



**T.C.
ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

KAMU HİZMETİNE GİRİŞTE LİYAKAT İLKESİ

Yüksek Lisans Tezi

Gülçin KÜÇÜK

Danışman
Prof. Dr. Nuray ERTÜRK KESKİN

Samsun, 2019

**T.C.
ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

KAMU HİZMETİNE GİRİŞTE LİYAKAT İLKESİ

Yüksek Lisans Tezi

Gülçin KÜÇÜK

Danışman

Prof. Dr. Nuray ERTÜRK KESKİN

Samsun, 2019

BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ

Hazırladığım Yüksek Lisans Tezinin bütün aşamalarında bilimsel etiğe ve akademik kurallara riayet ettiğimi, çalışmada doğrudan veya dolaylı olarak kullandığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, yazımda enstitü yazım kılavuzuna uygun davranıldığını taahhüt ederim.

... / ... / 2019

Gülçin KÜÇÜK



TEZ KABUL VE ONAYI

Gülçin KÜÇÜK tarafından hazırlanan *Kamu Hizmetine Girişte Liyakat İlkesi* başlıklı bu çalışma, (Savunma Sınavı Tarihi) tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oy birliğiyle/oy çokluğuyla başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

İmza

Başkan : _____

Üye : _____

Üye : _____

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

___/___/___

Enstitü Müdürü (*İmza ve Mühür*)

ÖZET

KAMU HİZMETİNE GİRİŞTE LİYAKAT İLKESİ

Gülçin KÜÇÜK

Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans, Haziran/2019

Danışman: Prof. Dr. Nuray ERTÜRK KESKİN

Kamu personel yönetiminin amacı, kamu kesiminin bütün birimlerine, devletin amaçlarını gerçekleştirecek sayıda ve yeterlikte personel bulmak, yetiştirmek ve kamuoyunun istediği ve beklediği hizmetleri nitelikli bir şekilde sunmaktır. Kamu personel yönetiminin bu amaçlarını gerçekleştirebilmesi için liyakat ilkesi kilit rol oynamaktadır. Bu amaçların gerçekleşmesi için liyakat ilkesinin benimsenmesi ve uygulanması gerekmektedir. Rasyonel bir biçimde işleyen bir bürokrasinin varlığı için liyakat ilkesinin tavizsiz bir şekilde uygulanması son derece önemlidir. Bu açıdan liyakat ilkesinin varlığı kadar uygulamadaki yeri de çok önemlidir.

Çalışmanın birinci bölümünde kamu personeli, kamu istihdamı ve kamu personel rejimi ile ilgili teorik çerçeve çizilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde, liyakat ilkesi ile ilgili kavramsal çerçeve ve ilkenin tarihi gelişimi üzerinde durulmuştur. Bu bölümde ayrıca, liyakat ilkesinin Almanya, Fransa, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'ndeki durumu analiz edilmiştir. Üçüncü bölümde ise ABD'de var olan Liyakat Sistemi Koruma Kurulu'nun yapısı ve işlevleri analiz edilerek Türkiye'de böyle bir kurulun kurulması için bir öneri sunulmuştur.

Bu çalışmada liyakat ilkesinin kamu personel rejimi ve Türkiye için önemi vurgulanarak, liyakat ilkesinin mevzuatta yer aldığı kadar uygulamada da var olabilmesi için Liyakat İlkesini Koruma Kurulu adı altında bir kurul önerilmiştir. Önerilen kurulun yapısı, işlevleri ve faydası üzerinde durulmuştur.

Anahtar Sözcükler: Kamu hizmetine giriş, Kamu Personel Sistemi, Liyakat İlkesi, Kayırmacılık sistemi

ABSTRACT

THE PRINCIPLE OF MERIT IN INTRODUCTION TO PUBLIC SERVICE

Gülçin KÜÇÜK

Ondokuz Mayıs University, Institute of Social Sciences

Department of Public Administration, M.A., June/2019

Supervisor: Prof. Nuray ERTÜRK KESKİN

The aim of public personnel management is to find, train and provide qualified and qualified personnel in all departments of the public sector. The principle of merit plays a key role for public personnel management to achieve these objectives. In order to achieve these objectives, the principle of merit should be adopted and implemented. For the existence of a rationally functioning bureaucracy, it is very important to implement the principle of merit uncompromisingly. In this respect, the place of merit as well as the existence of the principle of merit is very important.

In the first part of the study, the theoretical framework related to public personnel, public employment and public personnel regime was drawn. In the second part of the study, the conceptual framework related to the principle of merit and the historical development of the principle are emphasized. In this section, the situation of the merit principle in Germany, France, England and the United States is analyzed. In the third section, which had in the US Merit Systems Protection Board analyzed the structure and function of a model proposal for the establishment of such a committee it has been presented in Turkey.

In this study merit of public personnel regime and emphasized the importance for Turkey, Merit Policy has to be included in the legislation in practice as a committee of the merit principle has been proposed under the name Preservation Board. The structure, functions and benefits of the proposed board are emphasized.

Key Words: Introduction to Public Service, Public Personnel System, Principle of Merit, Spoil System.

ÖN SÖZ

Bu çalışmada, kamu hizmetine giriş ve liyakat ilkesi incelenmiştir. Liyakat ilkesinin genel olarak kamu personel rejimi için ve özellikle ise kamu hizmetine girişte önemi vurgulanmıştır. Liyakat ilkesinin uygulamada tavizsiz yer alabilmesi için bu ilkeyi korumak amacıyla Liyakat İlkesini Koruma Kurulu adı altında bir kurul oluşturulması önerilmiştir.

Öncelikle, öğrenme sürecinin sadece kitaplardan ibaret olmadığını, aslında bu sürecin hayatın kendisi olduğunu anlamamı sağlayan, tezin her aşamasında destek ve yol gösterici olan ve benim için “danışman hoca”dan çok daha fazlasını ifade eden Prof. Dr. Nuray ERTÜRK KESKİN’e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Ayrıca hayatımın her döneminde bana rehber olan annem Ümmehan ÖNCEL’e tezin her aşamasında beni cesaretlendirdiği için teşekkür etmeyi bir borç bilirim.

Gülçin KÜÇÜK
Samsun, 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iii
ABSTRACT	iv
ÖN SÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETİNE GİRİŞ

1.1. Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış.....	4
1.2. Kamu Personel Sistemleri	15
1.2.1. Kariyer sistemi.....	18
1.2.2. Kadro (İş Sınıflama) Sistemi	19
1.3. Kamu Hizmetine Giriş Koşulları	20
1.4. Kamu Görevlisi	23
1.5. Kamu İstihdamı.....	28

İKİNCİ BÖLÜM

LİYAKAT İLKESİ

2.1. Liyakat İlkesi ile İlgili Kavramsal Çerçeve	30
2.2. Dünyada Liyakat İlkesi	43
2.2.1. Almanya	43
2.2.2. Fransa	45
2.2.3. İngiltere.....	49
2.2.4. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)	53
2.3. Türkiye’de Liyakat İlkesi	59
2.3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem	59
2.3.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem	63

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE’DE LİYAKAT İLKESİNİ İŞLEVSEL HALE
GETİREBİLMEK İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ: LİYAKAT
İLKESİNİ KORUMA KURULU

3.1. Liyakat Sistemini Koruma Kurulu (U.S. Merit System Protection Board)	81
3.1.2. Liyakat Sistemini Koruma Kurulunun Rolü ve İşlevleri	82
3.1.3. Liyakat Sistemi İlkeleri (MSP) ve Yasaklı Personel Uygulamaları (PPP)	83
3.1.3.1. Liyakat Sistemi İlkeleri (MSP’ler).....	83
3.1.3.2. Yasaklı Personel Uygulamaları (PPP).....	86
3.1.4. Liyakat Sistemini Koruma Kurulunun Etki Alanı.....	87
3.1.5. Liyakat Sistemini Koruma Kurulunun Organizasyon Yapısı ve Büro İşlevleri	89
3.2. Bir Model Önerisi: Liyakat İlkesini Koruma Kurulu.....	91
3.2.1. Liyakat İlkesini Koruma Kurulunun Yapısal Özellikleri	92
3.2.2. Liyakat İlkesini Koruma Kurulunun Üyelerinin Seçimi ve Görev Süresi	93
3.2.3. Liyakat İlkesini Koruma Kurulunun İşleyişi	94
3.2.4. Liyakat İlkesini Koruma Kurulunun Faaliyet Alanı.....	94
SONUÇ.....	97
KAYNAKÇA	102
ÖZGEÇMİŞ.....	109

KISALTMALAR

ABD - Amerika Birleşik Devletleri

CSC - Kamu Hizmeti Komisyonu

CSRA - Kamu Hizmeti Reform Yasası

DMK - Devlet Memurları Kanunu

DMS - Devlet Memurları Sınavı

EĞİTİM- BİR- SEN - Eğitim Birliği Sendikası

ENA - Ulusal Yönetim Okulu

IMF- Uluslararası Para Fonu

KPSS - Kamu Personeli Seçme Sınavı

MSPB - Liyakat Sistemini Koruma Kurulu

MSP - Liyakat Sistemi İlkeleri

OECD - Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

OPM - Personel Yönetimi Dairesi

PPP - Yasaklı Personel Uygulamaları

SIGMA - Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek

TBMM - Türkiye Büyük Millet Meclisi

YDS - Yabancı Dil Sınavı

GİRİŞ

Çalışmanın konusunu, kamu hizmetine giriş koşulları ve liyakat ilkesinin incelenmesi oluşturmaktadır. Tezde, kamu hizmetine giriş ile liyakat ilkesi arasındaki bağın gerekliliği ortaya konmuştur.

Kamu hizmeti, kamuya (topluma) yarar sağlayan tüm işler ve kamusal kaynaklar kullanılarak yerine getirilen faaliyetler bütünüdür. Bu sebeple kamu hizmetini yürütecek olan kişilerin, bir başka deyişle kamu personelinin kamu yararını ve milli çıkarları göz önünde bulundurarak görevini yerine getirmesi için söz konusu personelin seçimi önem arz etmektedir.

Türkiye’de kamu hizmetine girişte temel ilkeleri belirleyen düzenleme, 1982 Anayasası’dır. Anayasa’da kamu hizmetine girme hakkı siyasal bir hak ve ödev olarak tanımlanmıştır. Anayasa’nın 70. maddesine göre “Her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.” Anayasa, bu madde ile kamu hizmetine girişte eşitlik ve görevin gerektirdiği niteliklerden başka herhangi bir ölçüt aranmayacağını vurgulamıştır. Görevin gerektirdiği niteliklerden başka ölçütün aranmayacağına ilişkin ifade, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda (DMK) yer alan liyakat ilkesi ile örtüşmektedir. Bu Kanunun temel ilkeler başlıklı 3. maddesinde liyakat ilkesine “Devlet, kamu hizmetleri görevine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmakla görevlidir” ifadeleri ile yer verilmiştir.

Görüldüğü gibi Türkiye’de anayasal ve yasal olarak liyakat ilkesine dair düzenlemeler mevcuttur. Ancak uygulamada durumun mevzuatta belirtilen şekilde tezahür etmediği görülmektedir. Kamu personeli seçiminde ve yükseltilmesinde kayırmacı uygulamalar olduğu bilinen bir gerçektir. Ayrıca kamu personeli seçiminde “genel öğrenim şartı” ile işe alımların yapılması, bölüm ayırt edilmeksizin dört yıllık fakülte mezunu olmanın genel idare hizmetlerine seçilmeye yeter bir kıstas olarak sunulması kayırmacılık ve iltimasa sebep olmaktadır. Bu durum ayrıca hem kamu hizmetinin gereklerine uymayan hem de kişilerin mesleki bilgilerini körelten bir uygulamadır. Gerçek mesleği ile ilgisi olmayan bir göreve gelen personel ile görevi arasında bir yabancılaşma meydana gelmekte ve bunun sonucunda da bulunduğu

hizmetin kalitesi düşmektedir. Bu sebeplerle bu çalışmada, liyakat ilkesinin uygulamada var olabilmesini sağlayacak bir kurulun oluşturulması gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Kayırmacılık, eşitsizlik ve ayrımcılık üreten ve toplum tarafından içselleştirilmiş bir kültürel örüntüdür (Aytaç vd., 2010: 3). Kayırmacılık, hem gündelik hayatta hem de yönetim alanında karşımıza çıkmakta, toplumsal sistemin neredeyse her alanında yer almaktadır. Toplumumuzda, akrabalık, arkadaş, eş-dost çevresi, okul arkadaşlığı, asker arkadaşlığı, meslektaşlık, aynı mezhepten olma ve hemşehrilik gibi durumların kişinin gündelik hayatında, iktisadi ve politik ilişkilerinde, bürokratik yapılar içerisindeki ilişkilerinde kayırmacı tutum ve davranışlara destek sağladığı görülmektedir. Toplumsal kültürümüzde kayırmacılığın varlığı benimsenerek olağanmış gibi kabul edilmektedir. Hukuki olarak liyakat ilkesinin uygulanması gerekirken fiilen kayırmacılığın uygulandığı ara sistemler saf kayırmacı sistemlerden daha tehlikeli hale gelmektedir. Bu sebeple liyakat ilkesi giderek önem kazanmaktadır. Liyakat ilkesinin gereği olarak, bilgi ve deneyim sahibi, işin gereklerini yerine getirebilecek yeterlikte olan bireylerin göreve getirilmesi gerekmektedir.

Bu çalışmanın temel vurgusu kamu hizmetine girişte ve yükselmelerde liyakat ilkesinin gerekliliği üzerinedir. Tez, kamu yönetiminin temel sorunlarının çözümüne yönelik olarak etkili politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında kamu personelinin seçiminin önemini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu amaç çerçevesinde kamu hizmetlerini yürütecek olan personelin seçiminde ve yükseltilmesinde liyakat ilkesinin önemi vurgulanarak bu ilkeyi işlevsel hale getirmeye yardımcı olacak bir öneri; Liyakat İlkesini Koruma Kurulu adı altında bir yapının oluşturulması gereği üzerinde durulmuştur. Namık Kemal ÖZTÜRK'ün 2002 yılında yayımlanan “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu” isimli makalesinde liyakat ilkesini korumak üzere bir kurul oluşturulmasını önermiştir. Tezde, bu makalede önerilen kurulun günümüz şartları ve sistem değişikliği dikkate alınarak revize edilmesi amaçlanmıştır. Türkiye’de köklü bir çözüme kavuşturulamayan sorunlar eşliğinde ele alınan liyakat ilkesine dair tezde sunulan çözüm önerilerinin Türk Kamu Yönetimi literatürüne katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Araştırma konusu, tarihsel bütünlüğü içinde ele alınmıştır. Bir bütün olarak analiz yapılabilmesi için, araştırma konusunun içinde yer aldığı sosyo-ekonomik ve

siyasal bütünle olan ilişkisinin incelenmesi gerektiği ilkesinden yola çıkılmıştır. Güler'in belirttiği gibi "Kamu yönetiminin personeli ancak tarihsel-toplumsal bütün içindeki bağlantılarıyla ele alındığında anlaşılabilir" (Güler, 2013: 5). Bu sebeple, kamu personel sisteminin sosyo-ekonomik ve siyasal bütünle ilişkisi ele alınmıştır. Bu alışmada, Türk kamu personel sisteminin en önemli unsurlarından biri olan liyakat ilkesinin temel esasları ve bu ilkenin mevzuat ve uygulamadaki durumu analiz edilmiştir. Liyakat ilkesinin tarihsel süreç içindeki kökleri ve gelişimi ortaya konmuştur.

Liyakat, çok boyutlu bir kavramdır. Bu sebeple, çalışmada liyakat kavramı yüksek lisans tezi sınırları içerisinde değerlendirilmiştir.

Bilimsel veriler eşliğinde elde edilen bilgiler nitel analize tabi tutulmuştur. Bu bağlamda Türkiye ve seçilmiş ülke örnekleri temelinde bir değerlendirme ve karşılaştırmalı analiz yapılarak öneriler getirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETİNE GİRİŞ

Bu bölümde, Türk kamu personel sistemi içerisinde personele bakış açısı, kamu personel rejiminin tarihi gelişimi ve kamu personel rejimi ile ilgili kavramsal çerçeve üzerinde durulmuştur.

1.1. Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış

Personel Türkçeye batı dillerinden geçen bir terimdir. İngilizcede personel (personnel), bir işe ya da örgüte bağlı çalışanlar anlamına gelen çoğul bir sözcüktür (Güler, 2013: 26). Personel, “bir örgüte bağlı çalışan olması” nedeniyle yönetsel bir anlam kazanmaktadır (Güler, 2013: 29). Bahsi geçen örgüte bağlı çalışan kişiler kamu örgütüne mensup ise yani kamu personeli ise, gündelik yaşamları ve geçim için gördükleri işler ile toplumun siyasal- yönetsel yapısını örmektedir. Kamu personeli bünyesinde, devlet gücünü temsiliyet, mesleki temsiliyet ve bireysel temsiliyeti barındırmaktadır (Güler, 2013: 9-10). Kamu personeli, “kişi” yani bir insandır. Bu kişi, toplumsal konumu bakımından “ücret karşılığı bir kamu örgütüne bağlı çalışan”dır. Çalışma eylemini gerçekleştirdiği örgüt, devlet kuruluşu olma niteliğine sahiptir (Güler, 2013: 45-46).

Bir örgüte bakıldığında ilk göze çarpan unsur, insan unsurudur. Maddi değeri olan araçlar, işlem ve usuller insan elinde anlam kazanırlar. Personel yönetimi, örgütün insan unsuruna yönelmiş bir faaliyettir. Bu nedenle personel yönetiminin yönetim süreci içerisinde özel bir yeri ve önemi vardır (Tutum, 1976: 1).

Personel sorunları uygarlık kadar eskidir. Yönetim sorumluluğu taşıyanlar, amaçlarını gerçekleştirmek için insan unsuruna başvurmuşlar, çalışacak insanların aranıp bulunması, çalıştırılması gibi sorunlarla ilgilenmişlerdir. Ancak bu ilgi çoğu zaman gelişigüzel ve sistemsiz olmuştur. Personel sorunlarının özel bir inceleme alanı olması 20. yüzyılın başlarına rastlar. Davranışsal bilimlerin verilerinden yararlanılması ise İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda olmuştur (Tutum, 1976: 4). Personel yönetimi, Amerikan kökenlidir. Alanın ayrı bir ilgi konusu olması 20. yüzyılın başlarına, akademik disiplin olması ise İkinci Dünya Savaşı sonrasına rastlamaktadır. Terim, Türkçeye personel idaresi olarak geçmiş ve bilimsel bir disiplini anlatmak için ilk kez 1950’li yıllarda kullanılmıştır. Söz konusu yıllarda kamu

personel sistemi, tarihsel-toplumsal bağlamda değil, örgütte yer alan insan unsurunun yönetilmesi pratiği üzerinden ele alınmıştır (Güler; 2013).

Aslan, *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe* isimli kitabında kamu personel rejiminin tarihsel gelişimini “kamu personel rejimi kapitalist üretim biçimi içerisinde neden ve nasıl değişmektedir?” sorusu ile ele almıştır (Aslan, 2005: 1). Aslan’a göre kamu personel rejiminin içerisinde yer aldığı kapitalist üretim biçimindeki sermaye birikim rejimlerindeki değişimin devlet aygıtıyla personel rejimi üzerindeki doğrudan etkisi dikkate alındığında kamu personel rejiminin dönüşümü anlaşılmaktadır. Kapitalist devlet, artık değerın çekilmesinin ve sermaye birikiminin sürmesini sağlayan bir aygıttır. Kapitalist gelişme ve değişiklikler devlet biçimi ve buna bağlı olarak bir bürokrasi ve bürokrasinin niteliği ile paralel biçimde bir kamu personel rejimi ortaya çıkarmaktadır. Kapitalizmin her tarihsel aşamada aldığı biçime göre, devlet- bürokrasi- kamu personel rejimi biçimlenmektedir. Kamu personel rejimi, kapitalizmde devletin aldığı biçimi, bürokrasiye yansıtma aracıdır. Kapitalizmin aldığı tarihsel biçimleri üç aşamada inceleyecek olursak bu üç aşamaya denk gelen üç adet devlet-bürokrasi-kamu personel rejimi biçimi görürüz. Kapitalizmi tarihsel aşamalarına göre rekabetçi düzenleme, tekelci düzenleme (fordizm), küresel tekelci düzenleme (postfordizm) olarak sınıflandırabiliriz. Rekabetçi düzenlemede liberal devlet, tekelci düzenlemede fordist devlet, küresel tekelci düzenlemede ise post-fordist devlet biçimi meydana çıkmıştır (Aslan, 2005: 7-8).

Bir ülkede var olan personel sistemi, yönetim sisteminin bir parçası, yönetim sistemi de daha büyük sistemlerin bir alt sistemidir (Tutum, 1976: 19). Heady’e göre bürokrasinin çevresi, ortasında bürokrasinin yer aldığı, iç içe daireler biçiminde düşünülebilir. Dıştaki en büyük daire tüm toplumu ya da genel sosyal sistemi temsil eder. İçe doğru ondan sonra gelen daire, ekonomik sistemi temsil eder. Daha sonraki daire ise siyasal sistemdir. Bu sistem kendi unsurlarından biri olarak yönetsel alt sistemi ve bürokrasiyi çevreler (Heady, 1966:24). Bu sebeple kamu personel sistemini ekonomik ve siyasal bütün içerisinde incelemek gerekmektedir.

Batıda ve Türkiye’de kamu personel rejiminin anayasal ilkeleri, kapitalist üretim biçimi içerisinde üç tarihsel aşama geçirmiştir. Öncelikle kapitalist üretim biçiminin feodal üretim biçiminden kopması sonucu rejim, yeni üretim biçiminin niteliklerine uygun olarak inşa edilmiştir (Aslan, 2006: 52). Bu dönemin başlangıcı, 1776 olarak kabul edilmektedir. Bu aşama, kapitalist toplumsal formasyonun ortaya çıkışına denk

gelir (Göze, 1980: 20). Bu liberal kamu personel rejimi, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından yerini yeni bir tarihsel aşamaya bırakmıştır. Bu tarihsel aşama, fordizmdir. Fordist aşamanın kamu personel rejimi açısından temel niteliği, statü hukukunun kurulmasıdır. 1980'den sonra ise bütün kapitalist toplumlarda yeni bir tarihsel aşamaya geçilmiştir. Bu aşama post-fordist aşama olarak adlandırılır. Post-fordist aşamada kamu personel rejimi esneklik üzerine kurulmuştur (Aslan, 2006: 52-53).

Kapitalist üretim biçiminin feodal üretim biçiminden kopuşuyla beraber, bütün toplumsal kurum ve kategoriler yeniden yapılanmıştır. Feodal üretim biçiminde, kamu görevliliği egemen-vassal ilişkisi üzerine kurulmuştur. Bu sistemde görevliler, doğrudan beyin adamıydı. Kapitalist üretim biçiminin ortaya çıkışıyla kamu görevlileri, devlet tarafından hizmete alınma ve yaptığı hizmete karşılık devletten belirli bir maaş alarak yaşamını sürdürme esasıyla çalıştırılmaya başlanmıştır (Arın, 1986: 104). Devlet tarafından hizmete alınma ve maaşla geçinme, “memur” dediğimiz, tarihsel istihdam biçiminin ayırt edici niteliğidir. Kısacası, memur kategorisi kapitalist üretim biçimine özgüdür ve bu üretim biçimiyle birlikte tarihsel özgün nitelik taşır (Aslan, 2006: 55).

1930 Büyük Bunalım sonrasında Batı ülkelerinde ve bu ülkelerle aynı özellikleri taşıyan az gelişmiş ülkelerde Fordist tarihsel aşamaya geçilmiştir. Bu tarihsel aşama, büyük ölçüde 1980'e kadar devam etmiştir. Fordizm özünde, kapitalist üretim biçiminin sahip olduğu yeni bir sermaye birikim rejimini ifade eder (Arın, 1986: 105). Bu birikim rejimi, ülke içerisindeki çalışan kesimlerin üretim ve tüketiminin özdeşliği üzerine kurulmuştur. Fordist aşamada yurttaşların kamu hizmetlerine serbestçe girebilmesi ilkesi, geniş uygulama alanı bulmuştur. Bu tarihsel aşamada kamu personel rejimi, statü hukukuna bağlı memurluk üzerine kurulmuştur. Kamu personel rejiminin asli unsuru, statü hukuku temelinde istihdam edilen, memur kategorisi olmuştur (Aslan, 2006: 85-86).

1980'ler bütün dünyada Post-Fordist/Neoliberal düzenin ortaya çıktığı tarihtir. 1990'larla birlikte tasfiye süreci daha da hızlanmış, 2000'li yıllarda ise yeni sermaye birikim rejimi bütünüyle toplumsal yapılarda egemenliğini kurmuştur. Post-Fordist/Neoliberal sermaye birikim rejimi, bütün toplumsal yapılarda egemenliğini kurmaktadır (Wood, 2006: 32). Bu aşamada kamu personel rejimi esnekleşmiştir. Post-Fordist/Neoliberal sermaye birikim rejimi, fordizm gibi ülke coğrafyaları içerisinde üretim ve tüketimin birliğine dayalı olarak değil, ülke coğrafyalarını aşarak,

küresel düzeyde kurulmuştur. Ulusal düzeyde kurulan dayanışmacı, toplu sözleşmeye dayalı ücret ilişkisi yerine; rekabete, bireysel sözleşmeye dayalı bir ücret ilişkisi sermaye birikiminin temel kilit taşı olmuştur (Aslan, 2006: 107-108).

Post-Fordist aşamada, kamu personel rejiminde başat kategori memurluk olmaktan çıkarılarak, bu alan metalaşma aracılığı ile iki yeni kategoriye açılmıştır. Bunlar, kamu görevlilerinin devlet tarafından sözleşme ile çalıştırılması (sözleşmeli istihdam) ve kamu hizmetinin bir parçasının ya da bütününün ihale ile özel kişilere gördürülmesidir (taşeronlaşma). Her iki kategori de içerisinde meta ilişkisi barındırmaktadır. Bu yeni istihdam biçimleri, statü hukukuna bağlı olarak istihdam edilen memurların yerini, sözleşme ilişkisi ve taşeronlaşma ile istihdam edilen personel almıştır (Aslan, 2006: 110-111). Bu istihdam ilişkisi, statü hukukunun bir parçası olan yasa ile düzenleme ilkesinin yerine geçerek, objektif işlem yerine, subjektif bireysel işlemlere bağlı olarak rejimin düzenlenmesini doğurmaktadır. Kamu personel rejiminin yasa ile düzenlenmesi ilkesinin yerini, idari düzenleyici işlemler ve sözleşmeler üzerinden düzenleme almıştır (Aslan, 2006: 111).

Personel yönetimi, bir örgütte çalışanların, genel yönetim sistemi içinde ayrı ve kendi başına bir yönetme konusu olarak kabul görmesiyle doğan bir uzmanlık alanıdır. Personel yönetimi en genel tanımıyla, bir örgüt bünyesinde emek gücünü örgütün amaçlarına uygun olarak kullanma ve yönetme sürecinin bilgisidir. Bu alanda yer alan çalışmaların amacı, “çalışanların zamanları ile emekleri, yönetimin amaçlarına erişmek için yönetim tarafından azami derecede nasıl kullanılır?” sorusuna yanıt bulmaktır (Güler, 2013: 27). Bu tanımlama daha çok özel sektör personel yönetimini anlatmaktadır.

Kamu personel yönetimi ise, kişinin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamayı ve insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli koşulları hazırlamayı amaçlayan toplumsal bir örgütlenme modeli olan devletin, istihdam ettiği personelinin çalıştırılma düzeni olarak ifade edilmektedir. Bu sebeple kamu personel rejimi, yönetim sisteminin odak noktasını oluşturmaktadır (Tutum, 1976: 32). Kamu personel yönetimi, kısaca, devletin yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerini yerine getiren kamu görevlilerinin bağlı olduğu temel kurallar ve uygulamalar bütünüdür (Tutum, 1976: 95).

Kamu personel yönetimi, kamu yönetimi disiplininin bir alt dalıdır. Araştırma

konusu, devlet tarafından kamu kurum ve kuruluşlarında, halk tarafından seçilerek değil bir yönetsel makam tarafından atanarak görevlendirilen ve bu görevi meslek olarak yürüten profesyonel çalışanların örgütlendirilme ve yönetilme sistemidir (Güler, 2013: 45).

Daha geniş bir tanımlama ile kamu personel yönetimi, bir meslek olarak bu görevi yürüten profesyonel çalışanların örgütlendirilme ve yönetilme sistemini inceleyen, mevcut sorunları günün koşulları içinde çözmeyi amaçlayan normatif bir disiplindir. Özellikle kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlayacak personel sisteminin varlığı, hizmetler için gerekli sayı ve nitelikte personelin sağlanması, istihdam koşullarının belirlenmesi, ücretlerin tespiti, kamu hizmetine uygun bilgi-beceri, değer ve inanca ulaşmak üzere personelin yetiştirilmesi, kamu personelinin emeklilik-sosyal güvenlik sistemi, sistemin yönetiminin örgütlenmesi gibi konular da göz önüne alındığında kamu personel yönetiminin önemi giderek artmaktadır (Güler, 2005: 45-52).

Personel yönetimini bir eksen olarak düşündüğümüzde, eksenin bir ucunda, personel teknikleri, öteki ucunda ise yönetimle ilgili kuram ve kavramlar yer alır. Personel yönetimi, insan kaynağının en verimli biçimde sağlanması ve geliştirilmesi yol ve yöntemlerini gösteren bir disiplin dalıdır. Personel yönetiminin amacı ise, bir örgütü oluşturan insanları en etkin biçimde bir araya getirmek, örgütlemek ve bireyin ve çalışan grupların refahını gözetmek suretiyle örgütün başarısına en yüksek derecede katkıda bulunmalarını sağlamaktır (Tutum, 1976: 2).

Kamu personel rejimi, devlet aygıtının istihdam ettiği bürokrasinin çalıştırılma düzenidir (Aslan, 2006: 8). Kamu personel yönetimi, kamu hizmetlerinin gerektirdiği en yetenekli elemanları bulma ve hizmete alma ve bunlardan en etkin bir biçimde yararlanma yol ve yöntemleridir. Bu açıdan bakıldığında kamu personel yönetimi iyi yönetimin zorunlu ön koşuludur (Tutum, 1976: 10). Kamu personel yönetimi tarihi, bir bakıma yönetimin tarihidir (Tutum, 1976: 11).

Kamu kesiminde hizmet, kamu yararı ve toplumsal sorumluluk düşüncesi ağırlık taşır. Kamu hizmetlerinde ivedilik, zorunluluk ve süreklilik esastır. Bir kamu yöneticisinin kamu yararına hizmet vermesi beklenir (Canman, 1995: 7). Bu çerçevede, kamu personel yönetimi, devletin üstlendiği görevleri yerine getiren personelin bağlı olduğu temel politikaların, kuralların, koşulların, tekniklerin ve

uygulamaların bütünüdür (Canman, 1995: 4).

Türk kamu personel rejiminin esasları, kamu hizmeti kavramının, kamu hizmetlerine hakim olan ilkelerin içinde saklıdır. Kamu hizmetlerine hakim olan ilkeler olan süreklilik, tarafsızlık, eşitlik, değişkenlik ve çağa uyarlama esas itibariyle 1982 Anayasasının hükümleri arasına serpiştirilmiştir. Kamu hizmeti kavramı ve ona bağlanan ilkeler esas itibariyle kamu personel rejiminin de temel esaslarını oluşturmaktadır (Erkut, 2003: 85).

Personel yönetimi, örgütün insan kaynağı ile ilgilenir ve bu nedenle yönetimin odak noktasıdır (Canman, 1995: 1). Yönetim, belirli amaçlara ulaşmak için eldeki iş gücünü ve maddi kaynakları kullanma sürecidir. Yönetim açık bir sistem olup çevresel değişikliklerden etkilenmekte, bir ölçüde çevreyi de etkileyebilmektedir. Toplumsal yapıda ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel nitelikli değişiklikler, yönetim sistemini ve onun bir parçası olan personel rejimini de zorunlu olarak etkilemektedir. Yönetim ve personel rejimi, çevresel değişimlere uyum sağlayabildiği ölçüde etkinlik kazanır (Canman, 1995: 3).

Personel yönetiminin amacı, idari makamlara örgütün amaçlarını gerçekleştirmeye yarayacak yeter sayıda ve yeterlikte eleman sağlamak ve örgüte alınan personelin gelişmesini ve yetişmesini gerçekleştirmektir (Tortop, 1992: 10). Personel yönetimi, yönetimin beşeri unsurunu incelemektedir. Personel yönetimi, personelin bir örgüt içinde işbirliği halinde çalışması ve en iyi biçimde hizmet etmek için iyi elemanların sağlanması konusu ile ilgilenmektedir. İdarenin başarısı personele bağlıdır. Çünkü karar organları ne kadar iyi, ideal kararlar alırlarsa alsınlar ya da meclisler ne kadar iyi kanun çıkarırsa çıkarsınlar, bu karar ve kanunların ülkeye yararlı bir biçimde uygulanması personelin çalışması ve yeteneğine bağlıdır. Bir ülkenin personel sisteminin tarafsız ve istikrarlı olması, kamu yönetimine yetenekli ve seçkin kişilerin alınmasına bağlıdır (Tortop, 1992: 12). Görüldüğü gibi karar ve kanunların yürütücüsü olan personelin seçimi önem taşımaktadır. Tanımda bahsedilen yetenekli personelin işe alınmasında liyakat ilkesi ön plana çıkmaktadır.

Personel yönetiminin belli başlı konuları; personelin işe alınması, aylık veya ücret sorunları, sicil, yükselme, yer değiştirme, memurların hak ve yükümlülükleri, eğitim, beşeri ilişkiler, disiplin, emeklilik gibi konulardır (Tortop, 1992: 11). Personel yönetiminin ilgi alanlarından biri olan personelin işe alınması maddesi bu çalışmanın

konusunu oluşturmaktadır.

Devletler ve devletlerin yönetim aygıtları olan idare ya da bürokrasiler, sosyo-ekonomik ve siyasal etkenin uzağında kalamamaktadırlar. Devletin kendisi ve yönetme aygıtı olan idare varoluşu itibariyle toplumsal bir olgudur. Her yönetsel olgu, kendisini yaratan toplumsal dünya içinde hareket etmektedir. Kuruluş özelliklerini içinde hareket ettiği toplumsal dünyadan alır. Bu sebeple, bir yönetsel olgunun içinde yer aldığı sosyoekonomik bütünle ilişkisini bilmek özel bir önem taşır (Güler, 2013: 46). Kamu personel yönetimi siyasal yapı, yönetim ve ekonomik sistemle karşılıklı bir etkileşim içindedir. Bu etkileşim personel yönetiminin değerlendirilmesinde belirleyici olmaktadır. Etkileşim özellikle değişen sosyo-ekonomik, siyasal, teknolojik koşullarla birlikte daha belirgin hale gelmektedir (Tutum, 1990: 40).

Kamu personel rejimi, devletin istihdam ettiği personelin çalıştırılma rejimidir (Aslan, 2005:1). Kamu personel rejimi, kamu yönetiminin odak noktasında yer almaktadır. Kamu personel rejimi, toplumsal, ekonomik, kültürel, siyasal ve yönetsel tüm değişimlerden doğrudan etkilenmektedir (Canman, 1995: 251). Bu çerçeveden baktığımızda Türk kamu personel rejimi Osmanlı'nın son döneminden günümüze sürekli bir değişim ve dönüşüm geçirmektedir (Altan, 2016: 383).

Türkiye'nin personel rejimini anlayabilmek için öncelikli olarak Osmanlı personel yönetimini incelememiz gerekmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında kamu personel rejiminde, Osmanlı yönetiminin yapısal ve işlevsel temel özelliklerinin korunduğu ve Osmanlı Devletinden miras alınan yasa, tüzük (nizamname), yönetmelik ve kararnamelerin uygulandığı görülmektedir (Öktem, 1992: 86). Osmanlı İmparatorluğunda bürokratların padişah karşısındaki hukuki statüleri, Weberyen bürokrasideki “kariyer” yerine, köle değilse bile “kul”-“gulam”dır. Özellikle yükselme döneminde liyakatli olanlar ilerleyip yükselirken, İmparatorluğun gerileme döneminde, devletin resmi görevlileri, kendi toplumlarını talan eden kimseler durumuna gelmişlerdir. Osmanlı'daki yönetim sistemi, kısaca “merkeziyetçi”, “kuralcı”, “gelenekçi” ve “seçkinci” olarak nitelendirilir. İmparatorluğun ekonomik ve siyasal çöküş döneminde liyakat ve kariyer ilkelerine dönüş özlemleri sık sık dile getirilmiştir. Padişahlara sunulan “ıslahat lâyhalarında” liyakat çağrısı önemli bir yer tutmaktadır. O dönemlerde sık sık “adam kıtlığından” (kaht-ı ricâl) söz edilmesi ise bir rastlantı değildir (Mardin, 2009: 24-42).

Koçi Bey; “Giderek her işe hatır karışmakla ve her işe göz yummakla hak sahibi olmayanlara hadden aşırı mevkîler verilip, eski kanun bozuldu.” diyerek liyakatsiz kişilerin hak etmedikleri görevlere getirilmesini eleştirmektedir. Defterdar Sarı Mehmet Paşa ise; “Geçmiş bütün devletlerde vatana ve millete ziyanlıkların, batmanın, karışıklık ve bozuklukların, ‘Emanetleri ehline veriniz’ sözü ile iş görmekte ihmal yüzünden meydana geldiği herkesçe kabul edilmiştir.” demektedir (Aktan, 1997: 1390).

Cumhuriyetin ilk yıllarında Türk kamu personel rejiminde, Osmanlı devlet yönetiminin yapısal ve işlevsel bazı özelliklerinin korunduğu görülmekle birlikte, yeni oluşturulan personel rejiminde “liyakat” ve “kariyer” ilkeleri benimsenmiştir (Tutum, 1976: 15). Yeni bir düzen oluşturma çabalarının yoğunlaştığı Cumhuriyetin ilk yıllarında Türk kamu personel rejimini yasalarla kurma ve geliştirme yolunda adımlar atılmıştır. Personel rejimi, anayasal ve yasal düzenlemeler yapılarak bir dizi değişikliğe uğramıştır (Öktem, 1992: 86).

Anayasal ilkelerde, bir yandan kapitalist üretim biçiminde kamu personel rejiminin sahip olduğu özü, diğer yandan da belirli bir tarihsel dönem ve toplumsal yapı içerisinde kamu personel rejiminin sahip olduğu nitelikleri saptayabiliriz (Aslan, 2006: 52-53). Kamu personel rejiminin ilkelerinin toplumsal temellerine inmek, toplumsal inşasına bakmak zorunludur. Çünkü, günümüzü anlamak, ilkelerin tarihsel süreçteki kuruluş düzenini, toplumsal kökenini çözümlemekten geçmektedir (Aslan, 2006: 2).

Bu doğrultuda Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları incelendiğinde, 1921 Anayasası’nda personel rejimiyle ilgili doğrudan bir hüküm bulunmadığı görülmektedir. Bu dönemde doğrudan kamu personel rejimini düzenleyen bir kanun çıkarılmadığı için 1876 döneminin hukuki düzenlemeleri uygulanmıştır (Aslan, 2006: 217-218).

