



**T.C.  
GAZİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK  
LİSANS  
TEZİ**

**DEVLET MEMURLARI KANUNU'NDA  
LİYAKAT İLKESİ ÇERÇEVESİNDE İSTİSNAİ  
MEMURLUKLAR**

**GÜNAY YILDIZ**

**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**EKİM 2015**



**DEVLET MEMURLARI KANUNU'NDA  
LİYAKAT İLKESİ ÇERÇEVESİNDE İSTİSNAİ MEMURLUKLAR**

**Günay YILDIZ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**EKİM 2015**

Günay YILDIZ tarafından hazırlanan “Devlet Memurları Kanunu’nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar” adlı tez çalışması, aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yönetim Bilimleri Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

**Danışman:** Yrd. Doç. Dr. Yusuf PUSTU

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



**Başkan:** Prof. Dr. Şenol DURGUN

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

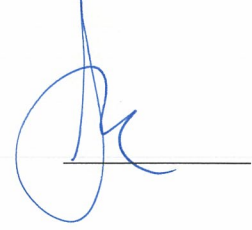
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



**Üye:** Yrd. Doç. Dr. Nazlı YÜCEL BATMAZ

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kırıkkale Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum



Tez Savunma Tarihi:15/10/2015

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.



Prof. Dr. Suna BAŞAK  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

## ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Günay YILDIZ

15/10/2015

DEVLET MEMURLARI KANUNU'NDA LIYAKAT İLKESİ ÇERÇEVESİNDE  
İSTİSNAİ MEMURLUKLAR  
(Yüksek Lisans Tezi)

Günay YILDIZ

GAZİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Ekim 2015

ÖZET

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 3.maddesinde temel ilkeler sayılırken Kariyer, Liyakat ve Sınıflandırma ilkelerine yer verilmiştir. Bu ilkelerin Devlet Memurları Kanunu'nda kendilerine yer bulmaları Türk kamu personel rejimine çok büyük artılar getirmesine rağmen, bu ilkelerin içinin çok iyi doldurulamaması, uygulamada görülmemesi ya da bu ilkelere çok ender rastlanması nedeniyle öngörüldüğü şekilde kullanılmadığını söylemek gerekir. İşte bu noktada karşımıza İstisnai Memurluk kavramı çıkmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun bir başka maddesinde (madde 59) yer alan bu kavram, özellikle liyakat ilkesiyle neredeyse taban tabana zıt olması itibariyle, anılan Kanun'daki bir çelişkiyi ortaya koymaktadır. Bir taraftan liyakat ilkesi ile, işe layık olanın, işin yapılabilmesi için gerekli olan özellikleri bünyesinde barındırmanın ön plana çıkması için çaba sarf edilirken; diğer taraftan istisnai memurlukların varlığı layık olmayanın, işin gerektirdiği niteliklere sahip olmayanın da devletin ön saflarında yer almasına olanak verecek şekilde tanzim edilmiştir. Böyle bir kavramın kendisine bir kanun metninde yer bulabilmesi, liyakat ilkesini sekteye uğratan ve gerçekten layık olanın da hakkını alamadığı bir durumu, büyük bir çelişkiyi meydana getirmektedir. Bu anlamda "Devlet Memurları Kanunu'nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar" başlıklı bu çalışmada hem bu çelişki somut örneklerle ortaya konmuş, hem de istisnai memurlukların Devlet Memurları Kanunu ile çelişmeden işlerlik kazanabilmesi ya da sistem içinde kendisine daha farklı bir yer edinebilmesi için gerekli olan fikri dönüşüm aşamasına yer verilmiştir. Bu çalışma neticesinde amaçlanan; liyakat ilkesinin, Türk kamu personel rejimine gerçek anlamda yansması için yapılacaklar konusunda ışık tutabilmektir.

Bilim Kodu :1116  
Anahtar Kelimeler :Liyakat, İstisnai Memurluk, Kayırmacılık, Kariyer, Kamu Personeli  
Sayfa Adedi :116  
Tez Danışmanı :Yrd. Doç. Dr. Yusuf PUSTU

EXCEPTIONAL POSITIONS BASED ON THE MERIT PRINCIPLE  
IN THE PUBLIC OFFICERS LAW  
(M.Sc.Thesis)

Günay YILDIZ

GAZİ UNIVERSITY  
INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES

October 2015

ABSTRACT

Article 3 of The Public Officers Law numbered 657 stipulates concepts such as Career, Merit and Classification as the main principals. Albeit the fact that these principles exist in the Public Officers Law bring noticeable gain to the Turkish public personnel regime, it is worth mentioning that they have been underutilized due to reasons such as insufficient relevance, lack of implementation or appreciation. At this very point comes up the concept of Exceptional Positions. This concept referred to in another article of the Public Officers Law (Article 59) no 657 is almost diametrically opposed to the merit principle creating a contradiction in the Law itself. The merit principle, on one hand, concentrates on prioritizing the competent and qualified, but makes it possible also for the unqualified to find a place for himself/herself in the forefront thanks to exceptional positions. Such a concept finding reference in a legal text leads to a major contradiction hampering the merit principle and leading to a situation where the deserved fails to get what he/she merits. In this regard, the study "Exceptional Positions Based On The Merit Principle In The Public Officers Law" not only presents concrete examples of this contradiction but also provides an insight into the intellectual transformation needed for functionality or appraisal of exceptional positions concept without leading to such contradiction. The study aims at shedding light to the steps to be taken for a true transposition of the merit principles into the Turkish public administration regime.

Science Code : 1116  
Key Words : Merit, Exceptional Position, Favoritism, Career, Public Officer  
Page Number : 116  
Supervisor : Assist. Prof. Dr. Yusuf PUSTU

## TEŞEKKÜR

Çalıőmam boyunca değerli gürüő ve önerileriyle beni yönlendiren kıymetli hocam Yrd.Doç.Dr.Yusuf PUSTU'ya, yardımlarını benden esirgemeyen Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü çalıőanlarına ve her daim yanımda olarak çalıőmamı tamamlamama manevi olarak en büyük desteği veren aileme sonsuz teőekkürlerimle.



