılan atamalar, atanan kişinin nitelikleri esasında olmak üzere çoğunlukla liyakat-patronaj ikiliği içerisine sıkıştırılarak değerlendirilmiştir. Bu tür değerlendirmeler, siyaset-yönetim, liyakat-patronaj, seçilmiş-atanmış gibi birtakım keskin karşıtlıklara dayalı bir çerçeveye ortaya koyan kamu yönetimi disiplini sınırları içerisindeki klasik yaklaşımın çözümlenmeler üzerinde hâlâ etki sahibi olduğunu gösterir. Liyakat ve patronaj kavramlarına dair tanımlamaları hayli belirgin olduğundan, klasik yaklaşım açısından bakıldığında bir kamu örgütü yöneticisinin atandığı görevle olan ilişkisi, liyakat veya patronaj kavramlarından yalnızca biriyle nitelendirilebilir. Son yıllarda kamu yönetimi yazınında, klasik yaklaşımın somut örnekleri çözümlenme konusunda yetersiz kaldığı düşüncesinden hareketle konuyu liyakat-patronaj karşıtlığı yerine daha esnek bir yaklaşımla liyakat-patronaj ekseninde çözümlenmeyi uygun gören yeni bir yaklaşım belirmiş ve bu yaklaşıma uygun yeni yönetici profilleri ortaya konulmuştur. Yazındaki söz konusu yaklaşımı esas alan bu çalışma, Türk kamu yönetimi örgütlenmesinin tepe noktalarında görev yapan yönetici profillerine odaklanmakta ve bunu AFAD il müdürlerini esas alarak gerçekleştirmektedir. Çalışma kapsamında, yazında ortaya konulan yönetici profillerinden, Türk kamu personel sisteminden ve çalışma kapsamında toplanan verilerden hareketle altı yönetici profilinden oluşan bir yönetici modeli oluşturulmuştur. Oluşturulan yönetici modeli, R yazılım dili temelinde veri kazıma yöntemiyle her bir il müdürlüğüne ait internet sayfasından elde edilen muvazzaf AFAD il müdürlerine ait özgeçmişlerde yer alan bilgiler özelinde değerlendirilmiştir. Yapılan değerlendirme sonucunda, AFAD il müdürlerinden yüzde 52’sinin patronaj ekseninde üç, geriye kalan yüzde 48’inin liyakat ekseninde

Demirelli L (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye’de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190.

iki olmak üzere toplam beş farklı profil sergilediği tespit edilmiştir.

Anahtar kelimeler: AFAD, Liyakat, Patronaj, Yönetici profili, Veri kazıma.

Senior Level Bureaucrat Profiles in Turkey on the Merit-Patronage Axis: An Inquiry on Provincial Directors of AFAD

Abstract

The appointments in public organizations, particularly senior level bureaucrat appointments have been one of the attractive and popular issues not only in the media or the public, but also in the public administration discipline. As in the media and the public, senior level bureaucrat appointments in public organizations have mostly been evaluated on the basis of merit-patronage dichotomy in the discipline as well. Such evaluations point that the classical approach in public administration discipline, which emphasized the sharp distinctions or dichotomies between politics-administration, merit-patronage, elected-appointed, still has a deep impact on the related analysis. Since the definitions of classical approach for the concepts of merit and patronage are quite apparent, the relationship between an appointee and her position is only labelled either as merit or as patronage. Recently, a new approach, which tends to analyze the merit and patronage not within a sharp dichotomy but on an (merit-patronage) axis, emerged in the discipline. Moreover, new bureaucrat profiles have been suggested on the basis of new approach. By taking that new approach into consideration, this study focuses on a certain group of senior level bureaucrats in a certain organization within Turkish public administration system, namely the provincial directors of AFAD (Disaster and Emergency Management Presidency). In the study, by taking the bureaucrat profiles indicated in the literature, Turkish public personnel regime, and the data that has been collected into account, a bureaucrat model or typology has been created consisting of six bureaucrat profiles. The data, which is based on the CVs of AFAD's provincial directors published in the websites of each provincial directorate, and which has been collected with the help of web scrapping method and R programming language, examined on the bureaucrat typology. The analysis showed that 52 percent of the AFAD directors stand on the patronage axis with three bureaucrat profiles, while 48 percent of the directors locate on merit axis with two bureaucrat profiles.

Keywords: AFAD, Merit, Patronage, Bureaucrat profiles, Web scrapping.

Giriş

Dünyanın farklı ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de kamu kurumlarının özellikle de tepe noktalarına yapılan atamalar, basın organlarının ve kamuoyunun yanı sıra kamu yönetimi üzerine eğilen araştırmacıların da ilgisini çeken konulardan biri olagelmıştır. İster basın organlarında yer alan bir habere veya yurttaşlar arasındaki gündelik tartışmalara ister kamu yönetimi disiplini sınırları içerisinde sınıflandırılan bir bilimsel araştırmaya konu olsun söz konusu atamalar, çoğunlukla liyakat-patronaj ikiliğine/karşıtlığına (*dichotomy*) sıkıştırılarak ele alınır. Bu nedenle tartışmalara veya çözümlenmelere konu olan atamalar, atamanın kamu örgütlenmesi dışından yapılıp yapılmadığına, yöneticinin eğitimi/mesleği ile başına atandığı kurumun görev alanı arasında nitelikli bir ilişkinin bulunup bulunmadığına dair iki ölçüt temelinde basitçe ve hızlıca liyakat veya patronaj kavramlarından biriyle etiketlenir.

2000’lerden itibaren kamu yönetimi yazınında bürokratların siyasa sürecindeki etkisini klasik yaklaşımdan farklı biçimde kavrayan, dolayısıyla siyaset ile yönetim arasındaki ilişkileri yeni bir perspektiften hareketle yeniden tanımlamayı amaçlayan bir yaklaşım belirmiştir. Bürokratların siyasanın uygulanmasına ek olarak siyasanın oluşturulması sürecinde de önemli rol ve etkisinin bulunduğu varsayımından hareket eden söz konusu yeni yaklaşım, siyaset-yönetim, liyakat-patronaj gibi kavramlar/olgular arasında klasik yaklaşımın vurguladığı ve arzuladığı türde kesin ve belirgin ayrımların yapılamayacağı düşüncesi üzerinde temellenmektedir. Bu belirleyici düşünce esasında siyaset ile yönetim arasındaki ilişkiler yeniden kurgulanmakta ve çeşitli açılardan bu ilişkileri ifade eden bürokrasinin siyasallaşması, liyakat, patronaj gibi kavramlar yeniden tanımlanmaktadır.

Konuyu keskin karşıtlıklar yerine daha esnek bir biçimde kavrayan yeni yaklaşım açısından, bir kamu örgütünde gerek atama usulleri gerek atama amaçları bakımından birbirlerinden farklılaşan kamu görevlileriyle karşılaşılabilir. Çünkü kamu örgütlerinde siyasi nitelikleri veya işlevleri haiz pozisyonlar yer alabilir. Dolayısıyla esas alınması gereken ilke, liyakat ile patronaj temelli atamalar arasında liyakatin tahrip edilmediği, fakat iktidarın bürokrasi üzerindeki siyasi denetimini destekleyecek biçimde patronaj atamalarını da içeren belli bir dengenin gözetilmesidir. Anlaşılacağı üzere, bu tür bir yaklaşım konuyu liyakat-patronaj ikiliğinden çıkarmakta, liyakat ile patronaj arasında uzanan ve üzerinde her biri yapılan (yönetici) atamaların dâhil olduğu yönetici profillerini temsil eden farklı noktaların bulunduğu bir eksene taşımaktadır.

Son yıllarda ortaya konulan çalışmalar, farklı ülke örneklerindeki kamu yöneticisi

profillerine odaklanmış, söz konusu eksenî işler hâle getirmeyi amaçlamıştır. Böylece bir yandan liyakat-patronaj karşıtlığı/ikiliği bir kenara itilirken, diğer yandan farklı ülkelerde görev yapan kamu yöneticilerinin liyakat-patronaj eksenî üzerinde hangi noktalarda yoğunlaştığı tespitine giden yolun önü açılmıştır. Söz konusu çalışmalar, farklı ülkelerdeki yönetici profillerinden hareketle kamu yöneticilerinin modellenmesi, liyakat-patronaj ekseninde ülkelerin ağırlıklı olarak hangi noktada durduklarının belirlenmesi gibi çalışmaların zeminini de hazırlamıştır.

Çalışma kapsamında yukarıda kısaca ifade edilen yeni yaklaşım benimsenmekte, bu yaklaşım esasında ve Türkiye özelinde olmak üzere bir incelemeye girilmektedir. Bu doğrultuda çalışmanın amacı, yazında ortaya konulan yönetici tipolojisi temelinde, İçişleri Bakanlığı teşkilâtî bünyesindeki Afet ve Acil Durum Yönetimi (AFAD) Başkanlığının taşra örgütlenmesinin tepe noktasında yer alan AFAD il müdürlerinin liyakat-patronaj eksenî üzerindeki hangi noktalarda konumlandıklarını saptamaktır.

Türkçe alanyazın tarandığında, Türk kamu yönetimi örgütlenmesinin farklı birim ve kademelerinde görev yapan üst kademe yöneticilerini konu edinen çalışmaların bulunduğu görülür. Bu çalışmaların bir kısmı üst kademe yöneticilerinin eğitimi/yetiştirilmesi üzerinedir.¹ Diğer bir kısmı üst kademe yöneticilerinin sosyolojik kökenleri veya kültürel karakteristikleri üzerinde yoğunlaşmaktadır ki bu çalışmalarda esas odak konusu mülki idare amirleridir.² Belli bir üst kademe yönetici grubunun özgeçmişlerini çözümleyen az sayıda çalışma da mevcuttur. Bunlardan biri, büyükelçiler üzerine eğilmiş olmakla ve büyükelçilerin özgeçmişlerini liyakat kavramı etrafında irdelemekle beraber, liyakati kariyer bürokrati olma ile sınırlandırmakta, dolayısıyla konuyu *klasik* (dar) tanıma sıkıştırmaktadır (Yaldız ve Küçük, 2022). Bakan yardımcılarının özgeçmişlerine odaklanan diğeri ise bu özgeçmişlerden hareketle bakan yardımcılığı makamının bir tür 'siyasi müsteşarlık' niteliği taşıyıp taşımadığını sorgulamaktadır (Topaca, 2014).

Türkiye'de patronaj olgusunu ele alan çalışmalarda ise daha kapsamlı bir bakışla, toplumda ve siyasi iktidarlarda mevcut olan klientelistik eğilimler vurgulanmakta (Kalaycıoğlu, 2001; Sayarı, 2014); daha çok alt kademelerde ve yerel yönetimlerde görev alan çalışanlar üzerinde durulmaktadır (Kemahlioğlu, 2006). Doğrudan üst kademe yöneticiler üzerine odaklanan daha eski tarihli çalışmalarda ise üst kademelere yapılacak atamalarda siyasi iktidarın belli bir 'ölçüyle' sınırlı kalmak kaydıyla siyasi nitelikli atamalar yapabileceği görüşü üzerinde durulmuş (Meriç, 1974); siyasi iktidar değişikliklerinin müsteşar,

1156 Demirelli L. (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye'de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190.

müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı ve vali atamalarında yarattığı artış gözler önüne serilmiştir (Ardanç ve Ergun, 1980). Sonuç itibarıyla, AFAD il müdürleri üzerinde yoğunlaşması açısından bakıldığında, bu çalışmanın taşra örgütlenmesi bünyesindeki farklı bir yönetici grubu üzerine odaklandığı ifade edilebilir. Odaklandığı yönetici grubunun özgeçmişlerinin liyakat-patronaj karşılığında ziyade, liyakat-patronaj ekseninde değerlendirilmesi ise çalışmanın diğer bir farklı yanı olarak belirginleşmektedir. Bu yönüyle ve ortaya koyduğu yönetici profilleriyle çalışma, siyaset ile bürokrasi arasındaki ilişkiler temelinde üst kademe yöneticilik görevlerinde liyakat ve patronaj olgusu üzerinde duran, fakat konuyu daha çok kuramsal bakımdan tartışma eğiliminde olan çalışmaları da³ destekleyici/geliştirici bir nitelik taşımaktadır.

Çalışmanın iki yönetsel tercihi bulunmaktadır. İlk olarak, belli bir durum hakkında etraflı bir tanılama ve çözümlemeye yönelen nitel bir araştırma yöntemi olan durum çalışması yaklaşımı esas alınmıştır. İkinci olarak, çalışma kapsamında bilgi teknolojileri ile sosyal bilimler arasında köprü oluşturma gerekliliğini vurgulayan, bu tür bir işbirliğinin yolunu ve yöntemlerini inşa etmeyi hedefleyen dijital beşeri bilimler yaklaşımı benimsenmiş, çalışmanın temel veri kaynağı olan AFAD il müdürlerine ait özgeçmiş bilgilerinin elde edilmesi sürecinde bilgi teknolojilerinden yararlanılmıştır. Bu doğrultuda, AFAD il müdürlerinin özgeçmişlerinin yer aldığı resmi internet sayfaları incelenerek internet sayfalarından veri kazıma tekniğiyle özgeçmişlerinin elde edilebilmesi için uygun bir algoritma oluşturulmuştur. Oluşturulan algoritma R yazılım diliyle kodlanmış, böylece elde edilen kod grubu RStudio ara yüzünde çalıştırılarak AFAD il müdürlerine ait özgeçmiş bilgilerine erişilmiştir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde hem klasik yaklaşım hem de yeni yaklaşım açısından liyakat-patronaj kavramları irdelenmiş, oluşturulan yeni tanımlamalar ışığında ortaya atılan ve farklı yönetici profillerini içeren yönetici tipolojisi incelenmiştir. İkinci bölümde çalışmanın yöntemi açıklanarak gerekçelendirilmiş, verilerin elde edilmesi süreci ayrıntılı olarak ifade edilmiş ve çalışma kapsamında kullanılan yönetici modeli ortaya konmuştur. Üçüncü bölüm ise çalışma bulgularının ortaya konulmasına ve bulgular ışığında yönetici profillerinin çözümlenmesine ayrılmıştır.