Kamu personel rejiminin konumu ve nitelikleri, temel toplumsal belgeler olarak, anayasalarda yer alır (Aslan, 2006: 8). Türk kamu personel rejimine ilişkin asıl düzenlemeler, 1924 Anayasası ile başlamıştır. Anayasalar, kamu personel rejimi ilkelerini üst norm olarak belirleme niteliğine sahiptir. Anaysalar, her toplumsal aşamada rejimin özünü yansıtır. Her tarihsel birikim aşamasında rejimin yeniden yapılanmasına koşut olarak kamu personel rejiminin ilkeleri de değişmiştir. (Aslan,

2006: 1). 1924 Anayasasının “Memurlar” başlığını taşıyan 92, 93 ve 94. maddeleri doğrudan memurlara yöneliktir. 92. maddede her Türk vatandaşının yeterliliğine ve hak edişine göre devlet memuru olabileceği hükmüne yer verilerek liyakat ilkesine vurgu yapılmıştır. Böylece 1876 Islahat Fermanı ile birlikte ifade edilmeye başlanan liyakat ilkesine Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren vurgu yapılmıştır. 93. Maddede memurlarla ilgili yapılacak her türlü düzenlemenin kanunla yapılabileceği ve 94. Maddede ise kanunsuz emre uymanın memurun sorumluluğunu kaldırmayacağı hükme bağlamıştır (Altan, 2016: 383).

Cumhuriyetin ilk yıllarında Türk kamu personel rejimi ile ilgili en önemli gelişme 1924 Anayasasının 93. Maddesi gereği memurlara ilişkin iş ve işlemlerin kanunla düzenlenmesi ilkesi gereğince 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu’dur (Altan, 2016: 383-384). Bu kanun, maaşlar dışında kamu personeline ilişkin tüm konuları ele almıştır (Tutum, 1976: 16). 788 sayılı Memurin Kanunu, dönemin şartları içerisinde değerlendirildiğinde ileri düzeyde bir düzenleme olarak nitelendirilebilir (Akgüner, 2001: 14).

Cumhuriyetin ilk yıllarında atılan adımlar ve getirilen düzenlemeler kamu personel rejiminin yasalarla düzenlenmesi ilkesini beraberinde getirmiştir. Bu dönemde, kamu personelinin yargısal denetimi özel kurallara bağlanmıştır. Ancak sistemin genel yönetiminden sorumlu bir personel dairesi bu dönemde kurulmamıştır. Personel yönetiminin sorumluluğu daha çok Maliye Bakanlığı’na verilmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında memurluk, hukuki açıdan güvenceli, ekonomik açıdan çekici, çalışma kuralları açısından disiplinli, halkla ilişkiler açısından otoriter ve vesayetçi, hizmete giriş açısından diplomayı esas alan, yükselme açısından kıdeme dayalı, şekilci, kuralcı ve yavaş işleyen bir görünüm taşımaktadır (Tutum, 1976: 16-17).

1920-1945 yılları arası Türk kamu personel rejiminde liberal kamu personel sistemi dönemi olarak adlandırılmaktadır. 1920 – 1929 arası dönem liberal kamu personel rejiminin devrim koşulları altında kurulduğu, 1929 – 1945 arası dönem ise kurulan liberal kamu personel rejiminin yerleştiği bir dönemdir. Bu dönemde kamu personel rejimi genel ilkeleri bakımından, batılı ülkelerde uygulanan yaygın birikim rejimleriyle paraleldir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren yürütülmeye çalışılan yeniden yapılanma ve sanayileşme süreci ve bu süreç tamamlanmadan gelen İkinci Dünya Savaşı ve sonrasındaki ekonomik ve mali sıkıntılar, Türk kamu personel

rejimini de etkilemiş, istikrar kazanmasına engel olmuştur (Aslan, 2005: 243-248).

Planlı dönem öncesinde genel olarak Türk yönetim sisteminin, özelde ise kamu personel rejiminin sorunlarına çözüm bulmak amacıyla yabancı uzman raporlarına başvurulmuştur. Raporların hemen tamamında merkezi düzeyde bir kamu personel idaresi kurulması, yurt dışına eğitim için personeller gönderilmesi, memur sayısının azaltılması gibi tavsiyeler yer almıştır (Yayman, 2008: 204-205). Planlı dönem öncesinde, Türk kamu personel rejiminin çerçevesi, 1924 Anayasası ve 1926 yılında çıkarılan Memurin Kanunu ile çizilmiştir. Bu dönemde oluşturulan yapı 1965 yılına kadar devam etmiştir (Akgüner, 2001: 17).

Planlı dönemde ise ilk olarak 17.12.1960 tarihinde 160 sayılı yasa ile Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Başkanlığı kurulmuştur. Ayrıca 1961 Anayasasının 1117. Maddesinde 1924 Anayasasına benzer olarak memurların nitelikleri, atamaları, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi ilkesine vurgu yapılmıştır. Planlı dönemde, uzun yıllardır tartışılan personel yasası çıkarma girişimleri sonuca ulaşmış, 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çıkarılmıştır. Bu yasa daha başlangıcında büyük bir dirençle karşılaşmış 1327 sayılı yasa ile neredeyse yarısı değiştirilerek 1970 yılında uygulanmaya başlanmıştır (Akgüner, 2001: 17). Çıktığı günden beri tartışmalı olan 657 Sayılı yasanın günümüze kadar neredeyse tamamı değiştirilmiştir. Bu değişiklikler sonucu karmaşık ve içinden çıkılmaz bir hal almıştır (Canman, 1992: 3). Hemen her dönemde tüm kesimler tarafından sürekli eleştirilmiştir. Bu süreçte yasanın neredeyse tamamı değiştirilerek bütünlüğü bozulmuştur (Altan, 2016: 386). Yabancı uzmanlara rapor hazırlatma alışkanlığı planlı dönemde de varlığını sürdürmüştür. ABD California Devlet Personel Dairesi Genel Müdürü John Fisher'in hazırladığı rapor 1965 yılında çıkarılacak olan 657 Sayılı yasaya zemin oluşturmuştur (Yayman, 2008: 225).

İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana Türkiye'nin kamu personel yönetiminin geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi amacıyla girişilen çalışmalar genellikle başarısız olmuş ve elle tutulur olumlu sonuçlar vermemiştir. Özellikle 1960 yılında Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Devlet Personel Dairesi'nin, bugüne kadar etkili bir insan gücü politikası üretebildiği söylenemez. Ortak bir anlayış geliştirmek ve kurumlara rehberlik etmek yerine “vesayetçi” bir tutum takınma yolu tercih edilmiştir. Bu kurumun kayda değer en önemli başarısı; merkezi bir sınav sisteminin ilk önce 1999 yılında Devlet Memurları Sınavı (DMS), daha sonra 2002 yılında Kamu

Personeli Seçme Sınavı (KPSS) ismi ile kurulup işletilmeye başlanmasıdır (Tutum, 1990: 34-37). Ancak bu olumlu gelişme, özellikle yönetici kadrolarına yapılan atama, yer değiştirme ve terfilere yansımamış, kariyer mesleklere (müfettişlik, uzmanlık vb.) girişte liyakat ilkesini çiğneyen durumlar yaşanmaya devam etmiş, gelişmiş ülke örneklerinde başarıyla uygulandığı görülen liyakat sistemi yerine, geleneksel kayırmacılığın modern ve postmodern yöntemlerinin uygulanmasına engel olunamamıştır (Gönülaçar, 2014).

Türk Personel Yönetimi kısmen toplumun genel sorunlarından kısmen kendi yapısından kaynaklanan ve kısmen de siyasal iktidarın tutumuyla yaratılan ve ağırlaştırılan bir bunalım yaşamaktadır. Bu sorun sadece memur kesimini etkilememekte aynı zamanda devlet ve toplum üzerinde de telafisi mümkün olmayan etkiler yaratmaktadır. Türkiye’de personel yönetiminde yasalarda yer alan ilkelere aykırı bir uygulama mevcuttur (Güran, 1980: 1).

Kamu personel sistemi, 1980’li yıllardan bu yana, özellikle kanun hükmünde kararnameler ile sürekli değişikliğe uğratılmıştır. 1982-1990 yılları arasında toplam 305 kanun hükmünde kararnama çıkmıştır ve bu kararnamelerin %40’ı kamu personel rejimi ile ilgilidir. Kamu personel sistemi, 1990’lı yıllardan itibaren yasal düzlemde topyekûn değişikliğe uğratılmak istenmiş ve sistem pek çok yasa tasarısına konu olmuştur (Güler, 2005: 116-117). Örneğin 2005 yılında hazırlanan Kamu Personeli Yasa Tasarısı Taslağı kamu personelinin tanımında önemli değişiklikler öngörmüştür. Söz konusu yasa tasarısı incelendiğinde sözleşmeliliğin kamu personel sisteminin kurucu unsuru haline getirildiği, istihdam türlerine hizmet satın alma eklenerek kamu hizmetlerinde genel olarak taşeronlaşmaya gidildiği görülmektedir (Güler, 2013: 93).

Kamu personel rejiminde önemli bir değişiklik noktası ise üst kademe yönetim mevkilerinin “siyasal kayırmacılık” ilkesine açılmasıdır. Bu konuda, var olan yasaların istisnai memurluklar dahil olmak üzere hiçbir yönetsel mevki için izin vermediği siyasal kadro uygulaması yürürlüğe koyulmaktadır. Bu düzenleme kadük olan 5227 sayılı Kamu Yönetimin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda da öngörülmüştür. Reform çalışmaları toplu olarak değerlendirildiğinde, genel eğilimin kamu personelinin memurluktan “çalışan”a doğru evrimi olduğu görülmektedir. Bu durum, kamu personelinin sahip olduğu haklar ile hizmet güvencesi sistemini ortadan kaldırmaktadır (Güler, 2013: 93).

20. yüzyılda liberal demokratik sistemlerde siyasal sistem temsili demokrasi ile, yönetsel sistem ise hukuk devleti anlayışı ile şekillendirilmiştir. 21. yüzyılda, toplumsal sistemlerde hem ölçek hem de yapı değişmiştir. Önceki dört yüzyılın ulus-devlet ölçeği, egemen toplumsal güçlere dar gelmektedir. 20. yüzyılda var olan sistem bu yüzyılda engele dönüşmüştür. Önerilen, temsili demokrasi yerine yurttaşlık bağı gerektirmeyecek türden bir sistem; “yönetişim”dir. Bu sistemde siyasal-yönetsel ayrım gereksizdir (Güler, 2013: 49). Bu sistem de kendisine uygun eleman yetiştirmeye çalışmakta ve kamu personel rejimi dönüştürülmektedir.

Kamu personel sistemimizin yeniden yapılandırılması, uluslararası örgütlerin projeye dayalı kredileri tarafından biçimlendirilmektedir (Güler, 2013: 44). OECD ve SIGMA raporları incelendiğinde ortak noktanın personel rejimin daraltılması ve devletin sınırlarının net olarak belirlenmesi gereğinin vurgulanması olduğu görülmektedir. IMF ve Dünya Bankası raporlarında ise daha çok özelleştirmelere hız verilmesi kamu personel rejimin kapsamının sınırlandırılması ve üst yapı olarak devletin görevlerinin sınırlandırılması gereğine vurgu yapılmıştır (Altan, 2016: 392-393).

Her farklı dönem ve yapılanma, kendi hedeflerini evrensel gereklilikler olarak sunmaya çalışmaktadır. Tarihsellik evrensellik olarak sunulmakta ve bu durum akademik bilginin dönemin yönetiminin hizmetine sunulmaktan öteye gitmemesine yol açmaktadır (Güler, 2013: 50).

Her dönemde ve her ülkede devlet hizmetlerinin gereği gibi yürütülmediğinden yakınılır (Tutum, 1976: 12). Günümüzde kapsamlı bir değişme baskısı altında bulunan kamu personel yönetimi alanındaki sıkışmayı aşmak için, öncelikle disiplinin yeniden düşünülmesi gerekmektedir. Ele alınan konuda güncel teknik ve hukuk kuralları ile yetinmemek, çalışmaları felsefi ve tarihsel bir araştırma yöntemine dayandırmak atılacak ilk adımdır (Güler, 2013: 50-51).

1.2. Kamu Personel Sistemleri

Ülkelerin coğrafi büyüklüklerinin, nüfuslarının ve yapılarının birbirinden farklılık göstermesi nedeniyle ülkelerin personel sistemleri birbirinden farklılık gösterir. Sayılan etkenler ülkelerdeki personel sistemlerini farklılaştırmaktadır (Tortop, 1992: 15). Farklı ülkelerde uygulanan modellere bakılınca, her biri liyakat ilkesini yaşama geçirmeyi hedefleyen; kariyer (rütbe) sistemi ve iş (kadro)

sınıflandırma sistemi olmak üzere iki tür personel sistemi geliştirildiği görülmektedir (Tutum, 1976: 31).

Modern devletlerin kamu personel yönetimleri, hizmete uygunluk ve hizmette tarafsızlık amaçlarını hayata geçirebilmek için yeterlik (liyakat) ilkesini kabul etmişlerdir. Bu temel ilke hemen hemen tüm personel yönetimi sistemlerinde kabul edilmekle birlikte kuruluş bakımından iki farklı sistem mevcuttur. Bu sistemlerden biri kariyer (rütbe) sistemi, diğeri ise kadro (iş sınıflama) sistemidir. Kariyer sistemi 19. yüzyıldan bu yana İngiliz, Fransız, Alman kısacası Avrupalıdır. Kadro sistemi ise 20. yüzyıldan bu yana ABD’li, Kanadalı, Yeni Zelandalı kısacası Amerikalıdır. Kariyer sistemi kuruluşunu hizmet alanları-eğitim düzeyi değişkenlerine dayanan personel odaklı bir sınıflandırmaya göre gerçekleştiren personel odaklı bir sınıflandırmadır. Bu sistemde, memurluk hayat boyu sürdürülen bir meslektir. Kadro sistemi ise, kuruluşunu görevin gerektirdiği ödev, yetki, sorumluluklar değişkenleri üzerine gerçekleştiren iş odaklı bir sınıflandırmadır. Bu sistemde ise memurluk bir kadroda tanımlanmıştır. Memurluğun devamı kadronun varlığına bağlıdır (Güler, 2013: 190).

Amerikalı kadro sistemi, uygulandığı ülke sayısı 1950’li yıllardan itibaren giderek artan modeldir. Bu model, son elli yılda Türkiye’de de uygulama alanı bulmuştur. Yasama düzeyinde ilk kapsamlı adım 1956 yılında atılmış, adım 1965 yılında görece amacına ulaşmış, ancak 1974 yılında yapılan yasal düzenlemeler ile büyük ölçüde geri çekilmiştir. Bununla birlikte, atılan adımlar sonuçsuz kalmamış, kadro sistemine dair bazı kavram ve uygulamaların yerleşmesi ile kariyer sisteminde bozulmalar meydana gelmiştir. İş sınıflama sistemi günümüzde norm kadro çalışmaları ile uygulamaya girmektedir (Güler, 2013: 191).

Türkiye’de kamu personel sistemi, geleneksel olarak kariyer sistemi üzerinde yükselir. Memurluk rejimini düzenleyen 657 sayılı yasa, sistemin ilkelerini şu şekilde belirlemiştir: (1) Sınıflandırma, (2) Kariyer, (3) Liyakat. Uygulamaya ne ölçüde geçirildiği tartışmalı olmakla birlikte, sonuncu ilke, üzerinde anlaşma sağlanmıştır. Ancak ilk ilke sorunludur. Güler’in saptamasına göre; “657 sayılı yasa, ilk sırayı sınıflandırmaya, ikinci sırayı kariyere vererek nasıl bir amaç gütmektedir? Buradaki sınıflandırma genel anlamıyla mı, yoksa iş sınıflaması sistemine gönderme yapan anlamıyla mı kullanılmaktadır? Yoksa, yasa Türkiye’de Amerikalı ve Avrupalı sistemlerin bir karmasını yaratmayı mı amaçlamaktadır?” Güler’e göre Türk kamu personel sisteminde sınıflandırma ilkesi tartışmalıdır (Güler, 2013: 194).

Kariyer, içinde türlü düzeylerde hizmet mevkileri bulunan bir meslek ya da hiyerarşik bir biçimde örgütlenmiş bir gruptur. Mensuplarına, genç yaşlarda girilen, ömür boyu süren ve yavaş yavaş ilerlenen bir çalışma yaşamı sağlar. Geniş anlamda kariyer, memurluğun bir meslek haline getirilmesidir (Tutum, 1976: 31-32). Kadro ise, bireyin üstleneceği belli bir görevi ve görevin gerektirdiği personel niteliklerini gösteren iş tanımı; görev yeridir (Güler, 2013: 194). Kadro, belli ödev, yetki ve sorumlulukların bağlandığı bir hizmet yeridir. Hizmete girmek için, pozisyonun gerektirdiği tüm niteliklerin hizmet öncesinde kazanılmış olması gerekir (Tutum, 1976: 36).

Kariyer sistemi, modern devlet kuramcıları arasında yer alan Hobbes, Hegel ve Weber'in bürokrasi yaklaşımları temelinde yükselmiştir. Kariyer sistemiyle yaratılan yönetim örgüsü güçlü, türdeş, dışa kapalı, kendi başına mesleki bir uzmanlık alanı olarak tarafsızlık ve süreklilik ilkelerine bağlı bir yapıdır. Sisteme belli bir öğretim kademesinden mezun olarak giren kişi, memurluk mesleğini yaşam boyu üyesi olmayı kabul ettiği bu sistem içinde belli kurallara göre sürekli yükselerek öğrenir (Güler, 2013: 194).

İş sınıflama sistemi ise, ABD'de 19.yüzyılda tüm yönetsel görevlerin siyasal kadrolar tarafından serbestçe değiştirilmesi anlamına gelen kayırma sistemine karşı, bürokraside liyakati sağlamaya dönük arayışların sonunda ortaya çıkmıştır. Sistem, işe göre sınıflandırma esası üzerinde yükselmektedir. Sınıf, bir iş ya da meslek ile aynı anlama gelmektedir. Alanında yükselmek demek, daha yüksek nitelikler gerektiren başka bir kadroya-sınıfa geçmek demektir. Sistem, bürokrasinin içinden atama koşuluyla özel sektöre kapanmamıştır. Özel ve kamusal sektörler aynı zemin üzerinde hareket etmektedir (Güler, 2013: 195).

Liyakat ilkesi her iki sistem için ortaktır. Ancak her iki sistem birbirinin karşıtı olarak değerlendirilmelidir. Kariyer sistemi, kamu yararını sağlama amacına, kamu hizmetinin üstünlüğü ve sürekliliği ilkesine göre kurulmuşken, iş sınıflama sistemi tek tek tanımlanan işlerde performansın gözetilmesine, kamu hizmetinin piyasa tipi işlerle eşdeğerliği ve değişkenliği kabulüne göre, özel sektöre koşut biçimde kurulmuştur (Güler, 2013: 195).

Türkiye'nin personel yönetimi kariyer sistemi esasını benimsemiştir. Ancak, 1950'li yıllardan başlamak üzere hazırlanan çeşitli raporlar ve yasa tasarılarında, iş

sınıflaması sistemine geçilmesi için yoğun çaba harcanmıştır. Esası değiştirme ve tüm yapıyı iş sınıflamasına göre kurma politikası, 1990'lı yıllarda norm kadro uygulamasıyla yeniden canlanmış ve yeni yasa taslaklarında yeniden gündeme gelmiştir (Güler, 2013: 195).

1.2.1. Kariyer sistemi

Kariyer sistemi personel odaklı bir sistemdir. Kariyer sistemi, personelin ömür boyu sürdüreceği bir mesleğe girmesi anlamına gelmektedir. Bu sistemin amacı, kamu hizmetinde süreklilik ve kamu örgütlerinde deneyime dayalı bilgi birikiminin sağlanmasıdır. Sistem, hizmete girişten başlayarak kurallara bağlı yükselme ilkesiyle dikey bütünleşme üzerine kurulmuştur. Bu sistemde, personelin kariyer haritası örgütün tanımı haline gelmektedir (Güler, 2013: 96).

Kariyer sisteminin ağırlık merkezi “hizmete ilk giriş”dir. Bu sistemde devlet hizmetine girişin başlıca koşulu, diploma ile somutlanmış yeterli bilgiye sahip olmaktır. Görevde yükselme örgüt içi atamalar yoluyla gerçekleştirilir. Görev kademe ve görev yeri değişiklikleri önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde gerçekleştirilir. Ücreti belirleyen unsur, görevin konumudur. Personele yapılan ödeme, kişinin performansına ve işin karşılığı olarak değil, mevkiine yapılmaktadır. Bu sebeple “eşit işe eşit ücret” kariyer sistemine aykırı bir uygulamadır. Bu sistemin temel varsayımı, iyi performansın ücretten değil, hizmet duygusundan geldiği yönündedir. Emeklilik maaşı, kişinin en son bulunduğu görev yerine göre belirlenir. Sistem, tek tek görevlerin değil, devlet hizmetlerinin genel sınıflandırması üzerine kuruludur (Tutum, 1976: 32).

Kariyer sistemi, kamu hizmeti görenleri iktisadi ve siyasal etkiler karşısında koruma özelliğine sahiptir. Bu koruma, hukuk devleti ilkesi yoluyla işlerlik kazanmaktadır. Memura dönük iftiralara karşı kamu davası yoluyla koruma ve memurların idarenin işlemlerine karşı yargı yoluna başvurabilmesi ve memur yargılamasının özel usullere ve genellikle yönetsel yargıya bağlanması. (Güler, 2013: 197).

Kariyer sisteminde kadro kaldırılrsa da, personelin hizmetle ilişkisi memurluk mesleği ile devam eder. Memurun varlığı kadrosunun varlığına değil, memurluk statüsünün kendisine sağlanmıştır. Memurun hizmetini sürdürme güvencesi, iş-kadro değil, hizmet-kariyer düzenidir (Güler, 2013: 197).

1.2.2. Kadro (İş Sınıflama) Sistemi

Kadro sistemi ilk defa Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde geliştirilmiştir. ABD uzun süre spoils (yağma) sistemi adı verilen ve seçim sonuçlarına bağlı olarak tüm memurların değiştirildiği ve memurluklara yapılan atamalarda siyasal takdir yetkisinin tek ölçüt olarak kabul edildiği bir dönem yaşamıştır. Kadro sistemi, yağma sistemine karşıt bir önlem olarak ortaya atılmıştır (Tutum, 1976: 35).

İş (görev, kadro) sınıflama sistemi, özel sektöre özgü bir sistemdir. Bu sistemde sınıflandırma, işin niteliklerine göre yapılmakta, personelin taşınması gereken özellikler buna göre belirlenmektedir. İşin tanımı, karmaşıklığı, güçlüğü, niteliği, personelde aranan özellikleri ve personele sağlanacak getiriyi belirlemede temel alınmaktadır (Güler, 2013: 203). Bu sistemde memur, hizmet koşulları açısından özel kesimde çalışanlar gibidir kariyer sisteminde olduğu gibi hukuksal güvencelerle korunmamıştır (Tutum, 1976: 36).

Sınıflandırmanın personelden bağımsız tutulmasıyla, personele genel hukuksal güvenceler sağlanması gereksiz sayılmaktadır. Bu sistem, personele güvence verilmesini, yalnızca personelin işin gereklerini yerine getirmesine, performansa bağlanması gerektiğini savunmaktadır. Kadro sınıflandırma sisteminde, kişi açısından yaşam boyu bir mesleğe giriş söz konusu değildir. Her şeyin ölçüsü, tanımlanan işte-kadroda saklıdır (Güler, 2013: 203).

Bu sistem, görev, yetki, sorumluluklarla bunları yerine getirecek kimselerin nitelikleri arasında tam bir uyum sağlanmasına ağırlık vermektedir (Tutum, 1976: 36). Bu yöntem, hem işin hem de işin kişide bulunmasını gerekli kıldığı niteliklerin belirlenmesi anlamına gelen “iş analizi”ne dayanmaktadır. İş analizi, belli bir işin yapılması için yerine getirilmesi gereken ödevleri ve bu ödevlerin görece önemlerini saptayıp tanımlama sürecidir. Bu sebeple, bütün dikkat işin kendisine, işin yapılması için gerekli ödev ve sorumlulukların tanımlanmasına dönüktür (Güler, 2013: 204).

Bu sistem, personelin hizmetteki varlığını işin tanımına dayanan kadroya bağlamaktadır. Kadro kaldırıldığında, işi gören personel sistem dışı bırakılmaktadır. Kadro, personeli kariyer sistemine bağlayan bir unsur değil, personelin belli bir işle bağlantısını sağlayan tanımdır. Kamu hizmetine yaşam boyu bağlılık söz konusu değildir. Personel, kamu hizmetinden doğan herhangi bir güvence sistemine sahip değildir (Güler, 2013: 205).

1.3. Kamu Hizmetine Giriş Koşulları

Kamu hizmetine girme serbestliği siyasal alandaki yurttaşlığın bir ögesi olarak doğmuştur. Yurttaşlık olgusu, kapitalist üretim biçimi ve ulus devlet yapılarıyla inşa edilmiştir. Yurttaşlık, üyelerine belirli ödevler yanında haklar da sunar. Yurttaşlara tanınan haklardan bir tanesi de, kamu hizmetine girme hakkı, serbestliğidir (Aslan, 2006: 68-69). Toplumsal konumları göz ardı edilerek “herkese” bir “hakkın” tanınması yurttaşlık düşüncesinin özüdür (Tanör, 1978: 29).

Kamu hizmetine girme hakkı, 1921 Anayasası hariç, bugüne kadar yürürlüğe giren Türk Anayasalarının tamamında düzenlenerek anayasal olarak güvence altına alınmıştır. 1921 Anayasası’nda kamu hizmetine girme hakkı ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır (Sezer, 2006: 19).

Osmanlı Devleti’nde klasik dönem olarak adlandırılan kuruluş ve yükselme döneminde yönetici sınıfın oluşmasında “devşirme usulü” önemli bir kaynak olmuştur. Bu dönemde, devşirme usulüyle toplanan çocuklar Enderun Mektebinde yeteneklerine göre yetiştirilerek devletin değişik kademelerinde askeri ve idari görevler üstlenmişlerdir. Küçük yaşlardan itibaren alınan bu çocuklar elde ettikleri her şeyi padişaha ve devlete borçlu oldukları için padişaha ve devlete son derece sadık birer görevli olarak yetiştirilmişlerdir. Kanuni Döneminde bürokratik görevlendirmeler, liyakat ilkesi üzerinde yükselmiştir. Enderun’da yetişmiş kişilerin padişahın tahtı dışında her kademeye yükselme olanakları vardı. Bu terfi sistemi, keyfi, rastlantısal ya da otomatik bir şekilde gerçekleşmiyordu. Bu sistem her aşamada titizlik gösterilerek ilerletiliyordu. Ancak, 16. yüzyılın sonundan itibaren zamanla liyakat sisteminden uzaklaşmış ve kayırmacılık baş göstermeye başlamıştır (Findley, 1994: 11; Yediyıldız, 1999: 444).

Anayasal hareketlerin gelişimi açısından üzerinde durulması gereken en önemli belgelerden biri 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı’dır. Ferman, kamu hürriyetleri açısından da büyük önem taşımaktadır. Tanzimat Fermanına ilişkin konumuz açısından üzerinde durmamız gereken ilke, kanun önünde eşitlik ilkesidir (Sezer, 2006: 20).

Kamu hizmetine girme hakkı açısından incelenmesi gereken bir başka düzenleme ise 1856 tarihli Islahat Fermanıdır. Tanzimat Fermanı ilan edilirken Müslüman tebaanın tepkisini çekmemek için “Osmanlı tebaası olan herkesin kanun

önünde eşit” olduğu dile getirilmiştir. Ancak Islahat Fermanında özellikle Müslüman olmayan tebaaya vurgu yapılmıştır. Fermanda, “hangi milletten olursa olsun, Osmanlı Devleti vatandaşı olan herkesin liyakatine göre devletin hizmet ve memuriyetine kabul olacakları” hükme bağlanmıştır. Bu hüküm ile, müslümanlarla gayrimüslimler arasında kamu hizmetine girişte eşitlik sağlanmaya çalışılmıştır (Aydın, 1999: 432).

Kamu hizmetine girme hakkı açısından 1876 Anayasası ayrı bir öneme sahiptir. Anayasa, Tanzimat Fermanından beri müslümanlar ile gayrimüslimler arasında sağlanmaya çalışılan eşitliği anayasal kural haline getirmiştir. Anayasa, bütün vatandaşların kanun önünde eşit olduğunu güvence altına almıştır (Erdoğan, 1997: 27). Kamu hizmetlerine girme hakkı 1876 Anayasası’nın 19. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre “devlet memuriyetinde, umum tebaa ehliyet ve kabiliyetlerine göre münasip olan memuriyetlere kabul olunurlar” (Erdoğan, 1997: 30). Kanun-i Esasi, devlet memurlarının statülerinin düzenlenmesinde kanunilik ilkesini benimsemiştir. Devlet memurları, liyakatlerine göre koşulları önceden kanunlarla belirlenmiş görevlere atanabilir hükmü getirilmiştir (Sezer, 2006: 23).

Kanun-i Esasi, memuriyete kabul için Osmanlı vatandaşları arasında inanç yönünden bir ayırım yapılmayacağını belirtmiştir. Kamu hizmetine girebilmek için ilk şart Osmanlı vatandaşı olmaktır. Anayasa, kamu hizmetine alınmada ikinci şart olarak “liyakat ve kabiliyet” esaslarını benimsemiştir. Böylece, 16. yüzyıl sonlarından beri kamu görevlisi alımında meydana gelen kayırmacılık ve yozlaşmanın önüne geçilmeye çalışılmıştır. Üçüncü şart ise Türkçe bilmektir. Anayasanın 19. maddesinde devlet memuriyetinde “umum tebaanın ehliyet ve kabiliyetlerine göre münasip olan memuriyetlere kabul” olunacakları hükme bağlanarak, kamu hizmetine girmede liyakat esasını benimsemiştir (Fendoğlu, 2002: 740-741). Kamu hizmetine girmede liyakat ilkesinin benimsenerek anayasal ilke haline getirilmesi, kamu personel rejiminde var olan yozlaşmanın önüne geçilmesi açısından önemli bir adımdır. Ancak, dönemin şartları ve uygulamalar dikkate alındığında liyakat ilkesinin yaşama tam olarak geçirilemediği görülmektedir. Yönetim, bir taraftan çağa uygun personel sistemi geliştirmeye çabalarken, diğer taraftan bürokratik disipline, ehliyete ve liyakate aykırı uygulamalardan geri durmamıştır (Sezer, 2006: 24-25).

1924 Anayasasında kamu hizmetine girme hakkı, Anayasanın 92.maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, “hukuku siyasiyi haiz her Türk ehliyet ve istihkakına göre devlet memuriyetinde istihdam olunmak hakkına sahiptir.” 1924

Anayasası da memurların statülerinin düzenlenmesinde kanunilik ilkesini benimsemiştir. 1924 Anayasası, siyasi haklara sahip her Türk'ün kamu hizmetine girme hakkına sahip olduğunu belirterek bu hak ile vatandaşlık arasında doğrudan bir bağ kurmuştur. Diğer bir deyişle, kamu hizmete girişte ilk şart Türk olmaktır. Anayasanın kamu hizmetine girişte aradığı ikinci şart, liyakattir. 1876 Anayasası gibi, 1924 Anayasası da liyakat ilkesini benimseyerek kamu personelinin yeterli, yetenekli ve liyakat sahibi kişiler arasından seçilmesini kabul etmiştir (Tanör, 1996: 237).

Kamu hizmetine girme hakkı 1961 Anayasasının 58. Maddesinde siyasal hak ve ödevler başlığı altında düzenlenmiştir. Bu maddeye göre “her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.” Anayasa, “her Türk” ifadesini kullanarak kamu hizmetine girme hakkının kullanılmasında Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olma şartını vurgulamıştır. “hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez” ibaresi ile liyakat ilkesine vurgu yapılmıştır. 1876 ve 1924 Anayasalarının aksine liyakat kavramı sözcük olarak kullanılmamıştır. Fakat, her iki kullanım anlam bakımından özdeştir (Sezer, 2006: 30-32).

1961 Anayasası'nda kamu hizmetine girme hakkı ile ilgili olarak üzerinde durulması gereken başka bir madde ise, “Memurlarla İlgili Hükümler” kenar başlıklı 117. Maddesidir. 1961 Anayasası kendisinden önceki anayasalardan farklı olarak bir memur tanımı yapmıştır. Madde 117'ye göre, “devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür.” Memurların statülerinin, diğer anayasalarda olduğu gibi 1961 Anayasasında da kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır (Gözübüyük ve Tan, 1998: 578).

1961 Anayasası döneminde 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) çıkarılmıştır. DMK, devlet memurluğunun liyakat sistemine dayandırılmasını hedeflemiş, mesleğe alınma, asil memurluğa atanma ve yükselmelerde sınav şartı getirmiştir. Ancak bu dönemde atamalarda, atanılacak görev için gerekli nitelikleri kazanmış olma koşulu getirilmiş olmakla birlikte, bu konuda idareye geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır (Sezer, 2006: 31).

1982 Anayasası da kamu hizmetine girme hakkını, Siyasal Hak ve Ödevler başlığı altında düzenlenmiştir. Anayasanın 70. maddesine göre “her Türk, kamu hizmetine

girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez ”. Kamu hizmetine girme hakkı, vatandaşlık bağına bağlı olarak kullanılabilecek bir hak olarak düzenlenmiştir.

Danıştay’ın ifadesi ile “kamu hizmetine girme hakkı yönünden vatandaşlar arasında herhangi bir ayırım yapılmamıştır ve görevin gerektirdiği niteliklere sahip olmak bu haktan yararlanmak için yeterlidir. Görevin gerektirdiği nitelikler, öğrenim düzeyi, yaş, askerlik hizmeti veya yükümlülük durumu ile genel ve objektif veya özellik arz eden hizmet grupları için de o hizmetin gerektirdiği özel nitelikler olabilir.” (Danıştay Dergisi, 2006: 28).

Kanun koyucu, “her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir” ifadesi ile kamu hizmetine personel seçiminde herkese eşit şartlarda aday olabilme fırsatının tanınmasını kural haline getirmiştir (Memiş, 2003: 211).

İdarenin üstlendiği kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirebilmesi, istihdam ettiği personelin hem nicelik olarak hem de nitelik olarak yeterli olmasına bağlıdır. Bu personelin özellikle nitelik olarak yeterli ve yetenekli kişilerden oluşması gerekmektedir. Bunun için personel seçiminin ve hizmet içi yükselmelerin, şeffaf bir şekilde işe uygun adaylar arasından seçilerek yapılması gerekmektedir. Ancak, yargı kararlarına konu olan örnekleri incelediğimizde, kamu personel alımlarında ve yükselmelerde kamu yararının dışında başka kaygıların gözetildiği anlaşılmaktadır. Özellikle, siyasal iktidar değişikliklerinde, üst kademelerden başlamak üzere alt kademelere doğru personel değişimleri yaşanmaktadır. Bu değişim, yeni personel alımı şeklinde olabildiği gibi, mevcut personelin yerinin değiştirilmesi, yükseltilmesi, daha düşük bir kademeye alınması ya da işten çıkarılması şeklinde olmaktadır (Sezer, 2006: 36).

1.4. Kamu Görevlisi

Kamu görevlisi ve kamu personeli terimlerine ilişkin sınır ve tanım belirsizlikleri mevcuttur. Bu belirsizlikler genel olarak başka ülkeler için de geçerlidir. Tanımlar netleştirildiğinde ise her ülke yönetiminin tarihsel gelişimi ve kamu hizmetlerinin örgütleniş özelliklerine bağlı farklılıklar ortaya çıkmaktadır (Güler, 2013: 64).

Bugün geçerli olan tanımların gelişimini Hobbes, Hegel ve Weber’in çalışmalarında bulmak mümkündür (Güler, 2013: 65). 17. yüzyıl düşünürü olan Hobbes, Leviatan adlı yapıtında “kamu görevlisi” terimini memur anlamında

kullanmıştır (Güler, 2013: 66). Hobbes’a göre “bir kamu görevlisi (memur), belli bir alanda devletin kişiliğini temsil etmek yetkisi ile, ister bir monark ister bir meclis olsun, egemen tarafından istihdam edilen kişidir” (Hobbes, 2007: 174). Bu tanımlamaya göre, “egemen”in niteliğini ve amaçlarını analiz etmek, kamu personel sisteminin doğasını açıklamanın tek yoludur (Güler; 2013: 76). Hobbes’a göre kamu görevliliği, kamu hizmetlerini görenleri kapsar. Hobbes, kamu görevlisi ile memuru eş anlamlı kullanmış ve ona göre memur devlet kişiliğini temsil etme yetkisi olan kişidir (Güler, 2013: 65-66).

Hegel ise devlette alınan kararlar ile bu kararların uygulamasını ayrı işler olarak ifade etmiştir (Hegel; 1991: 236). Hegel’e göre memur, devlet görevlisidir ve evrensel aklın temsilcisidir (Güler, 2013: 68).

Weber’e göre memur, “yasal-ussal bürokrasinin asli unsuru”dur (Weber; 1995:321). Weber’in bürokrasi kuramı, Hegelci temel üzerine yükselen 19.ve 20. yüzyıl Batılı devlet yapılarının kuramıdır (Güler; 2013: 70). Weber’e göre memurlar, iktidar sahibine karşı yalnızca görevinden kaynaklanan ödevler konusunda sorumludur ve memurluk bir meslektir (Weber, 1995: 321-322).

Kamu görevlisi terimi, genellikle doğrudan bir kamu kurumunda personel olarak çalışanlarla, kamu otoritesini kullanarak iş gören kişileri kapsayan geniş bir içerikte kullanılmaktadır. Bu terimle hem seçimle hem de atamayla göreve getirilenler kastedilmektedir. Bir kamu kurumunda herhangi bir biçimde istihdam edilen memur, işçi, sözleşmeli tüm çalışanlarla, örneğin bakan, belediye başkanı, yerel meclis üyesi gibi bulundukları göreve seçim ile gelenler kamu görevlisi olarak adlandırılmaktadır (Güler, 2013: 63).

Kamu personeli terimi ise görece daha açık bir içeriğe sahiptir. Bir kamu kurumunda seçimle değil atama ile göreve gelenleri ifade etmektedir. Bu anlamda, kamu personeli ile bürokrat kelimesi eş anlamda kullanılmaktadır. Ancak, bürokrat genel olarak üst düzey görevlileri çağrıştırırken, kamu personeli daha çok alt düzey çalışanları ifade etmektedir (Güler, 2013: 63).

Memur ise, kamu görevlisi ve kamu personeli halkalarının odağını, en küçük halkasını ya da çekirdeğini oluşturan, varlığı kamu hizmeti ve otoritesi ile bütünleşmiş, kariyere bağlı kesim anlamına gelmektedir. Memur kelimesi arapça kökenlidir ve “emir almış, görevlendirilmiş” anlamına gelir (Güler, 2013: 64).

Kamu görevlisi, kamu örgütlerinde çalışan, kamu görevi yapan kişidir. Kamu görevlisi kavramının mevzuatımızda açık bir tanımı yapılmamıştır. Başta Anayasa olmak üzere mevzuatta “memurlar ve diğer kamu görevlileri” şeklindeki ifadeye sıkça rastlanmaktadır. Dolayısıyla, kamu görevlisi kavramına öncelikle memur statüsünde çalışanlar girmektedir. Memur dışında kamu görevlileri denilince, biri dar diğeri geniş anlamda iki tür personel anlaşılmaktadır. Dar anlamda kamu görevlisi, kapsamına yargıçlar, üniversite öğretim üyeleri gibi kendi özel personel yasaları bulunanlar girmektedir. Geniş anlamda kamu görevlisi ise, yukarıda sayılanlar yanında devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde idari sözleşme ile çalışanları kapsamaktadır (Bozkurt ve Ergun, 2008: 128).

Kamu görevlileri en dar anlamıyla, idari nitelikli bir kamu örgütünde kamu hukuku bağı ile çalışanlardır. Türk hukukunda kamu personeli terimi, hem kamu hukukuna göre (memur, geçici personel ve sözleşmeli personel) ve hem de özel hukuka göre çalıştırılanları (işçileri) anlatmaktadır. Kamu görevlisi terimi; memur, geçici personel ve sözleşmeli personel için kullanılmaktadır. Kamu personeli terimi ise daha geniş kapsamlıdır, özel hukuka tabi çalışanları da içermektedir (Güler vd., 2009: 121).