## İÇİNDEKİLER

	<b>Sayfa</b>
ÖZET .....	iv
ABSTRACT .....	v
TEŞEKKÜR .....	vi
İÇİNDEKİLER .....	vii
KISALTMALAR .....	ix
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### LİYAKAT İLKESİ, İSTİSNAİ MEMURLUKLAR VE KAYIRMACILIK

1.1.Liyakat İlkesi İle İlgili Kavramsal Çerçeve.....	5
1.2.İstisnai Memurluklar İle İlgili Kavramsal Çerçeve .....	8
1.2.1.İstisnai memurluk kavramı .....	9
1.2.2.İstisnai memurluklar ve kayırmacılık .....	15
1.2.2.1. Nepotizm (akraba kayırmacılık) .....	17
1.2.2.2. Kronizm (eş-dost kayırmacılık) .....	19
1.2.2.3. Partizanlık (siyasal kayırmacılık).....	20

### İKİNCİ BÖLÜM

#### DÜNYADA LİYAKAT İLKESİ

2.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Liyakat.....	25
2.2. Avrupa Birliği'nde Liyakat .....	30
2.2.1. Almanya'da liyakat .....	31
2.2.2. Fransa'da liyakat .....	33
2.2.2. İngiltere'de liyakat .....	37
2.2.2. İtalya'da liyakat.....	39

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE LİYAKAT İLKESİ

3.1.Cumhuriyet Öncesinde Kamu Personel Rejimi .....	43
3.1.1.Tanzimat fermanı öncesi dönemin kamu personel rejimi .....	44
3.1.2.Tanzimat fermanı sonrası dönemin kamu personel rejimi .....	47
3.2.Cumhuriyet Sonrasında Kamu Personel Rejimi .....	53
3.2.1.Devlet memurları kanunu öncesi dönemin kamu personel rejimi .....	54
3.2.2.Devlet memurları kanunu sonrası dönemin kamu personel rejimi .....	61
3.3.Cumhuriyet Öncesinde Liyakat Anlayışı .....	67
3.3.1.Tanzimat fermanı öncesi dönemde liyakat .....	67
3.3.2.Tanzimat fermanı sonrası dönemde liyakat .....	72
3.4.Cumhuriyet Sonrasında Liyakat Anlayışı .....	74
3.4.1.Devlet memurları kanunu öncesi dönemde liyakat .....	75
3.4.2.Devlet memurları kanunu sonrası dönemde liyakat .....	80

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### İŞLEVSEL BİR PERSONEL REJİMİ İÇİN ÖNERİLER

4.1.Türkiye'de Mevcut Durumun Reform Gereksinimi .....	92
4.2.Liyakatin Esas Alındığı Bir Personel Rejimi İçin Öneriler .....	97
SONUÇ .....	105
KAYNAKLAR .....	109
ÖZGEÇMİŞ .....	116

## KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

<b>Kısaltmalar</b>	<b>Açıklamalar</b>
<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	Amerika Birleşik Devletleri
<b>c.</b>	cilt
<b>çev.</b>	çeviren
<b>DPT</b>	Devlet Planlama Teşkilatı
<b>ed.</b>	editör
<b>ENA</b>	Fransa Ulusal Yönetim Okulu
<b>İİBF</b>	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
<b>KAYA</b>	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
<b>KAYAUM</b>	Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi
<b>KİT</b>	Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>KPSS</b>	Kamu Personel Seçme Sınavı
<b>md.</b>	madde
<b>MEB</b>	Milli Eğitim Bakanlığı
<b>MEHTAP</b>	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
<b>MİT</b>	Milli İstihbarat Teşkilatı
<b>RG</b>	Resmi Gazete
<b>TBMM</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TODAİE</b>	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>ÖSYM</b>	Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi



## GİRİŞ

Türk kamu personel rejimi, yeryüzünün gelmiş geçmiş en büyük idari teşkilatlarından biri üzerine inşa edilmiştir. O halde kendisinden; bir geleneğin, bir alışkanlığın sürdürülmesi anlamında, idari teşkilatı ayakta tutacak kaidelerin belki de birinci sırasında gelen; layık olanın, hak edenin işin başına getirilmesi olarak tariflenebilecek “liyakat” ilkesini eksiksiz uygulaması beklenebilir. Kamu yönetimini kamu personelinden, kamu personelini liyakate dayalı bir tespit sisteminden ayrı tutmak mümkün olmadığından, kamu personeli seçme ve yükseltme adımlarında öncelikle aranması gereken kriter, liyakat olmalıdır. Liyakatin aranmadığı bir personel alımı veya yükseltilmesi, o personelin kamu hizmetini ifa edebilmek için gerekli bilgi ve becerilere sahip olup olmadığına bakılmaksızın gerçekleştirildiği için bir bilinmezlik ihtiva etmektedir. Personelin görev isterlerini taşıması halinde sistem işleyecek ancak taşıyorsa sistem tıkanacaktır. Bunun bütün kamu personeli için ve yıllar boyunca uygulanacağını düşünürsek çok geçmeden kamu personel rejimi arızaya uğrayacak ve bir süre sonra kamu yönetimi tüm unsurlarıyla büyük bir kaosa sürüklenecektir. Bu kaotik durumun yaşanmasını önleyebilmek için liyakatin ödün verilmeden uygulanması, hak eden kişilerin kamu hizmetine alınması ve yine sadece hak edenlerin görevlerinde yükselmelerinin sağlanması gerekmektedir.

Buradan yola çıkarak, liyakatin işlerlik kazanması halinde kamu yönetiminin işleyeceği ve dolayısıyla sağlıklı bir kamu yönetiminin liyakate bağlı olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür.