Kamu Yönetimi Yazınında Liyakat, Patronaj ve Kamu Yöneticisi Profilleri

Klasik Yaklaşım Açısından Liyakat ve Patronaj

Kamu yönetimi disiplininin —en azından Amerika Birleşik Devletleri’ndeki— ortaya çıkışına/kuruluşuna temel oluşturan tartışma, siyaset-yönetim ayrılığıdır.

Farklı biçimde ifade edilirse kamu yönetimi disiplini, yönetimin siyasetten farklı bir uğraş alanı olduğu ve bu nedenle de ayrı bir akademik inceleme nesnesi olması gerektiği düşüncesi üzerine inşa edilmiştir. Disipline temel oluşturan bu düşüncenin özünde, modern örgütlerin devasa, karmaşık ve teknik yapıları nedeniyle belirli bir işin icra edilmesi ile o işin yapılmasına karar verilmesinin birbirinden kalın ve dolayısıyla belirgin çizgilerle ayrılmış iki farklı konuya işaret ettiği görüşü yatar.

Kamu örgütlenmesi açısından bakıldığında, en geniş anlamıyla kamu görevlileri iki temel yöntemle görev başına gelirler: seçilme ve atanma. *Klasik* yaklaşıma göre, göreve seçilme gelenlerin, tek kelimeyle *seçilmişlerin* siyasa yapımından; göreve (yürütme organındaki) seçilmişler tarafından gerçekleştirilen atamalarla gelenlerin, kısaca *atanmışların* ise seçilmişler tarafından oluşturulan siyasanın uygulanmasından sorumlu oldukları düşünülür (Goodnow, 2003: 22). Farklı biçimde ifade edilecek olursa, neyin yapılacağına (veya yapılmayacağına) karar verilmesi (siyasa) görevi siyasetin yetki sınırları içerisindeyken, alınan kararın icrası yönetimin sorumluluğundadır. Nitekim disiplinin kurucusu olarak gösterilen Wilson (1887), *İdarenin İncelenmesi (The Study of Administration)* adlı çalışmasında, siyaset ile yönetim arasında yukarıda kısaca ifade ettiğimiz işbölümünü belirgin bir örnekle ortaya koymuştur: Siyaset neyin yeneceğine karar verirken, yönetim kararlaştırılan yemeğin hazırlanmasından sorumludur.

Siyaset ile yönetime dair olarak kurgulanan işlevsel ayrışma, basit bir görev paylaşımı olarak düşünülmemelidir. Aksine klasik yaklaşım açısından siyaset-yönetim arasındaki ilişkinin özünü, her iki alan arasında belirgin bir ayırım yapılabileceğine dair temel varsayım oluşturur ve gerek siyasetin gerek yönetimin yalnızca kendi alanlarıyla sınırlı olmaları arzu edilir. Siyaset ile yönetim arasında kurulan bu ayırım, klasik yaklaşım açısından bir tür ikiliğe, hatta karşıtlığa işaret eder. Bir yandan siyaset ile yönetim arasındaki işbölümü, diğer yandan ikili arasında kurulan karşıtlık, her iki alandaki farklı görevlere geliş koşullarını da belirlemektedir. Demokrasinin koşulu şüphesiz demokratik ortamda yapılan seçimler olduğundan siyasi görevlere geliş seçilmeyi gerektirirken, idari görevlere atanabilmenin koşulu ise siyaseti uygulamanın gerektirdiği teknik niteliklere/becerilere sahip olmaktır. Oluşturulan çerçevede, siyasanın (yemeğin) seçilmişler tarafından belirlenmesi *demokrasinin*; atanmışlar tarafından uygulanması ise *verimliliğin* (yemeğin evvela yapılabilmesinin, sonra maliyetinin ve lezzetinin) bir gereğidir.

Yukarıda ana hatları/varsayımları temelinde ortaya konulan *klasik* denklemin çalışması, siyaset-yönetim arasındaki işbölümünün her daim göz önünde

1158 Demirelli L. (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye’de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190.

bulundurulmasına, siyasi ve idari görevlere gelişlerin her iki alana atfedilen ontolojik niteliklerle uyumlu olacak şekilde gerçekleştirilmesine, kısaca siyaset ile yönetim arasındaki ikiliğin bozulmamasına dayalıdır. Siyaset-yönetim arasındaki ilişkilere dair olmak üzere, yönetimin siyasete müdahalesi anti-demokratik bir duruma işaret ederken, tersi bir yönelim (*bürokrasinin siyasallaşması*) uygulama aşamasında sorunlar⁴ veya verimlilik kayıplarına neden olacaktır. Başka türlü ifade edilirse, siyaseti demokratik kılan unsur, siyasanın seçimle görev başına gelmiş siyasetler tarafından oluşturulması iken, siyasanın sorunsuz ve verimli biçimde uygulanmasını sağlayan ise göreve teknik uzmanlığa (istenilen yemeği pişirebilme yeterliğine) sahip kamu personelinin atanmasıdır (Weber, 1946: 228-229). Bu tür bir atama, kişinin eğitimi ve/veya iş tecrübesi ile atamanın yapılacağı görev arasında belli bir ilişkinin bulunmasını işaret eder ve kısaca *liyakat* kavramıyla ifade edilir. Aksi bir tutumun, daha açık bir ifadeyle atamanın kişisel veya siyasi yakınlık temelinde gerçekleştirilmesinin, tek kelimeyle *patronaj*ın ise kamu yönetiminin işlemlerini engelleyeceği, kamu görevine giriş sürecindeki hakkaniyeti ortadan kaldıracığı ve bürokrasinin tarafsızlığını tahrip ederek toplum nezdindeki meşruiyetinin zedelenmesine neden olacağı düşünülür.

Liyakat ve Patronaj Kavramlarının Güncel Tanımları

Siyaset ile yönetime ve bunlar arasındaki ilişkilere dair yukarıda kısaca özetlenen Klasik Yaklaşım, 1940'lerden itibaren eleştiri konusu olmuştur.⁵ Eleştirilerin temelini, siyaset ile yönetime dair olarak yukarıda kısaca özetlenen *klasik* varsayımların daha çok normatif bir boyutunun bulunduğu, pratikte geçerli olmadığı görüşü oluşturur. Bu temel üzerinde, 1950'lerden itibaren bürokrasiyi konu edinen çalışmaların sayısı artmış ve bürokrasi incelemelerinin kapsamı genişlemiştir. Kimi araştırmacılar bürokratların siyaset sürecinin yalnızca uygulama aşamasında değil oluşturulması aşamasında da üstlendiği etkin rolü irdelerken (Allison, 1969), kimileri bürokrasinin yurttaşları temsil işlevine odaklanmış (Rosenbloom, 1974), kimisi ise bürokrasinin kendi çıkarı peşinde olduğunu ve bu nedenle sürekli örgütsel ve/veya mali açıdan büyüme eğilimi taşıdığını ileri sürmüştür (Buchanan ve Tullock, 1962). Fakat bu tartışmalarda bürokrasiye yapılan atamalar, atamaların işlevi veya niteliği üzerinde durulmamıştır.

2000'lerden itibaren alanyazında bürokrasinin siyasallaşması teması etrafında ve liyakat-patronaj kavramlarına değinilerek, güncel ve derinlikli çözümlerinin önünü açan bir yaklaşımın ortaya çıktığı görülmektedir. Yaklaşımın ilk ortaya çıkışı, klasik yaklaşımın siyaset-yönetim ayrımı temelinde gerçekleştirdiği ve olası sonuçları temelinde olumsuzladığı bürokrasinin siyasallaşması kavramı/

olgusu etrafındadır. Tekrara düşmek pahasına, klasik yaklaşım açısından siyaset-yönetim arasındaki ayrım belirgin olduğundan, bir konu ya siyasetin ya da bürokrasinin alanına girebilir. Bu denklem çerçevesinde bürokrasinin siyasallaşması, patronajla ilgili bir konu olarak görülür. Fakat 1940'lardan itibaren bürokrasinin siyasa sürecindeki rolü ve etkisinin kabulü, bürokrasinin siyasallaşması kavramı için yeni tanımlamaları beraberinde getirmiştir.

Kavram üzerindeki ilk tanımlamalar konuyu daha çok bürokrasi üzerindeki *siyasi denetim* temelinde ele almıştır. Buna göre, kelimenin tam anlamıyla yönetmek (*govern*) isteyen bir iktidar, öncelikli olarak bürokrasi üzerinde siyasi denetim kurmalıdır (Peters, 2001). Aksi takdirde, sahip olduğu tecrübe, bilgi vb. nedenlerle avantajlı bir konumda bulunan bürokratlar, siyasa sürecindeki etkileri düşünüldüğünde bu süreci diledikleri gibi şekillendirebileceklerdir. Bu nedenle siyasal iktidar ile bürokrasi arasında *siyasi* nitelikli bir uyum ve dolayısıyla tamamlayıcılık söz konusu olmalıdır. Siyaset ile bürokrasi arasındaki uyumun en önemli yollarından biri ise *siyasi* nitelikli atamalardır. Görüleceği üzere, klasik yaklaşımın aksine bürokrasinin siyasallaşması olumlanmaktadır. Çünkü buradaki temel varsayım, bürokrasinin siyasal iktidar karşısındaki avantajlı konumunun ancak belli kademelere (üst kademelere) yapılacak siyasi nitelikli atamalarla dengeye getirilebileceğidir.

Bürokrasinin siyasallaşmasına dair olarak yukarıda ifade edilen güncel tanımlama, siyaset-bürokrasi arasındaki ilişkiyi karşıtlıktan çıkarmakta, bürokrasi üzerinde *siyasi denetim* amacıyla ve *belli kademelerle* sınırlı olmak üzere bürokrasinin siyasallaşmasına yeşil ışık yakmaktadır. Fakat her ne kadar klasik yaklaşımdan temelden farklılaşsa da gerek klasik yaklaşım gerek yukarıda kısaca özetlenen yeni yaklaşım, meseleyi ampirik olmaktan ziyade kuramsal bakımdan ele alma eğilimindedir. Bürokrasinin siyasallaşması kavramının yeni tanımında ifade edilen *belirli kademelerin* üst kademe yöneticilik görevlerini kapsadığı kesindir. Bununla beraber bürokrasinin siyasallaşmasına dair konulan sınır açık değildir ve pratik bir karşılığı yoktur.

Bürokrasinin siyasallaşması kavramı üzerindeki sonraki çalışmalar tam da bu noktada yoğunlaşarak hem bürokrasinin siyasallaşması tanımını inceltmeye hem de ampirik bilimsel çözümlerinin önünü açmaya çalışmıştır. Buna göre, konu ister liyakat ister bürokrasinin siyasallaşması (patronaj) olsun, meseleye toptancı ve keskin bir bakış açısıyla yaklaşmamak gerekir. Çünkü bir kere ne patronaj ne de liyakat bütünüyle kötü veya iyi olarak addedilebilir. Her ikisinin de *tarihsel* ve *dinamik* olarak ele alınabilecek iyi ve kötü, faydalı ve zararlı yanları vardır. Diğer yandan, herhangi bir ülkedeki kamu yönetimi yapısının bütünüyle

liyakat veya patronaj temelinde teşkil edilmesi hem uygulanabilirlik hem de işlevsel bakımdan mümkün değildir. Sözelimi engelliler, yetiştirme yurtlarında büyüyen çocuklar gibi dezavantajlı grupların istihdamında liyakat sisteminin uygulanması düşünülemez. Başka bir örnek olarak ise bakanlıklarda oluşturulan ve çoğunlukla siyasi bir işlev taşıyan danışmanlık kadroları düşünülebilir. Şüphesiz bu tür örneklerin belirli bir sınırının bulunması gerekir. Kurumların işlevi, tarih, ülke vb. etkenlere göre değişebileceğinden kesin ve sabit bir sınır belirlemek mümkün olmamakla beraber, önemli olan patronaj ile liyakat arasında belli bir *denge*nin sağlanmasıdır (Panizza vd., 2019).

Bu kuramsal çerçeve dâhilinde, aynı zamanda konuyla ilgili spesifik ve ampirik çözümlere de ışık tutan ve birbirleriyle önemli benzerlikler içeren üç farklı kavramsallaştırma geliştirilmiştir. Lewis (2005; 2008) tarafından geliştirilen ve Amerika Birleşik Devletleri'nde gerçekleştirilen üst kademe kamu yöneticisi atamaları üzerinde kullanılan birinci kavramsallaştırmaya göre, bir siyasi iktidarın gerçekleştirdiği atamaların ardında iki temel amaç bulunur: patronaj ve siyasi denetim (*policy control*). Birincisinin amacı klasik anlamıyla bir ganimettir (*spoils*). Diğer bir ifadeyle, yapılacak atamalar oy karşılığında gerçekleştirilir. İkincisi ise siyasi iktidarın bürokrasi ve dolayısıyla siyasa üzerinde denetim kurmasına yöneliktir. Dolayısıyla Lewis'in modelinde biri oy maksimizasyonunu, diğeri siyasa üzerinde denetimi sağlama amacı güden iki farklı atama söz konusudur. Şüphesiz buna liyakat sistemi temelinde yapılan atamalar da eklenmelidir. Kategoriler böylece netleştirildikten sonra yanıt aranması gereken soru, bu üç tür atamanın yoğunluğu ve derinliği esasında olacak, bu sayede yapılan atamaların liyakat-patronaj arasında uzanan eksen üzerinde tam olarak nerede yoğunlaştığı saptanabilecektir.