Anayasal tanımlamaya baktığımızda 1982 Anayasası’nın 128. maddesi ile karşılaşmaktayız. Bu maddeye göre “devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ile diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atamaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” (1982 Anayasası, m.128).

Bu hüküm ile memur ve diğer kamu görevlileri başka istihdam türlerinden ayırt edilmektedir. Memur ve diğer kamu görevlilerinin çalıştığı yer merkezi ve yerinden yönetim kuruluşlarının tümüdür. Kamu tüzelkişiliği taşıyan kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, vakıflarda, kamuya yararlı derneklere ve özel sektör şirketlerinde çalışanlar bu sınıflandırmaya dahil değildir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri kapsam olarak genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinde asli ve sürekli görevleri yapanlar olarak sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla merkezi-yerinden yönetim sistemi içinde yer alan herkes bu kapsamda yer almamaktadır. Memurluğun çalışma rejimi, yalnızca yasama organı tarafından verilecek kararlara

göre düzenlenebilir. Memurlara ilişkin ilkelerin belirlenmesi ve değiştirilmesi konusunda yürütme organı yalnızca bir uygulayıcıdır (Güler, 2013: 81-82).

1982 Anayasası, memurluk sistemini yasallık ilkesine bağlayarak, liyakat ilkesinin başlıca mekanizmalarından biri olan hizmet, memur güvencesini anayasal koruma altına almıştır (Güler, 2013: 82).

1982 Anayasasının 128. maddesi incelendiğinde kamu personeli tanımlamasına dair yasa koyucu tarafından üç temel ölçüt sunulduğu görülmektedir. Bu ölçütlerden ilki genel idare esaslı kamu hizmetinin yürütülmesidir. Genel idare terimi merkezi yönetimi, özel idare terimi ise yerel yönetimleri ifade etmektedir. Bu durumun en güzel örneği “il genel meclisi” ile “il özel idaresi” yapılanmalarıdır. Ancak genel idare terimi konusunda karışıklık mevcuttur (Güler, 2013: 82-83). Bu karışıklığı gidermek adına Bakanlar Kurulu 1975 yılında bir liste yayınlamıştır. Bu listeye göre, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı kuruluşlar, kamu bankaları ile yerel yönetimler genel idare esasları kapsamına alınırken, bazı ilgili kuruluşlar, yerel yönetimlerin su, otobüs, gaz işletmeleri, tüm kuruluşların atölye-şantiye birimleri bu kapsam dışında bırakılmıştır (Asli ve Sürekli Kamu Hizmetlerinin Tespitine Dair Karar, Karar Sayısı: 7/10986; 1975). İkinci ölçüt, asli ve sürekli görev kriteridir. Genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin çekirdeğini asli ve sürekli nitelikteki görevler oluşturur. Bu işler, yalnızca memur ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirilir. Asli ve sürekli görevler kapsamında yer alan görevler, 657 sayılı yasada yer alan bir ifadeden yararlanarak açıklanabilir. (Güler, 2013: 83). Bu ifadeye göre, genel politika belirleme, araştırma, planlama, programlama, yönetim, denetim gibi işlevler asli ve sürekli görevler kapsamındadır (657 Sayılı DMK, madde 4-A). Üçüncü ölçüt ise, memurlar ve kamu görevlileri ayrımıdır. Memurluk, kamu personel sisteminde görece daha kolay tanımlanabilir ve ayırt edilebilirken diğer kamu görevlileri kavramı daha tartışmalıdır. Literatürde diğer kamu görevlileri olarak askeri, adli ve akademik alanlarda özel yasalarına bağlı olarak çalışanlar kabul edilmektedir (Güler, 2013: 84).

Kamu personelinin tanımlandığı yasal metin ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’dur. Söz konusu kanun, “memur” statüsünü belirleme iddiası taşımasına rağmen kamu personel rejiminin genel çerçevesini çizmektedir. Bu kanuna göre kamu kesiminde dört tür istihdam vardır ve bunlardan başka istihdam biçimi yasaklanmıştır. Bunlar; memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçidir (Güler, 2013: 86).

Memurluk, 657 sayılı DMK temelinde yükselmektedir. Diğer kamu görevlileri ise genel hükümler bakımından memurlar yasasındaki kurallar gözetilerek oluşturulan kendi yasaları ile yönetilmektedir (Akgüner; 2001: 92). Memurlar ve diğer kamu görevlileri, statü rejimine göre çalışma özelliğine sahiptir. Statü rejimi, personelin kariyere dayalı liyakat sistemi temelinde yaşam boyu mesleğini, kamu yararı için hem hükümet ve idareye hem de üçüncü kişilere karşı hizmet, görev ve görev yeri, meslek güvenceleri çerçevesinde sürdürmesini sağlayan yüksek iş güvenceli bir çalışma düzenidir (Güler, 2013: 89). Memurluk kendi içinde türdeş bir yapıdır. Bu türdeşliği bozan bir durum istisnai memurluktur. İstisnai memurluk, genel memurluk sisteminde zorunlu olan hizmete alma –sınav, atama, yükselme- koşulları uygulanmadan belirlenmiş bir derece aylığı ile yapılabilen görevlendirilmelerle elde edilen memurluktur (Güler, 2013: 88). Ancak istisnai memurluklar da memurluk sistemi içinde tanımlandığı için bu kadrolara yapılan atamaların da tüm memur atamaları gibi kamu yararı, kurumun amacı ve personelin yönetsel durumu dikkate alınarak liyakat ölçütlerine uygun olarak yapılmalıdır (Güran, 1980: 207-208).

Sözleşmeli personel, sözleşme rejimi ile yönetilmektedir. Sözleşme rejimi, statü rejiminin tersine, kariyere değil iş tanımına dayalı ve personelin herhangi bir statü ya da iş güvencesine sahip olmadığı çalışma türüdür. Türk kamu personel rejiminde sözleşme rejimi istisnai durumlarda kullanılmaktadır. Kamu hizmetlerinde sözleşmeli personel, ulusal plan ve programlarda yer alan önemli projelerde çalıştırılmak üzere, zorunlu durumlarda, özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa gerek duyulması durumunda, geçici olarak ve Bakanlar Kurulu kararıyla istihdam edilebilmektedir (Güler, 2013: 89).

Geçici personel, bir yıldan az süreli ya da mevsimlik işlerde, Bakanlar Kurulu'nca belirlenen görev, sayı, ücret sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan personellerdir (Güler; 2013: 90). Ancak 24.12.2017 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 696 Sayılı KHK ile 657 sayılı DMK'nin 4/c fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. Bu statünün kaldırılma gerekçesi olarak, sözleşmeli personel statüsünün görece olarak geçici personel statüsüne göre daha belirli olması gösterilmiştir.

İşçi, yukarıda anlatılan üç tür dışında kalan ve iş yasasına göre istihdam edilen kişilerdir (Güler, 2013: 90).

Özetleyecek olursak; bir kamu görevine mesleki olarak bağlanmış, gelirini

devlet bütçesinden edinen, hiyerarşik ilişkide yeri belirli olan, bağımlı çalışan durumunda olan yurttaşlar kamu personelidir. Kamu personelinin temelini, yönetime statü rejimi ile bağılı olan memurlar ve diğer kamu görevlileri oluşturur. Sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler kamu personel sisteminin ikinci halkasıdır. Bu sıralama aynı zamanda istihdamda kamu hukukundan özel hukuka doğru açılışı temsil eder (Güler, 2013: 91).

1.5. Kamu İstihdamı

Kamu istihdamı, kamu hizmetlerini görmek üzere, bir kamu kurum ve kuruluşunda belli bir ücretle, belirlenmiş bir kadro ya da pozisyonda çalıştırılan kişilerin toplamı demektir. Bu kişilerin hangi statülerde istihdam edilebilecekleri yasada belirlenmiştir. Türkiye’de istihdam, 657 sayılı yasanın 4. maddesi gereğince memur, sözleşmeli ve işçilerden oluşmaktadır. İstihdam tartışmalarında sözü edilen sivil kamu yönetimidir; askeri personel yer almamaktadır. İstihdam tanımı, kamu kurum ve kuruluşlarının ihale yoluyla gördükleri hizmetler sırasında çalıştırılan kişileri de kapsam dışında bırakmaktadır. Çünkü bunlar hizmete belli bir süre ve belli bir iş için, genellikle bir hukuk tüzelkişisi üzerinden geçici olarak bağlanan kişilerdir ve istihdam sorumluluğu kamu kesiminde değil, özel hukuk hükümlerine göre çalışan şirketlerdedir (Güler, 2013: 106-107).

Bir kişinin memur sayılabilmesi için devlette ya da diğer kamu tüzel kişilerinde ya da bunların denetim ve gözetimi altında kurulan ve çalışan bir girişimde, genel idare esaslarına göre asli ve sürekli kamu hizmetlerini sürdürmek için görevlendirilmiş olması gerekir. Ayrıca kurumlarda genel politikanın saptanması, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur kabul edilir (Şinik, 2011: 164).

Sözleşmeli personel uygulaması ise 1980 sonrası yaygınlaşmıştır. Özellikle devlet memuru olmak için belli bir yaş sınırı bulunduğundan bu sınır üzeri uzmanlaşmış kişileri çalıştırabilmek için bu yola başvurulmuştur. 1982 Anayasasında sözleşmeli personel ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Sözleşmeli personel çalıştırılmasına imkan tanıyan kanun 657 sayılı DMK’dır. Sözleşmeli personel, özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına gereksinim gösteren zorunlu ve istisnai işler için geçici olarak ve sözleşmelerinde belirtilen ücretle çalıştırılan görevlilerdir (Şinik, 2011: 164-165).

İşçi, diğer üç istihdam türü dışında kalan ve İş Kanunu hükümlerine tabi olan kişilerdir (Şinik, 2011: 165).



İKİNCİ BÖLÜM

LİYAKAT İLKESİ

Bu bölümde liyakat kavramının kelime anlamı, liyakat ilkesinin Türkiye’de mevzuattaki yeri, tarihi gelişimi; Almanya, Fransa, İngiltere ve ABD’de sistem içerisindeki yeri ve bu ülkelerin liyakat ilkesine bakış açıları üzerinde durulmuştur.

2.1. Liyakat İlkesi ile İlgili Kavramsal Çerçeve

Liyakat kelime anlamı ile bir kimsenin bir işi başarabilmesini sağlayan nitelikleri; yeterlilik, ehliyet anlamına gelmektedir. Liyakat sahibi ise bir işi başarabilecek yeterlikte olan, başarılı, yetenekli anlamına gelmektedir. Liyakat sistemi görevlilerin işe alınmasında ve yetiştirilmesinde uygulanan ve bir görevi yerine getirebilmek için gerekli yeteneklerin adaylarda bulunup bulunmadığını saptamaya - özellikle sınav yoluyla- yarayan sistemdir (Büyük Larousse, 1992: 7512).

Hobbes ünlü eseri Leviatan’da liyakat kavramını şu şekilde açıklamıştır:

“Liyakat, bir insanın kıymeti veya değerinden; ve ayrıca fazilet veya layığından fazla bir şey olup, o insanın değerli olduğu alandaki özel bir kudreti veya yeteneğinden oluşur: bu özel yeteneğe, genellikle uygunluk veya yatkınlık denir. Çünkü bir komutan, bir yargıç veya başka bir görev sahibi olmaya en uygun kişi, o görevin iyi bir şekilde yerine getirilmesi için gerekli niteliklere sahip olan kişidir.” (Hobbes, 2007: 75).

Mevlana ise Mesnevi adlı eserinde, ideal bir insan tipi olan insan-ı kamili tasvir ederken ehliyet ve liyakat kavramları üzerinde durmuştur. Mevlana’ya göre toplumsal adaletin, huzurun ve barışın sağlanması için ehliyet ve liyakat kavramlarına önem verilmesi ve bu niteliklere sahip insanların görev başına getirilmesi gerekmektedir. (Yazıcı, 2009: 928) Mevlana, toplumu birey bazında kurgulayarak, insanda var olan potansiyelini kamu yararına kullanılması gerektiğini dile getirmiştir. Mevlana’ya göre birey potansiyelini kamu yararına kullandığında güçlü birey, güçlü toplum ve nihayetinde güçlü devlet meydana gelecektir (Yazıcı, 2009: 929). Mevlana Mesnevide yer alan bazı hikayelerde ehliyet ve liyakat konusunu şu şekilde ele almıştır: “Düşmanına danışan adam” hikayesinde “kurttan bekçilik istemek doğru bir şey değildir. Bir şeyi bulunmadığı yerde aramak, aramamak demektir.” sözleriyle ehliyetsiz ve liyakatsiz bekçinin emanete zarar verebileceği gibi, “Henüz kanadı

çıkmayan kuş, uçmaya kalkışırsa her yırtıcı kedinin lokması olur” sözüyle ise kendisine de zararı dokunabileceğini ifade etmiştir (Yazıcı; 2009: 932).

Mevlana toplumsal yapının temelinde ehliyet ve liyakat kavramlarının önemine vurgu yapmıştır. Bu özelliklere sahip insanlar her ne kadar sayıca az olsa da ısrarla onları aramak gerektiğini, çünkü devlet yönetiminin her kademesinde, toplumsal hayatın her alanında, her meslekte ehliyet ve liyakatli insanlar yerine bu özelliklere sahip olmayan insanlarla yetinilirse sonucun hüsrana olacağını vurgulamıştır (Yazıcı, 2009: 938).

Liyakat, bir görevi başarıyla yapabilme gücü ve yeteneği olarak tanımlanabilir (Canman, 2000: 18). Liyakat aynı zamanda göreve layık olmayı ve o görevi hak etmeyi kapsamaktadır (Yüksel, 1998: 21). Liyakat, Arapça kökenli layık, uygun, yeterli anlamlarına gelen ve Batı dillerinde yer alan “merit” kavramına karşılık olarak kullanılan bir sözcüktür (Güler, 2013: 142).

Meritokrasi kelimesi ilk olarak 1960’lı yıllarda İşçi Partisi’ne bağlı gazetelerde yer bulmuş, daha sonra geniş bir kullanım alanı bulmuştur (Young, 1965: 11).

Liyakat sistemi esas olarak, ortaya çıktığı Batı tarihinde, devlet yönetimindeki ayrıcalıklı sınıflara karşı halkın çıkarlarını korumak ve nihai olarak ise bu sınıfları özellikle aristokrasiyi ortadan kaldırmayı amaçlamıştır (Tannock, 2008: 439).

Liyakat sisteminin önemini ve gerekliliğini anlayabilmek için öncelikle kayırma sisteminin analiz edilmesi gerekmektedir. Böylece liyakat sisteminin gerekliliği ortaya çıkacaktır.

New York Senatörü William L. Marcy, kayırma sistemini, 1831 yılında Senato’da söylediği şu sözlerle özetlemiştir: “Siyasi savaşta yenilenler çekilmelidir; ganimet, savaşın kazananın hakkıdır” (Merikoski, 1969: 13). Bu tek cümlede ifade bulan kayırma sisteminde memurluklar, kişilerin yeterliklerine göre değil siyasi partilere hizmet ölçeğine göre bir ödül olarak dağıtılmaktadır. Sistemde egemen olan düşünceye göre seçimden başarılı çıkan siyasal parti, iktidara yandaşlarıyla birlikte gelmeli ve onlarla birlikte gitmelidir (Tutum, 1976: 12).

Kayırma sistemini savunanlara göre, sürekli memurlardan oluşan bir bürokrasi demokrasiyi tehlikeye sokar. Demokrasinin bir gereği olarak, imkan dahilinde herkese devlet hizmetlerine girme fırsatı verilmelidir. Bunu da sağlamanın yolu olarak, memurluk süresinin iktidarla sınırlı kalması fikrini savunmuşlardır. Ayrıca, memurlar,

özellikle de yüksek yöneticiler iktidarda yer alan siyasi partiye mensup olduklarında iktidarın politikalarının başarıya ulaşması yönünde yoğun çaba harcayacaklardır. Bu düşüncede olanlara göre kayırmacılık, demokratik bir hareket olarak sunulmaktadır (Güran, 1980: 86-87).

Ancak kayırma sistemi konusunda, sistemin daha başlangıç yıllarında nelere yol açacağı konusunda uyarılarda bulunanlar da olmuştur. 1832 yılında Senato Genel Kurulu'nda, Henry Clay kayırmacılığa dair şunları söylemiştir: “Bu, Roma İmparatorluğu'nun en kötü döneminden gelen, nefretle karşılanacak bir sistemdir. Eğer, bu sistem devam ettirilecekse ve kamu görevleri her Başkanlık seçiminin sonuçlarına göre karmakarışık edilecekse, giderek yozlaşan yönetim ve kurumlarımız, sonunda Bizans'takine benzer acımasız bir despotizme varacaktır” (Merikoski, 1969: 25).

Amerika deneyiminde kayırma sisteminde siyasi partiler, kamu görevlerini kendileri için çalışanlara nakdi ödül olarak tahsis etmiştir. Bu dönemde partiler, kamu görevlilerini azil tehdidiyle partizanca çalışmaya zorlamışlar ve görevlilerin maaşlarından, belli oranlarda aidat gibi kesinti yaparak partilere aktarmışlardır. Siyasi olarak atanan bir yönetici, neredeyse tüm zamanını parti işlerine ayırmış, kamu hizmetlerinin yürütülmesi için yetenekli yardımcılara ihtiyaç duymuştur. Bu sistemde kamu görevlerinin dağıtımı ve bu görevlere kişilerin seçimi Başkanların çok zamanını almıştır. Kayırma sisteminin önemli bir başka boyutu da rüşvet ve görevi kötüye kullanmaya açık olmasıdır. Kayırma sistemi öyle bir noktaya gelmişti ki; Senatörler, milletvekilleri ve valiler dahil bir takım “aracılar” ve “komisyoncular” meydana gelmiştir. Bunlar memuriyet arayanlara para karşılığı iş bulmakta ve partilerin bu tür konularıyla ilgilenmektedirler (Rosenblom, 1975: 52-56).

Kayırma sistemi, uygulamada idarenin etkinlik düzeyini düşürmüştü ve hatta öyle bir noktaya gelmişti ki, parti yöneticileri kayırmacılığın parti yararına olduğundan kuşku duymaya başlamıştı. Çünkü dağıtılacak yeter sayıda memurluk kalmayınca bu sistem iktidar partisi için anlaşmazlıkların odağı olmuştur (Güran, 1980: 115).

Kayırma sistemi sonucu kadrolar, atandıkları görevlerin niteliklerini taşımayan görevlilerle dolmuştur. Her iktidar döneminde değişen kadroları yeniden düzenlemek ve her dönemin görevlilerini eğitmek kamu kaynaklarının israfına yol açmıştır. Sonuç olarak kayırma sistemi uygulandıkları ülkelerde verimsizliğe neden olmuştur (Güran,

1980: 116). Ayrıca kağıt üzerinde; demokratik katılım, dinamizm ve fırsat eşitliği gibi sloganlarla yola çıkan kayırmacılık, uygulamada; eşitsizlik, yolsuzluk, yozlaşma ve oligarşi ortaya çıkarması nedeniyle yerini liyakat sistemine bırakmıştır (Güran, 1980: 121).

Liyakat ilkesi, başta ABD olmak üzere diğer ülkelerde esas olarak kayırma sistemine bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Liyakat ilkesi, ülkelerin kamu personel yönetimi sisteminde yer alan sorunların ve yozlaşmanın ortadan kaldırılması amacıyla tarihsel süreçte edindikleri tecrübeler sonucu geliştirdikleri bir ilkedir (Sezer, 2006: 68).

Liyakat ilkesi, uzun bir tarihsel gelişim içerisinde ortaya çıkmış ve bütün personel sistemlerinin temelini oluşturmuştur. Uzun süre, siyasal kayırmacılık ve nepotizm gibi sistem üzerinde yıkıcı etkileri olan unsurların etkisinde kalan personel yönetimi, liyakat ilkesinin geliştirilmesiyle birlikte belli bir düzene kavuşmuştur. Liyakat ilkesi uygulamada birtakım sorunlara sahip olmasına rağmen, kayırma sisteminin telafisi zor ve vahim sakıncaları yüzünden çağdaş personel sistemlerinde, rakipsiz bir yer edinmiştir. “Liyakat sisteminin alternatifi, gene liyakat sistemidir.” düşüncesi günümüz çağdaş kamu yönetimleri için genel kabul gören bir görüş olmuştur (Aykaç, 1990: 96 -100).

Ancak liyakat sisteminin gücü, çökmüş, tükenmiş, kanserleşmiş, çürümüş kayırma sistemi deneyimine tepki oluşundan veya kayırmacılığın istenmemesinden değil, kendisinin sağlıklı, etkin, demokratik yanıtlayıcı kamu yönetimi için, “akıl için yol birdir” anlamında tek yol olmasından, başarısını bir yüzyılı aşkın süredir, aksi girişimlere karşı kanıtlamış bulunmasından önce, temel felsefesinin, ana ilkelerinin cevap verdiği ihtiyacın gereklerine uygun düşmesinde, özde rasyonel, sağlam ve tutarlı olmasında yatmaktadır (Güran, 1980: 124).

Kamu yönetiminde, liyakat (yeterlilik) ilkesi kadar, üzerinde küresel ölçekte ittifak sağlanan, evrenselleşen, bugüne kadar pek az değişikliğe uğrayan, devam ettirilmesi konusunda herhangi bir şüphe bulunmayan ve bu ilkenin yerine inandırıcı bir alternatif önerilemeyen, ilkeden sapmalar oldukça, ihtiyacı ve önemi daha çok artan başka bir “müessese” bulmak adeta imkânsızdır. Liyakat ilkesi, giderek, bir toplumun yurttaşlarına açık, demokratik yönetime sahip olup olmadığını belirleyen ölçütlerin arasında yer alırken; otoriter ve totaliter rejimlerin bile, bir süre sonra çaresiz

başvurmak zorunda kaldığı bir araç haline gelmiştir (Güran, 1980: 23).

Kamu personel yönetiminde liyakat kavramı iki farklı olguyu ifade etmek için kullanılmaktadır. Birinci olgu, işe en uygun kişinin seçilmesini ifade eder. İkinci olgu ise belirli özellikleri taşıyan personel sistemini ifade eder. Birincisi dar anlamda; ikincisi ise geniş anlamda liyakat tanımıdır. Dar anlamda liyakat, yarışma sınavları yoluyla kamu yönetimine en uygun kimselerin getirilmesini hedeflemektedir. Bu durum aynı zamanda siyasal kayırmacılığı önlemek için geliştirilmiştir. Geniş anlamda liyakat, etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin kurulmasına imkan veren kural ve uygulamaların bütünüdür. Başka bir ifadeyle, kamu görevlerine girişin ve hizmet içinde yükselişin işe uygunluk ya da başarı ölçütüne bağlandığı, uygulanan ücret ve diğer çalışma koşullarının hizmetin etkinliğine ve sürekliliğine katkıda bulunduğu bir personel sistemidir. Bu anlamıyla liyakat, yalnız işe girişte değil, personel yönetimi sürecinin diğer aşamalarında da önem kazanmıştır (Oksal, 1998: 11-12).

En geniş tanımıyla liyakat; kamu hizmetlerinde ve kamu kuruluşlarında görev alacak personele, bu görevlere çağrılmada, göreve alınmada, ilerleme ve yükselmelerde, yer değiştirmelerde, görevden uzaklaştırma ve çıkarılmalarda, tüm hizmet şartlarında, moral, bilimsel, mesleki ve fıkri vasıf ve kabiliyetlerin, görevdeki başarıların esas alınarak, tarafsız ve adil bir davranışla, objektif hukuk kurallarının ve metotlarının, sorumlu ve yetkili teşkilatın yönetimi ve denetimi altında uygulanması rejimidir. Liyakat sisteminin ilkeleri; eşitlik, yarışma, kariyer, sınıflandırma, güvence, adil ve yeterli ücret ve hukuka uygunluktur (Aykaç, 1990: 94).

Liyakat sisteminde, bir pozisyon için seçilen kişinin yeterli eğitimi, yeterli tecrübesi olması veya her ikisinin birden olması aranır. Bu sistemde yalnızca ilgili pozisyon için aranan niteliklere sahip olmak yeterlidir. Siyasi ve dini inançlar, ırk, renk, milliyet, cinsiyet, medeni durum, yaşlılık durumu gibi pozisyonla ilgisi olmayan etmenler dikkate alınmaz. Üzerinde durulan yalnızca o görevin gerektirdiği niteliklerdir. Siyasal yönetimde bir değişiklik olduğunda liyakat sistemine göre çalışan memurların durumunda bir değişiklik olmaz, yerleri değiştirilmez (Hoff, 1975: 60).

Mustafa Lütfü Şen ve Sait Güran liyakat ilkesini kariyer ilkesi ile birlikte ele almışlardır. Onlara göre liyakat ve kariyer birbirlerini tamamlayan ilkelerdir. Şen'e göre kariyer ilkesini dışlayan bir liyakat sistemi kabul edilebilir değildir. Güran ise

kariyer ilkesini, liyakat sisteminin olmazsa olmazı olarak görür: “Sonuçta, liyakat sisteminden, kariyer ilkesine dayalı liyakat sistemini anlıyoruz ki, bunlardan sadece birine yer veren personel rejimi, adı ne olursa olsun, aslında bir tür kayırma sistemi uygulaması teşkil edecektir.” (Şen, 1995: 81; Güran, 1980: 130)

Kariyer kavramı, işe “giriş” ve işte “yükselişin” o kariyer mensuplarının denetimi altında bulunduğu, genç yaşlarda girilen ve ömür boyu sürecek bir yapıyı ifade eder (Tutum, 1980:103). Kariyer sisteminde temel yaklaşım; memurların merkezi bir personel dairesi tarafından yarışma sınavları ile işe alınmasıdır. Önceden objektif olarak belirlenmiş usul, şekil ve kurallara uyulmasıdır. İktidardaki siyasi partinin il başkanı, milletvekili veya bakanın adamlarının değil, devlet hizmetini kendilerine meslek edinen kimselerin iş başına getirilmesidir. İngiltere, Kanada ve Fransa’da memurlar merkezi personel daireleri tarafından işe alınan ve siyasetle hiçbir ilgisi olmayan, yeni iktidara hizmet etmek üzere yerlerinde kalan kimselerdir. Burada yüksek memurlar kariyerden gelmekte ve politikacılara hiçbir seçme hakkı tanınmamaktadır. Fransa’da bakanlar ve politikacılar gelmiş, gitmiş; siyasi partiler, batmış, çıkmış, ama idare hep aynı kalmıştır. İngiltere’de saptanan nitelik ve yetenekleri taşıyan her yurttaşa kariyer açıktır (Güven, 1979).

1961 ve 1982 Anayasaları liyakat sözcüğünü kullanmamıştır. 1961 Anayasası “hizmete alınmada ödevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım gözetilemez” demiştir. 1982 Anayasası ise ödev kelimesi yerine görev kelimesini kullanmıştır. Ancak, Anayasalarımızda “görevin gerektirdiği nitelikler”in neler olduğu açıklanmamıştır. Anayasa Mahkemesi, gerek 1961 Anayasası döneminde gerekse 1982 Anayasası döneminde verdiği kararlarda “görevin gerektirdiği nitelikler”i açıklarken, hizmete alınmada başka hiçbir şartın aranmayacağını ve adaylar arasında ayırım yapılırken sadece görev-nitelik uyuşmasına bakılacağını belirtmiştir. Anayasa Mahkemesine göre görevle, görevin gerektirdiği niteliklerin ayrı düşmesine olanak yoktur. Anayasa Mahkemesi, kamu hizmetine alınmada, görev ile nitelik arasında sıkı bir bağ kurarak adaylar arasında yapılacak ayırımın yalnızca görev-nitelik bağlamında olması gerektiğini vurgulamıştır (Sağlam, 2003: 11). Anayasa Mahkemesine göre “Kamu hizmetlerinin özellikleri olduğu ve bu hizmetleri gören idare ajanlarının da özel statülere bağlı bulunduğu bilinen bir gerçektir. Memurlarda yasalarca aranan nitelikler ve onlar hakkında yasalarda öngörülen kısıtlamalar kamu hizmetinin etkin ve esenlikli bir biçimde yürütülmesi amacına yöneliktir”. (Anayasa Mahkemesi

Kararları, 1979: 299).

Danıştay ise “görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemez” ilkesini “kamu hizmetine girme hakkı yönünden vatandaşlar arasında herhangi bir ayrım yapılmamıştır ve görevin gerektirdiği niteliklere sahip olmak bu haktan yararlanmak için yeterlidir demektedir. Görevin gerektirdiği nitelikler, öğrenim düzeyi, yaş, askerlik hizmeti veya yükümlülük durumu ile genel ve objektif veya özellik arz eden hizmet grupları için de o hizmetin gerektirdiği özel nitelikler olabilir” şeklinde yorumlamıştır. Danıştay da Anayasa Mahkemesi gibi, genel bir saptama yapmamakta, söz konusu kamu hizmetinin nitelik ve özelliklerine göre değerlendirme yapmaktadır (Danıştay Dergisi, 1988: 302).

Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde de, kamu personelinin hizmete alınmasında iki ilke belirleyicidir: Birincisi, nitelikleri yeterli her vatandaşın kamu hizmetine eşit olarak girme hakkıdır. Her vatandaş ilgili ilanda belirtilen özel şartların yanı sıra, mevzuatta belirtilen genel şartlara sahip olmak kaydıyla, kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. İkincisi ise, en uygun adayın hizmete alınmasını gerekli kılan ve bu yönüyle aynı zamanda idarenin yararına işaret eden yeterlilik -liyakat ilkesidir. İstisnai uygulamalar olmakla birlikte AB’deki kamu personel istihdamı: İhtiyaç duyulan hizmete en uygun adayın seçilmesini amaç edinen; istihdama ilişkin yasal çerçevenin, ırk, etnik köken, cinsiyet, soy bağı, dini inanç, siyasal tercihlere bağlı ayrımcılık yapılmaksızın, liyakate dayalı olarak herkesin eşit bir şekilde kamu hizmetine girme hakkının olduğu bir sistemdir (Uz, 2011: 63-65).

Kamu yönetimi disiplini içerisinde liyakat iki farklı anlam ve kullanıma sahiptir. Birinci anlamı ile liyakat, işe uygun kişinin seçilmesidir. İkinci anlamı ile bir sistemi, personel sistemini ifade etmektedir. Geniş anlamda liyakat, kamu görevlerine girişin ve görevde yükselmenin işe uygunluk ve başarı ölçütlerine bağlandığı, adil ücret ve çalışma koşullarının uygulandığı, kamu hizmetinin etkinliğine ve sürekliliğine katkıda bulunulan bir personel sistemidir (Şen, 1995: 77-78). Geniş anlamı ile liyakat sistemi, rasyonel bir personel sisteminin kurulmasını amaçlayan kural ve uygulamalar bütünüdür (Öztürk, 2002: 129).

Bazı kaynaklarda liyakat, açık sınav sistemi ile eş anlamda kullanılmaktadır. Bu kaynaklara göre liyakat sistemi, herkese başvurma fırsatının verildiği, hizmete alım için aranan koşulların gerçekçi olduğu, başvuranlar arasında yapılan tek ayrımın

aranan koşullara uyum olduğu bir sıralamanın yapıldığı, sonuçların detaylı olarak açıklandığı ve sonuçlara itiraz yollarının açık olduğu açık sınav sistemini ifade etmektedir (Stahl, 1956: 70).

Liyakat ilkesinin uygulanabilmesi için personel seçiminin açık yarışma sınavları ile yapılması gerekmektedir. İşe en uygun adayın seçilebilmesi için, personel seçiminin şeffaf ve rekabetçi bir ortamda yapılması son derece önemlidir. Özellikle yapılan mülakat sınavlarının yeterince objektif olmadığı ve adayların işe uygunluğunun tespitinde yeterli olmadığı bilinen bir gerçektir (Sezer, 2006: 68). Sınav sistemi siyasal kayırmacılığın önüne geçilmek için geliştirilmiş bir yöntemdir. Ancak sınavların objektif esaslara düzenlendiğini söylemek güçtür (Şen, 1995: 78). Günümüzde özellikle yazılı sınavlar sonrası uygulanan mülakat sınavlarında objektif esasların değil siyasi ve kişisel bazı etmenlerin ön planda tutulduğu bilinen bir gerçektir.

Çağdaş toplumlarda, etkili bir hükümetin var olması için iyi işleyen bir bürokrasinin varlığı ön şart olarak kabul edilmektedir (Peters, 1992: 308). Hükümetler iyi işleyen bürokrasiyi kendilerine tabi bir sistem olarak algılamışlar, kendi görüşlerine yakın insanlardan oluşan bir bürokrasi kurmuşlardır. Halbuki, hükümetlerin yeterliliği ve tarafsızlığı politik tercihlerden çok teknik olarak yeterli ve işe uygun personelleri istihdam edip edemediğiyle ölçülebilir. Bürokrasinin oluşumunda siyaset etkisini yitirdikçe, işe alımlarda kayırmacılık yerine liyakat ilkesi ön plana çıkacaktır. Bu sayede istikrarlı ve süreklilik elde etmiş, hukuk devleti ilkesine uygun bürokratik bir yapı ve sistem elde edilecektir (Smith, 1988: 30).

Liyakat, anayasal ve yasal bir ilke olduğu için kamu hizmetine girişte liyakat dışında başka hususların aranması hukuka aykırılık teşkil etmektedir. Hukukun bizzat kamu görevlilerince ihlal edilmesi kamusal düzeni bozacak nitelikte bir olaydır. Liyakat ilkesinin benimsenmesi çok boyutlu bir durumdur. Kayırmacılık ve siyasi patronaj sistemi vatandaşların devlete olan güvenini sarsacağı için aynı zamanda demokrasiye olan inanç zedelenecek ve hükümetin meşruluğuna gölge düşecektir (Öztürk, 2002: 131).

Modern devlette liyakat sistemi en geniş anlamıyla, herkesin, hizmete giriş ve ilerleyişinde, yetenek ve başarının tayin edici faktör olduğu ve çalışma şartlarıyla mesainin karşılığı olarak memura tanınan hakların, hizmetin düzeyine ve sürekliliğine

katkıda bulunacak şekilde düzenlendiği personel sistemidir (Güran, 1980: 132).

Liyakate dayalı bir personel sisteminde kamu görevlerine memur alımında ana yaklaşım, toplumun tüm kesimlerinin temsilini sağlamaya yöneliktir. Hizmete alma, toplumun her kesiminden gelen nitelikli adaylar arasında yapılacak seçimle gerçekleştirilir. Hizmete girerken ve hizmet içinde yükselirken tek ölçüt, ilgililerin yeteneği, bilgisi, becerisidir ve ilgili herkesin eşit koşullar ve olanaklar altında katıldığı açık ve hakça düzenlenmiş, objektif yarışmalara dayandığı bir sistemdir. Bu sistemde tüm adaylar ve memurlar yansız, önyargısız, eşit ve hakça muamele görmelidir. Tüm kamu görevlileri, davranışlarını kamu yararı bilince dayalı olarak düzenlemelidir (Güran, 1980: 132-133).

Liyakat sistemi, toplumda yetkin kişilerin güçlü ve etkili olmasını savunan bir görüştür. Özellikle kamu kesiminde üst düzey yöneticilerin zeka, çalışkanlık ve o mesleğin hünelerlerini taşıyan kişiler olmasını ifade eder (Tortop, 1978: 187-188). Liyakatin var olması için günümüzde bireysel yetenek ve çabanın bir arada olması gerektiği vurgulanmaktadır. Kişilerin yeteneğinin olduğu kadar çabasının da olması gerektiği, yetenek ve çabasının ölçülmesi ve bu iki unsurun birlikte değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir (Sounders, 1997: 269).

Kamu yönetiminde liyakat sistemi, bir toplumun vatandaşlarına açık, demokratik yönetime sahip olup olmadığını belirleyen faktörlerin arasında yer almaktadır. Toplumda ve idarede eşitliğin, hakkaniyetin, açıklığın, dürüstlüğün, çalışkanlığın, yarışma ve hukuki yollardan hakkını arama ve elde edebilmenin, kişilerin siyasal ve diğer sübjektif yargılarından kendilerini arındırarak kamu yararı doğrultusunda, objektif ve yansız davranışta birleşmesinin ve benzeri sosyal ve ahlaki kavramlarla ilkelerin güç kazanmasına, yerleşmesine katkıda bulunmaktadır (Güran, 1980: 123).

Young'a göre demokrasi, soya dayalı bir aristokrasi ya da servet sahiplerinin hakimiyeti değildir. Demokrasi toplumlarda yüksek bir amaç edinmeyi ifade etmektedir. Young, bu yüksek amacın liyakat sisteminin yerleşmesi sonucu elde edilebileceğini ifade etmektedir. Demokrasilerde kamu personel yönetiminde sosyal reformun en önemli amacı “kariyerin yetenekli olana” açık olmasını sağlamaktır. Ancak hala kayırmacılık ve rüşvet gibi uygulamalar, kamu hizmetlerine girmenin yolu olarak iş görmektedir. Bu uygulamaların tarihe karışması ve kamu hizmetlerine girişte

liyakat ilkesinin tek yol olması üzerinde görüş birliği vardır. Böylece ABD başta olmak üzere gelişmiş ülkeler 18. ve 19. yüzyıllarda kayırma sistemini terk ederek liyakat sistemine geçmişlerdir (Young, 1965: xiii).

Liyakat sisteminin temel ilkeleri; eşitlik, yarışma, kariyer ve güvenlik ilkesidir (Tutum; 1980: 103). Eşitlik ilkesine göre kamu hizmetine girmek bir vatandaşlık hakkıdır. Bu nedenle kamu hizmetine giriş, toplumun tüm kesimlerine açık olarak, nitelikli adaylar arasında işin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım yapılmaksızın gerçekleştirilmelidir. Anayasada da belirtildiği üzere kamu hizmetine girişte hiç kimse görevin gerektirdiği nitelikler dışında hiçbir önceliğe sahip değildir (Ateş, 1995: 57). Yarışma ilkesine göre, kamu hizmetine giriş ve hizmette ilerlemede objektif rekabeti ön görür. Tüm adaylara eşit fırsat tanınmalı ve eşit koşullar altında yapılacak hakça düzenlenmiş sınavlarla en iyi, en yetenekli, en bilgili adayların kamu hizmetine alınması sağlanmalıdır (Güran, 1980: 137). Liyakat sisteminin amacı, sadece kamu hizmetleri için en uygun adayın seçimi değil aynı zamanda nitelikli personellerin görevde kalmasını sağlamaktır. Bu da, kariyer ilkesi ile mümkün olmaktadır (Güran, 1980: 136). Liyakat sistemi, memurluğu bir meslek olarak kabul etmektedir. Tüm çalışma hayatını kamu hizmetine adanmış memurlar için meslek güvencesi getirilmesi liyakat sisteminin bir gereğidir. Güvenlik hakkı memura, şahsı için değil yaptığı kamu görevi için tanınmıştır (Ateş, 1995: 58). Memur sahip olduğu mesleği gereği, yeterli aylık, sosyal güvenlik, statüsünün yasayla düzenlenmesi, yükselme hakkı, etkin yargı denetimi gibi hukuki, sosyal ve ekonomik güvencelere sahiptir (Güran, 1980: 138).