Kamu yönetimi için bu denli belirleyiciliği olan bir ilkenin sadece temenni niteliğinde kalmasının yeterli gelmeyeceği, bir bağlayıcılığa sahip olabilmesi için resmiyet kazanması gerektiği anlaşılmış ve bunu sağlamak adına, devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını, ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenlemeyi amaçlayan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun üçüncü maddesinde Kanun'un temel ilkeleri sayılırken kariyer ve sınıflandırma ile birlikte liyakat ilkesine yer verilmiştir. Bu ilkelerin Devlet Memurları Kanunu'nda kendilerine yer bulmaları, Türk kamu personel rejimine çok büyük

artılar getirmesine rağmen, bu ilkelerin içinin çok iyi doldurulamaması, uygulamada görülmemesi ya da bu ilkelere çok ender rastlanması nedeniyle öngörüldüğü şekilde kullanılmadığını söylemek gerekir.

Liyakatin kanun metinlerinde bulunması ile yetinilmeyip uygulamada da etkin olarak görülebilmesi için birtakım çalışmalar yapılsa da liyakatin karşıtı olarak adlandırılabilir kayırmacılık içeren uygulamaların çokluğu, daha da vahimi kayırmacılığın toplum tarafından kanıksanması gibi kamu yönetimini sekteye uğratan olumsuz durumlar, liyakat ilkesinin içinini boşaltmakta ve bu ilkenin devletin tüm kademelerinde sorgulanır olmasını beraberinde getirmektedir.

Bu noktada karşımıza liyakat dışı uygulamalara bir örnek teşkil eden istisnai memurluk kavramı çıkmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun bir başka maddesinde, madde 59'da yer alan bu kavram, özellikle liyakat ilkesiyle neredeyse taban tabana zıt olması itibarıyla, anılan Kanun'daki bir çelişkiyi ortaya koymaktadır.

Liyakat ilkesi ile, işe layık olan, işin yapılabilmesi için gerekli özelliklere sahip kişilerin ön plana çıkması adına hareket edilirken; istisnai memurlukların varlığı (tüm uygulamalarda olmasa bile) layık olmayan, işin gerektirdiği niteliklere sahip olmayan kişilerin, hem de devletin ön saflarında yer almasına olanak verecek şekilde tanzim edilmiştir. Böylece istisnai memurluk kavramı, liyakat ilkesinden beklenen layık olma, hak etme unsurları aranmadan kamu hizmetine girmenin bir yolu haline gelmiştir.

Bu anlamda istisnai memurluk kavramının kendisine bir kanun metninde (uygulamada görülse de, görülme de) yer bulabilmesi, liyakat ilkesini uygulanabilir olmaktan çıkarabilmektedir. Oysa liyakat ilkesi hem işe alımlarda, hem de terfilerde hak eden ile etmeyeni, layık olan ile olmayanı birbirlerinden ayırmak için ilk olarak müracaat edilmesi gereken ilke durumundadır.

Bu öneminden dolayı konu hakkında birçok çalışma yapılmış olsa da yapılan bu çalışmaların içeriğinin ve getirdiği nihai önerilerin liyakati tüm unsurlarıyla açıklamaya yetmediği, kamu yönetiminde liyakatin önemini ve

gerekliliğini tam olarak vurgulayamadığı tespit edilmiştir. Liyakat ilkesinin yıllardır mevzuat içerisinde yer almasına rağmen, gelişim sürecinin ve liyakat dışı kadro uygulamaları ile ilişkisinin akademik olarak yeterince irdelenmediğinin saptanması üzerine daha önce konu hakkında benzer birtakım çalışmalar yapılmış olsa da bu tezin bağlam ve sistematığı ile incelenmediği, ayrıca anılan çalışmalarda nihai olarak bu denli somut öneriler getirilmediği görüldüğünden bu tez, konu hakkındaki bilgilere topluca ve kolay şekilde ulaşılacak bir kaynak olması amacıyla hazırlanmıştır.

Türk kamu personel rejimi, liyakati ne ölçüde sahiplenmiştir, liyakat ilkesinin uygulanmasının önünde engeller var mıdır, eğer engeller varsa nasıl ortadan kaldırılabılır soruları bu çalışmanın ortaya çıkış sebebidir. Bu soruların yanıtları da, bu çalışmayı vücuda getirmiştir. Bu itibarla, çalışma neticesinde amaçlanan; liyakat ilkesinin, Türk kamu personel rejimine gerçek anlamda yansması için yapılacaklar konusunda ışık tutabilmektir.

Çalışmanın birinci bölümünde liyakat ilkesine, istisnai memurluklara ve kayırmacılığa kavramsal olarak yer verilecek, kayırmacılık kavramının altında yer alan akraba kayırmacılığı, eş-dost kayırmacılığı ve siyasal kayırmacılığa değinilecektir. Bu bölümü, Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, Fransa, İngiltere ve İtalya'nın personel rejimi uygulamalarının ve liyakat anlayışlarının ele alınacağı "Dünyada Liyakat İlkesi" başlıklı bölüm takip edecektir. Üçüncü bölümde, Türkiye'de kamu personel rejiminin Osmanlı Devleti'nden günümüze gelişim sürecine yer verilecek ve kamu personel rejiminin içinde bulunduğu dönem koşulları ile açıklanmasına çalışılacaktır. Bu şekilde sağlanacak altyapının üzerinden yine Osmanlı Devleti'nden itibaren Türk kamu personel rejimi içerisinde liyakat uygulamaları değerlendirme kapsamına alınacaktır. Liyakat karşıtı olarak kayırmacılığın tespit edilmesi üzerine, mevcut durumun reform gereksiniminin vurgulanacağı ve genel olarak liyakat sisteminin Türk kamu yönetimi içerisinde ne şekilde işlerlik kazanabileceğine dair önerilerin yer alacağı dördüncü bölümle bu çalışmanın sonuna gelinecektir.