İkinci kavramsallaştırma, Kopecky öncülüğünde gerçekleştirilen bir dizi araştırmayla oluşturulmuştur (Kopecky ve Scherlis, 2008; Kopecky ve Spirova, 2011; Kopecky ve Mair, 2012). Lewis'ten farklı olarak bu kavramsallaştırmada, patronaj kavramı çatı kavram olarak kullanılır ve kavramın altına amaçlarına göre iki temel atama türü yerleştirilir. Patronaj atamaları (1) siyasa üzerinde denetim, (2) siyasi partiye destek verenlerin ödüllendirilmesi amacıyla dönük olabilir. Diğer yandan her iki amaçtan birine dönük olarak gerçekleştirilecek atamalarda (1) mesleki beceri, (2) siyasi yakınlık, (3) kişisel yakınlık gibi etkenler rol oynayabilmektedir. Görüldüğü üzere, yapılan atamaların yöneldiği amaç dikkate alındığında hem Lewis'in hem de Kopecky'nin konuya yaklaşımları büyük ölçüde benzerdir. Farklılık ise isimlendirmeden ve sınıflandırmadan kaynaklanmaktadır.

Daha yakın tarihlerde ortaya çıkan üçüncü kavramsallaştırma ise Peters'in dâhil olduğu bir dizi ortak çalışmayla (Panizza vd., 2019; Peters ve Bianchi, 2020) geliştirilmiştir. Lewis ve Kopecky tarafından geliştirilenleri daha da yetkinleştiren ve analitik olarak derinleştiren üçüncü kavramsallaştırmada bürokrasiye yapılan tüm atamalar üç temel başlık altında toplanır: liyakat, patronaj ve klientelizm. Liyakat atamaları, işe giriş (atama) şartlarının belli olduğu (eğitim-sınav) ve kariyer sistemi içerisinde mesleki olarak yetkinleştirilen kamu personelini içerir. İktidar partisine oy veren bölgelere daha fazla mali kaynak ayırma, yatırım yapma gibi daha geniş ve farklı uygulama alanları olmakla beraber, kamu personeli boyutuyla klientelizm ise bireyleri oy karşılığında kamuda ve çoğunlukla yerel yönetim organlarında yahut alt-kademe görevlerde işe yerleştirmeyi ifade eder. Patronaj temelli atamalar ise "siyasi bağlantılar temelinde" gerçekleştirilen, fakat esas amacı bürokrasi üzerinde *siyasi denetim* olan atamaları kapsamaktadır (Peters ve Bianchi, 2020: 216). Yukarıda ifade edilen iki kavramsallaştırmada olduğu gibi bu kavramsallaştırmada da temel varsayım, her patronaj temelli atanmanın aynı biçimde (örneğin kayırmacılık, partizanlık vb. olarak) değerlendirilemeyeceğidir (Peters ve Bianchi, 2020: 217).

Patronaj Eksenindeki Yönetici Profilleri

Daha çok hiyerarşinin en altında bulunan görevlerde karşılaşılan ve oy maksimizasyonuna dönük klientelistik atamaların aksine, siyasa denetimini amaçlayan patronaj temelli atamalar üst kademe görevleri kapsamaktadır. Panizza vd. (2019), Latin Amerika ülkeleri üzerinde yapılan çalışmalardan hareketle, patronaj ekseninde yapılan bu kapsamdaki atamaları, biri atayan ve atanan kişiler arasındaki *güven* ilişkisinin niteliğini, diğeri ise atanan kişide ağır basan *beceri türünü* esas almak üzere dört farklı başlık altında toplamıştır (bkz. Tablo 1). Birincisi, siyasanın tasarımı ve uygulanması süreçlerinde görev üstlenen ve bu nedenle kamu yönetimi örgütlenmesinin çoğunlukla üst ve orta düzeydeki kademelerinde bulunan siyasi parti profesyonelleridir (*party professionals*). Parti profesyonelleri kategorisi, işlevlerinin bir gereği olarak ilgili alanda mesleki beceriye (eğitim ve/veya tecrübe) sahip olmasının yanında aynı zamanda siyasi parti örgütü içerisinde görev yapmış kamu yöneticilerini işaret etmektedir. Teknokratlar (*programmatic technocrats*) adını taşıyan ikinci kategori, atamaya yetkili kişiyle kişisel bağlantısı dışında herhangi bir siyasi parti bağlantısı/geçmişi bulunmayan, mesleki becerisiyle öne çıkmış, şu ya da bu sebepten ötürü kamu örgütlenmesinde uzmanlığına gereksinim duyulan yöneticileri içermektedir.

Tablo 1: Patronaj Pratikleri Tipolojisi			
		Beceri Türü	
		Mesleki	Siyasi
Güven İlişkisi	Partizan	Siyasi Parti Profesyonelleri	Siyasi Yandaşlar
	Kişisel	Teknokratlar	Siyasi Aktörler

Kaynak: Panizza vd. (2019: 151).

Üçüncü kategori Sovyetler Birliği'ndeki parti-devlet bütünleşmesine ve partiye sadık kamu görevlilerine göndermeyle siyasi yandaşlar (*apparatchiks*) adını taşımaktadır. Bu kategori, mesleki becerisi bulunmayan parti görevlilerini, üyelerini veya destekçilerini içermektedir. Kamu örgütlenmesindeki işlevleri ise atandıkları göreve göre değişebilmekte olup, Panizza vd. (2019) tarafından birtakım alt kategorilerle detaylandırılmıştır. Örneğin *komiserler* adını verdikleri alt kategori içerisine dâhil olanlar, iktidarın bürokrasi üzerinde siyasi denetim kurmasına dönük işlev üstlendiklerinden bürokratik hiyerarşinin daha çok üst kademelerinde görev yapmaktadır. Türkiye'de bakan yardımcılığı görevine atanmaların bir kısmının bu alt kategoriye uygun siyasi komiserler olduğu söylenebilir. Alt kategorilerden bir diğeri *seçim simsarları* (*electoral brokers*) olarak adlandırılmıştır. Daha çok iktidarın oy maksimizasyonuna dönük olarak iş gören simsarların ana işlevi kamu hizmetleri ile seçmen arasındaki klientelistik bağlantıları kurmaktır. Bu nedenle merkezi yönetim organlarından ziyade sokak düzeyi kamu görevlilerinin bulunduğu taşra örgütlenmelerinde veya yerel yönetimlerde görev yapmaktadırlar. Panizza vd.'nin (2019) siyasi yandaş kategorisi çerçevesinde ortaya koyduğu diğer bir alt-kategori, siyasi aktivistler (*political activists*) adındadır. Aktivistler kamu örgütlerinin alt kademelerinde bulunurlar ve esasında iktidardaki siyasi partinin savunusunu yapmaktan başka bir işlev üstlenmezler.

Dördüncü ve son kategori olan siyasi aktörler (*political agents*) ise mesleki becerisinden ziyade siyasi becerileriyle öne çıkan, siyasi partiyle bir bağı olmayan fakat atama konusunda yetkili olan (seçilmiş) görevliyle kişisel yakınlığı bulunanları işaret etmektedir. Siyasi aktörler, kamu örgütlenmesinde

buldukları farklı kademelere göre muhafızlar (*minders*), araçlar (*fixers*) ve ajanlar (*electoral agents*) adını taşıyan alt kategorilere ayrılmıştır. Hiyerarşinin en üst kademelerinde, seçilmişlerin hemen yanı başında bulunan, deyim yerindeyse onların “gözü kulağı” olan görevlileri ifade eden muhafızlar, siyasilerin günlük çalışma programlarını, görüşmelerini organize ederler. Araçlar ve ajanlar ise bir önceki kategori içerisinde yer alan simsarlar ve aktivistlerin, siyasi aktörler kategorisi altındaki ve sırasıyla orta ve alt kademelerdeki versiyonlarıdır. Fakat aktörlerin yandaşlardan olan farkının kendilerini atayan yetkililerle kişisel yakınlıkları üzerinde temellendiği, dolayısıyla arkalarında siyasi parti desteğinin bulunmadığı unutulmamalıdır.

Görüldüğü üzere Panizza vd. (2010), patronaj atamalarını ardındaki etkenler ve dinamikler temelinde kategorileştirmekte ve söz konusu kategorileri birtakım alt kategorilerle de desteklemektedir. Patronaj kavramı altında sınıflandırılan atamalarda salt siyasi veya kişisel yakınlık, bağlantı veya güven ilişkisinin değil, aynı zamanda mesleki becerinin de rol oynayabildiğine dikkat edilmelidir. Dahası, bir kişi, mesleki becerisinin yanında kuşkusuz bir siyasi parti üyesi olabilir ve/veya bir siyasi partide görev alabilir. Bunlardan bağımsız olarak profesyonel anlamda mesleki becerisi bulunmayan, fakat gerek atayacak kişiye kişisel gerek siyasi partiye yakınlık gibi iki unsur temelinde ve *salt* siyasi becerisi (veya işlevi) bulunan kişiler de atamaya konu olabilir.

Panizza vd. (2009) tarafından ortaya konulan yönetici profillerinin diğer bir katkısı, atamaların liyakat ile patronaj arasında uzanan belli bir eksen üzerinde ele alınabilmesinin önünü açmasında kaynaklanmaktadır. Sözelimi teknokratlar kategorisine giren bir kamu görevlisi, siyasi yandaşlar veya siyasi aktörler kategorileri içerisinde değerlendirilenlere göre liyakatin yer aldığı uca daha yakın bir konumda bulunacaklardır. Hatta bir bakıma modelin salt kariyer bürokrasisine sıkıştırılan *klasik* liyakat tanımını da genişlettiği düşünülebilir. Özellikle yeni kamu işletmeciliği teması etrafında dışarıdan atamalara kapalı katı kariyer sisteminin yerini, dışa belli bir oranda veya belli mevkiler kapsamında açık bir atama sisteminin aldığı düşünüldüğünde, örneğin teknokrat atamalarının liyakat sistemine aykırı bir durum teşkil etmeyeceği iddia edilebilir. Çünkü alanyazındaki yeni yönelimler açısından önem arz eden husus, atamanın usullerinden (işe girme yönteminden) ziyade amacıdır. Bu nedenle, bir bakıma modelin güçlü yanının, liyakati sadece kariyer sistemine sıkıştırmaması, *siyaseten* yapılan (patronaj) atamaların niteliği hakkında karar vermeden önce yapılan atamanın *amacına/işlevine* (siyasi denetim, ödüllendirme vb.) bakılmasında yattığı da söylenebilir.

Tüm avantajlarına karşın farklı yönetici profillerini içeren tipolojiye her derde

deva bir ilaç gibi yaklaşmamak, tipolojiyi her ülkedeki somut atama koşullarına veya uygulamalarına birebir oturan bir kalıp gibi görmemek gerekir. Çünkü diğer tipolojiler gibi söz konusu tipoloji de yoktan var edilen yönetici profillerini değil, somut koşullardan veya olgulardan hareketle ortaya konulan ve ülkelerdeki somut örnekleri belli oranda açıklama gücüne sahip olduğu düşünülen analitik araçlardır. Şüphesiz liyakat ve klientelizm temelli atamaların yanı sıra, Tablo 1’de ana bileşenleriyle özetlenen modelde yer alan patronaj temelli atamalar hemen her ülkedeki bürokrasilerde yer alacaktır. Fakat belli bir ülkedeki kamu personel sisteminde egemen olan kamu personeli profilinin Tablo 1’de yer alan profillerden hangisi veya hangilerine denk düştüğü, tabloda yer alan profillerin dışında başka bir türün bulunup bulunmadığı ise ancak bir ülkede üst kademe görevlere yapılan atamaların kapsamlı biçimde ve derinlemesine çözümlenmesiyle mümkündür. Ancak bu tür bir çözümlenme sonucunda bir ülkede yapılan atamaların niteliğine ve bu atamaların olası sonuçlarına dair yargıda bulunmak söz konusu olabilecektir.⁶ Dolayısıyla model, kusursuz bir kalıptan ziyade, her ülkedeki somut koşullar ışığında denenecek ve sürekli geliştirilecek bir araç olarak düşünülmelidir. Çalışma kapsamında ele alınan AFAD il müdürleri ise bu doğrultuda atılmış bir adım olarak değerlendirilebilir.

Yöntem, Veri ve Yönetici Profilleri

İki Yöntemsel Yönelim: Durum Çalışması ve Dijital Beşeri Bilimler

Çalışmanın, aynı zamanda yöntemini de belirleyen iki temel yönelimi söz konusudur. İlk olarak, çalışma kapsamında AFAD il müdürlerinin, diğer bir ifadeyle bir hayli sınırlandırılmış bir (taşra) üst kademe kamu yöneticisi grubu içerisindeki profillerin tespit edilmesi ve bunların çözümlenmesi amaçlanmaktadır. Amacının yanı sıra çalışma kapsamında elde edilecek veriler düşünüldüğünde çalışmanın nitel bir araştırmayı işaret ettiği veya gerektirdiği anlaşılmaktadır. Creswell’e (2013) göre, nitel araştırmaların tasarlanması, gerçekleştirilmesi ve çözümlenmesi süreçlerinde yararlanılan beş yaklaşım bulunmaktadır: Anlatı araştırması, fenomenoloji, kuram oluşturma, etnografi ve durum çalışması. Bu yaklaşımlardan biri olan durum çalışmalarında temel odak, belli bir “durum ya da çoklu durumlara dair derinlemesine bir betimleme ve analiz”dir (Creswell, 2013: 104). Amaçlanan ise araştırmaya konu olan *durum* hakkında verinin toplanarak birtakım ortak temaların elde edilmesi ve bu temalar esasında çözümlenmenin gerçekleştirilmesidir. Çalışma kapsamında da AFAD il müdürleri incelenerek bunların hangi demografik özellikleri (cinsiyet, yaş, eğitim, doğum yeri vb.) itibarıyla öne çıktıkları ve yönetici profilleri açısından nasıl bir görünüm sergiledikleri tespit edilecektir. Durum çalışmalarının amacı ile çalışmamızın amacı arasındaki uyumdan dolayı bu çalışma kapsamında

durum çalışması yaklaşımı tercih edilmiştir.