Eşitlik ilkesinden uzaklaşmalar birçok gelişmiş ülkede görülmektedir. Renk, din, ırk, cinsiyet, gibi nedenlerle pek çok insan işe giriş ve yükselmelerde ayrımcılığa maruz kalmaktadır. Ayrımcılığın yaşandığı pek çok ülkede ayrımcılık, kanunlarla yasaklanmış olsa da uygulamada varlığını devam ettirmektedir (Atasoy, 1998: 1227-1228). Ülkemizde özellikle kadına yönelik cinsiyet ayrımcılığı görülmektedir. Kadınların erkeklerin üstlendiği bir görevi yapabileceğinden ve erkeklerle birlikte çalışabileceğinden kuşku duyulmuştur. Şüphesiz cinsiyete dayalı ayrımcılığın kökenleri sosyo- kültürel yapıdan kaynaklanmaktadır. Ülkemizde kadınlar hem bu sosyo-kültürel yapıdan kaynaklı hem de yasalara da bağlı olarak uygulamada ayrımcılık ile karşılaşmaktadırlar. Kamu sektöründe bazı mesleklere kadınlar alınmamakta bazı mesleklerde ise sınırlı kontenjan uygulaması ile karşılaşmakta, bu sebeple işe alım ve terfilerde açık bir ayrımcılık ile karşılaşmaktadırlar (Koray, 1992:

104). Her tür ayrımcılık eşitliği zedelemekte ve liyakat ilkesine zarar vermektedir.

Kamu hizmetleri ve memurluk, siyasi iktidar yağmacılarının yetersiz, yeteneksiz, bağınaz, tarafgir, ufuksuz ve açısız, gelecek seçimleri garantilemek hesaplarıyla hareket eden yandaşlarıyla doldurulacak ve yürütülebilecek basit bir müessese değildir. Memurluğu meslek olarak seçmiş, yeterli, yetenekli, profesyonel yapılı kimselere yer olan bir iştir (Güran, 1980: 129-130). Liyakat sistemi, bu ihtiyacın, kamu hayatında, geline bu noktanın, kamuoyunun bu yöndeki istek ve baskısının ürünü olarak ortaya çıkmış, sosyolojik tabanı, bu nedenle hayli sağlam olan bir modeldir (Güran, 1980: 130).

Liyakat sistemi kariyer ilkesini de beraberinde getirmektedir. Güran'a göre liyakat ve kariyer ilkeleri kesinlikle birlikte uygulanmalıdır. Modern personel yönetiminde, kariyer ilkesinin amacı, yetenekli kimseleri hizmete çekmek ve hizmette alıkoymaktır. Buna göre, liyakat ilkesine göre en yetenekli kişileri hizmete almak yetmez, bu kimselere bu hizmet içinde kariyer yapma olanağı da vermek gerekir. Ancak bu yolla yetenekli kimseleri hizmette tutmak ve hizmetin etkinliğini arttırmak mümkün olur (Güran, 1980: 130). Güran, liyakat sisteminden kariyer ilkesine dayalı liyakat sistemini anlamamız gerektiğini ifade ederken, bu ilkelerden yalnızca birine yer veren personel rejimi, adı ne olursa olsun, aslında bir tür kayırma sistemi olduğunu vurgulamaktadır (Güran, 1980: 130).

Liyakat ilkesinin özellikleri bürokrasinin karakterini belirlemektedir. Rasyonel işleyen bir bürokrasinin varlığı için liyakat sisteminin tavizsiz uygulanması son derece önemlidir. Bu açıdan liyakat ilkesinin varlığı tek başına yeterli değildir. Önemli olan liyakat ilkesinin uygulamada ne derece var olduğudur (Öztürk; 2002: 129). Güran'a göre kamu hizmetleri ve memurluk, siyasi iktidarların veya yöneticilerin yetersiz, yeteneksiz, taraflı ve gelecek seçimleri garantilemek için hareket eden yandaşlarıyla yürütülebilecek basit bir olgu değildir (Güran, 1980:129). Liyakat sisteminin önemli bir fonksiyonu da yöneticileri politik atamalara karşı korumak ve bürokrasinin kalitesini arttırmaktır (Öztürk, 2002: 130).

Kamu hizmetlerinin profesyonelleşmesi ve dünya çapında toplumlara egemen olan araçsal aklın benimsenmesi sonucunda kamu örgütlerinin de doğası değişmektedir (Farazmand, 2009: 304). Kamu hizmetlerinin ve kamu örgütlerinin doğasının değişmesi kamu personellerinin niteliklerinin değişmesini beraberinde

getirir. Değişen günümüz şartlarına uygun personelin seçimi de liyakat ilkesinin uygulanması ile sağlanabilmektedir.

Liyakat sistemi, giderek bir toplumun, yurttaşlarına açık, demokratik yönetime sahip olup olmadığını belirleyen ölçütlerin arasında yer alırken, başka bir deyişle, demokrasiyle yönetimin vazgeçilmez unsuru mevkiine yükselirken; otoriter ve totaliter bir rejimlerin bile bir süre sonra kendi kuralları içinde ve belli bir boyutta da olsa “idare çarkını” çevirmek için çaresiz başvurmak zorunda kaldığı ve başvurmamakta direndiğinde, yıkılışını hızlandıran etmenlerden biri olan, bürokraside ve ülkede yozlaşmaya, karanlık kapalı çeşitli biçimde suistimallerle dolu hayata karşı frenlik görevi yapan bir işlev üstlenmiştir (Güran, 1980: 123).

Liyakat sistemi, toplumda ve İdare’de eşitliğin, hakkaniyetin, açıklığın, dürüstlüğün, çalışkanlığın, yarışma ve hak etmenin hukuki yollardan hakkını arama ve elde edebilmenin, kişilerin siyasal ve diğer sübjektif yargılarından kendilerini arındırarak “kamu yararı” doğrultusunda, objektif ve yansız davranışta birleşmesinin ve benzeri sosyal ve moral kavramlarla ilkelerin güç kazanmasına, yerleşmesine, dikkate alınması gerekecek ölçüde katkıda bulunma etkisine de sahiptir (Güran, 1980: 123).

Kamu yönetimi bir araçtır ve iyi işleyen bir araç olması gerektiği gibi ne amaçla kullanıldığı da önemlidir. Kamu yönetimin iyi işlemesi de kamu yönetiminde çalıştırılanların yeteneğine bağlı olduğu için kamu personel rejimi içerisinde liyakat sistemi oldukça önemlidir. Kamu hizmetlerinin organizasyonunun, yöntem ve usullerinin geliştirilmesi hususları da önemli olmakla beraber, eğer bunları çevirecek, işlerlik kazandıracak, hizmete dönüştürecek personel yeterli ve nitelikli değil ise diğerlerinin mükemmelliği ve önemi fazla bir anlam taşımayacaktır. Kamu yönetiminde reform projeleri, ancak, kamu personelinin tavrındaki değişme ve yeteneğindeki niteliklerle bağlantılı olarak başarıya ulaşabilecektir. Bu yüzden, personel idaresi, herhangi bir idari reform programında en öncelikli yeri işgal eder (Güran, 1980: 125).

Devletin ve bürokrasinin, toplum hayatında önemli olduğu ülkelerde, mevcut siyasal ve ekonomik tazyiklere karşı yeterince bağımsız olan ve kamu yararı düşüncesiyle hareket eden yeterli, yetenekli memur kadrosunu cezbetmek, yaratmak ve sürdürmek vazgeçilmez bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu amacı

taşıyan devletler için tek seçenek, liyakat sistemi üzerine kurulmuş Devlet memurluğu modelini gerçekleştirmektir (Güran, 1980:129).

Liyakat sisteminin en önemli noktası, siyasal nitelikli atamalara karşı hassas olmasıdır. Siyasal atamalar sistemin ön gördüğü sınırları aşarsa bu sistem dejenere olur ve kayırmacılığa yenik düşer. Bu sebeple siyasal atamalara sadece sınırlı sayıda “danışman” açısından olumlu yaklaşılr. Danışmanlara izin verilmesinin temelinde ise, danışmanların idari ya da yönetsel yetkilerinin bulunmaması vardır. Liyakat sisteminin kurulabilmesi ve bürokrasinin tarafsızlığını sağlamak için kesinlikle siyasal nitelikli veya başka nedenlerden dolayı nitelikleri uygun olmayan kişilerin kamu görevlerine getirilmemesi gerekir (Öztürk, 2002: 130-131).

Demokrasinin temel ilkeleri arasında devletin vatandaşlarına eşit mesafede bulunması ve hukuk devleti ilkesi yer alır. Devletin vatandaşlarına eşit mesafede yer alması kamu hizmetine girişte de kendisini gösterir. Liyakat ilkesi, devletin vatandaşlarına eşit mesafede bulunması konusunda araçlardan biridir. Demokratik vatandaşlığın temelinde hukukun hakim kılınması vardır. Liyakat ilkesi, hukuk devletinin temel gereksinimlerinden biri olarak nitelendirilebilir. Kamu hizmetine girişte liyakat ilkesi dışında bir kriterin dikkate alınması hukukun ihlal edilmesi anlamına gelir. Kamu personeli istihdamında vatandaşlar arasında ayırım hissi uyanmamalıdır. Vatandaşlar herhangi bir kamu hizmetine giremediği takdirde hatanın kendisinden kaynaklandığına şüphe etmemelidir. Kayırmacılık ve siyasal patronaj sistemleri vatandaşın devlete olan güvenini sarsarak demokratik hukuk devleti ilkesini zedelemektedir (Öztürk, 2002: 131). Dolayısıyla siyasal atamalar ve kamu hizmetine giremeyen vatandaşların bu durumun kendisinden değil de sistemden kaynaklandığını düşünmesi sistemi kayırmacılık sistemine yaklaştırmaktadır.

Toplumsal gelişmenin yetersiz, siyasal yapının istikrarsız, ulusal gelir düzeyinin düşük ve istihdam olanaklarının kısıtlı olduğu bir ülkede; yasalarda yer alan birçok hüküm gibi, liyakat ilkesinin de uygulanmasında zorluklar ve sınırlılıklar vardır. Bu noktada, Maurice Duverger’in gözlemlerine değinmek yerinde olacaktır: “Gelişmemiş toplumlarda, Devlet, aslında, imtiyazlı azınlıklar arasındaki küçük grupların hükümet etme vasıtası olup, halk tarafından da aynı şekilde algılanır ve memurlar, çoğu kez, kamu yararının değil, bu grupların özel çıkarlarının tatminini sağlar.” Bu gözlemleriyle Duverger, az gelişmiş ülkelerde yasaların liyakat sistemini öngörmesine rağmen, uygulamada kayırma sisteminin neden egemen olduğuna da bir cevap vermiş

olmaktadır (Duverger, 1965: 11 Aktaran Türkan; 2000).

Kamu personel sistemine dair güncel ve tarihsel tartışmalar değerlendirildiğinde gerek kamu hizmetine ilk girişte gerekse hizmet içi yükselmelerde, siyasi ve her tür kayırmacılığın ortadan kaldırılarak görevin gerektirdiği niteliklerin gözetildiği yarışma sınavları yönteminin benimsendiği liyakat sisteminin işlerlik kazanması gerektiği üzerinde durulduğu görülmektedir (Yıldız, 2016: 141).

Kamu yönetimine yöneltilen eleştirilerin temelinde liyakat ilkesine dair kaygılar vardır. Hükümetin ve bürokrasinin her seviyesinde liyakat ilkesinin nasıl oluşturulacağı ve korunacağı temel sorunların başında gelmektedir (Öztürk, 2002: 129).

2.2. Dünyada Liyakat İlkesi

Liyakat teriminin içeriği içerisinde yer aldığı topluma ve sosyal ortama göre şekillenmektedir. Ülkeler arasında hizmete layık olma kriteri değişiklik göstermektedir. Bu sebeple liyakat kavramı, sosyal yapı tarafından şekillendirilmektedir ve toplumların değerler sisteminden bağımsız değildir (Tannock, 2008: 440).

Araştırma nesnesi olarak seçilen ülkeler; ABD, Almanya, İngiltere ve Fransa, son iki yüzyılın gelişmiş ülkeler sınıfında yer almaktadır. Bu ülkelerin önemi, Türkiye tarihinin farklı zamanlarında farklı ağırlıklarla etkili ülkeler olmalarından kaynaklanmaktadır. Fransa ve İngiltere 19. yüzyıldan bu yana, Almanya 20. yüzyılın ilk yarısında, ABD 20. yüzyılın ortalarından bu yana Türk kamu örgütlenmesiyle ilgili ve etkili olmuşlardır (Güler vd., 2009: 9).

Söz konusu ülkeleri inceleme nedeni, bu ülkelerin yapılarının kurumsallaşmış olması ve diğer ülkelere model olmaları ve değişik zamanlarda Türkiye'nin de bu ülkelerden etkilenmesidir.

2.2.1. Almanya

Almanya'da kamu görevliliği saygın ve güven duyulan bir meslek olarak görülmektedir. Kamu personel sisteminin en önemli özellikleri yüksek düzeyde uzmanlaşma, yönetsel işleyiş ve uygulamalarda sürekliliktir. Kamu görevliliğine girişte, genel ve merkezi bir sınav (staatsexam) uygulanmaktadır. Bu sınavda başarılı olanlar üç yıllık bir adaylık, staj ve eğitim döneminden sonra yeniden sınava alınırlar

ve bu aşamayı da geçerlerse devlet memuru olabilirler (Emre, 1997: 148). Almanya’da Kıta Avrupası’nın güçlü memurluk rejimi geleneği vardır (Aslan, 2005: 180).

Alman kamu personel sisteminde, üç temel grup personel bulunmaktadır. İlki memurlar (beamte), ikincisi hizmetliler (angestellte), üçüncüsü ise işçiler (arbeiter)dir. Memurlar, saygınlık, maddi olanaklar açısından yüksek statülü ve iş güvencesi yüksek bir görevli grubudur. Diplomalık gibi kariyere dayalı çeşitli statüler, uzmanlığa dayalı çeşitli görevli grupları ve yöneticilikler memurlar grubunda yer almaktadır (Akın, 2009: 445).

Almanya’da memur sendikalarının gücü ve bürokrasinin toplumsal bir güç olma vasfı, Weberyen geleneğin devam ettiğini göstermektedir. Kamu personelinin oldukça saygın ve güven duyulan bir konumu bulunur. Yaşam boyu iş güvencesine sahiptirler. Memurlar için kariyere dayalı bir sistem oluşturulmuştur. Kamu personeli, tek bir yasaya ve aynı kurallara bağlı olarak görev yapmaktadır. Memurlar arasında “eşit işe eşit ücret” ilkesi uygulanır (Gönülaçar, 2014: 9).

Almanya’da Anayasa kamu hizmetine giriş ile vatandaşlık arasında bağ kurmuştur. Ayrıca eğitim düzeyi ile memuriyet arasında da sıkı bir bağ kurulmuştur. Memuriyete girişte öğrenim seviyesi ön şarttır (Aslan; 2005: 181). Almanya’da memurluk bir statüdür. Memurluk kariyer yapısına dayanmaktadır (IIRV, 1988: 25).

Almanya’da memuriyete atanmak sadece kabiliyet, nitelik ve başarıya bağlıdır (Grundgetz für die Bundarepublik Deutschland, Art 33/2). Almanya’da da memuriyete girişte liyakat ilkesi benimsenmiştir. Başka hiçbir şart aranmayacağı ve vatandaşlar arasında ayırım yapılmayacağı Anayasa’da açıkça belirtilmiştir (IIRV, 1988: 23).

Almanya’da kamu personel sayısı post-fordist uygulamalar çerçevesinde azaltılmaya çalışılmış ancak güçlü memurluk sistemi ve sendikaların direnişi sonucunda başarı elde edememişlerdir. 1990’lardan itibaren kamu personel rejiminin esnekliği yönünde değişimler başlamakla birlikte statü hukuku varlığını devam ettirmiştir. Çünkü Almanya’da Weberci gelenek devam etmekte ve bürokrasi toplumsal bir güç olarak algılanmaktadır. Ayrıca Ulusal Meclis (Bundestag)’te memur kökenli milletvekillerinin önemli bir ağırlığa sahip olması da memurların aleyhine olacak değişimleri engellemektedir (Aslan, 2005: 181-182).

İçişleri Bakanlığı içerisinde yer alan İdari Federal Ofis, federal düzeyde işe alımlarla ilgilenmektedir. İdari Federal Ofis, işe alım hizmetlerini merkezi olarak

yürütmektedir. Ancak federal kurumlar işe alımlarda İdari Federal Ofise başvuramazlar. İşe alımlarda nihai karar kurumlara aittir. Bu Ofis daha çok yönlendirme işlevi görür. Her kurum bağımsız olarak kendi çalışanını seçme hakkına sahiptir (DPB, 2015: 21-23).

İşe alım süreci, iş analizlerinin yapılmasıyla başlamaktadır. İş ilanlarının verilmesinden önce yapılan iş analizlerinde, ilgili görevin gerektirdiği nitelikler belirlenmektedir. İlanlar basın yoluyla ve elektronik ortamda duyurulmaktadır. Her kurum tarafından verilen ilanlarda hukuki olarak uyulması gereken zorunluluklar vardır. İlanlarda din, dil, ırk, etnik köken, cinsiyet ve engellilik gibi ayrımlara yer verilemez. Kadın ve erkekler eşit fırsatlara sahiptir. İlandan sonra yapılacak iş başvuruları elektronik ortamda yapılır. İş başvurusu formunun içeriğini ilgili kurum belirler. Ancak başvurular bireysel özelliklerden soyutlanır. Başvuruların tamamlanmasından sonra idare tarafından bir ön seçim yapılır. Ön seçimde adayların, iş analizi neticesinde belirlenen işin gerektirdiği nitelikleri taşıyıp taşımadığına bakılır. Ön seçim sürecinde kişinin ismi, etnik kökeni, yaşı gibi özellikler kapalıdır. Ön seçimden sonraki aşama mülakat aşamasıdır. Bu aşamada kişilerin nitelik ve becerilerine bakılmaktadır (DPB, 2015: 21-22).

Almanya’da Federal düzeyde işe alımlarda orta ve üst düzey kamu görevleri için test şeklinde bir sınav yapılmaktadır. Bu test aracılığı ile kişilerin kişilik, kabiliyet ve bilişsel becerileri ölçülmektedir. Bu sınavlar bir komisyon tarafından yapılmaktadır ve değerlendirme aşamasında ise değerlendirme merkezleri devreye girmektedir. Kişiler seçme süreci öncesinde bir hazırlayıcı eğitime tabi tutulurlar (DPB, 2015: 21-22).

Her Alman yetenek, nitelik ve mesleki tecrübeleri temelinde kamu hizmetlerine girebilir. Liyakat ilkesinin temel esasları anayasa tarafından düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre; işe alım ve terfiler yetenek, yeterlilik ve profesyonel kriterler doğrultusunda yapılır. Genel olarak bir kamu çalışanı olmak için belirli olarak kişilerin o işle ilgili yetkinliğe sahip olması gerekmektedir. Liyakat ilkesine göre kamu çalışanlarının işe alımında işe uygunluk en önemli kriterdir (DPB, 2015: 22-23).

2.2.2. Fransa

Fransa’da devlet memuru anlayışı; göreve bağlılık, istikrar ve garanti kavramlarıyla açıklanabilir. Bu durum Fransızların devlet anlayışından kaynaklanmaktadır. Fransa’da devlet en yüce olan genel menfaati temsil eder. Devlet,

bir işletme ya da hizmet birimi olarak kabul edilmemektedir (Benlikol, 1972: 15). Bu sebeple Fransa’da devlet memuru anlayışını analiz edebilmek için devlete olan bakışı anlamak gerekmektedir.

Fransız sistemindeki “fonction publique” terimi, Türkçe’de kamu görevlileri terimine karşılık gelmektedir. “Fonction publique”e ilişkin açıklamalarda bulunulurken bu verilere işçiler dahil edilmesine rağmen hukuksal yapı anlatılırken sadece kamu hukukuna göre çalışanlar bu gruba dahil edildiği görülmektedir. Memurlar (les fonctionnaires), kamu görevlilerinin en geniş kesimini oluşturmaktadır. Kamu görevlilerinin büyük bir bölümü, “sürekli bir işe, tam zamanlı olarak atanan ve hiyerarşik derece sistemine giren” görevlilerden (titulaire) oluşmaktadır. Atama ile yani sürekli bir kamu hukuku bağı ile çalışmayan görevliler ise “non-titulaire” olarak adlandırılır (Karahanoğulları, 2009: 121).

IV. Cumhuriyet döneminden beri 19 Ekim 1946 tarihli yasa ile memurlar, yasal statü ile düzenlenmektedir. Memurlar, kamuda veya özel sektörde sözleşme ile istihdam edilen ücretlilerden farklı olarak yasal ve statüer bir hukuki rejime tabidir (Karahanoğulları, 2009: 121).

Fransız kamu personel sistemine özgünlüğünü veren ilkeler; kariyer, derece ile görevin ayrılması ve sınıflandırma ilkeleridir. Kariyer ilkesi, görevin sürekliliğine vurgu yapmaktadır ve disiplin cezası alma veya mesleki yetersizlik durumları dışında, emeklilik yaşına kadar memur olarak kalma hakkını ifade eder. Bu ilke sözleşmelilere ve geçicilere değil sadece atama yoluyla gelen görevlilere uygulanmaktadır (Karahanoğulları, 2009: 131).

Derece ile görevin ayrılması ilkesi, derece ilerlemesinin üst derece boş bir görev bulunmasına değil, bütçe olanaklarına ve hukuki düzenlemeye bağlı olarak bir üst aşamada boş derece bulunmasına bağlıdır. Görev aynı kalırken bir üst dereceye ilerlemek mümkündür (Karahanoğulları, 2009: 131).

Sınıflandırma ilkesine göre kamu görevlileri, kariyer ve görev benzerliklerine göre gruplandırılmıştır. Sınıfların çoğu bir bakanlığa bağlıdır (Karahanoğulları, 2009: 131).

Fransa’da kamu görevliliğine giriş, geleneksel olarak yarışma sınavlarıyla gerçekleştirilmektedir. Kural olarak kamu personeli olabilmek için Fransız vatandaşı olmak gerekmektedir. 1789 İnsan Hakları ve Yurttaş Hakları Bildirgesi’nin 6.

Maddesine göre “Tüm yurttaşlar yasa önünde eşit olduklarından, yeteneklerine göre her türlü kamu görevine, rütbe ve mevkiine eşit olarak kabul edilirler, bu konuda yurttaşlar arasında erdem ve yeteneklerinden başka bir ayrım gözetilemez”. Bu madde hem eşitlik ilkesine hem de liyakat ilkesine vurgu yapmaktadır. Fransız kamu personel yönetiminde kabul gören liyakat ilkesi ve buna bağlı olarak yarışma ilkesinin tarihi temelleri İnsan Hakları ve Yurttaş Hakları Bildirgesidir (Karahanoğulları, 2009 : 137).

Yarışma ilkesi, genel olarak yazılı yetenek sınavlarıyla ve istisnai olarak da diploma veya mesleki yeterlilik yoluyla yaşama geçirilmektedir. Sınav gerektirmeyen yeni giriş yöntemleri de mevcuttur ancak bu görevler açılan görevlerin %8.3’ünü oluşturmaktadır (Karahanoğulları, 2009 : 136-137).

Yarışma sınavlarından sonra, aday bir sınıfa doğrudan atanabilir veya gelecek görevlere hazırlık için bir uygulama okuluna gönderilir. Bu okullardan en önemlisi Ulusal Yönetim Okulu (ENA)’dır (Karahanoğulları, 2009 : 137).

Fransız kamu personel sistemi kariyere dayalı liyakat sistemidir. Memurlar, kariyerleri süresince karşılaşılabileceği değişik görevlerde kendisine yardımcı olabilecek yeteneklerine göre seçilir. Memurlar, liyakate dayalı bir yarışma sınavıyla işe alınır. Bu sebeple, Fransada memurların tarafsızlığı sağlanmıştır. Hükümet krizlerine ve değişikliklerine rağmen kamu yönetiminde istikrar sağlanmıştır (Tortop, 1992: 12).

Fransa’da 1848 Anayasa değişikliğinden sonra kayırma sistemi ortadan kaldırılabilmiştir. 1945’te kurulan Ulusal Yönetim Okulu (Ecole National d’Administration-ENA), yüksek kademe yöneticisi olabilmek için bitirilmesi zorunlu olan bir okuldur. Fransız geleneği, kamu yöneticilerinin hiçbir koşul altında parti oynacağı olmalarına olanak sağlamamaktadır. Sadece müsteşarlık gibi mevkilere politik atamalar yapılmaktadır. Yönetim ile memurların temsilcilerinden oluşan komiteler sorunların çözümünde etkilidir. Koruyucu terfi sistemi ile bakan sadece yıllık terfi listesinde ismi olanları tayin edebilir. Genel özellikleri ile İngiliz sistemine benzemektedir (Gönülaçar, 2014: 9)

Fransa’da liyakat sistemi yolunda atılan önemli adımlardan biri de ENA (Ecole National d’Administration- Ulusal Yönetim Okulu)’nın kurulmasıdır. ENA’nın kuruluş amacı yüksek yönetici sınıfının oluşmasında seçkinlerin ve burjuvazinin tekeli kırılabilmek için tabana yayılmasıdır. Tek merkezden yapılan seçme sınavıyla en

yeteneklilerin seçilmesi amaçlanmaktadır (Şengül, 2009:291). ENA kurulmadan önceki dönemde kamu görevlileri bakanlıklar ve kurumlar tarafından yapılan sınavlar ile alınmaktaydı. Kurumların kendi personellerini seçmesine yöneltlen en büyük eleştiri bu seçim yöntemi ile kamu görevlilerinin sosyal tabakasının çeşitlenmemesidir (Şengül, 2009: 291-292). Tek sınav sistemi personel alımında demokrasi ve yönetsel etkinliği sağlamaktadır (Şengül, 2009: 292).

ENA öğrencilerini yarışma sınavı ile almaktadır. Sınav konuları genel kültür, kamu hukuku, kamu maliyesi, ekonomi ve uluslararası ilişkilerden oluşmaktadır. ENA giriş sınavları, üç ayrı kategori için üç ayrı sınav olarak gerçekleştirilir. Bu sınavlar; (1) Fakülte mezunları için yapılan sınav, (2) Kamu görevlileri için yapılan sınav, (3) Seçilmişler ve özel sektör temsilcileri için yapılan sınavdır (Şengül, 2009: 295).

ENA giriş sınavlarında nesnelliği sağlamak için birtakım tedbirler alınmıştır. Sınav kağıtlarında adayların isimleri kapatılarak sınav kağıtları rastgele seçilen ve birbirlerinin değerlendirmesinden habersiz iki sınav komisyonu üyesi tarafından değerlendirmeye tabi tutulur. Mülakat sınavları da jüri önünde yapılmakta ve böylece keyfiliğin ve kayırmacılığın önüne geçilmek istenmektedir. Sınav sonuçlarına yapılan itirazların da düşük bir oranda kalması adayların sınav sistemine olan güvenlerinin göstergesidir (Şengül, 2009: 296).

ENA'da verilen eğitimin temel amacı, üst düzey makamları işgal edecek olan yöneticilerin sınav yoluyla seçilmesidir (Richard, 1997:15 aktaran Şengül, 2009:295). ENA'da hem teorik hem de pratik eğitimler verilmektedir. Öğrencilere yaptırılan sınavlar vasıtasıyla teori ile uygulama arasındaki uyumsuzluğu gidermek amaçlanmaktadır. Teori ve uygulamaya yönelik eğitim ile kamu yönetiminin işleyişinin adaylar tarafından benimsenmesi sağlanır (Şengül, 2009: 295).

ENA, yüksek yöneticiliğin belli zümreye mensup kişilerin tekelinde olmasını önlemek için kurulmuştur. ENA yüksek yöneticilik makamının toplumun her kesimine açık olması misyonunu yüklenmiştir. Böylece Cumhuriyetin eşitlik prensibi de hayata geçirilecektir. Yüksek yönetim görevlerinin belli toplumsal kesime ait olması önlenerek bu görevlerin toplumun her kesimine açılması yönetici sınıfın sosyal tabanının genişletilmesi idealini gerçekleştirmek için gereklidir. ENA modeli, öğrenci alımlarını ilk defa memuriyete girişle sınırlandırmamış ve üniversite eğitimi almayan yetenekli kamu görevlilerine de sınava girme hakkı vermiştir. Kuruluş ilk yıllarında

sadece bu iki kaynaktan öğrenci alırken öğrenci tabanını genişletmek adına özel sektör çalışanlarına sınava girme hakkı tanımıştır. Sosyal tabana yayılma ve sosyal tabanı genişletme adına önemli mesafeler kat edildiği görülse de istenen düzeye ulaşamadığı ifade edilmektedir (Şengül, 2009: 297).

Fransa’da liyakat ilkesi adına atılan önemli adımlardan biri de 10.08.2017 tarihinde çıkarılan Siyasi Ahlak Yasası’dır. Kabul edilen yeni yasa, siyasilere tanınan imtiyazları sınırlandırmıştır. Yasa ile milletvekillerinin ve bakanların aile yakınlarını danışman ve yardımcı olarak çalıştırmaları yasaklanmıştır. Bu yasaya göre, milletvekilleri, belediye başkanları ve senatörler eş ya da birinci dereceden yakınlarını danışman veya yardımcı olarak görevlendiremeyecektir. Herhangi zorunlu bir durumda, seçilmişler veya hükümet üyesi bakanların yanında aile yakını ile uzak akrabalarını ya da başka bir bakanın akrabasını çalıştırması halinde, durumu Kamu Yaşamının Şeffaflığı Yüksek Otoritesi’ne bildirmek zorundadır. Kamu Yaşamının Şeffaflığı Yüksek Otoritesi işe alınan kişinin liyakatini uygun bulursa söz konusu kişi işe alınabilecektir. Bu karara uymayan seçilmişler 3 yıla kadar hapis cezasına ve 45 bin Euro para cezasına çarptırılır (www.hürriyet.com.tr, www.timeturk.com.tr, 2019).

2.2.3. İngiltere

İngiltere personel sisteminde memurlar milletin hizmetindedir. Siyasal partiler değiştiği zaman memurlar yerlerinde kalarak görevlerine devam ederler. İngiltere’de memurlar doğrudan doğruya bakanların emrinde değildir. Yüksek dereceli sürekli bir bürokratin emrinde çalışırlar. Bu sistem İngiliz yönetiminde büyük ölçüde tam tarafsızlığı sağlamaktadır. İngiltere’de personel işlerinden sorumlu Civil Service Commission, bağımsız kişilerden uzun süreli olarak atanmışlardır. Bu komisyon bütün bakanlıklardaki personel seçimini, sınav ve mülakatların düzenlenmesini denetler, personelin eğitiminde önemli rol oynar (Tortop; 1992: 12-13).

İngiliz kamu personel sistemi, geleneksel ve esnek yapı olmak üzere iki kısımda incelenebilir. Bu ayrım dönemlerin öne çıkan özelliklerine göre yapılmıştır (Karasu; 2009: 253).

İngiliz kamu personel sistemi, geleneksel yapısı itibari ile dört temel ilke üzerine kurulmuştur. Bu ilkeler; siyasal yansızlık (political neutrality), süreklilik (permanence), tekbiçimlilik (unity) ve anonimlik (anonymity)tir. İngiliz kamu personel sistemi bu ilkeler sayesinde 19.yüzyılın sonlarından itibaren “kariyer bürokrasisi” ve “yansız

kamu yönetimi” açısından bir model haline gelmiştir. Ancak bu iddiaya yöneltilen eleştiriler de mevcuttur. Ridley, gerçekte İngiliz kamu yönetiminin yansızlık üzerine kurulmadığını, her iktidar değişiminde kamu görevlilerinin de bir bölümünün değiştiğini ifade etmektedir (Ridley, 1985:38; Karasu, 2009: 253).

Yukarıda sayılan ilkeleri özetleyecek olursak;

Siyasal yansızlık ilkesine göre, kamu görevlisinin görevi siyasal görüşü ne olursa olsun zamanın hükümetine hizmet etmektir. Kamu görevlilerinden beklenen liyakat ve sadakat ile çalışmalarıdır (Karasu, 2009:253).

Dreyfus *Bürokrasinin İcadı* adlı eserinde siyasal yansızlığı şu şekilde ifade etmektedir: “Siyasal yansızlık kamu yararı için gereklidir. Kamu yararı, kamu görevlilerinin siyasal yansızlığını ve bu yansızlığın korunması güvencesini gerektirmektedir. Kamu görevlileri tarafsızlık gösteremezse artık onların siyasi tarafsızlığından ve kamu yararı adına hizmet yürüttüğünden söz edilemez (Dreyfus, 2007: 232).

Süreklilik ilkesi, kamu görevlilerinin siyasi iktidar değişikliğinde sabit kalması, kamu görevliliğinin bir meslek ya da kariyer olmasıdır. Süreklilik ilkesi yaşama geçirildiğinde kamu hizmetlerinin yürütülmesinin de sürekliliği sağlanır. Kamu yönetiminde “sürekliliği olan bir hafıza” ortaya çıkar (Karasu, 2009: 254).

Tekbiçimlilik ilkesi, işe alma, ücret sistemi ve yükselmelerde merkez tarafından belirlenmiş standartların uygulanması ve bütün kamu personeline aynı kuralların uygulanmasını ifade eder (Karasu, 2009: 254).

Anonimlik ilkesi ise, bakanların kamu önünde ve parlamentoda kamusal hizmetlerle ilgili sorulara karşısında kişisel olarak sorumlu olmasıdır (Karasu, 2009: 254).

Bu ilkelerin İngiltere kamu personel sisteminde yerleşmesinde Hazine Bakanlığı Müsteşarı Sir Charles Trevelyan ve Sir Stafford Northcote’un 1853-1854 yılında hazırladıkları Northcote – Trevelyan Raporu ve 1968 yılında Lord Fulton başkanlığında hazırlanan Fulton Raporu etkilidir. Northcote – Trevelyan Raporu’nun hazırlandığı dönemde İngiltere kamu yönetiminde kayırmacılık sistemi hakimdi. Söz konusu raporda kayırmacılık sisteminin verimsizliğe neden olduğu ve kamu yönetiminin güvenilirliği konusunda sorgulamalara yol açtığı belirtilmiştir. Raporda, sistemde var olan sorunları çözüme kavuşturmak için siyaset-yönetim ayrımı, kamu

yönetiminin yansızlığı, merkezi sistem uygulamasının yerleştirilmesi, kamu görevliliğine girişte liyakat ilkesinin ve açık yarışma sisteminin getirilmesi, kamu görevliliğinin bir meslek ve kariyer haline getirilmesi konularında öneriler getirilmiştir. Kamu yönetiminde var olan kayırmacılık uygulamalarını önlemek adına Kamu Görevlileri Kurulu (Civil Service Commission) kurulması önerilmiştir. Raporda yer alan bu önerilerin büyük bir bölümü hayata geçirilerek İngiliz kamu personel sisteminin geleneksel yapısını oluşturmuştur. Geleneksel yapı ise 1980'lere kadar hüküm sürmüş, günümüzde de bazı özelliklerini devam ettirmektedir. Kamu Görevlileri Kurulu, 1855 yılında kurulmuştur. Bu kurul ile işe alma nesnel koşullara bağlanmış, uygulamalar nesnel ve merkezi bir hale getirilmiştir. 1870 yılında ise kamu görevine açık yarışma sınavı ile girilmesi zorunlu hale getirilmiştir (Karasu, 2009: 254-255).

Fulton Rapor'unda ise, İngiliz kamu yönetiminin Northcote – Trevelyan Raporu tarafından raporun hazırlandığı günün şartlarına göre şekillendirildiği ancak şimdiki koşullara uymadığı dile getirilmiştir. Fulton Raporu'nun konumuz açısından en önemli önerileri Devlet Personel Dairesi'nin ve Kamu Görevlileri Okulu'nun kurulmasıdır (Karasu, 2009: 255).

Kamu Görevlileri Kurulu 1968'e kadar bağımsız bir örgüt olarak varlığını devam ettirmiştir. 1968 yılında ise Fulton Raporu önerilerine uygun olarak Kurul personel yönetim birimleri ile birleştirilerek Devlet Personel Dairesi (Civil Service Department-CSD)'ne dönüştürülmüştür. CSD hükümetler ile organik bağına rağmen bağımsızlığını ve siyasal yansızlığını koruyarak faaliyetlerini sürdürmektedir. CSD kuruluş yıllarında sadece işe alma ile ilgili yetkilere sahipken günümüzde mali konular ve personelle ilgili bütün alanlarda düzenleme yapma yetkisine sahiptir (Karasu, 2009: 255-256).

Fulton Raporunda yer alan bir diğer öneri olan Kamu Görevlileri Okulu (Civil Service Collage) 1970 yılında kurulmuştur. Kurum 1989 yılında yarı özerk örgüt statüsüne kavuşturulmuştur. Fakat 2000 yılında bu statüsü kaldırılarak Kabine Bürosu'na bağlı bir birime dönüştürülmüştür. 2000'li yıllarda Fransa'da yer alan Ulusal Yönetim Okulu (ENA)'na benzer bir okulun İngiltere'de de kurulmasına dair tartışmalar başlamıştır. 2005 yılına gelindiğinde Ulusal Yönetim Okulu (National School of Government) adıyla yeni bir kurum kurulmuştur. Bu okul yarı özerk örgüt statüsüne sahip kılınarak geçmişteki Kamu Görevlileri Okulu'na benzer bir yapı

oluşturulmuştur. Okulun yönetim kurulu aktif ve emekli müsteşarlar, üst düzey kamu görevlileri ve kamu yönetimi alanında çalışan akademisyenlerden oluşmaktadır (Karasu, 2009: 256).

1980'lere kadar İngiliz kamu personel sistemi geleneksel ilkeler temelinde örgütlenen merkezi bir yapı arz etmiştir. 1980'lere kadar işe alma ve yükselme ve mali ve sosyal haklar açısından merkezi kurumlar söz sahibidir. 1980 sonrasında ise bu yapının hemen hemen her alanında bir çözüme yaşanmıştır (Karasu, 2009: 256).

1979 yılında iktidara gelen Muhafazakar Parti, kamu personel yönetimi ile ilgili olarak personel yönetimi ile ilgili kararların kurumlara aktarılması yoluyla yerelleşmeyi ve sözleşmeliliği ön gören kararları hayata geçirmiştir. Kamu personel sisteminin yerelleştirilmesine dair ilk ciddi adım 1982'de atılmıştır. 1981 yılında Devlet Personel Dairesi kaldırılmıştır. 1982 yılında ise bir kanun hükmünde kararname (The Civil Service Order in Council) ile personel yönetimi ile ilgili yetki ve sorumluluk Kamu Görevlileri Kurulu ile kurumlar arasında paylaştırılmıştır. Kurula, orta ve üst düzey kadrolar ile ilgilenme yetkisi verilirken alt düzey kadrolarda işe alma yetkisi bakanlıklara ve diğer kamu örgütlerine devredilmiştir (Karasu, 2009: 257).

1991'de çıkarılan kanun hükmünde kararname ile Kamu Görevlileri Kurulu kaldırılmış, yerine Kabine Bürosu'na Kamu Görevlileri Kurulu Ofisi ve yarı-özerk nitelikli İşe Alma ve Değerlendirme Hizmetleri Kurumu olmak üzere iki farklı kurum oluşturulmuştur. Bu kanun hükmünde kararname ile merkezi işe alma, ücret ve yükselmelerde merkezi sistem yerine yerel bir personel yönetimi kurulması amaçlanmıştır (Karasu, 2009: 257).

İngiliz kamu personel sisteminde 1980'den sonra gerçekleştirilen sürekli değişiklikler sonucu sistem son derece karmaşık bir yapı haline gelmiştir (Karasu, 2009: 257).