## BİRİNCİ BÖLÜM

### LİYAKAT İLKESİ, İSTİSNAİ MEMURLUKLAR VE KAYIRMACILIK

Kamu yönetimini kamu hizmetlerini gören kamu personelinden, kamu personelini liyakate dayalı bir tespit sisteminden ayrı değerlendirmek mümkün olmadığından, kamu personelini seçme ve bulunduğu konumdan yükseltme adımlarında öncelikle aranması gereken kriter, liyakat olmalıdır. Bu anlamda liyakat ilkesi hem işe alımlarda, hem de terfilerde hak eden ile etmeyen, layık olan ile olmayanı birbirlerinden ayırmak için ilk olarak müracaat edilmesi gereken ilke durumundadır. Bu ilkenin önemi ortadayken uygulamada liyakat dışına çıkılarak kamu hizmetine girme yolları aranmakta ve liyakat ilkesi göz ardı edilerek kayırmacılık öne çıkmaktadır. Bu çalışmanın, liyakat ilkesi ile liyakat ilkesinden ayrılan istisnai memurluk kurumu arasındaki ilişkiye odaklanması sebebiyle bu ilk bölümde öncelikle liyakat ilkesi, istisnai memurluklar ve kayırmacılık kavramlarının açıklanmasında fayda görülmektedir.

#### 1.1.Liyakat İlkesi İle İlgili Kavramsal Çerçeve

Tarihsel olarak bakıldığında, sadece Türkiye için değil, genel olarak yönetim reformlarının ağırlık merkezi, gerek kamu hizmetine ilk girişte gerek üst düzeylere yükselmede, siyasal ve başka türlü kayırmaların ortadan kaldırılarak görevin gerektirdiği niteliklerin ve yarışma sınavı yönteminin esas alınması düşüncesi olmuştur.<sup>(1)</sup> Hemen her coğrafyada ve hemen her zaman liyakate ulaşılma arzusu edilmiştir. Daha iyi bir sistem için gerekli olan ilkeler düşünüldüğünde, akla ilk gelen hep “liyakat” olmuştur. Bu noktada liyakatin kavram olarak açıklanmasında yarar görülmektedir.

Liyakatin birbirine belli ölçülerde benzeyen birçok tanımı mevcuttur. Buna göre “liyakat”; görevi başarıyla yapabilme gücü<sup>(2)</sup> olarak bir şeye layık olmayı ve bir şeyleri hak etmeyi içermektedir. O halde liyakat, başarılı olma karşılığında “hak

<sup>1</sup> Mihçioğlu, C. (2003). Kamu yönetiminde verimlilik. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Editörler). *Türkiye’de kamu yönetimi*. Ankara, 390.

<sup>2</sup> Canman, D. (2000). *İnsan kaynakları yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınevi, 18.

etme” anlamını taşımaktadır.<sup>(3)</sup> Aynı zamanda Arapça kökenli layık, uygun, yeterli anlamına gelen ve Batı dillerindeki “merit” terimine karşılık olarak kullanılan bir sözcüktür.<sup>(4)</sup> Liyakat kavramını en net biçimde karşılayan kavramlardan biri de “yetenek”tir.<sup>(5)</sup>

Bu konuda en çok düşünenlerden biri olan ve en önemli eserlerinden “Mesnevi”yi ehliyet ve liyakat üzerine inşa eden Mevlana’ya göre, toplumda barışın, adaletin, huzurun sağlanması ancak bu kavramlara önem verilmesi, ehliyet ve liyakat sahibi insanların iş başına getirilmesiyle mümkün olabilecektir. Ehliyet ve liyakate bakılmaksızın işlerin yürütülmeye çalışılması halinde ise toplumsal düzenin işleyişinde aksaklıklar ortaya çıkacaktır.<sup>(6)</sup>

“buradan hareketle, toplumsal hiyerarşide ancak liyakate (merite) sahip olan insanların yükselecekleri ‘açık toplum’un yolunu açan ideal sistem de Meritokrasi olarak anılmaktadır.<sup>(7)</sup> Bu anlamda tüm toplumsal kesimlerden ‘en iyi’ ve ‘en başarılı’ olanların en üst mevki ve statülere gelmelerine olanak sağlayan, fırsat eşitliği ilkesinin hayata geçirilmesiyle toplumsal olarak dezavantajlı kesimlerin de ‘başarılı’ olmalarına imkan tanıyan ve toplumsal adaletin bu işleyiş sayesinde gerçekleşeceğini kabul eden bir düşünceye dayanan<sup>(8)</sup> Meritokrasi kavramı ilk olarak 1958 yılında Michael Young tarafından ‘Meritokrasinin Yükselişi’ adlı kitapta kullanılmıştır. Bu kavram, toplumun ‘en iyi’ ve ‘en zeki’ler tarafından yönetilmesini ve idare edilmesini, toplumsal kaynakların da ‘yetenek’ ve ‘başarı’ temelinde dağıtımını ifade etmektedir. İnsanların sahip oldukları mesleki konumlar ya da toplumsal statülerde belirleyici olanın birincil olarak onların çalışma, çaba ve becerileri ya da liyakati olduğu kabul edilmektedir.<sup>(9)</sup> Ancak tam da bu sebeple, Meritokrasi düşüncesi her şeyden önce ‘liyakat’ (‘merit’) kavramı nedeniyle tartışmalıdır, çünkü merit, ‘muğlak’ ve ‘esnek’ bir kavramdır ve toplumsal olarak inşa edilmiştir. Her ne kadar genel olarak çaba ve becerinin (ya da çaba ve zekanın) toplamıdır biçiminde tanımlansa da özünde birinin liyakate sahip olması o toplumda neyin istenir olduğu konusundaki yargılarla ilgilidir. Diğer bir deyişle, toplum için gözde sayılacak çıktılar üreten insan liyakate sahip olarak değerlendirilir. Oysa bugün ‘istenir’ ve ‘değerli’ olan yarın olmayabilir. İnsanlar için

<sup>3</sup> Yüksel, Ö. (1998). *İnsan kaynakları yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi, 21.

<sup>4</sup> Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 142.