İkinci yönelim, çalışmanın amacını gerçekleştirmeyi sağlayacak çözümler için gereksinim duyulan verilerin daha az zaman harcayarak toplanması ve düzenlenmesi süreçlerinde bilgi teknolojilerinden faydalanılmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Çalışmada kullanılan ham verinin çevrimiçi kaynaklardan elde edilmesi sürecinde veri kazıma (*web scrapping*) tekniği kullanılmıştır. Veri kazıma tekniğinin hayata geçirilmesi ise R yazılım diliyle gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla ham verinin çekilmesi ve birtakım ölçütler temelinde düzenlenmesi süreci, verinin çözümlenmesinden farklılaşmakta ve bu nedenle de farklı yetkinlikleri gerektirmektedir. Şöyle ki çevrimiçi açık kaynaklardan verinin en az insan emeği kullanılarak, hızlı ve sistematik biçimde çekilmesi, bir yandan programlama/algortma oluşturma mantığı, diğer yandan ise ilgili programlamanın gerçekleştirileceği yazılım dili bilgisini gerektirmektedir. Görüldüğü üzere, bu çalışma açısından, sosyal bilimler ile bilgi teknolojileri arasında köprü kurulması, önemli bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Yöntemsel bakımdan bu tür bir yönelim, söz konusu köprü'nün kurulmasının gerekliliğini vurgulayan *dijital beşerî bilimler* fikrini/yaklaşımını işaret etmektedir. Üzerinde uzlaşmış bir tanımla bulunmamakla birlikte, dijital beşerî bilimler, özellikle büyük veriye yönelik olmak üzere, veri toplama, düzenleme ve çözümler aşamalarında üretkenliği artıran ve araştırmacıların modelleme ve çözümler konularına daha fazla zaman ayırmasını sağlayan bir araç olarak bilgi teknolojilerinden faydalanma düşüncesi ve amacı üzerinde yükselmektedir.⁷ Benimsediği dijital beşerî bilimler yaklaşımıyla bu çalışma, sosyal bilimlerin bir kolu olarak kamu yönetimi disiplini ile bilgi teknolojileri arasında (görece) ileri düzeyli bir ilişki kurma, böylece her iki alan arasındaki köprü'nün inşasına destek sunma iddiasındadır.

Verinin Kapsamı ve Elde Edilmesi

Çalışmanın odaklandığı yönetici grubu AFAD il müdürleridir. Türk kamu yönetimi örgütlenmesi açısından bakıldığında il müdürleri, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi bünyesinde görev yapan yöneticiler arasında yer alır. Hukuki açıdan bakıldığında il müdürlüğü, 2018 yılında çıkarılan 3 sayılı *Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*'nin II sayılı cetvelinde yer almakta olup, bu nedenle üst kademe kamu yöneticiliği kapsamında değerlendirilen görevlerden biridir. İl müdürlüğü görevine atanma koşulları da aynı kararnamede düzenlenmiştir. 3 sayılı kararname uyarınca il müdürlüğü görevine Cumhurbaşkanı onayıyla atama yapılmaktadır (md. 2/2). İl müdürlüğü görevine atanma koşulları ise (1) 657 sayılı *Devlet Memurları Kanunu*'nun 48.

1166 Demirelli L. (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye'de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190.

maddesinde yer alan —Türk vatandaşı olmak, 18 yaşını tamamlamış olmak, kamu haklarından mahrum bulunmamak gibi— genel şartları taşımak, (2) en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, (3) kamuda, sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla özel sektörde veya serbest olarak alanında beş yıl çalışmış ve temayüz etmiş olmaktır (md. 3/2).

Çalışmanın AFAD il müdürleriyle sınırlandırılmasının nedeni, 6 Şubat 2023 tarihinde meydana gelen Kahramanmaraş merkezli depremlerin yarattığı yıkım sonrasında arama kurtarma faaliyetlerinin koordinasyonunda yaşanan sorunların tüm ilgiyi söz konusu koordinasyon görevinden sorumlu AFAD yöneticileri üzerinde yoğunlaştırmasıdır. Yaşanan olaylar sonrasında AFAD yöneticileri sıkça basın organlarında haberlere konu olmuştur. Yapılan haberlerde yaşanan sorunlar ile AFAD yöneticilerinin özgeçmiş bilgileri arasında bağlantı kurulmuş, sorunların yönetici atamalarında liyakatin göz ardı edilmesinden kaynaklandığı ifade edilmiştir. Çalışmadaki AFAD il müdürleri tercihinin ardında yer alan temel neden, söz konusu tespitlerin doğruluğunun akademik bakımdan değerlendirilmesidir.

2009 yılı öncesinde Türkiye’de afetlerle mücadele konusunda İçişleri Bakanlığına bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Başbakanlık çatısı altında Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü olmak üzere üç kamu örgütü yetkilidir. 2009 yılında çıkarılan 5902 sayılı yasa ile AFAD Yönetimi Başkanlığı kurulmuş ve 2018 yılında İçişleri Bakanlığı teşkilâtına dâhil edilmiştir. İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan *bağlı* bir kuruluş olan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığına ait taşra örgütü il ölçeğinde kurumsallaştırılmıştır. Dolayısıyla tüm il müdürlüğü pozisyonlarında bir il müdürünün görev yaptığı varsayıldığında, toplamda 81 AFAD il müdürü söz konusudur.

Çalışma kapsamındaki AFAD il müdürlerine ait özgeçmiş bilgileri, her bir il müdürlüğüne ait internet sayfası üzerinden veri kazıma tekniği kullanılarak elde edilmiştir.⁸ Veri kazıma tekniğinin kullanılabilmesi, her şeyden önce kazımanın gerçekleştirileceği sistematığın belirlenmesini gerektirir. Bu doğrultuda öncelikli olarak il müdürlerinin özgeçmiş bilgilerini barındıran il müdürlüğü internet sayfalarının tasarım mantığı ve yapısı incelenmiş, verinin toplu bir biçimde çekilebilmesi için söz konusu tasarıma ve yapıya uygun bir algoritma oluşturulmuştur. Oluşturulan algoritma R yazılım dili vasıtasıyla kodlanarak⁹ *RStudio* ara yüzünde çalıştırılmıştır. İşlem sonucunda toplam 72 il müdürlüğünün internet sayfasına erişim sağlanmıştır.¹⁰ Geriye kalan dokuz il müdürlüğünden birinde (Ağrı) il müdürüne dair herhangi bir internet sayfası

bulunmamakta iken; sekizinde ise il müdürüne ait mevcut internet sayfasının uzantısı, oluşturulan algoritmanın dışında kalmıştır. Algoritmanın dışında kalan ve bu nedenle oluşturulan kodlama aracılığıyla elde edilemeyen sekiz il müdürlüğüne ait internet sayfasına ise doğrudan —herhangi bir aracı algoritma/ yazılım kullanılmadan— erişilmiştir. Erişim sağlanan toplam 80 il müdürlüğü internet sayfasının on ikisinde, ismi dışında il müdürüne ait herhangi bir bilginin bulunmadığını belirtmek gerekir. Dolayısıyla incelemeye konu olan toplam il müdürü sayısı 68'dir.¹¹ Bu sayı, toplam il müdürü popülasyonunun yaklaşık yüzde 84'ünü temsil etmektedir.

Belirlenen Taşra Üst Kademe Yöneticisi Profilleri

Önceki bölümde ortaya konulan patronaj pratikleri tipolojisi, farklı ülke örneklerinden hareketle atama pratiklerine ilişkin dört farklı yönetici profilini ortaya koymakla beraber, hemen her ülkedeki patronaj pratiklerini açıklama iddiası taşımamaktadır. Ayrıca tipoloji, tek bir kuruma ve/veya pozisyona yapılan atamalardan çok kamu örgütlenmesinin farklı kademelerindeki görevlere toplu bir bakış atma amacını taşımaktadır. Diğer yandan tipoloji, içerisinde barındırdığı yönetici profillerine dair verilerin nasıl veya hangi kaynaklardan elde edilebileceğine dair herhangi bir bilgi sunmamaktadır. Nihayet, doğrudan patronaj nitelikli atamalara odaklandığından söz konusu tipolojide liyakat kapsamında değerlendirilecek atamalara ilişkin ölçütler veya profiller yer almamaktadır. Kısaca ifade ettiğimiz bu dört konu, kamu örgütlerinin taşra örgütlenmelerinin üst kademelerinde görev yapmakta olan yöneticilerin özgeçmişleri ışığında tipolojiye işlerlik kazandırılmasını gerektirmektedir.

Çalışma kapsamında toplanan özgeçmişler esas alınarak yapılan yeniden değerlendirme sonucunda toplam altı taşra yöneticisi profili belirlenmiş ve her bir yönetici profili için birtakım ölçütler saptanmıştır. Öncelikle atamaya yetkili makam ile atanacak kişi arasındaki (siyasi değil) kişisel yakınlığı tespit etmek için özgeçmişlerde yer alan bilgilerin yetersiz olduğu görülmüştür. Bu nedenle kişisel yakınlık temelindeki patronaj ilişkisi çözümleme kapsamından çıkarılmıştır. Siyasi bağlantıların kamu yöneticiliği görevine atanma sürecindeki etkisi bağlamında ise biri doğrudan diğeri dolaylı olmak üzere iki temel ölçüte başvurulmuştur. Daha önce —bakanlık, bakan yardımcılığı, belediye başkanlığı vb.— siyasi nitelikli görev yapmış bir üst kademe kamu yöneticisi söz konusu olduğunda siyasi bağlantının açık bir biçimde varlığı hesaba katlabilmektedir. Bu tür bir doğrudan etkinin gözlemlenemediği durumda ise yöneticilerin yükseliş eğilimleri/hızları esas alınarak dolaylı bir tespitle yetinilmek durumunda kalınmıştır. Son olarak, yöneticilerin örgün öğretim yerine açık öğretim esasında yürütülen bir lisans programından mezun olmaları, önemli bir

1168 Demirelli L. (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye'de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190.

çıkı olarak görüldüğünden ayrı bir yönetici profili olarak çözümlenmeye dahil edilmiştir. Sonuçta Tablo 2’de yer alan ve çalışmada kullanılan yönetici profilleri elde edilmiştir.

Tablo 2: Taşra Örgütlenmelerindeki Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri

Yönetici Profilleri	Belirleyiciler	Ölçütler	Nitelik
(1) Kariyer bürokratı	İlgili Kurumdaki Görev Süresi	En az 10 Yıl	Liyakat
	Yöneticilik Tecrübesi	Var	
	Eğitim	Örgün öğretim	
(2) Kariyere Yakın Bürokrat	İlgili Kurumdaki Görev Süresi	En az 10 Yıl	
	Yöneticilik Tecrübesi	Var/Yok	
	Eğitim	Açık öğretim	
(3) Teknokrat	İlgili Alanda Özel Sektör Deneyimi	Var	Patronaj
	İlgili Kurumdaki Görev Süresi	Yok	
	Eğitim	Örgün Öğretim	
(4) Asansör	İlgili Kurumda Tecrübe	En çok 10 yıl	
(5) Paraşüt	Siyasi Görev	Yok	
	İlgili Kurumda Yöneticilik Tecrübesi	Yok	
	İlgili Kurumda Görev Süresi	Yok	
(6) Siyasi Parti Profesyoneli	Siyasi Görev	Var	
	İlgili Kurumda Yöneticilik Dışı Tecrübe	Yok	

Kariyer Bürokratı adını taşıyan yönetici profili, kurumda uzun bir müddet görev yapmış (en az 10 yıl); görev süresi dâhilinde ve üst yöneticilik görevine atanmadan önce hiyerarşinin alt basamaklarında (şeflik, şube müdürlüğü, daire başkanlığı, ilçe müdürlüğü ve yardımcılıkları gibi) yöneticilik tecrübesi edinmiş; örgün bir lisans eğitiminden geçmiş yöneticileri içermektedir. Gerek kurum içinde edinilen tecrübe gerek eğitim alanı ve düzeyi bakımından değerlendirildiğinde, söz konusu profil içerisine giren yöneticilerin liyakat sisteminin en ideal formu olarak işaret edilen kariyer yöneticilerini örneklediklerini söylemek mümkündür.

Kariyere Yakın Bürokrat adını taşıyan yönetici profili, bir önceki kariyer bürokratı profilinden iki noktada farklılaşmaktadır. Birincisi, her ne kadar dikkate alınması gereken bir nicelikte kurum içi tecrübeye sahip olsalar da ikinci gruba giren yöneticilerde kurum içindeki alt kademelerde yöneticilik tecrübesinin bulunmadığı durumlar söz konusu olabilmektedir. İkincisi ve daha da önemlisi, bu profil içerisine giren yöneticiler, lisans eğitimlerini açık öğretim programları vasıtasıyla tamamlamışlardır. Örgün öğretim programlarıyla kıyaslandığında açık öğretim programlarına giriş için yükseköğretime geçiş sınavlarında gereken başarı seviyesinin düşük oluşu; örgün öğretimdeki öğretim üyesi-öğrenci etkileşiminin mümkün olamayışı; çoktan seçmeli sınav türü dışında başka bir sınav türünün bulunmayışı gibi etkenlerden dolayı açık öğretim ile örgün öğretimin eş değerlendirilmesi mümkün görünmemektedir.¹² Bu açıdan kariyere yakın bürokrat kategorisinin, birinci yönetici profili olan kariyer bürokratı profilinden kısmen yöneticilik tecrübesi ve bütünüyle eğitim türü temelinde ayrılması uygun görülmüştür.