Personel sisteminde 1980'lerde yaşanan en önemli gelişmelerden biri de kariyer sisteminden sözleşmeliliğe geçilmiştir. Thatcher Hükümeti tarafından gerçekleştirilen kamu yönetiminin liberalleşmesine yönelik en kapsamlı düzenlemelerden biri olan Mali Yönetim Girişimi (FMI), kamu personel sistemine de köklü değişikliklere yol açmıştır. FMI ile birlikte kariyer sistemi önemli oranda gerilemiş ve sözleşmelilik esas alınmaya başlamıştır. Sözleşmelilik ile birlikte, ücret ve yükselme sistemi de performansa ve sonuçlara dayalı değerlendirme anlayışı gelmiştir. Sözleşmeliliğin

yaygınlaşmasında ve personel sisteminin yerelleştirilmesinde “fast stream” adı verilen sistem etkili olmuştur. Fast stream, hizmet sınıfı esasına değil, işe ve kişisel özelliklere bağlı olarak işe alımı amaçlamaktadır. İngiltere’de hala sınırlı sayıdaki kadro dışında bütün işe alımlarda “fast stream” yöntemi uygulanmaktadır (Karasu; 2009: 258-259).

Blair Hükümeti’nin Yönetimde Modernleşme Raporu’nda kamu yönetimin tekrar merkezi hale getirileceği, kamu görevlilerinin hak ettikleri değeri tekrar kazanacakları dile getirilmiştir. Fakat aynı raporda risk alma, yenilikçilik ve performansa dayalı ücret sisteminden de söz edilmiştir (Modernising Government, 1999: 7). Ancak bu dönemde kamu personel yönetimine dair uygulamalar, İşçi Partisi’nin de Muhafazakar Parti ile benzer çizgide yer aldığını göstermiştir. Ayrıca bu dönemde Kabine Bürosu Sekreteri Andrew Turnbull “kamu yönetimi sürekli, kamu görevliliği değil” diyerek İngiliz kamu yönetiminin temel ilkelerinden birinin artık terk edildiğini açıkça ortaya koymuştur (Karasu, 2009: 260).

Bu değişiklikler ile birlikte Northcote-Trevelyan Raporu sonrasında merkezileştirilen işe alma uygulamasının, belirli düzeyler dışında sona erdiği söylenebilir. İngiltere’de işe alma, yükselme ve ücret konularındaki yetkiler büyük ölçüde kamu kurumlarına devredilmiştir. 1980’lerden sonraki yerelleşme adımları aynı zamanda yozlaşmış bir merkezileşmeye de yol açmıştır. Bu uygulamalar ile birlikte yansızlık ve tekbiçimlilik ilkeleri aşınmaya uğramıştır. Yeterlik ilkesine dayalı, yansızlık, tekbiçimlilik ve kariyer ilkelerinin egemen olduğu geleneksel merkezi personel sisteminin yerini, yine merkezin belirleyici olduğu fakat standartların olmadığı kayırmacılığa açık bir sistem ortaya çıkmıştır (Karasu, 2009: 259).

2.2.4. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

ABD’de, ülkenin kuruluşundan itibaren kamu sektörünün GSMH içindeki payı diğer gelişmiş ülkelere ve özellikle Avrupa ülkelerine oranla hemen hemen daima küçük olmuştur. Avrupa ülkelerinde kamu sektörü tarafından sunulan kimi kamu hizmetlerinin, özellikle de kimi toplumsal refah hizmetlerinin ABD’de özel sektör ve gönüllü kuruluşlar tarafından sağlandığı görülmektedir. Amerikan kamu yönetiminin insan unsurunu oluşturan kamu personeli, ülkenin kuruluş yıllarında birkaç bin ile ifade edilirken Amerikan İç Savaşı’ndan itibaren bürokrasideki genişlemeye paralel olarak artmıştır. 20. yüzyılın sonlarından itibaren, Başkan Reagan’ın başını çektiği

devletin küçültülmesi politikası çerçevesinde kamu personel sayısının azaltılması önemli bir strateji olarak benimsenmişse de, Amerikan bürokrasisi, nüfus ve iş gücü ölçütlerine oranla olmasa bile, mutlak hacim açısından dünyanın en büyük bürokrasilerinden birini oluşturur (Ömürgönülşen, 2009: 373-374).

Amerikan kamu yönetiminde personel alımları ilk zamanlardan itibaren kayırmacılık ve liyakat sistemi arasındaki tercih sorunu üzerinden yürütülmüştür. Amerikan kamu personel rejiminin gelişim sürecinde, yağma sisteminden liyakat sistemine geçilmiştir. Ancak bütün kamu görevlilerinin liyakat ilkesine göre alınmadığı bilinen bir gerçektir (Ömürgönülşen, 2009: 381).

ABD’de kamu personel rejiminin gelişimini altı aşamada inceleyebiliriz (Ömürgönülşen, 2009: 375) :

Muhafızlar (The Guardians) dönemi (1789-1829) olarak adlandırılan dönem, ilk başkanların kamu personelinin atanmasında gösterdikleri titizliğin kamu personeli topluluğunun niteliğini belirlediği bir dönemdir. Bu dönem “centilmenler yönetimi” olarak da nitelendirilmektedir. İlk Başkan Washington’ın göreve getirdiği kişilerin uzmanlıkları kadar kişilik özelliklerine de önem verdiği belirtilmektedir (Ömürgönülşen, 2009: 375).

Kayırmacılık (Yağma ve Ganimet Sistemi/ The Spoils System) dönemi 1829-1883 arası yılları kapsamaktadır. 1829’da Andrew Jackson’ın başkanlığı ile birlikte ABD’nin kamu personel rejimiyle uzun yıllar boyunca özdeşleşmiş olan “kayırmacılık” ya da “yağma ve ganimet sistemi” dönemi başlamıştır (Ömürgönülşen, 2009: 375).

Kayırmacılık siyasal iktidarın, kamu görevlerine kendi yandaşları ile siyasal-yönetimsel politikalar açısından kendisinin daha iyi anlayabileceği kişileri getirmesi anlayışına dayanmaktadır. Kayırmacılık, hemen hemen her ülkede bütün siyasal iktidarlar tarafından az ya da çok uygulanmıştır. Kayırmacılık, Amerikan kamu yönetimine bir dönem damgasını vurmuş, federal kamu personelinin büyük çoğunluğu başkan tarafından bu yöntemle atanmıştır. Başkanlar, kayırmacılığı, kendi destekçilerini ödüllendirmek, ülke içindeki siyasal bölünmeleri dengelemek ve yönetimdeki yönetimdeki kritik iktidar kadrolarını elde tutmak amacıyla kullanmışlardır. Siyasal atamalar, ilk defa Başkan Andrew Jackson döneminde yaygın olarak yapılmıştır. Başkan Jackson amacını, kamu görevlerini sıradan vatandaşlara

açmak olarak tanımlamıştır. Jackson bu tür atamaları demokrasiyi güçlendirme aracı olarak gördüğünü ifade etmiştir. Ancak kamu yönetimi yazarları, siyasal gücün bu yolla halka geçtiği görüşüne karşı çıkmışlar, gerçekte siyasal gücün seçim kazanan siyasal partilere aktarıldığını, kamu yönetiminin de yozlaştığını dile getirmişlerdir (Ömürgönülşen, 2009: 375-376).

Kayırmacılık sistemi yarım yüzyıla yakın bir süre Amerikan yönetiminin yapısını ve işleyişini belirlemiştir. Önemli görevlere getirilmeye kriter olarak, Beyaz Saray'a sadakat kabul edilmiştir. Böylece bürokrasi neredeyse sadece başkanın isteklerine göre şekillenen bir yapı haline gelmiştir. Kayırmacılık sisteminin belki de en önemli sonucu, kamu görevlilerinin düşük nitelikli insanlar tarafından işgal edilmesi ve bu görevlere getirilen kişilerin görev sürelerinin iktidarın süresiyle sınırlı olması bu sebeple de pozisyonların standartlaştırılması ve basitleştirilmesi olmuştur (Riggs, 1994: 65).

1883-1906 yılları arası ABD'de "Reform Dönemi" olarak adlandırılır. Bu dönem, 1883 yılında Kongre tarafından kabul edilen "Kamu Personeli Yasası" (The Civil Service Act-Pendleton Act) ile "Kamu Personeli Komisyonu"nun (Civil Service Commission) kurulmasıyla başlamış 1906 yılına kadar sürmüştür. Kamu yönetiminde kayırmacılık sistemi ile ortaya çıkan yolsuzlukların ortadan kaldırılması, liyakata dayalı bir kamu personel rejiminin oluşturulması yönündeki çalışmalar 1865'te bir grup aydın tarafından kurulan "Kamu Personel Reform Derneği"nin çalışmaları sonucu meydana gelmiştir. Başkan James A. Garfield'ın 1881 yılında iş arayan bir vatandaş tarafından öldürülmesi ise süreci hızlandırmıştır (Ömürgönülşen, 2009: 377).

Pendleton Yasası ile başkan tarafından yapılan siyasal atamaların sayısı azaltılmıştır. Mevcut görevlerin %10'unu kapsayacak şekilde bir liyakat sistemi kurulmuştur. Bu yasa ile Kamu Personeli Komisyonu, kamu görevlilerinin açık yarışma sınavı ile alınmasından başkana karşı sorumlu tutulmuştur. Bu dönemde, dönemin İngiliz kamu personel sistemi gibi yansız bir personel sistemi kurulması amaçlanmış fakat başarı sağlanamamıştır. Çünkü İngiltere'deki gibi yönetici sınıf oluşturulmamış, eğitim ile işe giriş arasında bir bağ oluşturulmamıştır. Günümüzde bile, kamu hizmetine giriş ile eğitim düzeyi arasında bir bağ kurulmamıştır (Ömürgönülşen, 2009: 377). Bu dönemde ağırlıklı olarak yönetsel etik, yolsuzlukların kaldırılması konularında çalışılmıştır (Ömürgönülşen, 2009: 378).

Bilimsel Yönetim (The Scientific Management) dönemi, 1906-1937 yılları arasında kapsar. Kamu personel rejiminde başlatılan reform çalışmaları bu dönemde de sürmüştür. Amerikan personel sistemi ile özdeşleşen “pozisyon sınıflandırması” sisteminin temelleri bu dönemde atılmıştır. Kamu personel rejiminde “verimlilik”, “en az girdi ile en çok çıktı” elde etmek konusunda çalışılmıştır (Ömürgönülşen, 2009: 378).

Yönetmel İşletmecilik (Administrative Management) dönemi, 1937-1955 yılları arasındır. 1929 Büyük Buhranından sonra devletin rolü yeniden tanımlanmıştır. Bu dönemde devletin toplumsal ve ekonomik yapıda daha çok rol üstlenmesi gereğı üzerinde durulmuştur. Kamusal iş ve istihdam yaratma çabası kamu personel yönetiminde de etkili olmuştur. Yönetmel işletmecilik ile anlatılmak istenen “karlılıktan” çok “yönetmel etkinlik”tir. Bu dönemde siyaset-yönetim ayrımı en üst düzeyde tutulmaya, yansız-etkin bir kamu yönetimi kurulmaya çalışılmıştır (Ömürgönülşen, 2009: 378).

1955’ten sonrası meslek (the profession) dönemi olarak ele alınmaktadır. Burada meslek ile anlatılmak istenen, kişiye yaşam boyu yani emekli olana kadar çalışma olanağı sunan ve uzmanlık gerektiren bir iştir. Bu dönemde üniversite eğitime verilen önem ön plana çıkmıştır. Kamu hizmetine girmede ve hizmette yükselmede biçimsel eğitim giderek ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu gelişmede Kamu Personeli Komisyonu’nun düzenlediğı işe liyakata dayalı giriş sınavıyla personel alma uygulamasının önemli etkisi olmuştur (Ömürgönülşen, 2009: 379).

Bu dönemde Amerikan personel rejiminde en çok üzerinde durulan konular, işe giriş sınavlarının güvenilirliğı ve geçerliliğinin artırılması ile ırk ayrımının önüne geçilmesi çabalarıdır. 1978 yılında Carter yönetiminde Amerikan kamu personel rejiminde köklü değişikliklere gidilmiştir. 1978 yılında “Kamu Personeli Reform Yasası (Civil Service Reform Act)” çıkarılarak iki ayrı kuruluş oluşturulmuştur. Bunlardan biri “Liyakat Sistemini Koruma Kurulu (The Merit System Protection Board)” , diğeri ise “Personel Yönetimi Dairesi (Office of Personnel Management)”dir. Liyakat Sistemini Koruma Kurulu, işe alım ve yükselmelerde liyakat sisteminin uygulanması ile ilgili düzenlemelerde bulunur ve liyakat ilkesine aykırı uygulamaları soruşturarak karara bağlanması sorumluluğunu üstlenmiştir. Personel Yönetimi Dairesi’nin görevi ise federal düzeyde kamu personel politikasının belirlenmesi ve personel uygulamalarının yürütülmesidir (Ömürgönülşen, 2009: 379).

1972 yılında çıkarılan bir yasa ile “İstihdamda Fırsat Eşitliği Komisyonu (Equal Employment Opportunity Commission)” oluşturulmuştur. Bu Komisyonun görevi, kamu ve özel sektörde görevli alma ve yükselmelerde ırk ve cinsiyet ayrımını önlemektir. Komisyon, ABD’nin özel koşulları sonucunda doğmuştur. Komisyon, personel yönetimi uygulamalarında her türlü ayrımcılığa karşı 1963 ve 1972 yıllarında çıkarılan yasaların uygulamaya konulmasının denetlenmesi ve herhangi bir ayrımcılığın saptanması sonucunda bu işlemi ortadan kaldırıp sorumluları cezalandırabilmektedir (Ömürgönülşen, 2009: 379).

Amerikan kamu personel rejiminin günümüzdeki durumu incelendiğinde, nitelikleri birbirinden farklı birkaç personel sistemi ortaya çıkmaktadır. Bu personel sistemleri içerisinde başlıcaları “siyasal atamalar (political appointments)”, “liyakat sistemi (merit systems)”, “ücret sistemi (wage systems)”dir. En fazla personeli liyakat sistemi ve ikinci sırada ücret sistemi kapsamaktadır. Siyasal atamaların kapsamı ise giderek azalmıştır (Gitelson, Dudley ve Dubnick, 2004: 335-336).

ABD’de siyasi atamaların büyük bir bölümü, politika belirlemede sorumlu üst-düzy federal kamu personeli veya kamu kuruluşlarının başındaki yöneticiler ve üst-düzy başkanlık atamasıyla gelen kilit personel ile yakın kişisel ilişkiye dayanan personeldir. Başkan tarafından siyasal atama ile göreve gelenler çoğunlukla kamu politikalarının belirlenmesi sürecine etkin olarak katılmakta ve görev aldıkları kamu kuruluşlarının uyguladığı politikaların başkanın genel politikalarına uygunluğunu sağlama işlevini yerine getirmektedirler. Bütün siyasal atanmışlar görevlerini başkana borçludur. Birkaç istisna dışında, görevlerini sürdürüp sürdüremeyecekleri Beyaz Saray’ın onların performansını nasıl değerlendirdiğine bağlıdır (Chandler, 1990: 173).

ABD’deki liyakat sistemini değerlendirecek olursak, İngitere’den ve Türkiye dahil Kıta Avrupası sisteminden önemli farklılıklar içerdiğini görürüz. Sayılan ülkelerde kamu görevlileri özellikle de memurlar, genç yaşta, belirli bir göreve atandığında, o görevde ilerleme ve en üst düzeye kadar ilerleme hakkı ve imkanına sahiptir. Bu sisteme, “kapalı kariyer sistemi” ve “rütbe sınıflandırması” adı verilmektedir. Fakat, Amerikan kamu personel rejimi için böyle bir yöntem geçerli değildir. Ülke genelinde kapsamlı ve liyakata dayalı bir sınav sistemi ile kamu personeli belirli pozisyonlara (kadrolara) atanırlar. Ülkedeki liyakat sistemine göre, siyasi atamalar dışındaki her düzeydeki görev açık yarışma ve yeterlik sınavlarıyla doldurulur. Bu sınavlar, genel akademik yetkinlikten çok uzmanlık bilgisi ile teknik

yeterliği ölçmektedir. Herhangi bir alanın uzmanı, o alandaki bir yöneticilik görevine aday olabilir ve o görev için yapılacak sınava katılabilirler. Yoğun bir iş tanımlama ve sınıflandırması temelinde yürüyen bu sisteme ise “açık kariyer sistemi” ve “pozisyon sınıflandırması” adı verilmektedir. İşe alma ve yerleştirmelerde çıkan uyuşmazlıklar Personel Yönetim Dairesi tarafından çözüme kavuşturulurken, liyakat sistemine ilişkin olarak yönetim ve kamu görevlileri arasında çıkan uyuşmazlıklar Liyakat Sistemini Koruma Kurulu tarafından çözülür (Ömürgönülşen, 2009: 384).

ABD’de federal düzeydeki sivil kamu görevlilerinin büyük bir bölümü liyakat sistemi içinde yer alır. Kamu görevlerine giriş koşulları Personel Yönetim Dairesi tarafından belirlenir. Merkezi işe giriş sınavı PACE (Professional, Administrative and Clerical Examination) ise 1982 yılına kadar tümüyle bu daire tarafından yürütülmekteydi. Bu sınavın, birbirinden farklı niteliklerdeki çok farklı göreve personel alımında kullanılması, görevin gerektirdiği niteliklerde personel alımını sağlamadığı ve azınlıkların elenmesinde bir araç olarak kullanıldığı eleştirileri sonucunda kamu kuruluşlarının büyük bir bölümü sınavlarını kendi yapabilmesi için yetki devri yoluna gidilmiştir (Peters, 1995:24).

ABD’nin kuruluşunun ilk günlerinden 1880’lerin başlarına kadar, Federal kamu personel yönetimi kayırmacılık sistemi ile yönetilmiştir. Federal çalışanlar, bir Başkanın seçim kampanyası ve siyasi inançlarına destekleri sonucunda göreve getirilmiştir. Bu tür atanmaların Federal hizmet için uygun olmaları ya da belirli işleri yapma niteliklerine sahip olmaları için hiçbir gereklilik aranmamıştır. Hükümetler değiştikçe, çok sayıda Federal çalışan yerini yeni yönetimler tarafından atanan yeni çalışanlara bırakmıştır. Zaman içerisinde bu uygulama, çalışmalarını yürütmek için gerekli niteliklere sahip olmayan dengesiz bir işgücü meydana getirerek Hükümetlerin verimliliğini, etkinliğini ve Amerikan halkına hizmet etme yeteneğini olumsuz yönde etkilemiştir (Bogdanow ve Lanphear, 2010: 109-110).

Kayıрма sisteminin doğasında bulunan zayıflıklar ve devletin etkinliği üzerindeki olumsuz etkisi, çeşitli reform hareketlerine neden olmuştur. Bununla birlikte, Başkan James A. Garfield’ın 1881 yılında iş arayan bir vatandaş tarafından öldürülmesi reform hareketlerini hızlandırmıştır. Böylece 1883’te Pendleton Yasası’nın yürürlüğe girmesine yol açan, kamu hizmeti reformu için büyük bir kamuoyu mücadelesi başlatılmıştır. Pendleton Yasası ile Kamu Hizmeti Komisyonu (CSC) ve nitelikli bireylerin Federal pozisyonlara atanmasını amaçlayan yarışma

sınavları oluşturulmuştur. Bu, Amerikan halkına etkin bir hizmet sunmak için partizan- politik baskılardan arınmış istikrarlı, yüksek nitelikli bir Federal işgücünün oluşturulmasına yardımcı olarak Hükümetlerin verimli ve etkin çalışmalarına katkıda bulunmuştur (Bogdanow ve Lanphear, 2010: 111-112).

Takip eden yıllarda, Kamu Hizmeti Komisyonuna, Federal çalışanların görevden alınmalarını denetlemek ve görevden alınan çalışanların itirazlarını karara bağlamak için ilave bir yetki verilmiştir. Yeni görevlerini daha iyi yönetmek için çeşitli içsel değişiklikler yapmış olmasına rağmen, Kamu Hizmeti Komisyonu zamanla, uygun ve yeterli politikalar oluşturamadığı, liyakat sistemini koruyamadığı konusunda eleştirilmiştir. Ayrıca Kamu Hizmeti Komisyonu'nun, hem kural yapıcı hem de yargıç rolü sonucunda oluşan endişeler 1978 tarihli Kamu Hizmeti Reform Yasası'nın (CSRA) yürürlüğe girmesine neden olmuştur. CSRA, Kamu Hizmeti Komisyonunu üç yeni kurumla değiştirmiştir. Böylece Komisyonun halefi olarak MSPB, Federal işgücü yönetimi politikası ve prosedürü için Başkan vekilliği yapmak üzere Personel Yönetimi Ofisi (OPM); ve Federal işçi-yönetim ilişkilerini denetlemek için Federal Çalışma İlişkileri Kurumu (FLRA) oluşturulmuştur (Bogdanow ve Lanphear, 2010: 111-112).

2.3. Türkiye’de Liyakat İlkesi

Türkiye’de liyakat anayasal ve yasal bir ilkedir. Osmanlı Devleti’nde gerek uygulamada gerekse yasal belgelerde yer alan liyakat ilkesi günümüze kadar varlığını koruyarak anayasa ve yasal metinlerde yer bulmuştur. Türkiye’de liyakat ile ilgili asıl konu bu ilkenin uygulamada ne derece var olduğudur. Diğer bir deyişle bu ilkenin ne derece uygulamaya konulabildiğidir (Gökdeniz vd., 2017: 205).

2.3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı klasik dönem idari teşkilatında, idare fonksiyonlarının her birinin uzmanlık ve yetenek gerektiren işler olduğuna dair inanç var olduğu için devlet personelinin gerek seçimine gerekse yetiştirilmesine büyük önem verilmiştir. Özellikle 17. yüzyıla kadar görev sınırları net olarak çizilmiş ve terfilerde liyakat ilkesi ön planda tutulmuştur (Yayman vd., 2009: 19). “Hiç kimse sırf ‘filanın neslinden’ olduğu için yüksek mevkilere çıkamamıştır” (Özdemir, 2001: 193).

Osmanlı Devleti, yöneticilerini görevlendirirken kan bağıını esas almamıştır. Osmanlı Devleti’nde askeri ve sivil bürokrasi Müslüman kökenli olmayan, din, aile ve

mesleki açıdan toplumla herhangi bir bağı olmayan insanlar arasından seçilmişlerdir. Buradaki amaç görevlileri sadece padişaha bağlı kılmaktır. Bu sistem devşirme sistemi olarak tarihe geçmiştir. Bu sistem aracılığı ile Enderun Mektebi'nde "Seçkinler Eğitimi" gerçekleştirilmiştir. Enderun mektebine öğrenciler seçilirken sivil-asker yöneticilik mesleği için gerekli olan beden, zihin ve duygu yönünden gerekli olan kriterler dikkate alınmıştır. Bu sistem içerisinde kimseye ayrıcalık tanınmamış, herkes yeteneklerine göre değerlendirmeye tabii tutulmuştur (Günay, 2005: 73-79). Atamalarda kıdem ve liyakatin korunması için "Çıkma Kanunu" denen bir sistem oluşturulmuştur. Bu kanun ile askeri ve sivil bürokrasiye geçiş kuralları düzenlenmiştir. "Çıkma" ile anlatılmak istenen yükselme veya başka bir göreve geçiştir. Bu kanuna göre, her yedi yılda bir veya padişah değişikliğinde yönetim değişmektedir. Ancak bu değişiklik yine Enderun içerisinde yetiştirilen adaylar arasından yapılmaktadır. Görüldüğü gibi Enderun Sisteminde bir tür kıdem ve liyakat esas alınmış ve liyakate aykırı atama yapılmamıştır (Kalkandelen, 1985: 89).

Osmanlı Devleti'nin yükselme döneminde Enderun Mektebi bugünkü anlamda bir kamu yönetimi eğitimi vermekte ve diğer devletlerce örnek alınmaktadır (Kalkandelen, 1985: 89).

16. yüzyılda var olan sistem ile ilgili önemli kaynaklardan biri de Busbecq'un *Türk Mektupları* adlı eseridir. Busbecq liyakat konusunda "Osmanlı Devletinde herkes liyakat, bilgi, ahlak ve seciyesine göre bir mevkie tayin olunur. Ahlaksız, bilgisiz ve tembeller hiçbir zaman yüksek mevkilere çıkamazlar. Osmanlıların başarısı ve bütün dünyaya hakim olmalarının hikmeti budur. Türklerin en büyük düşmanı iltimastır" demiştir (Aktaran Özdemir, 2001: 111). Bu bağlamda, Devşirme sisteminin liyakat ilkesinin işlerlik kazanmasını sağladığı görülmektedir. Bu sistem sayesinde büyük ailelerin ve hatırlı kişilerin kayrılmasının önüne geçilerek bir köylü çocuğunun yetenekleri sayesinde en üst kademeye kadar ilerlemesi sağlanmıştır (Özdemir, 2001: 112).

Kanuni döneminden sonra liyakat siteminden yavaş yavaş kopulmuş, kayırmacılık baş göstermiştir. Liyakat ilkesi önemini yitirince adama göre iş oluşturulmuş, böylece rüşvet yaygınlaşmıştır. Memurlar devletin gücünü şahsi çıkarlarına alet etmiştir. Hem işe alımlarda hem de terfilerde liyakat anlayışının yerini kayırmacılık almıştır (Özdemir, 2001: 112).

Osmanlı bürokrasisinde önemli görevlerde bulunmuş olan devlet adamı ve tarihçi Mustafa Ali; devletteki bozulmanın sebebini kariyer ve liyakat ilkelerinde bozulma, cahil kimselerin önemli görevlere getirilmesi ve rüşvet ve iltimasın yaygınlaşması olarak tespit etmiştir (Fleisher, 2001: 118).

17. yüzyılda IV. Murat devrinde önemli bir devlet adamı olan Koçi Bey de Mustafa Ali'nin yorumlarına benzer yorumlar yapmıştır. 1631 tarihli risalesinde şu tespitlerde bulunmuştur: “Giderek her işe hatır karışmakla ve her işe göz yummakla hak sahibi olmayanlara hak ettiğinden fazla mevkii verilip eski kanun bozuldu. Kazasker dahi az zamanda yersiz olarak azil olunmakla işlerinde tama' sahibi ve haris olanlar bulunduğu mevkii fırsat bilip, memuriyetlerin çoğunu rüşvet ile ehliyetlilere verir oldular” (Danışman, 1985: 20-21).

18. yüzyılda yönetimdeki bozulmalara neden arayan ve çözüm önerilerini devlet adamlarına öğütler şeklinde sunan Defterdar Sarı Mehmet Paşa ise, “ Devlet sahipleri hak üzere davranıp rütbeleri, yeterli olan kişilere vermekte adalet gösterirlerse rüşvet vermek lazım gelmez. Rütbe verilen kimseler Osmanlı Devleti'ne yararlı hizmetleri geçmiş ve memurlukta tam bir gayret içinde olacağı bütün halk tarafından bilinen tecrübeli kişiler olmalıdır. Rüşvetle ehliyetsize devlet hizmeti verilmesi büyük hatadır” demiştir (Uğural, 1987: 58).

Bu saptamalardan da anlaşılacağı üzere yüzyıllar boyunca işin ehline verilmesi prensibi göz ardı edilerek devlet çıkarları yerine kişisel çıkarlar ön planda tutulmuştur. Bozulan devlet düzenini yeniden düzenlemek için çareler aranmış hem bozulan düzeni tamir için hem de dağılmanın önüne geçebilmek için Tanzimat ve Islahat Fermanları ilan edilmiştir.

Osmanlı tarihinde ilk eşitlik vurgusu 1839 tarihli Tanzimat Fermanı ile yapılmıştır. Tanzimat Fermanının düşünce yapısı ile açtığı yoldan ilerleyerek 1856 tarihinde ise Islahat Fermanı ilan edilmiştir. Her iki Ferman ile Osmanlı personel rejiminin kayırma yerine tekrar liyakat prensibi üzerine inşa edilmesi amaçlanmıştır (Güler, 2013: 157).

Islahat Fermanında; din, mezhep ve ulus ayrımı yapılmaksızın tüm Osmanlı tebaasının ehliyet ve kabiliyetleri dahilinde yürürlükte olan mevzuata göre kamu hizmetlerine girmelerinin serbest olduğu kurala bağlanmıştır. Islahat Fermanının bu hükmünün İnsan ve Yurttaş Hakları Bidirgesi'nin yansıması olduğu kabul

edilmektedir. Bu Bildirge'nin 6. maddesine göre “bütün yurttaşların memurluğa girme hakkı vardır. Yurttaşlar kamu hizmetine girmede yetenek ve nitelik dışında herhangi bir ayrıma tabi tutulamaz” (Aslan, 2005: 225).

Tanzimat döneminde liyakat ilkesi adına önemli gelişmelerden biri de Mülkiye Mektebi'nin açılmasıdır. Mekteb-i Mülkiye'nin açılması liyakat ilkesinin hayata geçirilebilmesi için eğitilmiş ve donanımlı adayların yetiştirilmesi gerektiği gerçeği kavranmıştır (Heper ve Berkman; 1980:34). Ayrıca bu dönemde, 1839 yılında Mekteb-i Maarif-i Adliye ve 1839 yılında ise Mekteb-i Ulum-ı Edebiye açılmıştır. Bu okullar ile memurların belirli bir eğitim sonrası hizmete alınmaları sağlanmıştır (Aslan, 2005: 226).

Türk kamu personel sisteminde liyakat sistemine geçiş 1856 tarihli Islahat Fermanı ile olmuş, 1876 Anayasası ile de anayasal kural haline gelmiştir. 1876 tarihli ilk Anayasa, nihayet kamu hizmetini siyasal bir hak olarak düzenlemiştir. 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile hizmete alınmada tek kriter olarak yeterlik ve yetenek belirlenmiştir. Böylece liyakat ilkesi ilk kez Anayasal bir kural haline gelmiştir. Hizmete girme konusunda liyakat ilkesine ek olarak Devletin resmi dili olan Osmanlıca'yı bilme şartı getirilmiştir (Güler, 2013: 157-159).

1880'li yıllarda çıkarılan düzenlemeler ile liyakate dayalı kamu personel sistemi pekiştirilmiştir. 1881 yılında çıkarılan, 1884 yılında ise yeniden düzenlenen Memurini Mülkiyye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi ile devlet memurluğuna girişte adayların uygun niteliklere sahip olduğunu belgeleyen diplomasının olması gerektiğine ya da diploması yoksa açılan sınavlarda başarı sağlamsı gereği üzerinde durulmuştur. Bu kanun ile ayrıca devlet memurlarının atanması, yükselmesi ve emekliliği hükme bağlanmıştır (Aslan, 2005: 230).

1896 yılında kurulan Memurini Mülkiye Komisyonu ise kamu personel rejiminde merkezi personel komisyonu işlevi görmüştür. Bu komisyon, memurların atanması ve görevden alınması gibi konularda inceleme ve araştırma kuruluşu olarak çalışmıştır. Ancak, 1908'de İkinci Meşrutiyet ile kapatılmıştır (Aslan; 2005: 236-238).

Kanun-i Esasi, kamu görevine girişte, atama ve görevden almalarda eşitlik, yeterlik ve memur güvencesi ilkelerini benimsemiştir. 1908 yılında İkinci Meşrutiyetin ilan edilmesinden sonra 1909 değişiklikleri ile de yukarıda sıralanan ilkeler geçerliliğini korumuştur (Günay, 2005: 274).

2.3.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem

1924 Anayasası Cumhuriyet döneminde liyakat ilkesini kabul eden ilk anayasa olmuştur. Anayasanın 92. Maddesi “hukuku siyasiyeyi haiz her Türk ehliyet ve istikakına göre devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkına sahiptir” demektedir (Mihçioğlu, 1958: 109).

1926 yılında ise 1924 Anayasasının 93. Maddesi uyarınca 788 sayılı Memurin Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun ile de memur alımında sınav şartı konmamıştır. Kanun, memur olmanın yalnızca genel koşullarını ve genel niteliklerini saymakla yetinmiş, kamu hizmetine almayı büyük ölçüde kurumların takdirine bırakmıştır. Bu yıllarda merkezi bir personel kurumunun olmaması ve personel sınıflandırması yapılmaması sebebiyle, personel alımının kurumlarca gelişigüzel yapıldığı ve hizmete alınmada sınavlara gereken özenin gösterilmediği görülmektedir (Ergun; 2004: 247). Dolayısıyla hizmete alımlarda liyakat ilkesine uyulmadığının söylenmesi mümkündür.

Memurin Kanunu’nda yükselme de kıdem ve amirin takdirine bırakılmıştır. Yükselmelerde kıdem ve takdirin yanı sıra eğitim de önemlidir ancak eğitim ikinci planda kalmıştır (Aslan, 2005: 257). Anlaşıldığı gibi yükselmelerde de liyakat ilkesinin varlığından söz etmek zordur.

1939 tarihli Devlet Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun’un 17. maddesinde “devlet memuriyetine alınacakların müsabaka imtihanına ve birden fazla talip bulunmadığı takdirde ehliyet imtihanına girip kazanmaları şarttır” ifadeleri yer almaktadır. Maddeden anlaşılabacağı gibi söz konusu görev için birden fazla aday bulunmasa bile adayın sınava girip başarılı olması şarttır. Bu kanun ile birlikte devlet hizmetlerine girişte liyakat ve yarışma sınavı ilkesi benimsenmiş olmaktadır. Ancak bu dönemde de liyakat ve yarışma esaslarından muaf olan kadrolar bulunmaktadır. Bunlar; mesleki eğitim görenler, mecburi hizmetli olanlar, ihtisas mevkilerine tayin edilecekler, naklen tayini yapılanlar ve istisnai memuriyetlerdir (Mihçioğlu, 1958: 109-111).

Dönemin mevzuatı incelendiğinde Cumhuriyet yöneticilerinin hizmete alımlarda ve yükselmelerde yeterlik ve kıdemi esas almayı hedeflediği anlaşılmaktadır. Cumhuriyet döneminde Osmanlı Devleti’nde olduğu gibi yönetici yetiştirmek amacıyla ayrıca bir okul kurulmamıştır (Günay, 2005: 88).

Ancak 1949 yılında CHP iktidarı döneminde çıkarılan 5439 sayılı yasa ile

memurlukta hizmet güvencesi ortadan kaldırılmıştır. Bu yasanın geçici maddesi ile hükümete kadroları kaldırma yetkisi verilmiştir. Hükümet bu yetkiyi bir yıl süreyle kullanacaktır. Bu uygulamanın, devlet teşkilatı kadrolarında tasarrufu sağlamak amacıyla yapıldığı ifade edilmiştir. Bu yasa ile kanunla yapılabilecek olan görev yaratma ve iptal etme yetkisi, fiilen yürütme organına devredilmiş, memur güvenliği ortadan kaldırılarak tarafsız-bağımsız hizmet koşulları işlemez kılınmış; memurlar kayırma sistemine dayalı bir ceza-ödül sisteminin konusu haline getirilmiştir. 1949 dalgasının devamı olarak 1954 yılında 6422 sayılı yasa ile Emekli Sandığı Kanunu'nda yapılan değişiklikler ile iş güvencesi bir kez daha örselenmiştir. Bu yasa ile yetkili makamlara, yirmi beş yılı dolduran gerek asker gerek sivil memurları yaş koşulu aranmaksızın kendiliğinden emekli etme yetkisi verilmiştir. 1954 seçimlerinden sonra ise DP iktidarı işe; görevleri gereği daha güvenceli olmaları gereken Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay üyeleri ile profesörlerin altmış beş yaşından önce emekliye sevk edilememesi ayrıcalığını ortadan kaldırarak başlamıştır. Yine 1954 yılında çıkarılan 6435 sayılı yasayla (Bağlı Bulundukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun) bakanlıklara, asker ve hakimler dışındaki tüm memur, müstahdem ve üniversite personelinin neden göstermeden ve disiplin kararı gerekmeden işten uzaklaştırma yetkisi tanınmıştır. Bu yasayla iktidara sınırsız genel azil yetkisi verilmiştir. Özetle, kamu personel sisteminde 1949-1960 yılları arasında memur güvencesi yok edilmiştir. (Keskin, 2015: 524-525).

1950'li yıllarda kamu personeliyle ilgili çalışmalara ve alınan kararlara yabancı raporlar kaynaklık etmiştir (Keskin, 2015: 524). Yabancı uzman raporlarında kamu personel rejiminde var olan sorunlara çözüm olarak liyakat sisteminin yerleşmesine vurgu yapılmıştır. Örneğin; Neumark Raporu'nda mevkii için yeterli vasıfları taşımayan, işin gereklerini yerine getirebilmek için gerekli yeteneklere sahip olmayan personelin istihdam edildiğine vurgu yapılmıştır (Aykaç; 1990:104). Ayrıca aynı raporda, sınavların tüm memuriyet alımlarına uygulanması gerektiği söylenmiştir (Aykaç;1990:104). Thornburg Raporu'nda ise, uzman personel ve nitelikli yöneticilerin istihdam edilmesi için liyakat ilkesine önem verilmesi vurgulanmıştır (Kara; 2006:154). Barker Raporu ise, liyakat ilkesini terfiler üzerinden değerlendirmiştir. Terfilerin liyakat ilkesi ile yapılmadığı, kıdem esas alınarak yapıldığı, keyfi uygulamaların çok fazla olduğu vurgulanmıştır. Böylece verimsizliğin kamu personel sistemi tarafından beslendiği belirtilmiştir (Aykaç, 1990:104). Bu

raporlar, var olan yapıyı incelediği için liyakat ilkesinin uygulamadaki yeri hakkında bilgi vermektedir.

Liyakat ilkesi açısından değinilmesi gereken bir başka konu da, 1950 yılında çok partili sisteme geçişle birlikte kamu personelinin işe alınmasında, yer değiştirme ve terfi işlemlerinde liyakat yerine siyasal ilişkilerin etkin olmasıdır. Bu durumun en somut örneği, Demokrat Parti'nin iktidar olur olmaz kendi istediği bürokratları göreve getirmesidir. Ayrıca, 1954'te çıkarılan 6435 sayılı kanunla, iktidarın istemediği memurlar “görülen lüzum üzerine” görevden uzaklaştırılmışlardır. Bu şekilde görevden alınan memurlara altı ay içinde yeni bir görev verilmediği takdirde emekliye sevkleri sağlanmıştır. Üstelik bu kişilerin yargı yoluna başvurması da kanun yoluyla engellenmiştir. Bu tür kanun ve uygulamalar, bürokrasinin ve kamu yönetiminin siyasallaşması sonucunu doğurmuştur (Yıldırım, 2013: 355). Böylece devlet memurları görevlerinde kalabilmenin güvencesini, görevin gerektirdiği şekilde çalışmayı değil siyasalere yakınlaşmakta bulmuşlardır. Ancak buna benzer uygulamaların sadece bu yıllarda değil sonraki dönemlerde de devam ettiğini söylemek gerekir (Yıldız, 2016: 160).

1955 yılında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel Kanunu Taslağı, 1956 yılında TBMM'ye gönderilmiştir. 1956 tasarısı, kamu personel sistemini Amerikan iş sınıflaması ilkesine göre düzenlemeyi amaçlayan bir hazırlık olmuştur. Demokrat Parti döneminde yasalaşma şansı bulamayan bu metin, Türkiye için yeni bir anayasal dönemin açılışını simgeleyen 1960'lı yılların çalışmalarını doğrudan etkileyip yönlendirmiştir. Tasarı, 1965 yılında çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun zemini olmuştur (Keskin, 2015: 524).

Birleşmiş Milletler ile imzalanan bir teknik yardım anlaşması çerçevesinde 1958 yılında Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuştur. Bu Enstitünün kurulmasındaki amaç kamu personelin eğitilmesi ve üst düzey yönetici yetiştirmektir. Gerçekten de hizmet içi eğitim ve yönetici yetiştirilmesi kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur (Aslan, 2005: 270). Ancak 9 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı KHK ile TODAİE'nin faaliyetlerine son verilmiştir.