<sup>5</sup> İtalyan düşünür Niccolo Machiavelli de en ünlü eseri ‘Prens’te yetenek kavramına atıflar yapmıştır: “Şans yetenekli kişilere bir fırsat yaratır ve yeteneklerini ortaya koyma olanağını sağlar, ancak yetenek olmazsa fırsat boşa gider. Büyük kurucuların şansını fırsatlar yaratmıştır, ancak onların yeteneğidir ki fırsatları görüp, değerlendirip, yararlanıp ülkelerini başarıya ve mutluluğa ulaştırmalarına neden olmuştur. Yetenekleri ile prensliğe gelenler, buldukları mevki güçlkle kazanmışlardır ama kolaylıkla ellerinde tutmasını becerirler. Sıradan bir kişi iken şansın yardımıyla prens olanlar, o mevkiye zahmetsizce gelmişlerdir ama, orada kalabilmek için çok çaba harcamaları gerekir, örneğin para karşılığında ya da bir bağış sonucunda prensliğin elde edilmesi durumlarında olduğu gibi...” Machiavel: *Le Prince et autres texte*, chap. VI - VII, Paris 1962’den aktaran Göze, A. (2000). *Siyasal düşünceler ve yönetimler*. İstanbul: Beta Basım A.Ş. Yayın No:515, 109-110.

<sup>6</sup> 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, 928.

<sup>7</sup> Torun, Y. (2009). Meritokrasi: Adaletin terazisi mi yoksa bir adalet illüzyonu mu?. *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, 7(26), 89.

<sup>8</sup> Torun, Y. (2009). Meritokrasi: Adaletin terazisi mi yoksa bir adalet illüzyonu mu?. *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, 7(26), 97.

<sup>9</sup> Torun, Y. (2009). Meritokrasi: Adaletin terazisi mi yoksa bir adalet illüzyonu mu?. *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, 7(26), 91.

neyin gözde olacağını belirleyen tek bir ölçüt yoktur. Bunu belirleyen; ideolojiler, ahlaki ve toplumsal değerler ve inançlardır. Kısacası 'liyakat' kavramı, sosyal olarak oluşturulmuştur ve değer sistemlerinden bağımsız değildir.<sup>(10)</sup>

Sosyolojik bu tartışmaları vurguladıktan sonra terminolojinin yönetsel yönden ele alınması gerekirse "liyakat", içinde yapılandığı Batı tarihinde, kamu yönetimi içinde aristokrasinin siyasal ve yönetsel ayrıcalıklarına son verme amacından doğmuş<sup>(11)</sup> ve liyakatin esasları (modern anlamda) ilk defa 18.yüzyılın ilk yarısında Almanya'da Prusya Kralı İkinci Friedrich tarafından konularak devlet memurluğuna girişte öğrenim ve sınav usulü kabul edilmiştir.<sup>(12)</sup>

Liyakat sistemi ise, kamu hizmetlerinde ve kamu kuruluşlarında görev alacak personele; göreve çağrılmada, göreve alınmada, ilerleme ve yükselmelerde, yer değiştirmelerde, görevden uzaklaştırma ve çıkarmalarda, tüm şartlarda ehliyetin esas tutulması prensibidir.<sup>(13)</sup> O halde, liyakatin uygulanabilmesi için, göreve en uygun ve o görevi yapabilecek güce sahip kişilerin seçilerek işe alınması önem taşımaktadır.<sup>(14)</sup> Ancak sadece işe ve göreve almada hizmet gerekleri doğrultusunda yeterlik aranmaz; görev içinde kamu personeline uygulanacak işlemler ile görevlinin her türlü hak ve menfaatleri, aynı zamanda çalışma koşulları da yeterlik ve işe uygunlukla örtüşmelidir.<sup>(15)</sup> Temelde varlık nedeni, yöneticilerin politik atamalara karşı korunması ve bürokrasinin kalitesinin artırılması olan liyakat sistemi<sup>(16)</sup>, hizmet gerekleriyle bağdaşmayan her türlü ayrımcılığın ve kayırmacılığın karşıtı bir yapıyı oluşturur.<sup>(17)</sup>

<sup>10</sup> Tannock, S. (2008). The problem of education based discrimination. *British Journal of Sociology of Education*. 29(5): 439-449'dan aktaran Torun, Y. (2009). Meritokrasi: Adaletin terazisi mi yoksa bir adalet illüzyonu mu?. *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, 7(26), 95.

<sup>11</sup> Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 150.

<sup>12</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 112.

<sup>13</sup> Aykaç, B. (2002-2003). Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, *İnsan kaynakları yönetimi ders notları*, Ankara.

<sup>14</sup> Ergun, T. (2004). *Kamu yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama*. (Birinci Baskı). Ankara: TODAİE Yayınları, 243.

<sup>15</sup> Stalh, G. (1975). *Public personnel administration*. New York, 31'den aktaran Ateş, M. (1995). *Kamu hizmetlerinde işe alma sistemleri ve Türkiye'de uygulanan politikalar üzerine bir inceleme*. Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2383, 56.

<sup>16</sup> Yıldırım, M. (2013). Kamu yönetiminin kadim paradoksu: Nepotizm ve meritokrasi. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), 361.

<sup>17</sup> Bozkurt, Ö. *Kamu yönetimi sözlüğü*, 'Liyakat', 158'den aktaran Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 143.

Liyakat ilkesine aykırı olarak görülen uygulamalar nedeniyle bu temel ilkenin esasları uygulamaya yansıtılamamaktadır. Liyakat ilkesi ile çelişen bu durumların en başında da ilerleyen alt başlıklarda tarif edilecek olan istisnai memurluklar gelmektedir. Liyakat gibi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun içerisinde yer alan bu kavram, özellikle liyakat ilkesiyle taban tabana zıt bir karakter taşımaktadır. Bölümün takip eden alt başlıklarında liyakat ilkesi ve istisnai memurluk kavramının aynı anda, aynı metinde bulunmasından kaynaklanan sakıncalar ve uygulamada karşılaşılan sıkıntılar açıklanmaya çalışılacaktır.