Teknokrat adını taşıyan yönetici profili, ilgili kurumun faaliyet alanıyla ilgili olarak özel sektör deneyimine sahip olan ve dolayısıyla kuruma dışarıdan atanmaları içermektedir. Teknokrat profili ile kariyer bürokratı arasındaki temel farklılık, ikincisinin kurum içi, birincisinin ise kurum dışı fakat kurumun faaliyet alanıyla yakından ilişkili ve dikkate değer bir tecrübeye sahip olmasıdır.

Asansör adını verdiğimiz yönetici profili, kurum hiyerarşisinde yer alan basamakları hızlı bir biçimde tırmanan ve kurum içinde en çok on yıllık bir deneyime sahip olan kimseleri kapsamaktadır. Dolayısıyla asansör yönetici profili, kurum içi tecrübesi olmakla beraber, yöneticilik görevine (kariyer bürokrat profiline kıyasla) hızlı biçimde yükselmeyi modellemektedir. Daha da önemlisi, bu hızlı yükselişin ardında siyasi nitelikli bir desteğin söz konusu olduğu varsayılmaktadır.

1170 Demirelli L. (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye’de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190.

Paraşüt adını taşıyan yönetici profili, kurumun tepe noktasına kurum dışından yapılan atamaları işaret etmektedir. Dolayısıyla bu profil içerisinde girenlerin kurum içinde herhangi bir tecrübesi yoktur. Kurumun tepe noktasına dışarıdan gerçekleştirilen bir atama oluşu nedeniyle, asansör profilinde olduğu gibi bu modelde de atamanın ardında siyasi bir etkinin bulunduğu, hatta bu etkinin asansör profiline kıyasla daha güçlü olduğu varsayılmaktadır.

Siyasi Parti Profesyoneli adını taşıyan son yönetici profili ise yöneticilik görevine atanmanın ardında siyasi bağlantının varlığının açıkça tespit edilebildiği durumları kapsamaktadır. Bu profile yöneticilik görevine atanan kişi daha önce siyasi bir görevde bulunmuştur. Diğer yandan bu kişinin yönetici olarak atandığı kurumda herhangi bir tecrübesi bulunmamaktadır.

Bulgular ve Çözömlmeler

AFAD İl Müdürlüklerine Dair Tanımlayıcı Bilgiler

Çözömlleme kapsamındaki toplam 68 il müdürüne ait özgeçmiş bilgilerinden üçünde il müdürüne ait doğum yılı bilgisi bulunmamaktadır. Geriye kalan 65 il müdürüne ait veriler ışığında, söz konusu yöneticilerin yaş ortalamasının 51 olduğu görölmüştür (standart sapma 7,41 yaş). Söz konusu il müdürlerinden yalnızca ikisi (yüzde 2.9) kadındır. Bu durum temsili bürokrasi (*representative bureaucracy*) açısından önemli bir soruna işaret etmektedir. Daha açık bir ifadeyle, bu çalışmanın konusu ve ilgisi dışında kalan şu ya da bu sebepten ötürü, toplam nüfus içerisindeki erkek ve kadın sayısının oranının bürokrasinin üst kademesine benzer biçimde yansımadağı görölmektedir.

Önemli diğerk bir veri, il müdürlerinin memleketleri üzerinde temellenmektedir. Elde edilen özgeçmişlerin sınırlı bir kısmında doğrudan il müdürünün memleketine ait bilgi paylaşılmıştır. İl müdürünün memleket bilgisinin yer almadığı özgeçmişlerde, memleket bilgisini saptayabilmek amacıyla il müdürlerinin doğum yeri, ilkokulu ve ortaokulu hangi ilde bitirdiği bilgilerinden faydalanmıştır. Buradaki varsayım, kişinin doğduğu, ilk ve orta dereceli eğitimini tamamladığı ilin, o kişinin memleketine dair bilgiyi de ortaya koyduğudur. Kişinin doğum yeri ile ilk/orta dereceli eğitimini tamamladığı ilin örtüşmediği durumda ise doğum yeri esas alınmıştır. Bu varsayım temelinde yapılan eşleştirme sonucunda, diğerklerine kıyasla ön plana çıkan herhangi bir ile rastlanılmamıştır.

AFAD il müdürlerinin memleketleri bakımından sergiledikleri çeşitlilik, görev yaptıkları iller esas alındığında başka bir sonuç üretmektedir. AFAD il müdürlerinin görev yaptıkları iller ile memleketleri olan illeri eşleştirdiğimizde, il müdürlerinin

önemli bir kısmının memleketleri olan illerde görev yaptıkları görülmektedir. Memleket bilgisine sahip olduğumuzu varsaydığımız toplam 67 il müdüründen 34'ü (yüzde 50,7) kendi memleketinde görev yapmaktadır. Dahası, il müdürlüğü görevine atandığı yılın bilgisine ulaşılan 62 il müdürünün ortalama görev süresi 7,11 yıl (s. sapma 5,3 yıl) iken, memleketinde görev yapan il müdürlerinin görev süresi ortalama 8,52 yıl (s. sapma 4,73 yıl), memleketi dışındaki bir ilde görev yapan il müdürlerinin ortalama görev süresi ise 5,71 yıldır (s. sapma 5 yıl). Bu durum, AFAD özelinde bürokrasinin üst kademelerinde dikkatle incelenmesi gereken bir yerleşmenin bulunduğunu göstermektedir. Kişilerin kendi memleketlerinde çalışma arzusu ve/veya iyi tanıdıkları bildikleri bir mekânda görev yapmalarının sağlayacağı kolaylık temelinde gerçekleştirilebilecek bu durum, tarafsız olması beklenen ve belirli periyotlarla gerçekleştirilen atamalar temelinde farklı illeri dolaşan bürokrat olgusunu tahrir etmektedir.

AFAD il müdürlerinin mezunu oldukları üniversitelere bakıldığında Anadolu Üniversitesi'nin ön planda olduğu görülmektedir. Derecesine (ön lisans veya lisans) bakılmaksızın bilgisine erişilen 59 il müdürünün mezunu olduğu üniversitelere bakıldığında ilk sırayı Anadolu Üniversitesi (17), ikinci sırayı Gazi Üniversitesi (8), üçüncü sırayı Hacettepe Üniversitesi (3) almıştır. Bununla beraber, yukarıda ilk üç sıralamasıyla yetindiğimiz eğitim verilerinin bir kısmının ön lisans programlarını içerdiği not edilmelidir. İl müdürü olarak atanacak kişilerin lisans eğitimi mezunu olmaları zorunludur. Bu nedenle ön lisans programı mezunu olan il müdürlerinin lisans eğitimlerini hangi üniversitelerde tamamladıklarının bilgisi de yukarıdaki tabloya eklenmelidir. Ön lisans eğitiminin yanı sıra lisans eğitimi bilgisine de erişilen 61 il müdürünün lisans eğitimlerini tamamladıkları üniversitelerin bilgisi Tablo 3'te gösterilmektedir. Tablodan da anlaşılacağı üzere, il müdürlerinin mezunu oldukları üniversite sıralamasında birinci sırada Anadolu Üniversitesi yer almaktadır. Özgeçmiş bilgilerinde yer alan üniversite bilgileriyle fakülte ve/veya bölüm bilgilerini birlikte değerlendirdiğimizde, Anadolu Üniversitesi'nden mezun olan tüm il müdürlerinin lisans diplomalarını örgün bir eğitim değil, açık öğretim süreci sonucunda aldıkları görülmektedir. Verisine erişilebilen 61 AFAD il müdürünün yaklaşık yüzde 48'i açık öğretim mezunudur.

AFAD il müdürlüklerine ait internet sayfalarında il müdürlerine dair olarak paylaşılan özgeçmiş bilgileri ışığında, yalnızca 52 il müdürünün hangi fakülteden mezun olduğu bilgisine ulaşılmıştır. Aşağıda yer alan Tablo 4'te görüleceği üzere, ilk sırada İktisat Fakültesi, ikinci sırada Mühendislik Fakültesi ve üçüncü sırada İşletme Fakültesi yer almaktadır. Daha keskin bir görüş için aynı veya benzer programlara ev sahipliği yapan İktisat Fakültesi, İşletme Fakültesi,

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyasal Bilimler Fakültesi'ne ait veriler birlikte düşünülmelidir. Böyle bir birleştirme sonucunda söz konusu fakültelerde yer alan lisans programlarından mezun olan il müdürlerinin sayısı 31 olmaktadır ve bu, bilgisi mevcut toplam elli iki il müdürünün yaklaşık yüzde 60'ına denk düşmektedir.

Tablo 3: AFAD İl Müdürlerinin Mezun Oldukları Üniversiteler		
Üniversite	Sayı	Yüzde
Anadolu Üniversitesi	29	47,54
Gazi Üniversitesi	7	11,48
Hacettepe Üniversitesi	4	6,56
Fırat Üniversitesi	3	4,92
İstanbul Üniversitesi	2	3,28
Karadeniz Teknik Üniversitesi	2	3,28
Yıldız Teknik Üniversitesi	2	3,28
Ankara Üniversitesi	1	1,64
Dicle Üniversitesi	1	1,64
Dokuz Eylül Üniversitesi	1	1,64
Dumlupınar Üniversitesi	1	1,64
Atatürk Üniversitesi	1	1,64
Gaziantep Üniversitesi	1	1,64
İnönü Üniversitesi	1	1,64
Kocaeli Üniversitesi	1	1,64
Süleyman Demirel Üniversitesi	1	1,64
Sütçü İmam Üniversitesi	1	1,64
Trakya Üniversitesi	1	1,64
Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi	1	1,64
TOPLAM	61	100

İl müdürlerinin özgeçmişlerine bakıldığında yalnızca 49 il müdürünün mezunu olduğu lisans programına dair bilgiye yer verildiği görülmektedir. Bu doğrultuda ilk sırada kamu yönetimi, ikinci sırada işletme, üçüncü sırada ise jeoloji mühendisliği programı yer almaktadır. Bu açıdan, mezun olunan program dağılımlarının yukarıda ortaya konulan fakülte dağılımlarıyla benzerlik gösterdiği ifade edilebilir. Fakat bu noktada mezun olunan programlar arasında yer alan kamu yönetimi, işletme, maliye, iktisat gibi programların çok büyük bir oranda açık öğretim sistemi kapsamında tamamlandığını unutmamak gerekir. Diğer bir husus ise açık öğretim programı mezunlarıyla kıyaslandıklarında az sayıdaki mühendislik fakültesi mezunları kapsamında ön planda yer alan programların jeoloji mühendisliği ve jeofizik mühendisliği olmasıdır.

Tablo 4. AFAD İl Müdürlerinin Mezun Oldukları Fakülteler

Fakülte	Sayı	Yüzde
İktisat Fakültesi	16	30,77
Mühendislik Fakültesi	16	30,77
İşletme Fakültesi	10	19,23
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi	4	7,69
Dil Tarih Coğrafya Fakültesi	1	1,92
Eğitim Fakültesi	1	1,92
Fen-Edebiyat Fakültesi	1	1,92
İnşaat Fakültesi	1	1,92
Siyasal Bilimler Fakültesi	1	1,92
Teknik Eğitim Fakültesi	1	1,92
TOPLAM	52	100

1174 Demirelli L. (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye’de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190.

Tablo 5. AFAD İl Müdürlerinin Mezun Oldukları Lisans Programları

Mezunu Olunan Program	Sayı	Yüzde
Kamu Yönetimi	9	18,37
İşletme	5	10,20
Jeoloji Mühendisliği	5	10,20
Maliye	4	8,16
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri	3	6,12
Jeofizik Mühendisliği	4	8,16
İktisat	2	4,08
İnşaat Mühendisliği	2	4,08
Makine Mühendisliği	2	4,08
Bilgi ve Belge Yönetimi	1	2,04
Eğitim Bilimleri	1	2,04
Elektrik Mühendisliği	1	2,04
Elektrik-Elektronik Mühendisi	1	2,04
Endüstri Mühendisliği	1	2,04
Fizik	1	2,04
Harita ve Kadastro Mühendisliği	1	2,04
İstatistik	1	2,04
Muhasebe-Finansman	1	2,04
Şehir ve Bölge planlama	1	2,04
Tarih	1	2,04
Türkçe Öğretmenliği	1	2,04
Yönetim ve Organizasyon	1	2,04
TOPLAM	49	100

Demirelli L (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye’de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190. 1175

Lisansüstü eğitim bakımından değerlendirildiğinde, özgeçmiş bilgisine erişilen 68 AFAD il müdüründen yalnızca birinin doktora eğitimini tamamladığı görülmektedir.¹³ AFAD il müdürlerinden yalnızca 15'i yüksek lisans derecesine sahiptir. Yüksek lisans derecelerinin alındığı üniversiteler ve programlar birlikte değerlendirildiğinde, lisans derecelerinin alındığı programlarda karşılaşılan tabloya benzer biçimde, yüksek lisans derecelerinin önemli bir kısmının sosyal bilimler programlarından elde edildiği görülmektedir (bkz. Tablo 6). İl müdürlerinin özgeçmişlerinden veya *Yükseköğretim Kurulu Tez Merkezi*'nden yüksek lisans başlıklarına erişilebilen tez çalışmaları incelendiğinde bunlardan yalnızca ikisinin il müdürünün başında bulunduğu kurumun çalışma alanıyla (afet ve acil durum) örtüştüğü görülmektedir. Bu tür bir sonuç, il müdürlerinin lisansüstü eğitime başlama kararları sürecinde, yönetimini üstlendikleri kuruma katkı sağlamakdan çok kişisel akademik ilgi veya kariyerlerini ön planda tuttıklarını göstermektedir.