Cumhuriyet döneminde kamu personel sistemi açısından önemli gelişmelerden bir diğeri Devlet Personel Dairesi'nin kurulmasıdır. 17.12.1960 tarihinde “Devlet

Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun” ile kurulmuştur. Devlet Personel Dairesi, 08.06.1984 tarihinde ise 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Personel Başkanlığı olarak yeniden düzenlenmiştir. Devlet Personel Dairesi’nin konumuz açısından en önemli görevi; açık yarışma sınavlarının uygulanması, giriş sınavlarının kapsamı ve bu sınavların planlanması ve denetiminin yapılmasıdır. Kısacası, liyakat sisteminin yerleşmesi için çalışmalar yapması ön görülmüştür.

1961 Anayasasının 58. Maddesinde “Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemez” hükmü yer almaktadır. Anayasanın bu maddesi ile kamu hizmetlerine girişte “serbestlik”, “eşitlik” ve “liyakat” ilkelerine vurgu yapılmıştır. Görüldüğü gibi Cumhuriyet tarihimizde ilk defa 1924 Anayasası ile anayasal bir ilke haline gelen liyakat ilkesi, 1961 Anayasasında da varlığını korumuştur.

1962 tarihinde hazırlanan Mook Raporu da liyakat ilkesine vurgu yapmıştır. Bu raporda; kamu personelinin seçiminin merkezi bir açık yarışma sınav sistemi ile yapılması, personelin işe alınmasında liyakatin esas alınması, liyakatin esas alınabilmesi için de her bir işin gereği olan kriterlerin tek tek sıralanması gerektiği önerilerine yer verilmiştir (Yayman, 2005: 246).

Bu dönemde hazırlanan en önemli raporlardan biri olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporunda da; personelin işe alınmasında ehliyetli kişileri en iyi şekilde ortaya çıkaracak yarışma sınavlarının yapılması gerektiği belirtilerek liyakat ilkesine vurgu yapılmıştır (Aykaç, 1990: 105).

Her dönemde gerek anayasal gerekse yasal olarak ve personel rejiminin iyileştirilmesi amacıyla hazırlanan raporlarda kalkınma planlarında hükümet programlarında liyakat ilkesine yer verilmiştir. Ancak uygulamaya resmi belgelerde yer aldığı şekliyle geçmemiştir.

Devlet Personel Başkanlığı tarafından yayımlanan 1962 tarihli bir raporda; Türk kamu personel rejiminin en önemli sorunlarından biri olarak “liyakat ilkesine bir türlü işlerlik kazandırılmaması” gösterilmiştir. Bu durumun gerekçesi olarak ise, işe almalar ve yükselmelerde uygulanan kayırmacılık gösterilmiştir. Çözümün, kamu personelinin merkezi sınav sistemiyle işe alınması ve yükselmelerinde yansız değerlendirmeler yapılması, oluşturulacak değerlendirme kurullarına uzmanların yanı

sıra kamu personeli örgütleri ile üniversite temsilcilerinin de alınması olduğu ileri sürülmüştür (Günay, 2005: 126).

1963-1965 yılları arasında yapılan Devlet Personel Sayımı verilerine göre merkezi yönetim kurumlarında çalışanların sadece %36'sı, yerel yönetim kurumlarında çalışanların %37'si ve KİT'lerde çalışanların ise %40'ının yarışma ve ehliyet sınavlarına göre alındığı gerçeği üzerine kamu personel rejiminde köklü bir değişiklik gündeme gelmiştir (Adal, 1968: 119). Bu değişiklik isteği sonucunda somut bir adım atılarak 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) çıkarılmıştır. Ancak 1970 yılında 1327 sayılı kanun ile ilk haliyle bağdaştıramayacak değişiklikler yapılarak güncellenmiştir (Güler, 1988: 91).

657 sayılı DMK'nin 3. maddesinde memurların istihdamına yönelik olarak “sınıflandırma”, “kariyer” ve “liyakat” ilkeleri benimsenmiştir. Bu kanunda, liyakat; “Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet Memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır” olarak tanımlanmıştır (mevzuat.gov.tr). Tanımlama “eşit imkanlarla uygulanması” ifadesine yer vererek liyakat ilkesinin esaslarından biri olan eşitlik hususunu ortaya koymuştur. Ayrıca yükselmelerde kıdemin yanı sıra liyakatin gerekliliği vurgulanmıştır. Bu kanun ile hem işe girişte hem de görev içi yükselmelerde liyakatin gerekliliği vurgulanmıştır.

1973-1977 yılları arasını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda işe alım ve yükselmelerde liyakat ilkesinin göz ardı edildiğine vurgu yapılmış (Altan; 2012: 429) olmasına rağmen uygulamada; 1973-1980 yılları arasında ise koalisyon hükümetlerinde, hükümet ortaklarının her biri “sınırsız” himayecilik ve kayırma politikalarını benimsemiştir. Memurlar, o zamana kadar görülmemiş derecede keyfi bir biçimde görevden alınmış veya başka bir göreve atanmışlardır. Genellikle işe alım ve atamalarda liyakat ilkesinin göz ardı edildiği bu dönemde, yetenekli ve liyakatli yönetici yerine, “partili yönetici” tipi hakim kılınmıştır (Göküş, 2010: 126).

Liyakat ilkesi, 1982 Anayasası'nda da yer almıştır. Anayasa'nın “Kamu Hizmetlerine Girme Hakkı” başlığını taşıyan 70.maddesi; “*Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.*” hükmüne yer vermiştir. Bu hüküm ile hizmete alımda liyakat esaslarına uygun olarak davranılması emredilmiştir. 1982

Anayasası da kendinden önceki anayasalarda olduğu gibi kamu hizmetine girişte liyakat zorunluluğunu devam ettirmişse de, her dönemde olduğu gibi bu dönemde de kamu personelinin istihdamına ve görevde yükselmelerde liyakat dışı politika ve uygulamalar, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu başta olmak üzere yürürlükteki mevzuat hükümleriyle açıkça çelişmeye devam etmiştir (Öztürk, 2002: 435).

1991 yılında hükümete sunulan *Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporu* da mevzuat ve uygulama arasında var olan bu çelişkiyi tespit etmiş, kamu personel rejimini zedeleyen unsurların en önemlisi olarak liyakat ilkesinin korunması olarak göstermiştir. O yıllarda hem işe giriş hem de işte yükselmelerde, liyakat sisteminin işlemesi için lüzumlu olan mekanizmaların var olmadığı tespit edilmiştir (KAYA, 1992).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da kariyer ve liyakat esas alınarak objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikası benimsenmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır (Altan, 2012: 433).

2000'li yıllara gelindiğinde en çok dikkat çeken düzenleme, 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olmuştur. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER tarafından “hukukun genel ilkelerine, Anayasal kurallara ve kamu yararına uygun düşmediği” gerekçesiyle veto edilmiştir. Ahmet Necdet SEZER söz konusu kanunu uygun bulmamasının gerekçesini; “anılan Kanun'da, üst düzey bazı kamu görevlilerinin görev sürelerinin hükümetin ömrüne bağlanması, kamu yönetiminin sürekliliği ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Getirilen bu düzenleme ile, üst düzey kimi görevlerde bulunan kamu görevlilerinin ‘Devlet memuru’ kimliği yok edilmekte, parti yandaşlığı yarışının önü açılmaktadır. Bunun neden olacağı, üst düzey görevlere gelebilmek için bürokratlar arasında başlayacak yandaşlık tutkusunun, öne geçme ve kazanma çatışmalarının kamu hizmetini ve kamu yönetimini olumsuz yönde etkileyeceği kuşkusuzdur. Liyakat sistemini geri plana iteceği ve bürokrasinin siyasallaşmasına yol açacağı için böyle bir düzenleme kamu yararına aykırı olacaktır” ifadeleriyle dile getirmiştir (Çoker, 2004: 10; Uluğ, 2004: 23).

Liyakat ilkesi açısından değerlendirilecek başka bir gelişme ise 2004 yılında 5176 sayılı yasa ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulmasıdır. Kurulun kural

koymak ve denetlemek olmak üzere iki ana işlevi vardır. Ancak Kurulun yaptığı faaliyetler incelendiğinde “uygulamayı gözetme” ve “denetleme” işlevlerini yerine getiremediği görülmektedir. Kurulun denetleme kapsamı oldukça sınırlı tutulmuştur. Yasama ve yürütme üyeleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları Kurulun denetleme sınırı dışında tutulmuştur. Ancak Etik Kurulunun İngiltere’deki benzeri olan Kamu Yaşamı Standartları Kurulu (Committe on Standarts in Public Life)’nun denetleme kapsamı içerisinde yasama ve yürütme üyeleri de mevcuttur. Ayrıca Kurul sınırlı olan denetleme alanını dahi yeterince denetleyecek kapasitede oluşturulmamıştır (Arap ve Yılmaz, 2006: 7). Kurulun tek yaptırımı etik olmayan davranışları kamuoyuna duyurmak ve Resmi Gazete’de yayımlatmaktır. Kurul simgesel olup işlevsel olamamıştır (Arap ve Yılmaz, 2006: 14). Beşir Atalay da 2005 yılında Devlet Bakanı iken yaptığı bir açıklamada, Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun çok ileri ve iddialı bir Kurul olarak faaliyete başlamadığını, Kurul’un tek yaptırımının inceleme sonuçlarını Resmi Gazete’de yayınlama olduğunu belirtmiştir (www.byegm.gov.tr).

Hukuk sistemimizde “kayıрма” veya “iltimas” kelimelerini içeren kanun ve yönetmelik yok denecek kadar azdır. Ülkemizde kamu kurumlarında meydana gelen kayırmacılık eylemlerini değerlendiren en önemli prensipler, 2005 yılında yayımlanan “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik”te belirtilmiştir. Bu yönetmeliğin “Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılması” başlığını taşıyan 14. maddesinde “Kamu görevlileri, görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamayacağı ve aracılıkta bulunamayacağı, akraba, eş, dost ve hemşeri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar” ifadelerine yer verilerek kayırmacılık yapılamayacağı net bir şekilde ifade edilmiştir.

Liyakat ilkesi adına incelenmesi gereken bir başka kurum ise 2010 yılında yapılan referandum ile kabul edilen anayasa değişiklikleri ile kurulması kabul edilen Kamu Denetçiliği Kurumudur. Kurum 2013 yılından bu yana faaliyet göstermektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Anayasanın 74. Maddesinde yer alan anayasal bir kurumdur. 6328 sayılı Kanunun 5. maddesi gereğince “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk

yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla...” görevlendirilmiştir (www.ombudsman.gov.tr). Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu da Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi işlevsellik kazanamamıştır. Kamu Başdenetçisi Şeref MALKOÇ’un yaptığı bir açıklama da bu tespiti destekler niteliktedir: “Karşılaştığımızda, bulunduğumuz ortamlarda bize hep sözlü olarak şikayetlerde bulunuyor, ardından basına yansıyan olaylarda olaya resen müdahale etmemiz isteniyor. Halbuki yasada sınırlandırılmış bu. Anayasada da yazılı, 6328 sayılı Kanun’da da var. Kamu Denetçiliği Kurumu’nda şikayet üzerine işlem yapılıyor.”(www.memurlar.net).

Kamu personeli seçiminde adayların sınava tabi tutulması liyakat ilkesi açısından önemli bir adımdır. Ancak ülkemizde 2010 yılında yapılan KPSS’de sınav sorularının çeşitli kurumlarca sızdırıldığı Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından kesinleştirilmiştir. Bu bağlamda sınavın iptal edilmesi gündeme gelmiştir (www.cumhuriyet.com.tr). 2014 yılının sonunda ise dönemin CHP Genel Başkan Yardımcısı Haluk KOÇ tarafından, iktidar partisine mensup siyasetçilerin tanıdıkları, akrabaları veya meslektaşlarının herhangi bir sınava girmeden ve liyakat değerlendirmesinden geçmeden kamu kurumlarında işe alındığı veya atandığı 85 vakanın bulunduğu iddia edilmiştir. Bu yerleştirmelerin yapıldığı kurumlar arasında izleme ve düzenleme mekanizmaları içinde yer alan TRT, TİB ve EPDK gibi kurumların yer aldığı dikkat çekmektedir (www.radikal.com.tr). Uygulamada bu örnekler gibi olayların varlığı liyakat ilkesini zedelemekte ve kamu personel sistemini kayırmacı sisteme yakınlaştırmaktadır.

15 Temmuz 2016 darbesi yaşanmadan önce Fethullahçı örgütlenmenin, liyakat sisteminin göreve en yetkin kişinin seçilmesi ilkesini kendisi için kullandığı belgelenmiştir. Bu örgütün sınav sorularını çalıp sınavdan önce istediği kişilere vermesi, sözlü sınavlarda kendi adamlarını kayırması en iyi bilinen operasyonlarıdır. Ayrıca kamu kurumu içi görevde yükselmelerde de kendi adaylarını ön plana çıkardıkları belgelenmiştir. Fethullahçı örgütlenmenin, askeri okullarda öğrencilere işkenceye varacak kadar baskı uyguladığı ve böylece istemediği öğrencilerin okuldan ayrılmasını sağladığına ilişkin haberler basında yer almıştır. (www.aydinlik.com.tr, 2016). Bu haberlerden yola çıkarak yıllardır kamu kurumlarında liyakat ilkesine aykırı uygulamaların ne boyutta olduğu konusunda tahminde bulunabiliriz.

Ancak bu darbe girişimi yaşanmadan önce ve yaşandıktan sonra Fetullahçı örgüt

mensuplarının kamu kurumlarından tasfiyesi için atılan adımlarla da liyakat ilkesine aykırı uygulamalar yapıldığı haberlerde ve meclis tutanaklarında yer almıştır. 15 Temmuz 2016 tarihinden önce paralel yapı olarak nitelendirilen örgüt mensuplarının tasfiyesi için özellikle Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde yapılan düzenlemeleri eleştiren 24. Dönem CHP Gaziantep Milletvekili Ali SERİNDAG tarafından 24. Dönem 5. Yasama Yılı 67. Birleşim 02.03.2015 tarihli TBMM Genel Kurulu'nda yapılan şu konuşma dikkat çekmektedir: “Bu tasfiye yapılırken cadı avı mantığıyla hareket edilmekte, ehliyet, liyakat ve tecrübe göz ardı edilmekte, eşitlik ilkesi çiğnenmekte, kazanılmış haklara riayet edilmemekte, hiyerarşik yapı ters yüz edilmekte, mezuniyetlerine kısa bir süre kala öğrenciler kapı dışarı edilmektedir” (www.tbmm.gov.tr, 2015). 15 Temmuz 2016 tarihinden sonra ilan edilen Olağanüstü Hal kapsamında çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler ile de liyakat ilkesi gözetilmeksizin pek çok kamu çalışanının görevi ile ilişkisi kesilmiştir (www.memurlar.net)

21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliği 16.04.2017 tarihinde halkoyuna sunularak kabul edilmiştir. Böylece 16 Nisan 2017 tarihli referandum ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Bu değişiklik sonucunda Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargıya ilişkin yetkilerinin kapsamı ve niteliği önemli ölçüde değişmiştir. Parlamenter sistemde yürütmeyi temsil eden “başbakanlık ve bakanlıklar” kaldırılarak bunlara ait yetkiler de Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanı, daha önce yasalarla düzenlenmiş olan bazı yetkilerini başbakan ve bakanlar kuruluyla birlikte kullanırken yeni sistemde bu kurumlarca yapılan atamaları da tek başına yapabilmektedir. Bu açıdan Cumhurbaşkanlığı son derece güçlü yetkilerle donatılmıştır ve ABD’de olduğu gibi bu yetkisini paylaşacağı “senato” benzeri güçlü bir kurum Türkiye’de mevcut değildir. 2017 yılı Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına oldukça geniş yetki ve görevler verilmiştir. Başbakan ve bakanlar kurulunun kullandığı yetkilerin cumhurbaşkanına devredilmesinden sonra cumhurbaşkanının yetkileri oldukça genişlemiştir. Cumhurbaşkanının Anayasada yer alan yetkileri göz önüne alındığında şu an Türkiye’de, ABD Başkanlık modelinden daha güçlü bir başkanlık modelinin yer aldığı söylenebilir. Çünkü ABD başkanlarının yapmış olduğu atamaların büyük çoğunluğu senatonun denetimine tabidir. Özellikle üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında senatonun denetimi oldukça önemlidir. Başkanın seçtiği üst düzey mevkilere atanacak

kişilerin bütün yaşamları senato tarafından incelenir. Ancak bu incelemeden sonra ilgili kişiler göreve gelebilir. Senatonun denetiminden sonra işi yapabilecek nitelikteki kişilerin başkan tarafından atanmasını sağlar. Ayrıca ABD’de yer alan Liyakat Sistemini Koruma Kurulu memur atamalarında ve bu konulara ilişkin standartların belirlenmesinde oldukça etkili bir kurumdur. Oysa Türkiye’de Cumhurbaşkanının atadığı ve atayacağı kişileri inceleyen ve bu konulara ilişkin araştırma yapan ve standartlar belirleyen bir kurul mevcut değildir. Bu bakımdan Türkiye’de benzeri bir kurumun oluşturulması liyakat ilkesinin yerleşmesine ve liyakat bürokrasisinin kurulmasına önemli katkılar sağlayacaktır (Öztürk, 2018: 235-241).

Genel olarak değerlendirildiğinde, yapılan Anayasa değişiklikleri sonucunda yürütme düzeyindeki bütün üst düzey memurların Cumhurbaşkanı tarafından atanabileceği görülmektedir. Yürütme dışındaki üst düzey görevlere ise yasalarda belirtilen şekil şartlarına uyularak yine Cumhurbaşkanı tarafından atama yapılabilecektir. Böylece politik atamalar, toplam memur sayısının %2 sini oluşturmaktadır. Bu oran ABD’de var olan politik atama oranı ile aynıdır. Ancak yukarıda açıkladığımız gibi ABD’de Başkanın atamalarına karşı denge ve fren unsuru gören bir senato yer almaktadır. Politik atamalar bürokrasinin gelişimini, etkinliğini ve verimliliğini düşürürken aynı zamanda tarafsızlığını zedelemektedir. Bu nedenle politik atamaların sayısı mümkün olduğunca azaltılmalı ve liyakat bürokrasisinin kurulması yönünde çaba harcanmalıdır (Öztürk, 2018: 235-241).

Yukarıda anlatılanlar sonucunda liyakat ilkesinin Türk kamu personel rejimi içinde ikinci planda kaldığına, mevzuatta kendisine çeşitli zamanlarda ve çeşitli şekillerde yer bulmasına rağmen uygulamaya bir türlü aktarılamadığına kanaat getirilebilir. Anayasalarda, yasalarda, kalkınma planlarında, kamu yönetiminde yer alan sorunlara çözüm üretmek amacıyla hazırlanan reform çalışmalarında ve yabancı uzman raporlarında liyakat ilkesine özellikle vurgu yapıldığı ancak bu durumun uygulamaya istenen boyutta yansıtılamadığı anlaşılmaktadır. Bu noktada işe alınmada ve üst görevlere atanmada torpilin, kayırmacılığın ve partizanlığın yaygın olduğu ülkemizde; liyakat ilkesinin belki de en çok ihlal edilen Anayasal ilke olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Öztürk, 2002: 435).

Türkiye’de anayasal ve yasal açıdan liyakat ilkesi bir zorunluluktur. 1982 Anayasasında ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi Hakkında KHK’de liyakat ilkesine

ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Ancak anayasa ve yasalarda yer alan bu ilkenin uygulamada gerçekleşip gerçekleşmediği konusu tartışmalıdır (Öztürk, 2002: 131).

Yasalarda açıkça liyakat sistemi yönünde düzenlemeler olmasına rağmen uygulamada personel rejiminde liyakat sistemine uyulmadığı konusunda görüş birliği vardır. Kamu yönetimi alanında çalışmalar yapan pek çok akademisyen Türkiye’yi liyakat sisteminin yozlaşmış bir modeli olarak göstermektedir (Güran, 1980: 161; Şen, 1995: 92; Eryılmaz; 1995: 55).

Türkiye’de kamu personel rejiminde var olan sisteme liyakat sistemi demek zordur. Liyakat sisteminden sapmalar sonucu oluşan bu ara modeller kayırmacılık sisteminden daha tehlikeli sonuçlara yol açmaktadır. Kayırmacılık sisteminde, iktidar değişikliği sonucunda memur kadrosu yenilenmekte eski memurlar görevden uzaklaştırılmaktadır. Bu durumun neticesinde memur kadrolarında şişkinlik meydana gelmemektedir. Liyakat sisteminde bozulmalar sonucu oluşan ara modellerde iktidar değişikliği sonucunda memurlar görevinde kalmakta fakat kayırmacı uygulamalarla atamalar yapılarak memur kadrolarında fazlalık oluşturulmaktadır. Türkiye’de var olan sistem buna örnek teşkil etmektedir (Öztürk, 2002: 132).

Türkiye’de liyakat ilkesi ile ilgili temel problem daha işe alma aşamasında ortaya çıkmaktadır. Memur alımlarında uygulanan yazılı ve sözlü sınavlarda ağırlıklı olarak adayların genel kültür seviyesi ölçülmekte, liyakat ve yeteneğine yönelik bir tespit yapılmamaktadır. Yapılan sınavlar işe uygun uzman personelin alımına yönelik olmadığı için işe alımlarda siyasi, hemşehrilik, dost ve akraba kayırmacılığı etkin olmaktadır (Eryılmaz, 1995: 55).

Bu durum TBMM Genel Kurulu’nda da dile getirilmiştir. 24. Dönem 5. Yasama Yılı 87. Birleşim 31 Mart 2015 tarihli konuşmada MHP milletvekili Özcan YENİÇERİ “liyakat, ehliyet ve uzmanlığı esas almayan, eş dost, ilişkisine dayalı personel politikası üniversitelerin kalitesini önemli ölçüde zedelemiştir” sözleriyle Türkiye’deki personel politikasını eleştirmiştir (www.tbmm.gov.tr).

Genel idare personelinin işe alımlarında yaşanan ve liyakat ilkesinden sapmalara yol açan önemli sorunlardan bir diğeri de memurluğa atamalarda genel öğrenim şartı aranmasıdır. Memur alımlarında dört yıllık tüm fakülte mezunlarının aday olarak değerlendirilmesi sonucunda eğitim-istihdam ilişkisi bozularak liyakat ilkesi zedelenmiştir. Örneğin öğretmenler vergi memuru, kimya mühendisleri tapu kadastro

memuru olabilmektedir (Şen, 1995: 88). Böylece kamu yönetiminde verimsizlik ortaya çıkmakta kamu kaynakları israf olmaktadır. Yaptığı işten farklı eğitim görmüş insanların işlerinden doyum sağlaması ve yüksek performans göstermesi olası değildir (Öztürk, 2002: 133).

Eğitim Bir-Sen'in Kasım 2017'de yayımladığı *Eğitim Sisteminde Liyakat ve Kariyer Sistemi* isimli raporda liyakat ilkesinin eğitim alanındaki gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Bu raporda “Eğitim yönetiminde liyakate dayalı bir seçme sisteminin kurulması durumunda; kamu gücünün yeteneğe ve kişilerin bireysel üstünlüğüne göre paylaşıldığı, en bilgili, en vasıflı, en nitelikli ve en ehil kişilerin görev yapma imkânı yakalayabildiği bir model kurulmuş olacaktır” ifadelerine yer verilmiştir (www.ebs.org.tr). Bu ifadeler, kamu yönetimi sisteminin tüm alanları için geçerlidir. Kamu yönetimi sistemine dahil olan tüm unsurlar kamu yararını sağlama amacı taşımaktadır. Liyakate dayalı bir model oluşturulduğunda kamu yararı gözetilen bir kamu yönetimi sistemi kurulacaktır.

Bu raporda mülakat (sözlü sınav) konusuna da değinilmiştir. “Mülakat uygulamasının amacı, liyakatli kişilere ulaşma isteğidir. Mülakat uygulaması, ancak aranan kriterleri gözetken tarafsız bir değerlendirme ile yapılabildiğinde bu amaca hizmet eder.” ifadelerine yer verilerek sözlü sınavlara ilişkin kriterler sıralanmıştır. Demokrasiyle yönetilen ülkelerde nesnellik, güvenilirlik ve geçerlilik unsurlarını bir arada bulunduran mülakatlar hem personel hem de yönetici seçiminde yazılı sınavların bütünüleyici bir parçası olarak görülmektedir. Sözlü sınavı yapacak olan komisyon üyeleri yetkin kişilerden oluşmalıdır. Komisyon üyeleri olabildiğince ön yargılardan uzak, tarafsız, kurumu temsil kabiliyetine sahip olan, alanlarında kendilerini ispatlamış ve mülakat eğitimi almış kişiler olmalıdır. Komisyon üyeleri önceden hazırlanmış standart sorular sormalı ve adaylar kapalı zarflardaki soruları kendi elleriyle seçebilmelidir. Ayrıca mülakatlarda görüntü ve ses kaydı alınmalıdır. “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmü gereğince sonuca itiraz eden adaylar yargı yoluna başvurabilmelidir (www.ebs.org.tr).

Milli Eğitim Bakanlığı Taşra Teşkilatı Şube Müdürlüğü görevde yükselme yazılı sınavında başarılı olarak mülakata girmeye hak kazanan bir adayın sadece mülakat sınav sonucu baz alınarak başarısız bulunması sonucu açtığı davada Danıştay 2. Dairesi “...sözlü sınavın, yazılı sınavı tamamlayıcı nitelikte olması ve bu çerçevede, sözlü sınavın temel amacının, yazılı sınav yapılmak suretiyle nesnel bir biçimde tespit

edilenler arasında en başarılı adaydan başlayarak en uygun olanların seçilmesi olması nedeniyle, sözlü sınavın seçimin tek belirleyicisi olarak belirlenmemesi gerektiği..” “...davacının girmiş olduğu görevde yükselme sözlü sınavında hukuken itibar edilebilir herhangi bir sebep ortaya konulmaksızın davacının başarısız sayıldığına anlaşılmaması karşısında, söz konusu sınavın başarı düzeyini oluşturan puanların belirlenmesinde davacının bilgi ve yeterliliğinin objektif ve nesnel biçimde değerlendirildiğinden söz etmeye olanak bulunmamaktadır” gerekçeleriyle 2015/1537 no’lu kararıyla davacıyı haklı bulmuştur (www.danistay.gov.tr).

Liyakat ilkesinin var olmasının en önemli şartı kamu hizmetine giriş için yapılan sınavların niteliğidir. Bu satırların yazarı İller Bankasındaki görevini kazanmadan önce Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından 26.04.2014 tarihinde yapılan uzman yardımcılığı sınavını kazanmış olmasına rağmen sözlü sınava çağırılmamıştır. Bakanlığın resmi sitesinde İktisat, İşletme, Maliye, Kamu Yönetimi, Uluslararası İlişkiler ve Hukuk bölümlerden mezun olan adaylar arasında Gümrük birimi için 60, Ticaret birimi için 60 kişi olmak üzere toplam 120 uzman yardımcısı alınacağı duyurulmuştur. Sınava bu sayının on katı kadar adayın katılacağı belirlenmiştir. Adaylar, KPSS’nin belirlenen puan türlerinden ve YDS’den 70 ve üzeri puan almak şartıyla sınava katılmaya hak kazanmıştır. Yukarıda sıralanan bölümler için ayrı ayrı sınav yapılmıştır. Fakat sınav sonuçları açıklandığında her sınav için ayrı sıralama değil, bütün branşlarda ortak bir sıralama yapıldığı görülmüştür. Bu durum, her sınav aynı zorlukta olmadığı için bazı bölümlerin ön plana çıkmasına ve o bölüme mensupların mülakata çağırılmasına yol açmıştır. Bakanlık bu durum için yapılan itirazları reddetmiştir. Bu durumdan mağdur olan adaylar tarafından idare mahkemesine açılan dava sonucu adaylar haklı bulunmuş, sonuçlar iptal edilerek yeniden mülakat düzenlenmiştir. Bu satırların yazarı da sınavı kazandığını açılan dava sonucu öğrenmiştir.

Ülkemizde özellikle genel idare personeli seçme sınavlarında eğitim ile istihdam arasında ilişki kurulmamakta, dört yıllık tüm fakülte mezunları aynı sınava alınmakta ve aynı değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Ya da yukarıda anlatılan örnekte olduğu gibi branş bazında sınav yapılmakta fakat sonuçlar aynı değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bu uygulamalar liyakat ilkesini zedeleyerek sistemi kayırmacı sisteme yaklaştırmaktadır. Bu sebeple sınavların niteliği önemlidir. Sınavlar tüm adayların eşit fırsatlarda katılımına yönelik olmalıdır. Sınav soruları görevin gerektirdiği nitelikleri

ölçebilecek düzeyde olmalıdır. Sınav sonuçları ise sınava giren belli bir grubun ön plana çıkmasına yol açacak şekilde değerlendirilmemelidir. Böylece liyakat sahibi yetenekli adayların sisteme kazandırılması sağlanır.

Ülkemizde atanamayan öğretmenlerin ya da iş bulamayan üniversite mezunlarının yaşamlarına son verdikleri sıklıkla haberlerde yer alan durumlardır. Bu tür durumlar liyakat ilkesine güven duyulmadığı anlamına gelmektedir. Yetişmiş elemanların büyük çoğunluğu bir “tanıdıkları” olmadan sadece yetkinlikleri sebebiyle işe girebileceklerini ya da işlerinde yükselebileceklerini düşünmemektedir. Bu düşünce ülkemizde liyakate dair güvensizliği gözler önüne sermektedir.

Liyakat ilkesinin toplumsal sistemin her alanına yayılabilmesi için eğitim kilit rol taşımaktadır. Liyakat ilkesinin işlerlik kazanabilmesi için eğitim sisteminin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Örneğin, Fransa’da lise bitirme sınavları yapılmaktadır. Bu sınavlarda sorulan soruların niteliği sayesinde mezun sayısı azaltılarak üniversiteye giden aday sayısı azaltılmaktadır. Ülkemizde üniversiteler herkese açıktır ve sayıları giderek artmaktadır. Bu durumun, yukarıda anlatılan örnekler doğrultusunda liyakate katkı sağlamadığı anlaşılmaktadır. Matematik Profesörü Ali NESİN eğitim sisteminin değişmesi ile ilgili şu açıklamalarda bulunmuştur: “Tek bir sınavla, sistem nasıl olursa olsun, eğitimde ilerlememiz mümkün değil. Üniversiteye giriş sınavı değil, lise bitirme sınavı yapılmalıdır. Ayrıca Türkiye’de sorun sınavların niteliği ile ilgili değil, kendisiyle. Her şeyden önce, yapılan sınav, özü itibarıyla üniversiteye giriş sınavı değil, liseyi bitiriş sınavıdır. Üniversiteler kendi sınavını yaparak öğrenci seçmelidir.” (<http://akademisyenler.org>). Tarih Profesörü İlber ORTAYLI ise eğitim sistemi ile ilgili şu tespitlerde bulunmuştur: “Eğitim sisteminin en önemli sorunu elitizmden uzaklaşmaktır. Türkiye seçkin çocukların okutulacağı, seçkin öğretmenlerin öğreteceği okul düzenini gerçekleştirmek zorundadır. Her çocuğun kendine göre yetenekleri vardır ve belirli dallarda yüksek yeteneği olan çocuklarımızı değerlendirmek zorundayız. Hiçbir toplum, yetenekli çocuklarını yeteneklerinden bağımsız olarak normalleştirecek lükse sahip değildir. Yetenekli insan her toplumda çok azdır ve bu çocukların yönlendirilmeleri, eğitim alanında ayrıştırılmaları gerekir. Çobanlık da mühendislik gibi bir eğitim meselesidir (www.yenicaggazetesi.com.tr).

Tarihimizde Köy Enstitüleri ve Eğitim Enstitüleri aracılığı ile liyakat ilkesinin tesis edildiğini görmekteyiz. Köy Enstitüleri, Türkiye’nin çağdaşlaşması için yetenekli

elemanların yetiştirilmesini amaç edinmiştir. Köy Enstitüleri ile eğitimin pratiğe dönüştürülmesi, kırsal kalkınmanın sağlanması ve toplumsal yapının değiştirilmesi hedeflenmiştir. Toplumsal yapı çekirdekten değiştirilmeye çalışılmıştır. Böylece toplumsal sistemde topyekûn bir değişim hedeflenmiştir. Bu değişimin sağlanması ise liyakat ilkesini tesis etmiştir. Ancak değişim çalışmaları kısa sürmüş, 1954 yılında çıkarılan bir yasa ile Enstitülerin varlığına son verilmiştir. 1960'lı yıllarda ise Eğitim Enstitüleri ile ilkokullara nitelikli öğretmen ve ilköğretim müfettişleri yetiştirilmek amaçlanmıştır. Bu Enstitülere giren öğrenciler de Köy Enstitüleri'nde olduğu gibi sahada uygulamalı eğitim almıştır. Fakat Eğitim Enstitüleri de kısa sürede kapatılmıştır. Köy ve Eğitim Enstitülerinin kuruluş felsefesi ve amaçları, modelleri incelenerek günümüz eğitim sisteminde gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Böylece toplumun her alanında işini yeterlilikle yapan kişiler yetiştirilerek liyakat ilkesi yeniden tesis edilebilecektir.

Kayırmacılığı sadece etik sorun olarak incelemekten ziyade; bireysel, sosyal, ekonomik ve politik nedenlerini de incelemek gerekmektedir (Özler vd., 2006: 272). Liyakat ilkesinin Türk toplumundaki yerini anlayabilmek için özellikle siyasal kültürün incelenmesi gerekmektedir. Siyasal kültür, bir toplumun siyasal olarak diğer toplumlardan farklı olarak geliştirdiği kültürel unsurları ifade etmektedir. Siyasal kültür, ülkelerin siyasi kurumlarının işleyişine yön veren temel ilkeler, değerler ve normlar olarak da tanımlanabilir. Siyasal kültür, toplumun kültürel yapısının bir uzantısı olarak karşımıza çıkmaktadır. Türk siyasal kültürüne bakıldığında Osmanlı Devleti'nden izler taşıdığı görülmektedir. Her ne kadar Cumhuriyetin kurulmasıyla yeni bir devlet inşa edilmişse de kültürel alanda, özellikle de siyasal kültür alanında değişim geçirmek zor olmuştur (Çakıcı, 2016: 8-9). Osmanlı'da devlet yapısı padişahın kişisel siyaset anlayışı ve yönetim tarzına dayanmakta ve kuvvetler ayrılığı ilkesi bulunmamaktaydı. İktidarın, tüm devletin ve halkın sahibi padişah olarak görülmekteydi (Heper, 1977: 59). Türkiye Cumhuriyeti böyle bir siyasal kültürü miras olarak almıştır. Bu kültürün uzantıları hala devam etmektedir.

Metin Heper'in değerlendirmesine göre Osmanlı'dan Türkiye'ye miras olarak aşkın bir devlet ve zayıf bir toplum yapısı kalmıştır. Cumhuriyet dönemi bürokratik seçkinleri de aşkın devleti, toplumu bir arada tutabilmek için vazgeçilmez bir unsur olarak görmüşlerdir (Heper, 2006: 35). Devlete atfedilen bu rol, siyasilerin yaptıkları her faaliyeti toplum gözünde geçerli kılmaktadır ve yapılan yanlışlara tepki

gösterilmemesine neden olmaktadır.

Şerif Mardin'e göre ise Türk siyasal kültürü muhalefete karşı hoşgörüsüzlük, iktidarı mutlak görme eğilimi, grup içi üyelere aşırı bağlılık ve grup dışındakilere olumsuz tavır alma gibi tutumları barındırmaktadır (Mardin, 1966: 379). Türk siyasal kültürünün sahip olduğu bu özellikler kayırmacı uygulamalara yol açmaktadır.

Türkiye'de siyasal kültürle ilgili olarak vurgulanması gereken iki önemli nokta vardır. Bunlardan ilki, Osmanlı'dan itibaren ve Cumhuriyete de yansıyan devletin her alanda yönlendirici olma özelliği, ikincisi ise toplumun siyasal sistem karşısındaki pasif, içe kapalı ve zayıf durumudur (Durdu, 2013: 79). Bu tespitlerden yola çıkılarak devleti yönetenlerin devletle kendilerini eş tuttukları sonucuna varılabilir. Toplumun pasif olması sonucunda ise siyasilerin kayırmacılık davranışına tepki gösterilmemektedir.

Ayrıca Türkiye'de toplumsal hayatın bütün alanları siyasetle ilgili görülmektedir. Bu sebeple siyasetin müdahale alanı oldukça geniştir. Bir başka değerlendirmeye göre bu durum her şeyin siyaset aracılığı ile elde edilebileceği düşüncesini de beraberinde getirmektedir (Turan, 1996: 25). Bu algı sebebiyle liyakat ilkesi zedelenmektedir. Vatandaşlar gündelik işlerini yürütürken bile bir "tanıdık"a başvurma ihtiyacı duymaktadır ve bunun sonucunda kayırmacı uygulamalar ortaya çıkmaktadır.

Kayırmacı faaliyetlerle yoğrulmuş toplumlarda toplumsal düzeni ayakta tutan ve hukukun temel dinamiklerinden olan eşitlik ve adalet prensipleri yara almaktadır. Bu durumdan kamu örgütleri de etkilenmektedir ve kamu hizmeti gören örgütler kayırmacı eylemlerin odak noktası haline gelmektedir. Böylece yozlaşmış bir kamu kültürü meydana gelmektedir. Bireylerin de bu kültürün bir parçası olması, oluşan kültürün yasal olmayan yapısını gölgelemektedir. Kayırmacı uygulamalara yönelik toplumsal kabulleniş, eylemin tepki toplamamasına neden olmaktadır (Biber, 2016: 1).

Kayırmacılığın yaygın olduğu toplumlarda, kayırmacılar için bu faaliyet, birlik ve beraberliği ayakta tutan yegâne unsur olarak görülmektedir. Eş, dost, akraba ve yakınların gözetilmesi, onlara sahip çıkılması, bu faaliyeti kutsallaştıran bahanelerdir. Bu bahaneler, faaliyeti etik dışı sahadan kurtarır ve eylemin kamu alanında yer almasını sağlar. Böylece toplumsal alanda hayat bulan yozlaşma, yönetsel alanda da kendini gösterir (Parlak, 2005: 324).

Ülkemizde işe alma ve yükselmelerde, bir bürokratik işlemin yürütülmesinde ya da sosyal hayatta herhangi bir hizmetin görülmesinde aile fertlerine, akrabaya, komşuya, arkadaşına, hemşeriye, aynı grup ve parti mensuplarına öncelik tanındığı bilinen bir gerçektir. Vatandaşlar, kamu kurumlarında görev yapan her memurun ayırım yapmadan kamu hizmeti ifa etmesi gerektiğini bilir ancak hizmetin ayrıcalıklı ifası için de memuru sıkıştırmaktan geri durmaz (Biber, 2016: 73). Bu uygulamalar ülkemizin toplumsal ve siyasal kültüründen kaynaklanmaktadır.

Kayırmacı uygulamalar bireyler, toplum ve sistem tarafından kabul gördükçe, yasalarda suç olarak sayılmadıkça etik bir hastalık gibi değil de hayatın olağan akışı içerisinde normal bir durum gibi algılanmaya devam edecektir (Biber, 2016: 12).

Toplumların kayırmacılık kavramına hangi anlamları yüklediği önemlidir. Kayırmacılık, Türk toplumu tarafından ahlaki değerlerle bağdaşmayan, can sıkıcı bir eylem gibi görülmekle birlikte refleks halini almış bir olgudur. Ülkemizde, kayırmacı eylemler, “sahip çıkma, koruma, kollama” olarak değerlendirilmektedir (Biber, 2016: 46). Polomo’ya göre ataerkil aile yapısının varlığı, aile kavramının kutsallığı ve sosyal alış-veriş kuramının etkinliği gibi nedenler kayırmacı faaliyetlerin aklanmasına sebep olmaktadır (Poloma, 1993: 78). Yukarıda sayılan sebepler ve algı sayesinde kayırmacı faaliyetler toplum tarafından kabul görmekte ve görünmez hale gelmektedir. Böylece bu faaliyetler toplum tarafından içselleştirilerek olağan davranışlar olarak algılanır ve bu faaliyetlere yönelik tepkiler de zayıflayarak kayırmacı eylemlerin ortaya çıkarılması güçleşir (Biber, 2016: 90).