## 1.2. İstisnai Memurluklar İle İlgili Kavramsal Çerçeve

Kariyere dayalı bir liyakat sisteminde kamu personeli olarak alınacak kişilerin belirlenmesinde idare kendi isteğine göre keyfi uygulamalarda bulunamaz. Önceden belirlenmiş olan usul, şekil ve kurallara uymak zorundadır. Bu bir bakıma nesnel bir değerlendirmeyi sağlarken, belirlenen usul ve şekillerin katı bir şekilde uygulanmaya çalışılması hem süreci uzatmakta hem de idarenin takdir yetkisini sınırlamaktadır.<sup>(18)</sup> Bu nedenle yönetime bir esneklik, bir canlılık getirilmesi ve göreve en uygun olanın seçilmesi yönünden, atama makamlarına daha geniş bir takdir yetkisi tanınması amacıyla oluşturulan<sup>(19)</sup> "istisnai memurluk" veya eş anlamlısı olarak kullanılan "istisnai memuriyet" kurumu (müessesesi), "kişisel" veya "siyasal" güven unsuru ağır basan mevkileri işaret etmektedir. Ayrıntıları bölüm içerisinde görüleceği üzere, özel kalem müdürlüğü gibi kişisel güveni, valilik ve elçilik gibi siyasal güveni barındıran kadrolar için normal atama yolları uygulanmamaktadır.<sup>(20)</sup>

Ancak bu atama biçiminin getirdiği hareket serbestisi, İdare'nin ilk anda, bu müessesenin oluşturulduğu zamanki işlevinden zaman içerisinde sıyrılmasına ve devlete kolay yoldan girişte bir numaralı müracaat kaynağı haline gelmesine neden olmuştur. Bu uygulamanın ölçüsüz şekilde kullanılmasıyla kayırmacılık, hem kamuya girişte hem de yükselmelerde önemli ölçüde artış göstermiştir.

---

<sup>18</sup> Yıldırım, M. (2013). Kamu yönetiminin kadim paradoksu: Nepotizm ve meritokrasi. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), 374.

<sup>19</sup> Aldan, M. (1988). Vali atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 102.

<sup>20</sup> Tutum, C. (1974). Devlet memurları kanununun genel bir eleştirisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(4), 63-64.

Bu sebeple, takip eden alt başlıkta istisnai memurlukların tarihsel süreç içerisinde Türk kamu personel rejimine sirayet etmesinden bahsedilecek, buradan yola çıkarak günden güne artış gösteren ve bu anlamda artık kanıksanan kayırmacılık uygulamalarına yer verilecektir.

### 1.2.1.İstisnai memurluk kavramı

İstisnai memurluk kavramı ile ilk kez 1929'da çıkarılan 1452 sayılı Memur Kanunu'nda karşılaşılmaktadır.<sup>(21)</sup> Anılan Kanun'un 7.maddesi, kamu görevi için öngörülen şart ve sınırlamalarla bağlı olunmaksızın atanabilecek görevleri umumi müfettişlik, valilik, elçilik, Riyaseticumhur dairesi (Cumhurbaşkanlığı) memurları, hukuk müşavirleri, hususi kalem müdürleri, mütercimler olarak saymış ve adını koymadan istisnai memuriyet uygulamasını başlatmıştır.<sup>(22)</sup>

1939 tarihli ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun (Barem Kanunu) devlet hizmetine girişte esas olarak yarışma sınavlarını ön planda tutmuşsa da liyakat ve yarışma esaslarından muaf tutulmuş olan kadrolar da bulunmaktadır. Bunlar; mesleki eğitim görenler, mecburi hizmetli olanlar, ihtisas mevkilerine tayin edilecekler, naklen tayini yapılanlar ve istisnai memuriyetlerdir.<sup>(23)</sup> 3656 sayılı Kanun'un altıncı maddesi, önceki kanunda istisnai memuriyet şeklinde yer alan görevleri aynen korumuştur.

1960 ara döneminde çıkarılan 231 sayılı Kanun'un dördüncü maddesiyle, TBMM memurlukları da kapsama alınmıştır. Aslında bu tarihe kadar TBMM idari teşkilatı personeli, kuruluş kanunlarındaki dayanaklarla genel kamu personel rejiminin az çok dışına çıkmış bulunsa da var olan ayırksı durum Memur Kanunu'na da yansıtılarak resmi bir hal kazanmıştır.<sup>(24)</sup>

Uzun beklentilerin ve hazırlık çalışmalarının sonucunda 14.07.1965 tarihinde kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yürürlüğe girmesi

<sup>21</sup> *Türkiye Büyük Millet Meclisi Kavanin Mecmuası*, C.7, 549'dan aktaran Kocaman, H. (2007). Hukuki tarihçesiyle istisnai memuriyet ve TBMM Örneği. *Yasama Dergisi*, (4), 58.

<sup>22</sup> Kocaman, H. (2007). Hukuki tarihçesiyle istisnai memuriyet ve TBMM örneği. *Yasama Dergisi*, (4), 58.

<sup>23</sup> Mihçioğlu, C. (1958). Türkiye'de memuriyete girişte liyakat prensibi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 13(1), 111.

<sup>24</sup> Kocaman, H. (2007). Hukuki tarihçesiyle istisnai memuriyet ve TBMM örneği. *Yasama Dergisi*, (4), 58.

ile birlikte genel memurluklardan ayrı tutulan statünün adı, "istisnai memurluk" olarak konmuştur.<sup>(25)</sup> İstisnai memurluklar, Kanun'un 59.maddesinde (yıllar içerisinde geçirdiği değişikliklerden sonra en son olarak) şu şekilde gösterilmiştir:

*"Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin memurluklarına, Bakan Yardımcılıklarına, Başbakan Başmüşaviri, Savunma Sanayii Müsteşarlığına ait Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, 1. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı ve Müşavir Avukat kadrolarına, Toplu Konut İdaresi Başkanlığına ait Başkan, Başkan Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Uzman, Uzman Yardımcısı, Müşavir Avukat ve Şube Müdürleri (Uzman), Başbakan Müşavirliklerine, Özelleştirme İdaresi Başkanlığında Başkan, Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Daire Başkanı, Proje Grup Başkanı ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine, Başbakanlık ve Bakanlık Müşavirlikleriyle Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliklerine, Başbakanlık Basın Müşavirliğine, Türkiye İstatistik Kurumu Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine, Avrupa Birliği Bakanlığı Başkanlıklarına (İdari Hizmetler Başkanlığı hariç), Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Basın Müşaviri ve Hukuk Müşaviri, Gelir İdaresi Başkanlığında Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine, Bakanlar Kurulu Sekreterliğine, Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında veya kadro açıklamalar bölümünde özel nitelikli olarak gösterilen görev yerlerine, Özel Kalem Müdürlüklerine, Valiliklere, Büyükelçiliklere, Elçiliklere, Daimi Temsilciliklere, Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Başkanlığına, dış kuruluşlarda çalışma müşavirlikleri nezdinde görevlendirilecek sendika uzmanlıklarına, Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeliklerine, Diyanet İşleri Başkanlığı Başkanlık Müşaviri (4 adet), Diyanet İşleri Başkanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri, Milli İstihbarat Teşkilatı memurluklarına, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Müşavirliklerine, Hukuk Müşavirliğine ve Genel Sekreter Sekreterliğine, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığında Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ve Başkanlık Müşavirliğine, Anayasa Mahkemesi Basın Müşavirliğine, bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabilir. Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirlikleri ile Devlet Konservatuvarında görevlendirilecek uluslararası ün yapmış üstün yeteneklere sahip Devlet sanatçılarının, olimpiyat şampiyonluğu veya olimpik spor dallarından birinde büyükler kategorisinde birden fazla Dünya şampiyonluğu kazananlar arasından atanacak spor müşavirlerinin atama ve ilerlemelerinde de bu hükümler uygulanır. (...) Birinci fıkrada sayılan memurların buldukları bu kadrolar emeklilik aylığının hesabında ve diğer memurluklara naklen atanmalarında herhangi bir sınıf için kazanılmış hak sayılmaz. Bu görevlerde bulunan memurların emeklilik kıdemleri yürümekte devam eder"*

Kanun'un takip eden maddelerinde de istisnai memurluklar müessesesine yer verilmiş; 60.maddede,

*"istisnai Devlet memurluklarına 48 inci maddede yazılı genel şartları taşıyan kimselerden atanmalar yapılabilir. (...) Kuruluş kanunlarındaki özel hükümler saklıdır.(...) Ancak, Devlet sanatçılarında aranacak nitelikler bir yönetmelikle belirtilir."<sup>(26)</sup> Dışişleri Bakanlığı Hukuk*

<sup>25</sup> Kocaman, H. (2007). Hukuki tarihçesiyle istisnai memuriyet ve TBMM örneği. *Yasama Dergisi*, (4), 58-59.

<sup>26</sup> 657 sayılı Kanun'un 59 ve 61.madde hükümlerine göre istisnai memurluklara atanmak için devlet memurluğuna girişe ait genel şartları taşımanın dışında, özel kanunlar ve yönetmeliklerde yazılı görevin aradığı mesleki liyakate sahip olmanın da öngörüldüğü bilinmektedir.

Aynı Kanun'un 60.maddesinin 3.fıkrasında ise 'Devlet sanatçılarında aranacak nitelikler bir yönetmelikle belirtilir.' denilmektedir. Böyle bir yönetmelik, 1991 yılında yürürlüğe girmiştir. (22.08.1991 tarihli ve 20968 sayılı devlet sanatçısı olacak ve bu haktan yararlanacaklar ile bunların nitelikleri ve seçilmeleri hakkında yönetmelik).

Bu iki hüküm birlikte düşünüldüğünde; Kanun maddelerine bu şekilde yer verilerek, idareye sadece Devlet Konservatuvarı'nda istisnai memuriyete atanacak devlet sanatçılarının genel şartlar dışında sahip olması

Müşavirliğine atanabilmek için ise, bir yabancı dili çok iyi bilmek ve özel yönetmeliğinde belirtilecek diğer nitelikleri taşımak şarttır.” hükmüne; ‘İstisnai memurluklara atanana bu Kanunun uygulanacak hükümleri’ başlıklı 61.maddede ise; “60 ıncı madde gereğince istisnai memurluklara atanana hakkında bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan bütün hükümleri uygulanır. (...) Ancak istisnai bir memuriyet kadrosuna atanana, atandıkları kadronun derece aylığının ilk kademesini kazanılmış hak olarak elde ettikleri tarihten itibaren, haklarında bu kanunun kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine dair hükümleri uygulanır. (...) Şu kadar ki, Başbakanlık ve Bakanlıklar özel kalem müdürlüklerine, valiliklere, büyükelçiliklere, elçiliklere, daimi temsilciliklere atanana, atandıkları derecelerde geçirdikleri süreler, kazanılmış hak sayılmamak şartıyla, kademe ilerlemesinde değerlendirilir” hükmüne yer verilmiştir.

Bu anlamda istisnai memuriyetlerin, diğer memurluklardan farklı algılanarak “istisnai” olarak anılmasının gerekçeleri şu şekilde sıralanabilir:

- 1- İstisnai memuriyetler hakkında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun atamaya ilişkin hükümleri uygulanmaz.
- İstisnai memuriyet kadrosuna atanana hakkında “Derece yükselmesinin usul ve şartları” başlıklı 68.madde hükmü uygulanmaz. Yani memurlar hizmet sürelerine bakılmaksızın üst derecelere atanabilirler.
- İstisnai memuriyet kadroları için, yönetmeliklerinde veya özel kanunlarında herhangi bir hüküm yoksa öğrenim zorunluluğu aranmaz.
- İstisnai memuriyetler için; memuriyete girişte aranan genel koşulların dışında herhangi bir koşul aranmaz. (Genel koşullar, Devlet Memurları Kanunu’nun 48/a maddesinde belirtildiği üzere; vatandaşlık, yaş, öğrenim, askerlik ve sağlık gibi her türlü memuriyette geçerli olan özelliklerdir.)
- 2- İstisnai memurluklara alınacaklarda Devlet Memurları Kanunu’nun atamaya ilişkin hükümleri uygulanmadığı için asil memur olmada gereken, adaylık devresi içerisinde başarılı olma ya da olumlu sicil alma koşulu aranmamaktadır. İstisnai kadrolara atanma ile birlikte ilgililer asil memur statüsünde değerlendirilmekte ve başka kadrolara geçmeleri halinde de adaylık hükümlerine tabi tutulmamaktadırlar.<sup>(27)</sup>
- 3- İstisnai memuriyetler hakkında, Devlet memurluğuna giriş için öngörülen sınavlara ilişkin hükümler uygulanmaz. Yani sınava tabi tutulmadan atama yapılması imkanı getirilmiştir.<sup>(28)</sup>