Tablo 6. AFAD İl Müdürlerinin Yüksek Lisans Eğitimlerini Tamamladıkları Programlar ve Tez Başlıkları

Üniversite	Program	Tez Başlığı	Sayı
Ahmet Yesevi Üniversitesi	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi	-	1
Ahmet Yesevi Üniversitesi	Yönetim ve Organizasyon	-	1
Bitlis Eren Üniversitesi	Afet Yönetimi	Kentsel Afet Yönetim Planının Hazırlanması 'Bitlis Örneği'	1
Hacettepe Üniversitesi	Yapı İşleri Teknolojileri	-	1
İstanbul Ticaret Üniversitesi	Muhasebe ve Denetim	-	1
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi	Bilişim Sistemleri Mühendisliği	AFAD Bölgesel Afet Lojistik Depoları Uzaktan Kontrolünde Scada Sistemi Kullanımı	1

1176 Demirelli L (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye'de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190.

Namık Kemal Üniversitesi	Sağlık Yönetimi	-	1
Sakarya Üniversitesi	İşletme	Seyahat Acentalarında Satış Gücünü Arttırıcı Bir Etken Olarak Reklam Kampanyaları	2
		Sağlık Hizmetlerinde Stratejik Yönetim Aracı Olarak Hata Türleri Etkileri Ve Analizi Yöntemi Ve Bir Uygulama Örneği	
Selçuk Üniversitesi	İletişim	-	1
Selçuk Üniversitesi	Kamu Yönetimi	Bilişim Teknolojilerinin Türk Kamu Yönetiminde Kullanılabilirliği	1
Süleyman Demirel Üniversitesi	Jeofizik Mühendisliği	Trakya Bölgesinin Havadan Mağnetik Anomalilerinin İncelenmesi	1
Süleyman Demirel Üniversitesi	Jeoloji Mühendisliği	Dereköy (Alanya) Dolayının Jeolojisi Ve Petrografik Özellikleri	1
Sütçü İmam Üniversitesi	Kamu Yönetimi	-	1
Trakya Üniversitesi	Makine Mühendisliği	Sürtünme Kaynağında Birleştirilen Bimetalik Parçaların Mekanik Özelliklerinin İncelenmesi	1
TOPLAM			15

Demirelli L (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye’de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190. 1177

İl müdürlerini liyakat-patronaj ekseninde detaylı olarak ele almadan önce, müdürlerin mesleklerine ve çalışma hayatına başladığı sektöre dair genel nitelikli bilginin de verilmesi gerekir. Ön lisans veya lisans eğitimlerini tamamladıktan sonra atıldıkları çalışma hayatının bağlı bulunduğu sektöre bakıldığında, bu konudaki bilgisine erişilen toplam 65 il müdüründen 59'unun (yüzde 90) kamu görevlisi olarak çalışma hayatına başladığı görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, incelemeye konu olan AFAD il müdürlerinin tamamına yakını çalışma hayatına kamu örgütlerinde başlamıştır. Fakat kamu örgütlerinin hizmet alanlarının çeşitliliği düşünüldüğünde, doğru bir çözümleme için çalışmanın gerçekleştirildiği sektörden (kamu/özel) ziyade, bu sektörlerde üstlenilen görev/meslek dikkate alınmalıdır. Eğitimlerini tamamladıktan sonra çalışma hayatına ister kamuda ister özel sektörde başlayan AFAD il müdürlerinden yalnızca 59'unun özgeçmişinden üstlendikleri mesleki göreve dair bilgi elde edilmiştir (bkz. Tablo 7).

Tablo 7. AFAD İl Müdürlerinin Meslekleri		
Meslek	Sayı	Yüzde
Memur	15	25,42
Sivil Savunma Memuru	12	20,34
Mühendis	9	15,25
İmam-hatip	5	8,47
Arama Kurtarma teknisyeni	4	6,78
Öğretmen	2	3,39
Anestezi Teknisyeni	1	1,69
Araştırma Görevlisi	1	1,69
Bankacı	1	1,69
İnsan Kaynakları Yöneticisi	1	1,69
Kamu İşçisi	1	1,69
İstatistikçi	1	1,69
İtfaiye Eri	1	1,69
Radyoloji Teknisyeni	1	1,69

1178 Demirelli L. (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye'de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190.

Şehir Plancısı	1	1,69
Sınıf Öğretmeni	1	1,69
Teknik Öğretmen	1	1,69
Uzman	1	1,69
TOPLAM	59	100

Yukarıda yer alan tabloda da görüleceği üzere, il müdürlerinin önemli bir kısmının ilk mesleği ‘memur’ olarak ifade edilmiştir. ‘Memur’ bir unvanı, 657 sayılı *Devlet Memurları Kanunu* uyarınca (md. 4/A) bir istihdam biçimini ve nihayet bir mesleği ifade edebilmektedir. Bu nedenle, farklı unvanlara sahip olan (örneğin kaymakam, öğretmen vb.) kamu personeli aynı ‘memur’ statüsü altında görev yapmaktadır (Albayrak, 2015: 207; Aslan, 2012: 425-426; Güler, 2005: 85-87; Sayan, 2005: 112-113). Tablo 7’de yer alan ‘memur’ kategorisi ise çalışma hayatlarına İl Emniyet Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Defterdarlık, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi gibi AFAD’ın görev sahasıyla ilişkilendirilemeyecek kurumlarda veri kontrol ve hazırlama işletmeni, bilgisayar işletmeni, sivil memur gibi unvanlarla başlayan il müdürlerini ifade etmektedir. Benzer bir durum ‘mühendisler’ için de söz konusudur. Mühendis kökenli AFAD il müdürlerinden dördü, çalışma hayatında özel sektörde başlamıştır. Ayrıca göreve kamuda başlayan mühendislerden biri hariç tamamının ise ilk görev yeri AFAD’ın görev sahası dışındaki kamu kurumlarıdır. AFAD’ın doğrudan görev sahasına giren ‘sivil savunma memuru’ ve ‘arama-kurtarma teknisyeni’ pozisyonlarını çıkardığımızda, AFAD il müdürlerinden yaklaşık yüzde 73’ünün farklı kurumlardan ve/veya mesleklerden AFAD’a geçiş yaptığını söylemek mümkündür.¹⁴

AFAD İl Müdürlerine Dair Açıklayıcı Bulgular

Çalışma kapsamında elde edilen özgeçmişlerin belli bir kısmında, il müdürlerinin bu göreve atanmadan önce buldukları kurum ve görevlerin yanı sıra bunlara ilişkin tarih bilgisi de yer verilmiştir. İl müdürünün önceki kurumlarına/ görevlerine ve bunlara ait zaman aralıklarına dair detaylı bilgilerin yer aldığı özgeçmişlerin toplam sayısı 50’dir (bkz. EK-1). Bu bilgiler ışığında yaptığımız hesaplamaya göre, mevcut il müdürlerinin bu görevlerinden önce —kurumun tüm kademelerindeki yöneticilik görevleri dâhil— AFAD’da geçirdiği toplam süre ortalama 10,48 yıldır (medyan 9 yıl). Mevcut görevlerinden önce AFAD çatısı altındaki şeflik, ilçe müdürlüğü, il müdür yardımcılığı gibi tüm yöneticilik kademelerinde geçirdikleri süre ise ortalama 5,26 yıldır (medyan 4 yıl). Yöneticilik

görevlerinde çalışılan ortalama süreyi toplam ortalama çalışma süresinden çıkardığımızda, muvazaf AFAD il müdürlerinin AFAD'da çalıştıkları sürenin yalnızca 5 yıl olduğu sonucuna varırız. Buna önceki satırlarda ortaya konulan mevcut il müdürlerinin yaş ortalamalarının 51 olduğu bilgisini eklediğimizde, AFAD il müdürlüğünün uzun bir tecrübe gerektirmeyen, *kariyer sisteminin* çerçevesi dışına çıkmış bir görev konumunda bulunduğu iddia edilebilecektir.

Yaptığımız bu saptama, oluşturduğumuz yönetici profilleri dâhilinde AFAD il müdürlerinin sergilediği görünüme de uymaktadır. Nitekim özgeçmiş bilgileri itibarıyla AFAD il müdürlerinin içerisine dâhil oldukları yönetici profillerini gözler önüne seren Tablo 8'e bakıldığında, 50 il müdüründen yalnızca yüzde 28'inin kariyer sistemi içerisinde değerlendirilebilecek bir (eğitime ve) mesleki deneyime sahip olduğu görülmektedir. *Kariyer bürokrati* kategorisi altında sınıflandırdığımız bu yöneticiler, çoğunlukla üniversitelerin İktisadi ve İdari Bilimler ile Mühendislik Fakülteleri'nin çeşitli (örgün) öğretim programlarını tamamlamış¹⁵ ve lisans eğitimlerini müteakip kurumda göreve başlamışlardır. Mevcut il müdürlüğü görevine atanmadan önce kurumda geçirdikleri toplam süre ortalama 17 yıldır ve bunun yaklaşık 8 yılı yöneticilik dışı görevlerde, 9 yılı ise kurum hiyerarşisindeki farklı yöneticilik pozisyonlarında geçirilmiştir.

Tablo 8. Yönetici Profilleri Temelinde AFAD İl Müdürlerinin Dağılımı				
Yönetici Profili	Sayı	Yüzde	Kurum İçi Toplam Görev Süresi (ortalama yıl & medyan)	Kurum İçi Yöneticilik Deneyimi (ortalama yıl & medyan)
Kariyer Bürokrati	14	28,0	17,64 (15)	8,5 (9,5)
Kariyere Yakın Bürokrat	10	20,0	19,6 (19)	9,8 (9)
Teknokrat	-	-	-	-
Asansör	14	28,0	5,42 (5)	2,92 (2)
Paraşüt	8	16,0	0 (0)	0 (0)
Siyasi Parti Profesyoneli	4	8,0	1,25 (0)	1,25 (0)
TOPLAM	50	100	-	-

1180 Demirelli L (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye'de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190.

Kariyere yakın bürokrat adını taşıyan ikinci kategoriye giren il müdürlerini de liyakat kategorisi altında ve fakat liyakat uç noktasına belli bir mesafede değerlendirmek mümkündür. Bu kategoriye giren il müdürlerinin de kurum içerisinde azımsanamayacak bir mesleki deneyimi söz konusudur. Daha açık bir ifadeyle, bu kategori altına yerleştirdiğimiz il müdürlerinin mevcut görevlerinden önce kurum çatısı altındaki ortalama çalışma süresi 20 yıla yakındır ve bunun yaklaşık 10 yılı farklı yöneticilik görevlerinde geçirilmiştir. Mesleki deneyim açısından bakıldığında kariyere yakın bürokratların kariyer bürokratlarından farklılaşmadıkları görülmektedir. İki yönetici profilini birbirinden farklılaştıran temel unsur, mesleki deneyimleri değil aldıkları eğitimidir. Kariyere yakın bürokratların tamamının tamamladıkları yükseköğretim programları ön lisans seviyesindedir. İkinci kategori altında sınıflandırdığımız il müdürleri, il müdürlüğü görevine atanabilmenin en temel koşullarından biri olan lisans mezunu olma koşulunu kamu görevine atanmadan önce değil, görevleri sırasında ve açık öğretim programlarını tamamlayarak sağlamışlardır.

Teknokrat kategorisi altında sınıflandırılacak, dolayısıyla özel sektörde AFAD'ın görev alanıyla ilgili dikkat çeken mesleki deneyime sahip bir il müdürü tespit edilememiştir. Bu durum, AFAD teşkilâtı kapsamında katı kariyer sistemlerinde olduğu gibi dışı kapalı bir atama sisteminin bulunduğu biçiminde yorumlanmalıdır. Nitekim tabloda yer alan ve aşağıda ayrıntılarıyla ortaya konulan diğer yönetici profilleri, hem diğer kamu örgütlerinden hem de kamu örgütlenmesi dışından gerçekleştirilen atamaların varlığını göstermektedir. Bu nedenle teknokrat kategorisi altında sınıflandırılabilir bir atama verisinin bulunmayışı, dışarıdan yapılan atamaların yokluğuna işaret eden bir veriden ziyade, dışarıdan yapılan atamalarda mesleki beceriden ziyade başka tür (siyasi) etkenlerin devreye girdiği biçimde yorumlanmalıdır.