Ülkemizde hukuk devleti ilkesine olan güvensizlik sebebiyle kayırmacı faaliyetlere karşı tepki gösterilmemektedir. Örneğin kamu kurumlarında çalışan personel, kurumlarında var olan kayırmacı faaliyetlerin nasıl ve ne şekilde gerçekleştiği ile ilgili bilgi sahibidir ancak mevcut konumlarına gelebilecek zarardan çekindikleri için sessiz kalmayı tercih edebilmektedir. Bu durum ülkemizdeki hak arama yollarına ve mercilerine duyulan güvensizliği yansıtmaktadır.

Toplumsal ve yönetsel yozlaşmanın önünü açan en önemli durum ise siyasi yozlaşmadır. Siyasi kayırmacılık, tüm kayırmacılık türlerinden daha etkili bir yöntemdir. Özellikle iktidarı ele geçiren siyasi partiler, devlet kurumlarına kendi partilerine mensup kişileri atamaktadırlar. Bu atamalar öyle boyutlara ulaşır ki, muhalefet partileri, iktidar partisinin kadrolaşma eğilimi içerisinde bulunduğu

yönünde açıklamalar yapmaya başlar. Ancak, kayırmacılık faaliyetlerinin yoğun olduğu ülkelerde bu tür açıklamalar halk tarafından destek görmez. Çünkü kayırmacı faaliyetlere uzak olmayan bu tür toplumlarda muhalefet partisi de dahil tüm siyasi oluşumlarda kayırmacı faaliyetlerin yer aldığı ve iktidarı ele geçirdiklerinde kayırma faaliyetlerine devam edecekleri yönünde bir algı vardır (Biber, 2016: 62-63).

Tüm siyasi partiler, parti tüzüklerinde kayırmacılık gibi etik dışı davranışlarla ilgili disiplin cezaları öngörmektedir. Ancak, bu tür etik prensipler, kâğıt üzerinde kalmaktan ve partiyi toplum nazarında yüceltmeyi amaç edinmekten öteye geçememektedir.

Ülkemizde kayırmacılık faaliyetleri ile ilgili yasal düzenlemeler genellikle idare hukuku alanında yer bulmuştur. Bunun nedeni, kayırmacılık eyleminin verdiği zararlar açısından, diğer suç türlerinin yıkıcı etkisine sahip olamadığı yönündeki genel kanıdır. Ayrıca kayırmacılık olgusunu kanıksamış ve bundan çıkar sağlayan bir kitlenin varlığı da kayırmacılık olgusunun ceza hukuku kapsamında değerlendirilmesine engel olmaktadır. Ceza kanunlarında kamu kurumlarında yer alan kurumsal kayırmacılığa değinilmemiştir. Rüşvet, irtikâp, zimmet, görevi kötüye kullanma, yarar sağlama v.b. suçlar Ceza Kanunu'nda suç kapsamında değerlendirilmesine rağmen kayırmacılık fiili suç olarak sayılmamıştır (Biber, 2016: 78). Kamu hizmetinde kayırma mevzuatta dolaylı olarak cezai yaptırıma bağlanmıştır ve tipik bir yolsuzluk türü olarak belirlenmemiştir. Kayırmacılık faaliyetleri suç kapsamında değerlendirilmeli ve Ceza Kanunu'nda yer almalıdır. Gücünü toplum değerlerinden alan kanun koyucunun kayırmacılığı suç çeşiti olarak göstermesi, kayırmacılığa dair toplumsal algının da değişmesine yol açacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE LİYAKAT İLKESİNİ İŞLEVSEL HALE GETİREBİLMEK İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ: LİYAKAT İLKESİNİ KORUMA KURULU

ABD’de yer alan Liyakat Sistemini Koruma Kurulu (MSPB)’nu inceleme ve bir model olarak sunma nedeni bu Kurulun kurumsallığını kazanması ve diğer ülkelere esin kaynağı olmasıdır. Ancak sadece karşılaştırmalı analiz sonucu bir model ortaya koymak gerçekçi olmaz. Ülkemizin kamu yönetimi sistemi ve toplumsal dinamikleri göz önünde bulundurularak bir öneri sunulacaktır. Bu bölümde, Kurulun güçlü ve zayıf yönleri analiz edilerek bir model önerisi ortaya konmak amaçlanmıştır.

3.1. Liyakat Sistemini Koruma Kurulu (U.S. Merit System Protection Board)

Liyakat Sistemini Koruma Kurulu (MSPB), ABD’de 1978 yılında çıkarılan Kamu Hizmeti Reform Yasası (CSRA) uyarınca oluşturulmuştur. Başkan Nixon döneminde liyakat ilkesine aykırı uygulamalara ve genel olarak liyakat ilkesinin kötüye kullanılması yönündeki eğilimlere karşı olarak kurulmuştur. Bu kurul Bağımsız İdari Otorite niteliğine kavuşturularak siyasetçilerin müdahalelerine engel olunmak istenmiştir (Maranto ve Schultz, 1991).

MSPB, federal düzeyde liyakat sisteminin koruyucusu olarak görev yapan yarı-yargısal bir kuruluştur. Kurul, 1978 yılında çıkarılan Kamu Personeli Reform Yasası (CSRA) kapsamında kurulmuştur. Kurula, liyakat sistemi konusunda çalışmalar gerçekleştirmek ve Personel Yönetim Dairesi (OPM)’nin önemli eylemlerini gözden geçirmek için sorumluluk verilmiştir (mspb.gov).

Kurul’un misyonu, Liyakat Sistemi İlkelerini (Merit System Principles-MSP) korumak ve Yasaklı Personel Uygulamaları (Prohibited Personnel Practices-PPP)’ndan arınmış bir federal işgücü ve personel sisteminin oluşumuna destek vermektir. Kurul’un vizyonu ise, Amerikan halkına mükemmel hizmet veren, adil ve etkili bir şekilde yönetilen yüksek nitelikli bir Federal işgücünün sağlanmasıdır. MSPB'nin örgütsel değerleri ise, mükemmellik (excellence), adalet (fairness), zamanlılık (timeliness) ve şeffaflık (transparency)tır (mspb.gov).

Kurul, yasal sorumluluklarını ve yetkilerini, öncelikle bireysel çalışan başvurularını karara bağlayarak ve liyakat sistemi çalışmalarını yürüterek yerine

getirir (mspb.gov).

Kurul, Personel Yönetimi Dairesi'nin (OPM) eylemlerinin liyakat ilkesini ne derece etkilediğini değerlendirmek için bu Daire'nin önemli eylemlerini gözden geçirir (mspb.gov).

Kurul, Liyakat Sistemi İlkeleri (MSP) aracılığı ile Federal Hükümetin işe alım, seçme, geliştirme ve yüksek kaliteli işgücünü sürdürme konusunda yardımcı olarak personel maliyetlerini düşürür ve personel rejiminin gelişimini olumlu yönde etkiler (MSPB Strategic Plan, 2012:1)

3.1.2. Liyakat Sistemini Koruma Kurulunun Rolü ve İşlevleri

Kurul, liyakat ilkelerini ve çalışan haklarını korumak için temel sorumluluğu üstlenmek, liyakat ilkelerine ve yasalarına uyumu sağlamak ve uygulamada liyakat ilkelerinin etkin bir şekilde yürütülmesini güvence altına almakla görevlendirilmiştir. Kurul, Kamu Personeli Komisyonu'nun yargılama işlevlerini devralmıştır. Kurul, çalışanlara ve kurumlara, adli işlemlerin ve emeklilik kararlarının temyiz başvurusu için bağımsız, üçüncü taraf bir yargılama makamı olarak gerekli süreci sağlar. Yargı alanındaki konular için Kamu Personeli Reform Yasası, Kurul'a yargılama süreçlerini ve prosedürlerini geliştirme, mahkeme celbi çıkarma, tanık çağırma ve MSPB tarafından verilen nihai kararların bağlayıcı olması konusunda yasal otorite vermiştir (MSPB Strategic Plan, 2012: 2).

Kamu Personeli Reform Yasası, Kurul'a ayrıca, Federal çalışanların Liyakat Sistemini Koruma İlkeleri doğrultusunda ve Yasaklı Personel Uygulamaları'ndan bağımsız bir şekilde yönetilmesini sağlamak için federal liyakat sistemlerinin ve federal insan sermayesi yönetimi konularının bağımsız ve nesnel çalışmalarını yürütmek için geniş yetkiler tanımıştır. Kamu Personeli Reform Yasası ile Kurul'a Personel Yönetimi Dairesi'nin kurallarını, düzenlemelerini ve önemli eylemlerini gözden geçirme yetkisi ve sorumluluğu verilmiştir. MSPB, resen veya tarafların talebi üzerine, Personel Yönetimi Dairesi düzenlemelerini gözden geçirebilir ve geçersiz kılabilir. Kurul, Personel Yönetimi Dairesi 'nin önemli eylemlerini ve bu eylemlerin Liyakat Sistemini Koruma İlkeleriyle uyumlu olması ve Yasaklı Personel Uygulamaları'ndan olmaması durumunu gözden geçirmekten ve rapor etmekten sorumlu tutulmuştur. Kurul, Federal liyakat sistemleri ve insan sermayesi yönetimi konularında objektif çalışmalar yürütmek ve Personel Yönetimi Dairesi'nin kuralları,

düzenlemeleri ve önemli eylemleri hakkında uygun önlemleri almak ve bunları gözden geçirmekle görevli kılınmıştır (MSPB Strategic Plan, 2012: 3).

3.1.3. Liyakat Sistemi İlkeleri (MSP) ve Yasaklı Personel Uygulamaları (PPP)

Kamu Personeli Reform Yasası ayrıca, ilk kez liyakat sisteminin ilkelerini Liyakat Sistemi İlkeleri (MSP'ler) olarak sıralamış ve liyakat sistemlerinin değerlerine aykırı olduklarından dolayı Yasaklanan Personel Uygulamaları (PPP'ler) olarak belirli eylem ve uygulamaları tanımlamıştır (MSPB Strategic Plan, 2012:3).

Liyakat Sistemi İlkeleri (MSP'ler), Federal kamu hizmetinin temelini oluşturan dokuz temel standarttan oluşmaktadır. Yasaklanan Personel Uygulamaları (PPP'ler) ise, personel kararları alma yetkisi olan çalışanlar için yasaklanan on üç kriterden oluşmaktadır. MSP'ler ve PPP'ler birlikte Federal işgücünün nasıl yönetilmesi gerektiğini belirlemektedir (The Merit System Principles: Keys to Managing the Federal Workforce, 2017: 2).

MSP'lerin ve PPP'lerin genel temaları üç temel ile özetlenebilir. Bu ilkeler, adalet (fairness), korunma (protection) ve idare (stewardship)dir. Adalet (fairness), istihdamın her alanında çalışanlara adil davranmayı; korunma (protection), otoritenin kötüye kullanılmasını ve çalışanların zarar görmesini önlemeyi, yasal olarak korunan bir hakkın kullanılmasını; idare (stewardship) ise çalışanları kısa ve uzun vadeli kamu yararı amacını gerçekleştirmek için yönetmeyi ifade eder (The Merit System Principles: Keys to Managing the Federal Workforce, 2017: 2).

MSP'lere uymak ve PPP'lerden kaçınma konusunda federal düzeyde tüm çalışanlar sorumludur (The Merit System Principles: Keys to Managing the Federal Workforce, 2017: 2).

3.1.3.1. Liyakat Sistemi İlkeleri (MSP'ler)

Liyakat Sistemi İlkeleri (MSP'ler), Federal kamu hizmetinin temelini oluşturan dokuz temel ilkeden oluşmaktadır. Liyakat sistemi ilkeleri şu şekilde sıralanabilir:

1) İşe alım, toplumun tüm kesimlerinden bir iş gücü elde etmek için çaba gösteren uygun kaynaklardan, nitelikli kişilerden yapılmalıdır. Seçme ve ilerleme, yalnızca işin gerektirdiği yetenek ve bilgi dikkate alınarak yapılmalıdır. İşe alma, seçme ve ilerleme, herkesin eşit fırsat elde etmesini sağlayan adil ve açık bir rekabet ortamında gerçekleştirilmelidir. Bu ilkenin amacı, politik veya kişisel bağlantılara

değil, bilgi, beceri ve yetenek gibi niteliklere dayanan işe alım ve terfi sistemi kurmaktır. Kararların liyakat ilkesine uygunluğunu sağlama ve hak ayrımcılığından kaçınma; 1964 İnsan Hakları Kanunu'nun VII. Maddesi'nde yer alan ırk, renk, din, cinsiyet ve doğal kökene dayalı ayrımcılıktan kaçınılmasını hedefler (The Merit System Principles: Keys to Managing the Federal Workforce, 2017: 3).

2) İstihdam için tüm çalışanların ve başvuru sahiplerinin gizliliklerine ve yasal haklarına saygı gösterilerek personel yönetiminin tüm yönlerinde, siyasi ilişki, ırk, renk, din, doğuştan köken, cinsiyet, medeni hal, yaş veya özürlülük koşullarına bakılmaksızın adil ve eşit muamele görmelidir. Bu ilkenin amacı, işe alma, eğitim ve geliştirme, performans yönetimi, nakit ödüller, maaş artışları ve geri alma ve işten çıkarma gibi tüm istihdam kararları boyunca kişilerin adil muamele görmesini ve ayırım gözetilmemesini sağlamaktır (The Merit System Principles: Keys to Managing the Federal Workforce, 2017: 4).

3) Özel sektörde işverenlerin ödediği oranlar da dikkate alınarak eşit değerde iş için eşit ücret ödenmesi sağlanmalı ve performansta mükemmellik için uygun teşvikler sağlanmalıdır. Bu ilkenin amacı, hem ücret hem de performans değerlendirmesinde eşitliği ve yetkin bir işgücünün adaletli olmasını sağlamaktır. Ödemelerin, federal ve federal olmayan işverenlerle uyumlu ve orantılı olarak belirlenmesi amaçlanmıştır (The Merit System Principles: Keys to Managing the Federal Workforce, 2017: 5).

4) Tüm çalışanlar, kamu yararı adına yüksek bütünlük standartları taşımalıdır. Bu ilke, Federal çalışanların örnek bir bütünlük sergilemesi, halkın güvenini kazanması ve halka hizmet etme zorunluluklarını onurlandırmak amacını taşır (The Merit System Principles: Keys to Managing the Federal Workforce, 2017: 6).

5) Federal iş gücü verimli ve etkin kullanılmalıdır. Bu ilke, ihtiyaçlar ile çalışanların yükümlülükleri arasında bir denge kurulmasını amaçlamaktadır. Bu ilke, diğer ilkeler tarafından ele alınan belirli insan kaynakları politikaları ve uygulamalarının ötesinde, işgücünün günlük yönetimi için bir standart belirlemektedir. İlke, kamu yararına hizmet eden yüksek performanslı bir Federal işgücünü elde etmek için tüm Liyakat Sistemi İlkelerini destekleyen ve uygulamaları denetleyici bir işlev sunar (The Merit System Principles: Keys to Managing the Federal Workforce, 2017: 7).

6) Çalışanlar performanslarının yeterliliği temelinde görevde tutulmalı, yetersiz

performanslar düzeltilmeli ve performanslarını gerekli standartları karşılayacak şekilde geliştiremeyen veya geliştirmeyecek çalışanlar işten uzaklaştırılmalıdır. Bu ilkenin amacı, kurumları düşük performans belirlemeye ve ele almaya yönlendirir (The Merit System Principles: Keys to Managing the Federal Workforce, 2017: 8).

7) Çalışanlara, daha iyi işlevsel ve bireysel performansa yol açacağı durumlarda etkili eğitim ve öğretim sağlanmalıdır. Bu ilke, kurumların, çalışanların performansını teşvik etmek için eğitim ve gelişim fırsatlarına zaman ve para yatırımlarını sağlar. Bu yolla aynı zamanda nitelikli çalışanlar kurumda tutulur. Bu ilke, bireysel ve örgütsel performansı iyileştirmenin ikili hedeflerini belirler (The Merit System Principles: Keys to Managing the Federal Workforce, 2017: 9).

8) Çalışanlar partizan siyasi amaçlarla keyfi eylemlere, kişisel lehtarlığa veya zorlamalara karşı korunmalıdır ve çalışanların da bir seçimin sonucunu engellemek ya da etkilemek amacıyla resmi makamlarını ya da etkilerini kullanmaları yasaktır. Bu ilke, Federal çalışanların sebepsiz bir şekilde işten çıkarılmasına izin veren bir sistemin aksine keyfi davranılamayacağını belirtir. İlke, kişisel bir arkadaş ya da siyasi müttefik için bir boşluk oluşturmak üzere bir kariyer çalışanını işten çıkarmak gibi kamu yararına aykırı nedenlerle personel çıkarımlarını önler. Ayrıca bu ilke, Federal çalışanların, adayları ve seçimleri etkilemek, siyasi olarak tarafsız bir kariyer sivil hizmetini tanıtmak ve ellerinde tutmak için yetki ve makamlarını kullanmalarını yasaklar. (The Merit System Principles: Keys to Managing the Federal Workforce, 2017: 10).

9) Çalışanlar, çalışanların makul delilleri ve bilgilerini yasal olarak ifşa etmesi nedeniyle misillemelere karşı korunmalıdır. Ancak, herhangi bir yasa, kural veya düzenlemenin ihlali veya yanlış yönetim, brüt fon israfı, otorite kötüye kullanımı veya halk sağlığı veya güvenliği için önemli ve özel bir tehlike olması durumu bu kapsamda değildir. Bu ilke, Federal çalışanların, diğer çalışanların hatalı davranışlarını ifşa ettiklerinde misillemeye karşı korunmaları gerektiğini ifade eder (The Merit System Principles: Keys to Managing the Federal Workforce, 2017: 10).

Liyakat Sistemi İlkeleri şöyle özetlenebilir:

- Toplumun her kesiminden işgücü oluşturmak, eşit fırsatlara sahip pozisyonlar için adil ve açık rekabet;
- Hizmete alımlar için liyakat esaslı seçim;

- Niteliklere ve iş performansına dayalı ilerleme ve saklama;
- Yönetimin tüm yönlerinde adil ve eşit muamele;
- Eşit değerde iş için eşit ücret;
- Örgütsel ve bireysel performansı artıran eğitim;
- Siyasi amaçlar için keyfi eylem, lehtarlık veya zorlamadan korunma;
- Hukuk ihlallerinin yasal olarak açıklanması, dolandırıcılık ve kötüye kullanım için misillemeye karşı korunma;
- İşgücünün etkin ve verimli kullanımı;
- Tüm çalışanların, kamu yararı için yüksek doğruluk, davranış ve endişe standartlarını sürdürmesidir (MSPB Strategic Plan; 2012: 3-4).

3.1.3.2. Yasaklı Personel Uygulamaları (PPP)

Yasaklanan Personel Uygulamaları (PPP'ler), personel kararları alma yetkisi olan çalışanlar için yasaklanan on üç kriterden oluşmaktadır.

Bir personel eylemi gerçekleştirebilecek, etkileyebilecek veya öneride bulunabilecek bir çalışanın;

- 1) Irk, renk, din, cinsiyet, ulusal köken, yaş, sakatlık, medeni hal veya siyasi bağlılık gibi her türlü ayrımcılık yapması,
- 2) Gerçekleştirilecek işle doğrudan ilgili olmayan herhangi bir referans veya önerinin dikkate alınması,
- 3) Personele zorla siyasi faaliyette bulundurması,
- 4) Herhangi bir kimsenin istihdam için rekabet etme hakkını engellemesi,
- 5) Herhangi bir kişiyi rekabetten çekilmesi için etkilemesi,
- 6) Bir çalışana veya başvuru sahibine yetkisiz tercihler vermesi,
- 7) Bir akrabaya avantaj sağlaması,
- 8) Bir personelden bilgi elde etmek için o kişiye karşı misilleme yapması,
- 9) Şikâyet veya temyiz hakkının kullanılması için misilleme yapmak üzere bir personel eylemini etkilemesi,
- 10) İşle ilgili olmayan davranışlar temelinde ayrımcılık yapması,

11) Herhangi bir dezavantajlı grubun tercih şartını ihlal edecek bir eylemde bulunması,

12) Herhangi bir hak sistemi ilkesini ihlal eden bir eylemde bulunması,

13) Herhangi bir gizlilik politikasının veya sözleşmesinin uygulanmaması ya da uygunsuz gizlilik politikalarını uygulaması yasaktır (The Merit System Principles: Keys to Managing the Federal Workforce, 2017: 14).

3.1.4. Liyakat Sistemini Koruma Kurulunun Etki Alanı

Karar verme ve çalışma işlevleri sayesinde, Liyakat Sistemini Koruma Kurulu hemen hemen her Federal çalışanı etkilemekte ve bu çalışanlar aracılığıyla Amerikan halkına sunulan hizmetin kalitesini belirlemektedir. Çeşitli yasalara göre, Kurul, 2 milyondan fazla federal sivil çalışanı, federal sivil iş başvurusu yapan ve ABD Posta Servisi (USPS)'nin yaklaşık 575 bin çalışanının ve 1.4 milyon üniformalı ordusunun belirli bölümleri için bağımsız, üçüncü taraf bir inceleme hizmeti sunmaktadır. Kurul'un karar verme işlevi, neredeyse her Federal kabine düzeyinde çalışanları, küçük ve bağımsız kurumları, devlet kurullarını ve diğer icra şubeleri organizasyonlarını kapsar (MSPB Strategic Plan, 2012: 4).

Kurul, liyakat sistemi çalışmaları aracılığı ile, ülke çapında Federal yönetimin uygulayabileceği ve geliştirebileceği bulgular ve tavsiyeler sunmaktadır. Bu çalışma bulguları ve önerileri, kısmen, temel kamu hizmeti değerlerini desteklemek için kamu yönetimini geliştirmeye odaklandıklarından, genellikle eyalet ve yerel düzeydeki Federal yasama organı ve adli şube çalışanlarının ve kamu çalışanlarının yönetimi için de geçerlidir (MSPB Strategic Plan, 2012: 4).

Kurul, OPM kurallarını, yönetmeliklerini ve önemli eylemlerini gözden geçirme ve bunlara ilişkin hareket etme yetkisi sayesinde, Federal düzeyde liyakat sistemini korur ve Federal çalışanların Liyakat Sistemi İlkelerine bağlı olarak ve Yasaklı Personel Uygulamalarından kaçınılarak yönetilmelerini sağlamaya yardımcı olur. Bu geniş otorite, Personel Yönetim Dairesi'nin politika belirlediği tüm kurumlarda, Kurul'a, temsilcilerinin kendilerine karşı yaptıkları eylemlere itirazda bulunabilecek belirli bireysel çalışanların ötesinde tüm çalışanları içerir (MSPB Strategic Plan, 2012: 4-5).

Federal liyakat sistemleri, yaygın olarak kabul edilen işlevsel yönetim uygulamalarına ve tarihsel tecrübeye geliştirilmiş ve güçlendirilmiş değerlere

dayanmaktadır. Doğal olarak, Federal işgücünün liyakat esaslı yönetimiyle ilgili faydalar ve maliyetler vardır. Tüm personel konularında adalet gibi değerlerin sağlanması; niteliklere ve performansa dayalı işe alım ve ilerleme; keyfi personel kararlarından korunma, aşırı partizan politik nüfuz ve misilleme ve durum tespiti güvencesi, liyakat temelli güçlü bir işgücünün sağlanmasına yardımcı olur, ancak doğrudan özel sektör ile karşılaştırılamayacak kadar maliyetlere yol açar. Örneğin, Hükümet işe alım süreci, adil ve açık bir rekabetten sonra başvuru sahibi niteliklerinin değerlendirilmesine dayanarak yüksek nitelikli çalışanların seçilmesini sağlama gereklilikleri nedeniyle, kısmen özel sektörün işe alım sürecinden daha uzundur. Adayların deneme süresi veya deneme süresi boyunca etkili bir şekilde değerlendirilmesi zaman alır, ancak işgücünün genel kalitesini iyileştirir ve Federal işlerin en nitelikli çalışanlardan oluşmasına yardımcı olur. Bu da Hükümetin bir çalışanı çıkarmak için uzun bir süreç yürütmesi olasılığını azaltarak maliyetten tasarruf etmeye yardımcı olur. Bu yönetim maliyetleri, uzun vadede halkın çıkarlarına hizmet eden daha istikrarlı, yüksek nitelikli bir işgücünün sağlanması ile ilgili faydalarla karşılanmaktadır (MSPB Strategic Plan, 2012: 5).

Kurul, temyizlerin etkin ve verimli bir şekilde değerlendirilmesini, kararlarının uygulanmasını, sistem çalışmalarının yapılmasını ve Personel Yönetim Dairesi'nin gözden geçirilmesini sağlayarak, kamuoyuna hizmet sağlayan işgücünün kalitesini artırarak, MSP'lere uyumu güçlendirerek ve PPP'leri önleyerek değer ve maliyet tasarrufu sağlamaktadır (MSPB Strategic Plan, 2012: 5).

Liyakat Sistemini Koruma Kurulunun Stratejik Planında (MSPB Strategic Plan; 2012: 25) "Kurul, güçlü bir liyakat temelli kamu hizmetini kendi başına korumak ve teşvik etmek amacına ulaşamaz. Federal politika yapıcılar ve diğer paydaşlar, liyakat esaslı politikalar oluşturmak ve uygulamak için kendi görevlerini yerine getirmeli ve bu politikaları her kurum uygulamalıdır. Güçlü bir liyakate dayalı kamu hizmeti aynı zamanda, her kurum liderinin, yöneticisinin, amirinin ve çalışanın işbirliği ve bağlılığını gerektirir. Herkes kendi görevini yaparsa, MSP'ler altında yönetilen ve PPP'lerden arınmış, Amerikan halkına üstün hizmetler sağlayabilen istikrarlı, yüksek nitelikli bir işgücü meydana getirilecektir." ifadelerine yer verilerek liyakat sisteminin ülke çapında tüm kurumlar ve ilgililer tarafından hassasiyetle uygulanması sonucunda başarıya ulaşacağı açık bir şekilde dile getirilmiştir.

3.1.5. Liyakat Sistemini Koruma Kurulunun Organizasyon Yapısı ve Büro İşlevleri

Kurul, yasal işlevlerini yürütmek ve desteklemek için düzenlenen birkaç ofise bölünmüştür. Kurul'un Washington, DC'de (karargâh) ofisleri, altı bölgesi ve iki saha ofisi bulunmaktadır (MSPB Strategic Plan, 2012: 23).

Yönetim Kurulu üyeleri Kurul'a sunulan davaları karara bağlar. İki partili Yönetim Kurulu, Başkan, Başkan Yardımcısı ve üyelerden oluşur. Yönetim Kurulu üyeleri, Başkan tarafından atanır, Senato tarafından onaylanır ve üst üste yenilenemeyen yedi yıllık dönemlerde çalışır. ABD Başkanı, kanunen, Kurul'un icra kurulu başkanı ve idari görevlisidir. Ofis Yöneticileri, Genel Müdür aracılığıyla Başkan'a rapor verir (MSPB Strategic Plan, 2012: 23).

İdare Hukuku Hâkimi Ofisi (ALJ), Özel Müşavir'in getirdiği düzeltici ve disiplin cezası şikayetlerinde (Hatch Yasası şikayetleri dahil) ilk kararları verir. Bu Ofis, MSPB çalışanlarının temyizleri ve MSPB tarafından atanan diğer davalara bakmakla yükümlüdür (MSPB Strategic Plan, 2012: 23).

Temyiz Bürosu, yasal bir araştırma yürütür. Bir tarafın bir İdari Hâkimin (AJ) ilk kararını gözden geçirme dilekçesi vermesi durumunda ve Kurulun karar verdiği çoğu durumda Kurul için önerilen kararları hazırlar. Büro, hakimlerin verdiği kararların temyiz başvurularına ilişkin önerilen kararları hazırlar. Kurulun kendi hareketleriyle ilgili davaları yeniden açma konusunda önerilerde bulunur ve Kurul'a yasal konularda araştırma ve politika notu sunar (MSPB Strategic Plan, 2012: 23).

Yönetim Kurulu Katiplik Bürosu, MSPB karargahında açılan davaları alır ve yürütür. Bazı usule ilişkin konularda kurallar ortaya koyar ve MSPB kararlarını ve emirlerini verir. Büro, Kurul'un kamu bilgi merkezi olarak hizmet verir, medya ilişkilerini koordine eder, kamuya açık bilgi yayınları üretir, Kurul'un kütüphane ve çevrimiçi bilgi servislerini işletir ve Gizlilik Yasası programlarını yönetir. Ofis ayrıca mahkemelere ve Federal idari kurumlara resmi kayıtlar vermekte ve Kurul'un kayıt sistemlerini, yasal araştırma sistemlerini ve Hükümet'i Sunshine Yasası programında yönetmektedir (MSPB Strategic Plan, 2012: 23).

Eşit İstihdam Fırsatı Ofisi, Kurul'un eşit istihdam fırsatı programlarını planlar, uygular ve değerlendirir. Ofis, çalışanların getirdiği ayrımcılık şikayetlerini işler ve Kurul'un yöneticilerine ve amirlerine olumlu istihdam girişimleri konusunda tavsiye

ve yardım sağlar (MSPB Strategic Plan; 2012: 23).

Mali ve İdari Yönetim Ofisi, Bütçe, muhasebe, seyahat, zaman ve katılım, İnsan Kaynakları yönetimi, tedarik, mülk yönetimi, fiziksel güvenlik ve Kurul'un genel hizmet fonksiyonlarını yönetir. Kurum çapında iç kontrollerin gözden geçirilmesi de dahil olmak üzere iç yönetim programları geliştirir ve koordine eder (MSPB Strategic Plan, 2012: 23).

Genel Danışman Ofisi, Kurul'un yasal danışmanı olarak, Kurul ve MSPB ofislerine günlük operasyonlardan kaynaklanan çok çeşitli yasal konularda tavsiyelerde bulunur. Ofis, davalarda Kurul'u temsil eder; OPM düzenlemelerini gözden geçirme taleplerine yanıt olarak ve diğer atanmış durumlar için nihai bir MSPB kararını veya emrini uygulamak üzere Kurul için önerilen kararları hazırlar; Kurul'un uzlaştırma programını yürütür ve ajansın yasama politikasını ve Kongre ile ilişkilerini koordine eder. Ofis, Kurul'un etik programını yürütür ve denetimleri ve soruşturmaları planlar ve yönlendirir (MSPB Strategic Plan, 2012: 24).

Bilgi Kaynakları Yönetimi Ofisi, Kurul'un yükümlülüklerini verimli bir şekilde yönetmesine ve idari ve araştırma sorumluluklarını yerine getirmesine yardımcı olmak için Kurul'un otomatik bilgi sistemlerini geliştirir, uygular ve sürdürür (MSPB Strategic Plan, 2012: 24).

Politika ve Değerlendirme Bürosu, Kurul'un kamu hizmeti ve diğer Federal liyakat sistemleri üzerine özel çalışmalar yapmak üzere yasal sorumluluğunu yerine getirir. Bu çalışmaların raporları Başkan ve Kongreye gönderilir ve ulusal izleyicilere dağıtılır. Ofis, MSPB çalışmalarına konu olan konular hakkında Federal kurumlara bilgi ve tavsiye sağlamaktadır. Ofis, Personel Yönetim Dairesi'nin önemli eylemlerini gözden geçirmekte ve raporlamaktadır. Büro ayrıca ajans için program değerlendirmeleri yapmakta ve Kurul'un stratejik ve performans planlarını hazırlama sorumluluğunu taşır (MSPB Strategic Plan, 2012: 24).

Bölgesel Operasyonlar Ofisi, ajansın temyiz ve ilgili davaları alan ve işleyen altı bölgesel ve iki saha ofisini yönetmektedir. Ayrıca, Kurul'un Arabuluculuk Temyiz Programını (MAP) da yönetmektedir. Bölge ve saha ofislerindeki idari hakimler atanmış davaları karara bağlamak ve adil, gerekçeli ve zamanında başlangıç kararları almaktan sorumludur (MSPB Strategic Plan, 2012: 24).

3.2. Bir Model Önerisi: Liyakat İlkesini Koruma Kurulu

Daha önce de belirttiğimiz üzere 1982 Anayasası'nın 70. maddesi “Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.” ifadelerine yer vererek açık bir şekilde liyakat ilkesini ortaya koymuştur. Ancak uygulamada gerekli yasal altyapının yeterince oluşturulmaması ve personel alımlarında gerekli denetimin olmaması nedeniyle bu anayasal ilke uygulanamamaktadır. Bu sebeple öncelikli olarak bu anayasal ilkenin gereğince yerine getirilmesi ve vatandaşlar arasında herhangi bir ayırım yapılmasının önlenmesi için (Öztürk, 2002: 141) Liyakat İlkesini Koruma Kurulunun oluşturulması gerekmektedir.

Liyakat ilkesinin gereğince uygulanabilmesi için kamu çalışanlarının göreve bu ilkeye uygun olarak yapılan açık ve adil yarışma sınavlarıyla alınması gerekir. Fakat ülkemizde genel olarak kurumlar personel alırken farklı uygulamalara gitmekte ve çoğunlukla liyakat ilkesi ihlal edilmektedir. Bu sınavların denetimi yapılmadığı için ihlaller giderek artmaktadır (Öztürk, 2002: 141). Bu ihlallerin önüne geçilmesi için ve adil, açık yarışma sınavlarının uygulanması için sınavları denetleyecek bir Kurul oluşturulmalıdır.

1982 Anayasasının 70. maddesine ek olarak 10. maddesi “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadır” ifadelerine yer vermiştir. Bu iki maddenin açıkça gösterdiği gibi Anayasa her tür kayırmacılığın önüne geçmek istemiştir. Fakat ülkemizde işe alınma ve görevde yükselmelerde giderek yaygınlaşan partizan tutumlar, torpil ve kayırmacılık sonucu anayasal ilkeler sıklıkla ihlal edilir hale gelmiştir. Devletin, temel görevi olan Anayasal ilkelerin kendisi dahil herkes tarafından uygulanmasını sağlama doğrultusunda liyakat ilkesine gereken önemi vermesi önem taşımaktadır (Öztürk, 2002: 141). Anayasanın sözü edilen maddelerinin ihlalinin önüne geçilmesi için ayrımcılığı önleyecek bir Kurul oluşturulması zorunluluktur.

Yukarıda sayılan sebepler doğrultusunda bu çalışmada; Türk kamu yönetimi sisteminin özellikleri gözetilerek ABD’de var olan Kurul’un yapısından ve

işlevlerinden yararlanılarak bir “model” önerilmektedir.

Namık Kemal Öztürk 2002 tarihli “*Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu*” isimli çalışmasında liyakat ilkesini güvence altına alma amacı taşıyan bir Kurul önerisinde bulunmuştur. Öztürk’e göre Kurul, yapısı bakımından Bağımsız İdari Otorite niteliğinde olmalıdır. Kurul merkez ve taşra olmak üzere ülke düzeyinde yaygın faaliyet göstermelidir. Öztürk’e göre Kurul üyelerinin sayısı diğer kurullara bakılarak belirlenebilir. Örneğin, yedi asıl dört yedek üyeden oluşturulacak ise bunların başkan ve üç üyesi Cumhurbaşkanınca geriye kalan üç üyesi ise hükümet tarafından belirtilen şartları taşıyan kişiler arasından seçilebilir. Kurul merkezi oluşturulduktan sonra yedek üyelerini kendisi belirleyebilir. Kurul üyelerinin nitelikleri çıkarılacak bir kanunla net bir şekilde ortaya konmalıdır. Üyeler, idari yargı hakimlerinden, üniversitelerdeki kamu personeli ve liyakat konularında uzman öğretim üyeleri arasından seçilebilir. Öztürk’e göre kurul başkanını Cumhurbaşkanı atamalı ve bu atama meclisin onayından geçmelidir. Kurul üyelerinin görev süresi bir hükümetin görev süresinden daha uzun olmalıdır. Aynı üye bu süre bittikten sonra tekrar seçilebilir. Kurul’un merkez yapılanması liyakat ilkesiyle ilgili personel politikasını Devlet Personel Başkanlığı ile birlikte belirlemeli ve bu politikayı taşra yapılanması aracılığı ile yürütmelidir. Kurul’un görev ve yetki alanı kanunla belirlenmelidir. Bazı personel sorunları hakkında yargıya gitmeden önce Kurul’a başvuru yapılmalı, bu sorunlar kurul tarafından çözülemediği takdirde idari yargıya başvurulmalıdır. Öztürk’e göre Kurul, personel alımlarında uygulanacak sınavların niteliği ve adayların gerekli liyakati taşıyıp taşımadığı gibi konularda Devlet Personel Başkanlığı ile birlikte karar vermelidir (Öztürk, 2002: 136-140).

Liyakat İlkesini Koruma Kurulu’nun görevi mevcut hukuk kurallarının ve liyakat ilkesinin yönetimce uygulanıp uygulanmadığını denetlemek ve aykırı durumlara engel olmaktır (Öztürk, 2002: 136).

Bu çalışmada önerilen Liyakat İlkesini Koruma Kurulu modeli, Başkanlık sisteminin özellikleri dikkate alınarak Öztürk’ün çalışmasında önerdiği Kurul’un geliştirilmiş biçimidir.

3.2.1. Liyakat İlkesini Koruma Kurulunun Yapısal Özellikleri

Oluşturulacak Liyakat İlkesi Koruma Kurulunun yapısı Bağımsız İdari Otorite niteliğinde olmalıdır. Böylece siyaset ve yönetimden gelecek baskıların önüne

geçilebilir. Bu Kurulun amacı, kamu personel rejiminde siyaset ve yönetimden gelecek hukuk dışı, liyakat ilkesine aykırı uygulamaların önüne geçilmesidir. Bu sebeple siyasi iktidarlardan bağımsız olmalıdır.

Kurul, idarenin ve siyasetin liyakat ilkesine dair ihlallerini ve müdahalelerini önlemek ve gerektiğinde yaptırım uygulamak amacıyla oluşturulmalıdır. Kurul, liyakat ilkesini korumak üzere ihlaller karşısında yaptırım yetkisine sahip olmalıdır.

Liyakat İlkesi Koruma Kurulu, bir kanuna dayanarak kurulmalıdır. Kurulun yapısı, işlevleri, üyelerinin kimlerden oluşacağı, üyelerin kim tarafından seçileceği ve üyelerinin nitelikleri kuruluş kanununda açıkça belirlenmelidir.

Kurul merkez ve taşra örgütleri olmak üzere ikili bir yapıya sahip olabilir. Taşra örgütlenmesi il düzeyinde olabilir. Her ilde Kurul, üç veya beş kişiden oluşan başkanlarını kendi içlerinden seçen bir yapılanma olabilir. Bu üyelerin kim tarafından ve nasıl seçileceği kanun tarafından belirlenir.

3.2.2. Liyakat İlkesini Koruma Kurulunun Üyelerinin Seçimi ve Görev Süresi

Tarafsız olmak adına Kurul, merkezi idarenin hiyerarşik yapılanması arasında yer almayan ve idari bir kurum olarak örgütlenmekle birlikte yargısal işlevler dikkate alınarak yürütme ve yasamaya karşı bağımsız olarak örgütlenmelidir. Kurul üyelerinin tarafsız karar alabilmesi için hiyerarşi dışında güvenceli bir statüye sahip olmalıdır.

Liyakat İlkesi Koruma Kurulu personeli, liyakat ilkesinin bütün özellikleri ve uygulanması konusunda eğitim almış olmalıdır.

Tarafsızlığı sağlayacak bir diğer husus, Kurulun başkan ve üyelerinin atanma ve görevden alınma yöntemidir. Kurul üyeleri belirli bir süre için atanmalı ve kararlarında bağımsız hareket edebilmek için görevden alınmaları belli kurallara bağlanmalıdır. Bu kurallar; üyelerin görevi yapamayacak derecede hastalık veya engellilik durumunun ortaya çıkması, görevlendirilme için gerekli şartların kaybedilmesi ve hakkında belli suçlardan mahkûmiyet kararı verilmesi, üyelerin görevleri sırasında kanunda belirtilen ve kurul üyelerine özgü yasaklara uymamaları, görevini yasalar ile belirlenen sınırlar içinde yapmamaları ile sınırlı tutulabilir.

Kurula etki edilmesini önleyebilmek adına, Kurul birçok kişiden oluşan bir karar organına sahip olmalıdır. Böylece verdiği kararlar ortak paydayı daha çok yansıtacaktır. Bu doğrultuda Kurul, 9 asıl 4 yedek üyeden oluşabilir.

Kurul başkan ve üyeleri idari yargı hakimleri, kamu yönetimi ve idare hukuku alanında uzman kişilerden oluşmalıdır. Kurul başkanını idari yargı hakimleri, kamu yönetimi ve idare hukuku alanında çalışan akademisyenler arasından halk adına meclis seçebilir veya Kurul üyeleri mecliste grubu bulunan her siyasi partinin eşit sayıda temsilcisi tarafından oluşturulabilir ve aralarındaki en yaşlı kişi başkan olabilir.

Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi bir hükümetin işbaşında kalma süresinden daha uzun olmalıdır. Örneğin yedi yıllık bir süre öngörülebilir. Görev süresi dolan başkan ve üyeler tekrar göreve getirilmemelidir. Kurul başkan ve üyelerinin yeniden iş başına gelme kaygısı ile hareket etmelerinin önüne geçilmesi için tekrar atanma yasağı getirilmelidir.

3.2.3. Liyakat İlkesini Koruma Kurulunun İşleyişi

Kurulun görev ve nitelikleri kuruluş kanununda açık ve net bir biçimde belirlenmelidir. Kurul tarafından, Anayasada ve yasalarda yer alan liyakat ilkesinin unsurları detaylı olarak belirlenerek nasıl uygulanması gerektiği konusunda çalışmalar yapılmalıdır. Personel alımı uygulamalarının niteliği, bu sınavlarda yer alan soruların görevin gerektirdiği nitelikleri ölçmeye yarayacak nitelikte olup olmadığı ve bir göreve alınan personelin o görev için gerekli liyakati taşıyıp taşımadığı konularında incelemeler yapılmalıdır.

Kurul, merkez ve taşra olmak üzere ikili yapılanmadan oluşmalıdır. Merkez Kurul tarafından belirlenen politikalar taşrada yer alan kurullar aracılığı ile uygulamaya konulabilir. Kurul genel olarak personel ve liyakat konusunda var olan yasal düzenlemelerin uygulamaya eksiksiz konulması konusunda çalışmalar yürütmelidir. Ancak Kurul'un kararlarına karşı yargı yolu açık olmalıdır.

Bu Kurul'a merkezi yönetim ve yerel yönetim personeli başvurabilmelidir. Bu başvuruların temel konusu personele kamu hizmetine giriş, istihdam ve görevde yükselme süreçlerinde kurumlarca uygulanan haksız, hukuk dışı uygulamalar olmalıdır. Her tür ayrımcılık, haksız yere görev ya da görev yeri değişiklikleri, kötü muamele ve ücretten kesme gibi konular başvuruya hak oluşturabilir.

3.2.4. Liyakat İlkesini Koruma Kurulunun Faaliyet Alanı

Kurul, liyakat sistemini aşağıdaki ilkeler çerçevesinde koruma altına alabilir:

- 1) Kamu personelinin toplumun tüm kesiminden nitelikli kişiler arasından

seçilmesi sağlanmalıdır. Kamu hizmetine giriş ve görevde yükselmeler yalnızca işin gerektirdiği bilgi ve beceriler dikkate alınarak yapılmalıdır. Özellikle kamu hizmetine giriş için toplumun her kesimine hitap eden açık ve adil yarışma sınavları düzenlenmelidir.

2) Kamu hizmetine girişte yapılan sınavların ve kurumların yaptıkları mülakat sınavlarının adilliği incelenmelidir.

3) Kamu hizmetine giriş ve ilerlemelerde siyasi ilişki, aidiyet, ırk, renk, din, cinsiyet, medeni hal ve engellilik gibi durumlara bakılmaksızın, adaylara adil ve eşit muamele uygulanmalıdır.

4) Tüm çalışanlara kamu yararı ve halka karşı hizmet etmede sorumlu oldukları bilinci oluşturulmalıdır.

5) Eğitim yolu ile çalışanların nitelikleri arttırılmalıdır. Değişen teknoloji karşısında işin niteliğinin değişmesi durumunda çalışanların bilgi ve nitelikleri eğitimler aracılığı ile güncellenmelidir.

6) Çalışanlar, siyasi amaçlara, keyfi eylem ve zorlamalara karşı korunmalıdır. Bürokrasinin tarafsızlığı sağlanmalı ve kurum yöneticilerinin keyfi uygulamalarının önüne geçilmelidir.

Kurulun görev ve yetki alanı kanun ile açık bir şekilde belirlenmelidir. Kurul'un en önemli işlevi liyakat ilkesinin uygulamada sürekliliğinin sağlanması ve her tür ayrımcılığın önüne geçilmesidir. Kurul, kamu personeli ve liyakat ilkesine dair oluşturulan tüm kuralların bütün kurumlarda ayırım gözetilmeksizin uygulanmasını sağlamakla görevli olmalıdır.

Liyakat ilkesi açısından Kurul'un görevleri arasında en önemlileri, kamu hizmetine girişte yapılacak sınavların niteliğinin ve bu sınavlar sonucu alınan personelin niteliğinin incelenmesidir. Kurul, işe alınan personelin işin gerektirdiği niteliklere uygun olup olmadığı, kişinin eğitimi ile işinin aynı doğrultuda olup olmadığı, sınavların objektif olarak işin gerektirdiği nitelikleri ölçme konusunda adil şartlar içinde yapılıp yapılmadığı, hile ve her tür kayırmacılığın olup olmadığı konularında ülke çapında inceleme yapma ve bu inceleme neticesinde bir karara varma yetkisine sahip kılınmalıdır. Ayrıca bu incelemeler sonucunda Kurul'un aldığı kararlar kamu kurumları açısından bağlayıcı nitelikte olmalıdır. Aksi takdirde Kurul'un oluşturulmasının herhangi bir anlamı olmayacaktır.

Kurul, Anayasa’da yer alan liyakat ilkesinin, yönetsel kanunların ve bürokratik kuralların doğru ve sürekli bir biçimde nasıl uygulanacağı konusunda kamu kurumlarına eğitim verebilir. Bu çerçevede Kurul, yetkili olduğu alanlarda teftiş ve yönetsel çalışmalar yapmalıdır.



SONUÇ

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin 21. maddesinde “Herkes, ülkesinin kamu hizmetlerine eşit olarak girme hakkına sahiptir” hükmü yer almaktadır. Görüldüğü gibi kamu hizmetlerine girişte eşitlik ilkesi evrensel bir ilke olarak kabul görmüştür. Buna bağlı olarak liyakat ilkesi de evrensel bir nitelik kazanmalıdır. İnsani Gelişmişlik Endeksinin üst sıralarında yer alan demokratik ülkelere bakıldığında liyakat ilkesinin sisteme büyük ölçüde hâkim olduğu ve kayırmacılık sisteminin büyük oranda tarihe karıştığı görülmektedir. Ülkemizde de liyakat sisteminin hem kamu personel sistemine hem de toplumsal yaşamın her alanına yayılması için adımlar atılmalıdır.

Liyakat, kısaca, yeterlilik anlamına gelmektedir. Liyakat, kamuya hizmet etme hakkını vatandaşlık temelinde, tüm bireylere eşit olarak açmak ve görevi ehliyet ve yetenek bakımından en iyi yapabilecek olana vermek demektir. Liyakat ilkesi aynı zamanda, kamu görevlerine getirilecek kişiler için bazı toplumsal kesimlere doğuştan ayrıcalık tanımamak anlamına gelmektedir.

Liyakat ilkesinin uygulamaya geçirilebilmesi için geliştirilmiş iki ilke mevcuttur. Bunlardan ilki, göreve uygunluk; ikincisi ise görevde tarafsızlıktır. Uygunluk ilkesini ele aldığımızda akla ilk gelen “göreve uygunluk nasıl sağlanır?” ve “görevi en iyi yapabilecek kimseler nasıl belirlenir?” sorularıdır. Göreve uygunluk için bulunmuş yöntem, yarışma sınavlarıdır. Bu noktada sınavların niteliği çok önemlidir. Sınavlar, tüm ilgililerin haberdar olacağı biçimde açık duyuru yapılarak, herkesin başvurusunu yapabileceği uygun bir başvuru süresi tanınarak yapılacak olan ölçme gücü yüksek, yeterlik ve yarışma sınavı niteliğinde olmalıdır. Ancak sınavlara herkesin katılması tek başına liyakati tesis eden bir yöntem değildir. Eğitim sisteminde yapılacak bir reform sayesinde lise bitirme sınavları uygulamaya geçirilerek üniversiteye girecek öğrencilerin kalitesi arttırılmalıdır. Böylece üniversite mezunlarının kalitesi artacak ve bu durum iş sınavlarında da etkisini gösterecektir. Sınavlara belirli bir seviyede olanların katılımı sağlanacaktır. Görevde tarafsızlığı sağlayabilecek tek yol ise görev güvencesidir. Kamu kurumlarında yetki sahibi olanlar iktisadi, sosyal, siyasi güç odakları ve etnik-dini baskı grupları karşısında güçlü olmadıkça bu gruplardan bağımsız hareket edemezler. Dolayısıyla karar ve uygulamalarında tarafsız olamazlar. Kamu görevlilerinin tarafsızlığını sağlamanın yolu, kamu görevlilerine “görev güvencesi” vermektir. Bir başka önemli nokta ise kamu görevlilerine ilişkin düzenlemelerin hükümetlerin eline bırakılmamasıdır. Kamu

görevlilerine ilişkin konular meclis tarafından, yasal olarak düzenlenmelidir. Kamu görevlilerinin yasa, statü, görev, görev yeri ve yargıya başvurma güvencesi olmalıdır. Son çeyrek yüzyıldır hazırlanan personel taslakları ile kamu görevlilerine tanınan güvenceler ayrıcalık olarak sunulmakta ve kamu yönetimi piyasa mantığı ile yönetilmek hedeflenmektedir. Bu neoliberal politikalar sonucu liyakat ilkesi 1980'lerden itibaren daha çok zarar görmüştür.

Güler'e göre kamu personeli ve kamu hizmeti alanı üzerinde değişiklik yapılırken, dünyanın genel gidişatı değil, ülkenin genel durumu ve gereksinimleri odak noktası yapılarak kamu personeli sistemi çok yönlü bir analize tabi tutulmalıdır. Bu analiz yapılırken en önemli soru "devletin konumu, işlevi ve yapısı ne olmalıdır?" sorusudur. Türkiye, dünyanın az gelişmiş ülkelerinden biridir; kalkınma sorunu vardır. Türkiye, kapitalist dünya sisteminde ekonomik ve siyasal olarak bağımlı hale gelmiştir; bağımsızlık sorunu vardır. Çok yönlü toplumsal eşitsizlik yaşanmaktadır; adalet sorunu vardır. Bu üç temel özellik devletin konumunu belirlemek için önemlidir. Bu sorunları çözmek için devletin küresel kapitalist sistemin özelliklerine uyarlanması sorunları daha da derinleştirecektir. Bu sebeple devlet, piyasa unsurlarının arkasına gizlenmemeli, öncü olarak konumlandırılmalıdır. Bu sorunlar, dünya ölçeğinden ders alınarak ülkenin kendine özgü yapısı ve iç dinamikleri dikkate alınarak kalıcı çözüme kavuşturulabilir.

Esasında liyakat, görevin gerektirdiği nitelikleri taşıyan kişilerin göreve getirilmesinden daha fazlasını ifade etmektedir. Devlet yönetiminin her kademesinde, her meslekte ve hayatın her alanında liyakat ve ehliyet sahibi insanlara yer verilmesi ile liyakat ilkesinin tüm sisteme hâkim kılınması sağlanır. Böylece insanların sahip oldukları potansiyeller kamu yararı için kullanılarak toplumsal adalet, huzur ve barışın inşa edilmesine katkıda bulunulur. Liyakat ilkesini hayatın her alanında geçerli kılabilmek için öncelikli olarak ilkenin koruma altına alınması ve işlerliğinin sağlanması gerekmektedir. Bu amaçla, Liyakat İlkesi Koruma Kurulu adı altında bir kurul oluşturulmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

Osmanlı Devleti'nden bu yana kamu yönetiminin en temel problemi yozlaşma sorunudur. Liyakat ile ilgili sorunlar da yozlaşma sorununun içerisinde yer almaktadır. Oluşturulması önerilen bu Kurul ise liyakat sorununa tek çare değildir ancak çözümün bir parçası olmak açısından önem arz etmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevsel olmaması da liyakat ilkesini gözetecek yeni

bir kurulun varlığını gerekli kılmaktadır.

“Müessesemize tam referansı olmayan, iyi tanımadığımız kimse giremez. Bunun için de prensibimiz gayet sağlam. Memurlarımızın yarısı, kendi akraba ve yakınlarımız olacak. Yarısı da dışarıdan güvendiğimiz yüksek insanların tavsiyeleri.” Saatleri Ayarlama Enstitüsü adlı romanda yer alan bu ifadeler kayırmacılığın geçerli olduğu bir sistemi net bir şekilde anlatmaktadır. Ülkemizde de roman kahramanı tarafından dile getirilen bu sözlerin gerçek olmaması için liyakat ilkesinin tesis edilmesi gerekmektedir. Liyakat ilkesini yönlendirici ve denetleyici bir kurul oluşturulmalıdır. Bu sebeple liyakat ilkesinin ve liyakat ilkesine dair mevcut hukuk kurallarının yönetim tarafından uygulanıp uygulanmadığını denetlemek ve işe alımlarda liyakat ilkesini gözetmek amacıyla Liyakat İlkesini Koruma Kurulu oluşturulmalıdır. Kurul siyasi etkilerden bağımsız tutulmalıdır.

Devletin işlevi, toplumsal yapıyı sosyo-ekonomik kalkınma ve toplumsal eşitlik hedeflerine göre yönlendirmek olmalıdır. Devletin yapısı ve işlevi kamu kesiminin ve personel sisteminin yapısını da belirlemektedir. Devletin işlevi yukarıda ifade edildiği gibi olduğunda personel sistemi de farklı toplumsal sınıf ve kesimlerin çıkarlarının kamu kesimi üzerinde doğrudan egemen hale gelmesini önlemeyi sağlayan güvence mekanizmalarına sahip olarak konumlandırılır. Kamu kesimi üzerinde bazı toplumsal sınıfların egemen olmasını engellemek ise liyakat ilkesinin toplumsal sisteme ve kamu yönetimi sistemine egemen kılınması mümkün olacaktır.

Adil rekabetin hâkim olduğu bir sistemde olması gereken; bireylerin yetenek, beceri ve motivasyonları ölçüsünde hak ettiklerini elde etmesidir. Türkiye’de genel olarak hâkim olan sistem bireysel liyakat yerine grupsal sadakatin hâkim olduğu sistemdir. Liyakatin tüm sisteme hâkim olması için; adil rekabet kurallarını, hayatın her alanına tesis etmek ve bu kuralları yasal güvence altına almak ve bireysel becerilerin dikkate alındığı bir sistem yaratmak gerekmektedir. Selçuk Şirin’e göre “Hayatın her alanında teşvik edilen davranış gelişir”. Bu sebeple liyakat ilkesini toplumsal her alanda geçerli kılacak adımlar atılmalı ve mevzuatta var olan liyakat ilkesini yaşamın her alanında uygulamak gerekmektedir.

Selçuk Şirin’e göre “Gerçek fukaralık, koşulların zor olması değil, zor olan koşullara rağmen yaratıcı çözümler arayan bireylerin olmamasıdır. O nedenle ülkemize yapacağımız en büyük yatırım itirazı bol, tahayyülü sınırsız, koşulları hiçe

sayan ve evet kaybetmekten korkmayan nesiller yetiştirmektir". Yetenekli bireylerin yetiştirilebilmesi için yeteneğin takdir edildiği, yetenekli bireylerin layık oldukları görevlere getirildikleri bir sistem oluşturulması gerekmektedir. Bu sistemin geçerli olması için aynı zamanda hukukun üstünlüğünün hâkim kılındığı bir sistem inşa edilmelidir. Kısacası rekabet ettiğimiz dünyanın şartlarına ayak uyduracak bir sistem oluşturulmalıdır.

Liyakat, çok yönlü bir kavramdır. Liyakat ilkesinin etik kavramıyla da ilgisi vardır. Etik, ahlaki kural ve tecrübeler bütünüdür. Liyakat konusunda bir etikten söz edebilmek için "ötekine karşı duyarlılık ve sorumluluk" geliştirilmelidir. Çünkü ahlaki bakımdan gelişkin bireyler, kendisiyle birlikte aynı toplumda yaşayan insanların sorumluluğunu duyabilen ve diğer insanlara karşı sorumluluk duygusu geliştirebilen yapıya sahiptir. Bu sebeple, liyakat ilkesinin işlerlik kazanması için "ötekine karşı duyarlılık ve sorumluluk" bilinci geliştirilmelidir. Değer ve normların, herkes tarafından aynı ölçüde benimsenmesi ya da içselleştirilmesi ideal bir durumu yansıtır ve ideal olan ile yaşanan arasında her zaman fark olacaktır. Fakat uzun yıllar bu bilincin üzerinde çalışılarak, yaşanan ile ideal olan arasındaki fark en aza indirilebilir.

Liyakat ilkesinin işletilmesine etki eden en önemli etmen ise siyasi kültürdür. Siyasal kültürün oluşumu yüzyılları aldığı gibi değişimi de uzun bir süreç gerektirmektedir. Bu sebeple bu alandaki değişikliklerin hızı yavaş olacaktır. Fakat liyakat ilkesinin toplumun her alanına yayılabilmesi için siyasal kültürün değişmesi konusunda istikrarlı bir çalışma yürütülmelidir. Ayrıca toplumun kayırmacılık fiiline yönelik algısı değişmediği sürece kayırmacı uygulamalar nesilden nesile aktararak devam edecektir. Kayırmacı uygulamaların içselleştirilmesi sonucu bu uygulamalar olağan davranışlar olarak algılanır ve bu faaliyetlere yönelik tepkiler de zayıflayarak kayırmacı eylemlerin ortaya çıkarılması güçleşir.

Haksız muameleye maruz kaldığını düşünen personelin bu tezde önerilen Kurul'a başvurabilmesi için kendisini tehlikede görmemesi gerekir. Bu sebeple tek başına bu Kurul'un oluşturulması yeterli değildir. Kurul'a başvuruların olması ve Kurul'un başarıya ulaşabilmesi için hukuk devleti ilkesine önem verilmeli, iyi işleyen bir hukuk devleti sağlanmalıdır.

Toplum çeşitli yollarla eğitilerek her türlü kayırmacılığın haksızlık ve ahlaksızlık olduğu anlayışı topluma benimsetilmelidir. Eğitim sisteminde reforma

gidilerek eğitim elitist hale getirilmelidir. Lise bitirme sınavları getirilerek belirli seviyedeki öğrencilerin üniversitelere girişı sağlanmalıdır. Üniversite sınavları da bölümlerin programlarına yönelik sorulardan oluşan seçme sınavları ile gerçekleştirilmelidir. Böylece liyakat ilkesinin tam anlamıyla uygulanması sağlanabilecektir.

Kamu hizmetine ilk girişte, atanılacak kadronun gerektirdiğı eğitimi tamamlamış olan kişilerden seçim yapılması liyakatli olanın işe girişini sağlayacaktır. İşe alınan kamu görevlilerinin de liyakatleri belirli süreler içinde denetlenmelidir. Böylece liyakat ilkesinde süreklilik sağlanmış olur.

Yönetimin siyasileşmesini engellemek için, yapılacak görev değişikliklerinde “uyumlu çalışma” gibi nesnel olmayan bir ölçüt yerine bu değişikliklerin yasal gerekçelere dayandırılması ilk adım olarak görülmektedir. Üst yönetime atanacak kişilerde öncelikli olarak eğitsel ve mesleki nitelikler aranmalı ve bu kişilerin görev yapma süreleri belirli olmalıdır. Görevde yükselmeler belirli bir usule bağlanmalıdır. Kamu personelinin yükselmesinde kayırmacılığın kullanılmasından öte personel yükselme kriterlerinin açık ve net olarak belirlenmesi liyakati sağlamada önemli bir adım olacaktır.

Üst düzey yöneticilerin atanmasında kıdem ve yapılacak işin niteliğine uygun olan eğitim programının bitirilmesi şartı zorunlu olmalıdır. Ayrıca atandıkları kadroda görev yapma süreleri belirli olmalıdır. Özellikle söz konusu kadroda bulunma sürelerinin alt sınırı belirlendiğinde iktidar değişikliklerinde üst düzey yöneticilerin tasfiyesi engellenerek yönetimde siyasileşmenin önüne geçilmiş olur.

Son söz yerine: Nihal Atsız'ın Ruh Adam adlı romanında ifade ettiğı gibi “Acizleri, layık olmadıkları mevkilere geçiren bir devlet batar”.

KAYNAKÇA

- Akın, Ö. (2009). “Federal Almanya’da Kamu Yönetimi”, Güler, B.A. vd., *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, Ankara.
- Akgüner, T. (2001). *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları: 90, İstanbul.
- Aktan, C. C. (1997). “Politikada Liyakat Üzerine Kutadgu Bilig ve Koçi Bey Risalesi’nden Öğreneceklerimiz”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı:13, s.1389-1393.
- Altan, Y. (2010). “Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:15, Sayı:1, s.423-439
- Altan, Y. (2016). “Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.8, S.15, s. 381-398.
- Anayasa Mahkemesi, 09.10.1976, E.1979/19, K. 1979/39, *Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi*, S.17, s. 299.
- Aslan, O.E. (2005). *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE, Ankara.
- Aslan, O.E. (2006). *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri: Tarihi ve Toplumsal Temelleri*, TODAİE, Ankara.
- Arap, İ., Yılmaz, L. (2006). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “Yeni” Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.39, S.2, s.51-69.
- Arın, T. (1986). “Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (1): Gelişmiş Kapitalizm”, 11. Tez, Kitap 1, 2. Baskı, Ankara, s. 104-138.
- Ateş, M. (1995). *Kamu Hizmetlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye’de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme*, DPT Yayın No: 2383, Ankara.
- Atsız, N. (2015). *Ruh Adam*, Ötüken Yayınları, İstanbul.
- Aydın, M. A. (1999). “Osmanlıda Hukuk”, *Osmanlı Devleti Tarihi*, Feza Gazetecilik, C.2, İstanbul.
- Aydın, N. (2012). “Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: Siyasetin Bürokrasi İronisi”, *Sayıştay Dergisi*, S. 85, s. 51-65.
- Aykaç, B. (1990). “Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.23, S.4.
- Baysal, T. (2016). “Türkiye’de Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, C. 7, S.1, s. 186-213.
- Biber, M. (2016). *Kamunun Etik Çıkmazı: “Kayırmacılık”*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Bogdanow, M., and Lanphear, T. (2010). “History of the Merit Systems Protection Board”, *Journal of the Federal Circuit Historical Society*, Vol. 4, p. 108-120.
- Bozkut, Ö. Ve Ergun, T. (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını No: 342, Ankara.
- Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi* (1992).
- Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:260, Ankara.

- Chapman, R.A. (2005). "The Civil Service Commissioners: Supporting the Core Values of the British Civil Service and Hearing Appeals Under the Civil Service Code", *Public Policy and Administration*, C.20 s.1-7.
- Chandler, J.A. (1990). "United States", Kingdom, J.E. (ed.), *The Civil Service in Liberal Democracies: An Introductory Survey*, Routledge, s. 163-181.
- Çakıcı, F. O. (2016). "Osmanlı'dan Türkiye'ye Siyasal Miras: Türk Siyasal Kültürü Üzerine Bir İnceleme", *The Journal of International Scientific Researches*, 2016, 1(2).
- Çoker, Z. (2004). "Cumhurbaşkanımız Sayın Ahmet Necdet SEZER'in, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanuna Bakış Açısı", *Cumhuriyet Halk Partisi Yerel Yönetim Dergisi*, Sayı:10.
- Danıştay 5. D., E. 1987/2417, K. 1988/1286, *Danıştay Dergisi*, S. 74-75 s. 302.
- Defterdar Sarı Mehmet Paşa. (1992). *Devlet Adamına Öğütler*, Kültür Bakanlığı Yayınları, Mersin.
- Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Dreyfus, F. (2007). *Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek*, İletişim Yayınları, Ankara.
- Dikmen, A.A. ve Emre, C. (2004). "Amerika Birleşik Devletleri", Güler, B.A. vd., *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, AÜ SBF KAYAUM Yayınları, Ankara, s.185-223.
- Duverger M. (1965). *The Influence of Political Forces*, Ed. M. Kriesberg: Public Administration in Developing Countries, The Brookings Institution, s.11. Aktaran: Abdulkadir Türkan, "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Yeri", T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara, 2000.
- Erdoğan, M. (1997). *Modern Türkiye'de Anayasalar ve Siyasi Hayat*, Siyasal Kitapevi, Ankara.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, TODAİE Yayınları, 2004, Ankara.
- Erkut, C. (2003). "Türk Kamu Personel Rejiminde Yeni Yaklaşımlar- Genel İdare", *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu*, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Ankara.
- Eryılmaz, B. (1999). *Kamu Yönetimi*, Turhan Kitapevi, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2008). *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Fendoğlu, T. (2002). "1876 Anayasası veya Monarşik Modernleşme Dönemi (1876-1908)", *Türkler*, C.14, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, s. 739-750.
- Findley, C. V. (1994). *Osmanlı Devleti'nde Bürokratik Reform*, Çev. Latif Boyacı, İzzet Akyol, İz Yayıncılık, İstanbul.
- Gitelson, A.R., Dudley, R.L., Dubnick, M.J., (2004). *American Government*, Houghton Mifflin Company, Newyork.
- Gökçe, G., Şahin, A., Örselli, E. (2002). "Türkiye'de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma. S.Ü.İ.İ.B.İ.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi (4), s. 45-58.
- Gökdeniz, K., Aydemir, V., Çağan, S. (2017). "Cumhuriyet Sonrası Türk Kamu Yönetiminde Liyakat Sistemi Uygulamaları", *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, C.6, S.2, s.200-215.

- Göküş, M. (2010). “1960-1980 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Hukuki, Ekonomik ve Toplumsal Değişimi”, *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:6, Sayı:12, s.203-223.
- Gönülaçar, Ş. (2014). “İnsan Kaynakları Yönetiminde Kayırmacılık Kuşatması ve Liyakatsizlik Çıkmazı”
https://www.academia.edu/9687458/%C4%B0nsan_Kaynaklar%C4%B1_Y%C3%B6netiminde_Kay%C4%B1rmac%C4%B1l%C4%B1k_Ku%C5%9Fatmas%C4%B1_ve_Liyakatsizlik_%C3%87%C4%B1kmaz%C4%B1.
- Göze, A. (1980). *Liberal Marxist Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri*, İÜHF Yayını, 2. Bası, İstanbul.
- Gözübüyük, Ş., Tan, T. (1998). *İdare Hukuku Genel Esaslar*, C.I, Turhan Kitapevi, Ankara.
- Güler, B.A. (2013). *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, İmge Kitapevi, Ankara.
- Güler, B.A. (2005). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995*, İmge Kitapevi, Ankara.
- Güler, B.A. (2003). “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, *Amme İdaresi Enstitüsü*, C. 36, S. 4, s. 17-34.
- Güler, B. (1988). “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (1)”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:21, Sayı:1, s.79-99.
- Güler, B. (1988). “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (2)”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:21, Sayı:2, s.63-83.
- Günay, Ö. F. (2005). *Türkiye’de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir?*, Turhan Kitapevi, Ankara.
- Güran, S. (1980). *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Güven, H. S. (1976). “İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi ”. *Amme İdaresi Dergisi*, C 9, Sayı 1, Ankara.
- Heady, F. (1966). *Public Administration: A Comparative Perspective*, Prentice Hall, New York.
- Hegel, G.W.F. (1991). *Hukuk Felsefesinin Prensipleri*, Cenap Karakaya (çev.), Sosyal Yayınları, İstanbul.
- Heper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, Boğaziçi Yayınları, İstanbul.
- Heper, M. (2006). *Türkiye’de Devlet Geleneği*, Doğu-Batı Yayınları, İstanbul.
- Hobbes T. (2007). *Leviathan*, Semih Lim (çev.), Y.K.Y., 6.Baskı, İstanbul.
- Hoff. J. D. (1975). “A.B.D Merkezi Personel Sistemi ”, Semay Büyükdavras (çev.), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 4, Ankara.
- Kara, B. (2006). “Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Hazırladıkları Raporlar”, *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:30, No:2, s.149-162.
- Karasu, K. (2009). “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, Ankara.

- Karahanoğulları, O. (2009). “Fransa’da Kamu Yönetimi”, Güler, B.A. vd., *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, Ankara.
- KAYA, (1992). *Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yayın No:248, Ankara.
- Keskin, N. E. (2015). “Ellili Yıllarda Kamu Yönetimi”, Kaynar, M. K., *Türkiye’nin 1950’li Yılları*, İletişim Yayınları, Ankara.
- Koçi Bey. (1998). *Koçi Bey Risalesi*, Akçağ Yayınları, Ankara.
- Mardin, Ş. (1966). “Opposition and Control in Turkey”, *Government and Opposition*, An International Journal of Comparative Politics.
- Mardin, Ş. (2009). *Türkiye’de Toplum ve Siyaset*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Memiş, E. (2003). “Mevzuatımızda ve Uygulamada Kamu Hizmetine Girme/Çekilme Hakları”, Arşiv Araştırması ve Güvenlik Soruşturması Analizleri, Kamu Personeli Sorunları, *İdare Hukuku Sempozyumu*, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi.
- Merikoski, V. (1969). *The Politicization Of Public Administration*, Helsinki.
- Mihçioğlu, C. (1958). “Türkiye’de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt:13, Sayı:1, s.109-116.
- Modernising Government (1999) Cabinet Office, Londra.
- MSPB Strategic Plan; 2012
- <https://www.mspb.gov/mspbsearch/viewdocs.aspx?docnumber=689221&version=691327&application=ACROBAT>
- Oksal, M. (1998). “Liyakat ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması” *Belediye Dergisi*, 5(6), 11-18.
- Öktem, M.K. (1992). “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 2, s.85-105
- Ömürgönülşen, U. (2009). “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”, Güler, B.A. vd., *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitapevi, Ankara.
- Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti’nde Bürokrasi*, Okumuş Adam Yayınları:6, İstanbul.
- Özkanan, A., Erdem, R., (2015). “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma”, *MAKÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.2, Y.2, S.4, s. 7-28.
- Öztürk, N.K. (2002). “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesini Koruma Kurulu”, *Türk İdare Dergisi*, C. 435, Haziran, s. 129-143.
- Öztürk, N.K. (2018). “Amerikan Başkanlık Sistemi ve Bürokrasi”, Demirkaya, Y. (ed.), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim*, Hiperyayın, İstanbul.
- Parlak, B. (2005). *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Akademi Yayınları, İstanbul.
- Peters, B.G. (1995). “Bureaucracy in Divided Regime: The United States”, Pierre J. (ed.), *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comprative Public Administration*, Edward Elgar Publications, Aldershot, s.18-38.

- Peters, B. G. (1992), "Public Policy and Public Bureaucracy", Douglas E. Ashford (ed.), History and Context in Comparative Public Policy, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Polama, M. M. (1993). *Çağdaş Sosyoloji Kuramları*, Gümdoğan Yayınları, Ankara.
- Rosen, B. (1986). "Crises in the Civil Service", *Public Administration Review*, May/June, pp. 207-213.
- Ridley, F. F. (1985). "Political Neutrality in the British Civil Service", *Politics, Ethics and Public Service, RIPA*, Londra, s. 31-42.
- Riggs, F.W. (1994). "Bureaucracy and the Constitution", *Public Administration Review*, C.54, S. 1, s.65-72.
- Rosenblom, D.H. (1975). *Public Personnel Administration and The Constitution: An Emergent Approach*, Cornell University Press.
- Sağlam, M. (2003). "Personel Hukukuna İlişkin Anayasal İlkeler", *Danıştay Dergisi*, S.109.
- Sezer, Y. (2006). *Türk Yüksek Mahkemeleri ve Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Işığında Kamu Hizmetine Girme Hakkı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Şinik, B. (2011). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı ve Kamu Personeli Ders Notları*, Türkmen Kitapevi, İstanbul.
- Şen, M. L. (1995). "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 28, S. 1, s. 77-92.
- Smith, B. C. (1988), *Bureaucracy and Political Power*, St.Martin's Pres, New York.
- Stahl, G. (1956), *Public Personnel Administration*, Harper and Brothers Publisher, New York.
- Şengül, R. (2008). "Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli: Fransa'da ENA Örneği" <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/55557>
- Tannock, S. (2008), "The Problem of Education Based Discrimination", *British Journal of Sociology of Education*, 29(5), aktaran Torun, Y. (2009) "Meritokrasi: Adaletin Terazisi Mi Yoksa Bir Adalet İllüzyonu Mu?", *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, Bahar:2009, Cilt:7, Sayı:26.
- Tanör, B. (1978). *Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar*, May Yayınları, İstanbul.
- Tanör, B. (1996). *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Tanpınar, A. (2011). *Saatleri Ayarlama Enstitüsü*, Dergah Yayınları, İstanbul.
- The Merit System Principles: Keys to Managing the Federal Workforce; 2017 <https://www.mspb.gov/mspbsearch/viewdocs.aspx?docnumber=1371890&version=1377261&application=ACROBAT>
- Tutum, C. (1976). *Personel Yönetimi*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:149, Ankara.
- Tortop, N. (1992). *Personel Yönetimi*, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara.
- Turan, İ. (1996). *Türkiye'de Demokrasi Kültürü*, Aybay Yayınları, İstanbul.
- Tutum, C. "Kamu Personeli Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, 23/3, s.31-45.
- Türkan, A. (2000). *Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Yeri*, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık, Ankara.

- Torun, Y. (2009). "Meritokrasi: Adaletin Terazisi mi Yoksa Bir Adalet İllüzyonu mu?", *Eğitim Toplum Bilim Dergisi*, C.7, S. 26, S.89-99.
- Tutum, C. (1980). "Türk Personel Sisteminin Sorularına Genel Bir Yaklaşım", *Amme İdaresi Dergisi*, 13/3, s. 95-107.
- Tutum, C. (1976). "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", *Amme İdaresi Dergisi*, 9/14, s. 9-32.
- Ulusoy, A. (2004). *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, Ülke Kitapları, İstanbul.
- Uluğ, F. (2004). "Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:37, Sayı:1, s.1-28.
- Uz, A. (2011). "Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi" *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.2, S.1 s. 59-94.
- Weber, M. (1995). *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı* (Çev. Özer Ozankaya), İmge Kitabevi, Ankara.
- Wood, E. M. (2006). *Sermaye İmparatorluğu*, Sami Oğuz (çev.), Epos, Ankara.
- www.akademisyenler.org (2017). <http://akademisyenler.org/ali-nesin-ilber-ortaylidan-egitim-sistemi-uzerine-dusunceler/> Erişim: 15.06.2019
- www.aydinlik.com.tr (2016). <https://www.aydinlik.com.tr/liyakat-laf-degil-bir-sistem> Erişim: 04.01.2019
- www.cumhuriyet.gov.tr (2016). http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/531990/150_bin_memurun_isi_tehliked_e.html Erişim: 12.03.2019
- www.danistay.gov.tr (2017). https://www.danistay.gov.tr/upload/guncelkarar/24_04_2015_060405.pdf Erişim: 12.02.2019
- www.ebs.org. (2017). http://www.ebs.org.tr/ebs_files/files/yayinlarimiz/egitim_yonetiminde_liyakat_kariyer_sistemi.pdf Erişim: 05.03.2019
- www.hurriyet.com.tr (2018). <http://www.hurriyet.com.tr/dunya/fransada-ulusal-meclis-siyasi-ahlak-yasasini-kabul-etti-40546338>, Erişim: 04.03.2019
- www.hurriyet.com.tr (2016). <http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/selcuk-sirin/liyakat-yok-sadakat-cok-40216219> Erişim: 10.12.2018
- www.memurlar.net. (2018). <https://www.memurlar.net/haber/786171/kdk-baskani-sikayet-gelmeyince-islem-yapamiyoruz.html> Erişim: 12.06.2019
- www.mevzuat.gov.tr (2019). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, Erişim: 20.02.2019
- www.mspb.gov.(2019) <https://www.mspb.gov/About/about.htm> Erişim: 01.05.2019
- www.radikal.com.tr (2014). <http://www.radikal.com.tr/politika/koctan-85-kisilik-torpil-listesi-iddiasi-1246651/> Erişim: 12.03.2019
- www.tbmm.gov.tr (2016). https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=22371&P5=H&page1=62&page2=62&web_user_id=17607365 Erişim: 22.04.2019

- www.tbmm.gov.tr. (2016).
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=22411&P5=H&PAGE1=71&PAGE2=&web_user_id=17629964 Erişim: 04.04.2019
- www.timeturk.com. (2017). <https://www.timeturk.com/fransa-da-siyasi-ahlak-yasasi-yakinlarini-ise-alamayacaklar/haber-694822> Erişim: 04.03.2019
- www.yeniçağ.com.tr (2017) <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/ilber-ortayli-turkiyede-egitim-elitizmden-uzak-234586h.htm> Erişim: 15.06.2019
- Yüksel, Ö. (1998). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Yazıcı, G. (2009). “Mevlana’nın Mesnevi’sinde Ehliyet ve Liyakat Kavramları”, *Turkish Studies, International Periodical For the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, Volume 4/7, Fall 2009.
- Yediyıldız, B. (1999). “Osmanlı Toplumu”, *Osmanlı Devleti Tarihi*, Feza Gazetecilik, C.2, İstanbul.
- Yıldız, G. (2016). “Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi”, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Özel sayı, s. 140-179.
- Yüçetürk, E. E. (2000). “Türk Kamu Yönetiminde Azalan Meritokrasi”, *Bolu İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C.1, S.1, s. 138-151.
- Yüksel, M. (2015). “Etik Kodlar, Ahlak ve Hukuk”, *Hacettepe HFD*, 5(1), s. 9-26.
- Yayman, H. (2005). *Türkiye’nin İdari Reform Politikası*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimi) Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara.
- Yıldırım, M. (2013). “Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm ve Meritokrasi”, *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:11, Sayı:2, s.353-380.
- Young, M. (1965). *The Rise of The Meritocracy*, Harmondsworth: Penguin Books.

ÖZGEÇMİŞ

Gülçin KÜÇÜK 01.04.1990 tarihinde Ankara’da doğdu. Yahya Kemal Beyatlı Lisesi’ni bitirdikten sonra Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü’nden 2011 yılında ikincilikle mezun oldu. 2014-2018 yılları arasında İller Bankası A.Ş. Samsun Bölge Müdürlüğünde Uzman Yardımcısı olarak görev yaptı. İller Bankası’ndaki görevine 2018’den bu yana Uzman olarak devam etmektedir. Orta derecede İngilizce bilmektedir.

İletişim Bilgileri:

gulcin_kucuk@hotmail.com