Asansör, AFAD il müdürleri kapsamında olmak üzere liyakat kavramıyla başlattığımız eksenin patronaja geçiş noktasında karşılaştığımız ilk kategoridir. Çözümleme kapsamında yer alan AFAD il müdürlerinden yüzde 28'i bu kategori dâhilinde sınıflandırılmıştır. Kategorideki *asansör* tabiri, kurumun içinden yine kurum içi hiyerarşideki tepe noktalardan biri olan il müdürlüğüne normal karşılanamayacak bir hızda yükselişi ifade etmektedir. Nitekim *asansör* kategorisi altında değerlendirdiğimiz AFAD il müdürlerinin, mevcut görevlerinden önce kurumdaki çalışma süresi ortalama 5,42 yıldır. Bu sayıya, mevcut görevlerinden önce kurumda üstlendikleri yöneticilik görevlerinin de (yaklaşık ortalama 3 yıl) dâhil olduğu unutulmamalıdır. Kurum içerisindeki tecrübe eksikliğinin nedeni, bu kategori altında sınıflandırılan (ikisi dışında) il müdürlerinin mesleki deneyimlerinin önemli bir kısmını başka kurumlarda/görevlerde

edinmelerinden, çalışma hayatlarının daha sonraki bir anında AFAD'da çalışmaya başlamalarından kaynaklanmaktadır. Bir kurumun tepe noktalarından birine yükselmek için gerekli sürenin beş veya altı yıl olamayacağı açıktır. Bu nedenle, gösterilememekle beraber, AFAD'a farklı kurumlardan geçişin yanı sıra geçişten kısa süre sonra gerçekleşen hızlı yükselişin ardında siyasi nitelikli bir desteğin bulunduğu varsayılmaktadır.

Paraşüt AFAD il müdürlerinin yüzde 16'sını kapsayan diğer bir kategoridir. *Paraşüt* ile bir önceki *asansör* kategorisini birbirinden ayıran temel ölçüt, *paraşüt* kategorisinde yer alan sekiz il müdürünün tamamının il müdürlüğü görevine atanmadan önce AFAD bünyesinde herhangi bir görevinin bulunmaması, dolayısıyla bu konuma tepeden inme bir şekilde bırakılmalarıdır. *Paraşüt* kategorisinde sınıflandırılan il müdürlerinin tamamı, AFAD il müdürlüğü görevine atanmadan önce kamu örgütlenmesi içerisindeki farklı kurumlarda radyoloji teknisyeni, anestezi teknisyeni, öğretmen, istatistikçi, akademik uzman gibi unvanlarla görev almışlardır. *Asansör* kategorisinde olduğu gibi *paraşüt* kategorisi altında yer alanların da il müdürlüğü görevine atanma sürecinde siyasi destek gördükleri varsayılmaktadır. Fakat il müdürlüğü görevine kurum dışından, kurumda herhangi bir tecrübeleri bulunmaksızın atanmaları, *paraşüt* kategorisine giren il müdürlerinin *asansör* kategorisine kıyasla (atamaya yetkili makamla) daha yakın bir siyasi ilişkiye sahip olduklarını düşündürmektedir.

Siyasi parti profesyoneli adını taşıyan son kategori, bu çalışmanın kapsamı dâhilinde patronaj ekseninin son noktasını temsil etmekte olup, AFAD il müdürlerinin yüzde 8'ini içermektedir. *Paraşüt* kategorisine benzer biçimde bu kategori de (biri dışında) AFAD il müdürlüğü görevine kurum dışından ve tepeden inme biçimde atanmaları içermektedir. Bu kategoriye giren dört il müdüründen üçü imam-hatip, geriye kalan biri ise bankacıdır. Fakat *siyasi parti profesyoneli* kategorisinin temel farkı, bu kategori altında sınıflandırılanların AFAD il müdürlüğü görevinden önce siyasi niteliği ağır basan görevler yapmalarıdır. Nitekim bu kategori altında sınıflandırılan dört il müdüründen üçü daha önce belediye başkan yardımcılığı (Adalet ve Kalkınma Partisi), biri ise belediye başkanlığı (Adalet ve Kalkınma Partisi) görevinde bulunmuştur.

Sonuç

Odağına AFAD il müdürlerini alarak liyakat-patronaj ekseninde yapılan çözümler ışığında belli başlı birtakım sonuçlara ulaşıldığını söylemek mümkündür. İlk olarak, il müdürlerinin özgeçmişleri ışığında kapalı bir kariyer sisteminin söz konusu olmadığı, il müdürlüğü makamının gerek kamu gerek özel sektör örgütlerinden yapılan atamalara konu olduğu görülmüştür. İkincisi,

özgeçmiş bilgileri temelinde incelemeye tabi tutulan 50 il müdüründen yüzde 52'sinin patronaj eksenini üzerinde ve üç farklı noktada konumlandığı tespit edilmiştir. Patronaj eksenini üzerinde tespit edilen üç farklı kategori, siyasetin yönetici atamaları üzerindeki üç farklı etkisine işaret etmektedir. Kurum içinde bulunanları asansöre yerleştirerek daha hızlı biçimde hiyerarşinin zirvesine taşıyan siyaset; diğer kamu örgütlerinde çalışmakla beraber kendisine farklı kurumlarda yöneticilik görevi arayanları söz konusu mevkilere parasızla indirmiş; kariyerinin belli bir döneminde doğrudan siyasi nitelikli görev üstlenene ise birer ödül niteliğinde olmak üzere yöneticilik görevlerini açmıştır. Tüm atamaların patronaj eksenini üzerinde değerlendirilen bölümünün yüzde 28'inde kurum içinden atama yapılmakla beraber atanan kişilerde —kariyer bürokratlarına kıyasla— hızlı bir yükselme gözlenmiştir; yüzde 16'sının başka kamu kurumlarında görev yaparken AFAD'a il müdürü olarak atanarlardan oluştuğu görülmüş; yüzde 8'inin ise daha önce belediye başkanlığı veya belediye başkan yardımcılığı görevlerinde bulunduğu saptanmıştır.

Üçüncüsü, patronaj eksenini dışında kalan yüzde 48'lik oran liyakat eksenini üzerindedir. Kariyer sisteminin ideal koşulları olarak eğitim ve mesleki deneyim unsurları esasında değerlendirildiğinde, il müdürlerinin yüzde 28'inin kariyer bürokratu olarak nitelendirilebileceği görülmüştür. Çalışma kapsamında toplanan veriler, liyakat eksenini üzerinde olmakla beraber eksenin patronaj kısmına yakın bir yerinde ikinci bir kategori açılmasını zorunlu kılmıştır. Bu zorunluluğu yaratan esas etken, ilk mezuniyetlerinin ön lisans programlarından oluşu nedeniyle, il müdürlerinden önemli bir kısmının il müdürlüğüne uzanan yoldaki hukuki 'engeli' (lisans mezuniyeti koşulunu) açık öğretim lisans programlarını tamamlayarak aşmalarıdır. Önemli kabul edilebilecek düzeyde kurum içi mesleki deneyime sahip olmakla beraber, lisans eğitimlerini açık öğretim programlarında tamamlamış il müdürlerinin oranı yüzde 20'dir. Eğitimleri ve mesleki deneyimleri bakımından 'kariyer bürokratu' kategorisi altında değerlendirilen il müdürlerinin incelenen il müdürleri içerisindeki payı ise yüzde 28'dir.

Dördüncüsü, AFAD özelinde ve liyakat-patronaj eksenini üzerindeki farklı noktalarda konumlandırılacak şekilde elde ettiğimiz yönetici profili dağılımlarını yorumlarken, kamu yönetimi disiplinindeki yeni yaklaşımın liyakat ve patronaj nitelikli atamalar arasında gözetilmesini önerdiği 'denge'nin hangi noktada/ oranda sağlanabileceğine dikkat etmek gerekir. Liyakat ve patronaj nitelikli atamalar arasındaki denge, bir terazinin iki kefesinde birbirine yakın iki ağırlığın bulunduğu bir duruma işaret etmediği açıktır. Denge, liyakat nitelikli atamaların aşikar bir çoğunluğa sahip olduğu, bununla beraber iktidarın

bürokrasi üzerindeki siyasi denetimini sağlayabileceği sınırlı pozisyonlarda patronaj atamalarının bulunduğu bir dağılımı işaret etmektedir. Bu nedenle, AFAD il müdürleri özelinde sayısal olarak birbirine yakın görünen liyakat ve patronaj atamaları arasındaki dağılımın ihtiyatla yorumlanması gerekir. Elde edilen bulgular ışığında patronaj nitelikli atamaların (yüzde 52), liyakat nitelikli atamaların (yüzde 48) üzerinde olduğu görülmektedir. Bu tür bir dağılımın işaret ettiği sorunun esas büyüklüğü ise patronaj nitelikli atamaların sınırlı olması ve özellikle AFAD gibi bir kurumda yer almaması gerektiği düşünüldüğünde ortaya çıkmaktadır.

Sonucusu, alanyazında ortaya konulan patronaj pratikleri tipolojisinin uygulanabilirliğine dairdir. Tipolojinin kapsayıcılığı ve soyutluk düzeyinin yüksekliği, somut ülke veya kurum örnekleri üzerinde hızlıca ve pratik biçimde uygulanabilmesini zorlaştırmaktadır. Tipolojinin AFAD il müdürleri nezdinde kullanılması sürecinde karşılaşılan sorunlar, altı yönetici profilinden oluşan bir yönetici modeliyle aşılmaya çalışılmıştır. Fakat andığımız bu sorunlar veya zorluklar, yeni çalışmalara ihtiyaç duyulduğunun bir habercisi olarak düşünülmelidir. Bu açıdan, bir yandan söz konusu yönetici profillerinin Türk kamu yönetiminde yer alan farklı kurumlar özelinde de değerlendirmeye tâbi tutularak ne ölçüde açıklayıcı olduğunun sınanması, diğer yandan siyasetin atamalar üzerindeki etkisini hem siyasi partiye yakınlık hem de kişisel yakınlık temelinde yakalayabilecek ölçütler ve veri kaynakları üzerinde duracak yeni çalışmalara ihtiyaç olduğu açıktır.

Sonnotlar

1 Bakınız. (Sürgit, 1970; Günay, 2005).

2 Bakınız. (Payaslıoğlu, 1957; Fişek, 1976, Emre, 2002, Gökçe, 2013).

3 Bakınız. (Tutum, 1976; Güven, 1976).

4 Bu sorunlar, siyasa yapıcı seçilmişlere karşı —hukuki veya idari nitelikli olmaktan ziyade— siyasi nitelikli bir karşı çıkışı kapsayacağı gibi atanmışlar ile hizmet sundukları yurttaşlar arasındaki tarafsızlık temelinde işlemesi gereken ilişkinin ortadan kalkması türünden somut durumları da içerebilir.

5 Bakınız. (Simon, [1947]1997; Waldo, 1948).

6 Liyakat-patronaj eksenini üzerine yerleştirerek ele almayı uygun gördüğümüz patronaj pratikleri tipolojisinden, farklı dönemlerde yapılan atamaların eksen üzerinde hangi noktalarda yoğunlaştığından hareketle tek bir ülke kapsamında tarihsel veya farklı ülkeleri dâhil ederek eşzamanlı bir karşılaştırma/çözümleme yapmak amacıyla da yararlanılabilir. Bu çalışma tarihsel veya karşılaştırmalı bir çözümleme ortaya

1184 Demirelli L (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye’de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD il Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190.

koyma amacı taşımadığından, tipolojinin farklı bir çözümlene doğrultusunda da kullanılabileceğini işaret eden bir dipnot uyarısıyla yetiniyoruz.

7 Bakınız. (Kirschenbaum, 2010).

8 Özgeçmişlerin AFAD il müdürlüklerine ait internet sayfalarından çekildiği tarih 20.02.2023'tür.

9 Hem algoritma hem de algoritmanın işler kılınması için oluşturulması gereken (R dili temelindeki) kod grubu yazar tarafından oluşturulmuştur.

10 Veriyi toplayacak kod grubunun çalıştırılmasıyla sona ermesi arasında geçen, dolayısıyla verilerin elde edilmesi için harcanan süre 42,91 saniyedir.

11 İnceleme dışında kalan on üç il şunlardır: Ağrı, Bartın, Bitlis, Burdur, Gaziantep, Giresun, Kastamonu, Kilis, Kırklareli, Kocaeli, Muğla, Muş, Şanlıurfa.

12 Açık öğretim programlarından mezun olan yöneticiler için ikinci bir kategori açmamızın nedeni, yalnızca örgün ile açık öğretim programlarının nitelik bakımından birbirlerinden farklı olduklarını düşünmemizden kaynaklanmamaktadır. Diğer nedeni, liyakat sistemine dayalı bir bürokraside açık öğretim programlarından mezuniyetle önu açılan ve yasal bakımdan mümkün hâle getirilen bir terfi neticesinde eğitimin asli işlevinden uzaklaşarak kişileri yöneticilik görevine taşıyan basit bir araç hüviyetine bürünmesidir.

13 Özgeçmişinde ilgili AFAD il müdürünün doktora eğitimini tamamladığı üniversite bilgisi Süleyman Demirel Üniversitesi olarak paylaşılmıştır. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Tez Merkezi'nde (<https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp>) gerçekleştirdiğimiz arama sonucunda il müdürü doktora eğitimini Jeoloji Mühendisliği Anabilim Dalı'nda tamamlamış olup, tez başlığı "Demirtaş-Gazipaşa Civarının Jeolojik, Mineralojik ve Petrografik Özellikleri"dir.

14 Çalışma kapsamında elde edilen veriler temelinde yapılan tüm değerlendirmelerde, İl Sivil Savunma Müdürlüğü'nde ve İl Afet İşleri Müdürlüğü'nde çalışılan süreler, AFAD Yönetimi Başkanlığı bünyesinde geçirilmiş olarak kabul edilmiştir.

15 AFAD il müdürlüğü pozisyonu için tek bir lisans programı belirlemenin güçlüğünden dolayı, daha geniş bir kavrayışla adı geçen iki fakülte'deki tüm lisans programları esas alınmıştır.

Kaynakça

- Albayrak S O (2015). *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde Kopuş ve Kariyer Uzmanlık Sistemi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Allison G T (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, 63(3), 689-718.
- Aslan O E (2012). *Devlet, Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge Kitabevi, 2. baskı.
- Ardanç B ve Ergun T (1980). Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 3–18.
- Buchanan J M ve Tullock G (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations for Constitutional Democracy*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Creswell J W (2013). *Nitel Araştırma Yöntemleri*. Çev. M Bütün ve S B Demir, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Emre C (Der.) (2002). *İyi Yönetim Arayışında Mülki İdarenin Geleceği*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- Goodnow F (2003). *A Study in Government: Politics and Administration*. London: Routledge.
- Gökçe O (2013). *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- Güler B A (2005). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Günay Ö F (2005). *Türkiye’de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir? Bir Model Önerisi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güven H S (1976). İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(1), 50–70.
- Fişek K (Der.) (1976). *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayını.
- Kalaycıoğlu E (2001). Turkish Democracy: Patronage versus Governance. *Turkish Studies*, 2(1), 54–70.
- Kemahlioğlu Ö (2006). *When the Agent Becomes the Boss: The Politics of Public Employment in Argentina and Turkey*. New York: Columbia Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Kirschenbaum M G (2010). What is Digital Humanities and What’s It Doing in English
- 1186 Demirelli L (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye’de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190.

Departments? *ADE Bulletin*, 150, 1-7.

Kopecky P ve Scherlis G (2008). Party Patronage in Contemporary Europe. *European Review*, 16(3), 355-371.

Kopecky P ve Spirova M (2011). 'Jobs for the Boys?' Patterns of Party Patronage in Post-Communist Europe. *West European Politics*, 34(5), 897-921.

Kopecky P ve Mair P (2012). Party Patronage as an Organizational Resource. İçinde: P Kopecký, P Mair ve M Spirova (der), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 3-16.

Lewis D E (2005). Staffing Alone: Unilateral Action and the Politicization of the Executive Office of the President, 1988-2004. *Presidential Studies Quarterly*, 35(3), 496-514.

Lewis D E (2008). *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. New Jersey: Princeton University Press.

Meriç O (1974). Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(3), 73-78.

Panizza F vd (2019). Roles, Trust and Skills: A Typology of Patronage Appointments. *Public Administration*, 97(1), 147-161.

Payaslıoğlu A (1957). *Kaza ve Vilâyet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.

Peters G B (2001). *The Politics of Bureaucracy*. London: Routledge, 5. baskı.

Peters G B ve Bianchi C (2020). Patronage and the Public Service: A Dynamic Performance Governance Perspective. İçinde: B Carmine, L F Luna-Reyes ve E Rich (der), *Enabling Collaborative Governance through Systems Modeling Methods*. Switzerland: Springer Cham.

Rosenbloom D H (1974). Forms of Bureaucratic Representation in the Federal Service. *Midwest Review of Public Administration*, 8(3), 159-177.

Sayan İ Ö (2005). *Türkiye'de Kamu Personel Sisteminin Gelişimi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Sayarı S (2014). Interdisciplinary Approaches to Political Clientelism and Patronage in Turkey. *Turkish Studies*, 15(4), 655-670.

Simon H (1997). *Administrative Behaviour*. New York: The Free Press, 4. baskı.

Sürgit K (1970). Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 3(1), 16-31.

Topaca M (2014). Hukuki Temel ve Uygulama Bakımından Türkiye'de Bakan Yardımcılığı. *Türk İdare Dergisi*, 479, 305-331.

Demirelli L (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye'de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190. 1187

Tutum C (1976). Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(4), 9–32.

Waldo D (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.

Weber M (1946). *Essays in Sociology*, Çev. H H Gerth ve C W Mills. New York: Oxford University Press.

Wilson W (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

Yaldız F ve Küçük E (2022). Türk Dışişleri Bürokrasisinde Değişen Normlar: Kariyerdışı Büyükelçi Atamalarının Yasal Arka Planı. *Amme İdaresi Dergisi*, 55(2), 89-118.

1188 Demirelli L (2023). Liyakat-Patronaj Ekseninde Türkiye’de Üst Kademe Kamu Yöneticisi Profilleri: AFAD İl Müdürleri Üzerinde Bir İnceleme. *Mülkiye Dergisi*, 47 (4), 1153-1190.

Ek 1: AFAD İl Müdürlüklerine Ait Veriler

No	Eğitim (lisans)	Eğitim (tür)	İlk Görev/Meslek	İlk Görev (AFAD İç-Dış)	İlgili Göreve Giriş Unvanı	Birimi	İl Müdürlüğü Öncesi İlgili Kurumda Toplam Tecrübe	İl Müdürlüğü Öncesi İlgili Kurumda Yöneticilik Görevi
İl Müdürlüğü 1	İktisat	Örgün	Bankacı	Dış	İl Müdürü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	0	6
İl Müdürlüğü 2	İktisat	Açık	RadYOloji Teknisyeni	Dış	İl Müdürü	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	0	5
İl Müdürlüğü 3	İşletme	Açık	Memur	Dış	Memur	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	5	2 Ay
İl Müdürlüğü 4	Jeofizik Mühendisliği	Örgün	Sivil Savunma Memuru	İç	Sivil Savunma Memuru	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	25	4
İl Müdürlüğü 5	-	-	Sivil Savunma Memuru	İç	Sivil Savunma Memuru	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	20	2
İl Müdürlüğü 6	Tarih	Örgün	Sivil Savunma Memuru	İç	Sivil Savunma Memuru	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	-	-
İl Müdürlüğü 7	Muhasebe-Finansman	Açık	Memur	Dış	Şube Müdürü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	12	1
İl Müdürlüğü 8	İşletme	Açık	Memur	Dış	Memur	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	-	-
İl Müdürlüğü 9	Jeofizik Mühendisliği	Örgün	Mühendis	İç	Mühendis	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	12	0
İl Müdürlüğü 10	Bilgi ve Belge Yön.	Örgün	Uzman	Dış	İl Müdürü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	0	0
İl Müdürlüğü 11	Kamu Yönetimi	Açık	İmam-Hatip	Dış	Şube Müdürü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	5	-
İl Müdürlüğü 12	İşletme	Açık	Memur	-	-	-	-	1
İl Müdürlüğü 13	İktisat	Açık	İmam-Hatip	Dış	Memur	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	13	-
İl Müdürlüğü 14	Çalışma Ekonomisi	Açık	Memur	Dış	Memur	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	-	2
İl Müdürlüğü 15	İnşaat Mühendisliği	Örgün	Mühendis	İç	Mühendis	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	10	0
İl Müdürlüğü 16	Kamu Yönetimi	Açık	Memur	Dış	Memur	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	10	14
İl Müdürlüğü 17	-	-	Kamu İşçisi	Dış	-	Köy Hizmetleri Bölge Müdürlüğü	28	0
İl Müdürlüğü 18	Kamu Yönetimi	Örgün	Sivil Savunma Memuru	İç	Sivil Savunma Memuru	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	36	-
İl Müdürlüğü 19	Orman Mühendisliği	Örgün	Arama Kurtarma Teknisyeni	İç	Sivil Savunma Memuru	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	11	5
İl Müdürlüğü 20	İşletme	Örgün	Anestezi Teknisyeni	Dış	İl Müdürü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	0	6
İl Müdürlüğü 21	Jeofizik Mühendisliği	Örgün	Mühendis	İç	Mühendis	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	9	0
İl Müdürlüğü 22	Kamu Yönetimi	Açık	-	-	-	İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü	-	28
İl Müdürlüğü 23	Harita ve Kad. Müh.	Örgün	Mühendis	Dış	Mühendis	İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü	5	0
İl Müdürlüğü 24	Makine Mühendisliği	Örgün	Arama Kurtarma Teknisyeni	İç	Arama Kurtarma Teknisyeni	İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü	12	13
İl Müdürlüğü 25	Jeoloji Mühendisliği	Örgün	Smif Öğretmeni	Dış	Mühendis	İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü	15	9
İl Müdürlüğü 26	Kamu Yönetimi	Açık	Arama Kurtarma Teknisyeni	İç	Eğitim Uzmanı	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	19	3
İl Müdürlüğü 27	-	-	Memur	Dış	İl Müdürü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	0	11
İl Müdürlüğü 28	Endüstri Mühendisliği	Örgün	Teknik Öğretmen	Dış	Mühendis	İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü	4	7
İl Müdürlüğü 29	Makine Mühendisliği	Örgün	İnsan Kaynakları Yöneticisi	Dış	İl Müdürü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	20	-
İl Müdürlüğü 30	Türkçe Öğretmenliği	Örgün	Öğretmen	Dış	Müdür	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	1	1
İl Müdürlüğü 31	İşletme	Örgün	Yönetici	Dış	Şube Müdürü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	12	-

Ek 1.- AFAD İl Müdürlüklerine Altı Veriler (Devamı)

İl Müdürlüğü 32	Jeoloji Mühendisliği	Örgün	Memur	Dış	Şube Müdürü	İl Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü	6	-
İl Müdürlüğü 33	Kamu Yönetimi	Açık	Memur	Dış	Sivil Savunma Memuru	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	19	3
İl Müdürlüğü 34	Yönetim ve Organizasyon	Açık	Sivil Savunma Memuru	İç	Sivil Savunma Memuru	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	21	5
İl Müdürlüğü 35	-	-	Memur	Dış	Memur	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	13	15
İl Müdürlüğü 36	Fizik	Örgün	Özel Sektör	Dış	Çözümleyici	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	10	9
İl Müdürlüğü 37	Kamu Yönetimi	Örgün	Memur	Dış	Memur	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	10	6
İl Müdürlüğü 38	İşletme	Açık	Sivil Savunma Memuru	İç	Sivil Savunma Memuru	-	-	12
İl Müdürlüğü 39	Elektrik-Elektro. Müh.	Örgün	Mühendis	İç	Teknisyen	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	12	1
İl Müdürlüğü 40	İşletme	-	Memur	Dış	Arama Kurtarma Teknisyeni	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	-	10
İl Müdürlüğü 41	Jeofizik Mühendisliği	Örgün	Mühendis	Dış	Mühendis	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	9	0
İl Müdürlüğü 42	İşletme	Örgün	Sivil Savunma Memuru	Dış	Sivil Savunma Memuru	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	19	0
İl Müdürlüğü 43	Maliye	Açık	-	-	İl Müdürlüğü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	3	0
İl Müdürlüğü 44	Maliye	Açık	Sivil Savunma Memuru	İç	Sivil Savunma Memuru	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	24	7
İl Müdürlüğü 45	İşletme	Açık	Sivil Savunma Memuru	İç	Sivil Savunma Memuru	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	18	11
İl Müdürlüğü 46	İstatistik	Örgün	İstatistikçi	Dış	İl Müdürlüğü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	0	4
İl Müdürlüğü 47	İktisat	Açık	Sivil Savunma Memuru	İç	Sivil Savunma Memuru	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	33	-
İl Müdürlüğü 48	İktisat	Açık	İmam-Hatip	Dış	İl Müdürlüğü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	0	6
İl Müdürlüğü 49	Şehir ve Bölge Pl.	Örgün	Şehir Plancısı	Dış	Şehir Plancısı	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	7	0
İl Müdürlüğü 50	-	Örgün	Sivil Savunma Uzmanı	İç	Sivil Savunma Uzmanı	İl Emniyet Müdürlüğü	25	5
İl Müdürlüğü 51	Maliye	Açık	Memur	İç	Memur	İl Arama Kurtarma Birlik Müdürlüğü	9	15
İl Müdürlüğü 52	İnşaat Mühendisliği	Örgün	Mühendis	Dış	İl Müdürlüğü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	0	10
İl Müdürlüğü 53	Eğitim Bilimleri	Örgün	Sivil Savunma Memuru	İç	Sivil Savunma Memuru	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	20	-
İl Müdürlüğü 54	İktisat	Açık	İmam-Hatip	Dış	İl Müdürlüğü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	0	-
İl Müdürlüğü 55	Jeoloji Mühendisliği	Örgün	Mühendis/Öğretmen	Dış	Şube Müdürü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	2	-
İl Müdürlüğü 56	Kamu Yönetimi	Açık	Memur	İç	Memur	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	15	3
İl Müdürlüğü 57	Çalışma Ekonomisi	Örgün	Memur	İç	Memur	Afet ve Acil Durum Yönetimi Bşk.	9	-
İl Müdürlüğü 58	Çalışma Ekonomisi	Açık	Memur	Dış	Memur	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	18	5
İl Müdürlüğü 59	İşletme	Açık	Hfaye Eri	Dış	İl Müdürlüğü	İl Afet İşleri Müdürlüğü	0	0
İl Müdürlüğü 60	Teknik-Eğitim (makine)	Örgün	Öğretmen	Dış	İl Müdürlüğü	İl Afet İşleri Müdürlüğü	0	9
İl Müdürlüğü 61	Jeoloji Mühendisliği	Örgün	Mühendis/Öğretmen	Dış	Mühendis	İl Afet İşleri Müdürlüğü	-	-
İl Müdürlüğü 62	İşletme	Açık	İmam-Hatip	Dış	Memur	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	9	12
İl Müdürlüğü 63	İşletme	Açık	Memur	Dış	Sivil Savunma Memuru	-	-	-
İl Müdürlüğü 64	Elektrik Mühendisliği	Örgün	Mühendis	Dış	Mühendis	Kurumda Görev Yok	2	16
İl Müdürlüğü 65	İktisat	Açık	Memur	İç	Memur	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	19	-
İl Müdürlüğü 66	Jeoloji Mühendisliği	Örgün	Mühendis	Dış	Mühendis	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	5	0
İl Müdürlüğü 67	Kamu Yönetimi	Açık	Arama-Kurtarma Teknisyeni	İç	Arama-Kurtarma Teknisyeni	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	18	0
İl Müdürlüğü 68	İşletme	Örgün	Memur	İç	Memur	İl Sivil Savunma Müdürlüğü	15	0