---

gereken niteliklerin tespiti konusunda bir yetki verildiği ve bu yetkinin de yönetmeliğin çıkarılması ile kullanıldığı anlaşılmaktadır.

<http://webarsiv.hurriyet.com.tr/2002/04/10/110997.asp> adresinden 18.03.2015 tarihinde alınmıştır.

<sup>27</sup> Kocaman, H. (2007). Hukuki tarihçesiyle istisnai memuriyet ve TBMM örneği. *Yasama Dergisi*, (4), 64.

<sup>28</sup> Özer, A. (1999). Bürokrat-politikacı ilişkileri ile ülkemizdeki istisnai memuriyet ve valilik sistemi üzerine görüşler. *Türk İdare Dergisi*, 71(423), 11.

İstisnai memurluk kavramının bu sayılanlara ilave olabilecek diğer özellikleri de şu şekildedir:

- 1- İstisnai memuriyetler için kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümler uygulanmaz. İstisnai memuriyete ilişkin kadroyu işgal eden memurlar istisnai durumlar dışında kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi yapamazlar.
- 2- İstisnai memuriyet kadrolarına atananlar için bu kadrolar emeklilik aylığının hesabında kazanılmış hak sayılmaz.
- 3- İstisnai kadroya atanan memur, bu kadronun aylığını alır.
- 4- İstisnai memurların işgal ettiği kadrolar, diğer memuriyetlere atanmada kazanılmış hak sayılmaz.
- 5- İstisnai memuriyet kadrolarında bulunan memurların emeklilik kıdemleri yürümekte devam eder.<sup>(29)</sup>

Tüm bu özellikler bir arada değerlendirildiğinde, kendi içinde homojen bir yapıya sahip olan memurluk sisteminde bu homojenliğe en aykırı<sup>(30)</sup> olan durum; istisnai memurluktur. Çünkü genel memurluk sisteminde zorunlu olan hizmete alma – sınav; atama; yükselme koşullarının hiçbiri uygulanmadan, belirlenmiş bir derece aylığıyla yapılabilen görevlendirmelerle istisnai memur olunabilmektedir. Bu görevlere devlet memurluğu içinden ya da dışından kimseler atanabilmektedir. Özellikle donanımlı ancak işsiz sayısının günden güne artış gösterdiği, bununla birlikte 1999 yılından bu yana kamu hizmetlerine merkezi sınavla atama yapıldığı (ya da merkezi sınavın ön koşul olduğu) günümüzde istisnai memuriyetler, kamu

<sup>29</sup> Özer, A. (1999). Bürokrat-politikacı ilişkileri ile ülkemizdeki istisnai memuriyet ve valilik sistemi üzerine görüşler. *Türk İdare Dergisi*, 71(423), 11.

<sup>30</sup> Özellikle ilk girişte sınav uygulaması olmaması sebebiyle istisnai memurluklara benzer şekilde bir boşluktan bahsedilebilecek durumlara örnek olarak; geçici personel istihdamı, geçici işçilik, en az 2 yıl çalışmış ve kendi isteğiyle istifa etmiş uzman erbaşlar, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nda yetişmiş çocuklar (kendi aralarında yapılan sınav sonucunda serbest kadronun binde 1'i oranında), engelliler, eski hükümlüler, doğal afetlerden zarar görenler, terör nedeniyle malul olanlar, terör nedeniyle şehit olanların yakınları (kurumun kadro toplamının binde 0.5'i oranında) gösterilebilir. Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 174-175.



görevi taliplerinin dikkatini çekmiş ve devlet memurluğu statüsünün kazanımında oldukça kolay bir yol olarak görülmeye başlanmıştır.<sup>(31)</sup>

Kimi zaman, istisnai memurluk kategorisinin, hükümetlere “siyasal uygunluk” ölçütüne göre atama yapmaları için açılmış (veya yaratılmış) bir olanak olduğu değerlendirilmesi yapılmakta ve hükümetlerin bu kategoriyi üst düzey yönetim mevkilerini siyasal kadrolar haline getirmek amacıyla kullanmaya çalıştıkları görülmektedir. Ancak böyle bir tehlike mevzuat hazırlığı aşamasında öngörülemezince istisnai memurluk, ayrı bir yapı olarak oluşturulmamış; diğer memurluklarla çok büyük farkları haiz olmasına rağmen hiçbir fark barındırmıyor gibi, memurluk sistemi içinde tanımlanmıştır.<sup>(32)</sup> Zaten istisnai memurluktan ileri gelen sorunların beslendiği en önemli kaynak da; bu kadroların farklı bir yapı içinde değerlendirmeye tabii tutulmamalarıdır. Oysa bu istisnai kadrolar, tanımlandıkları Devlet Memurları Kanunu’nda açıkça genel atama kurallarının dışında tutulmuşlardır.

İstisnai memurluklar Devlet Memurları Kanunu içerisine dahil edilirken, üst derecelerde bazı önemli yöneticilik konumlarına kıdemi az ancak yetenekli gençlerin atanmasına, bunların bilgisinden ve girişimcilik yeteneklerinden yararlanılmasına imkan kazandırılması düşünülmüştür. Ancak uygulamada bu imkanın orta düzeydeki görevler için de kullanılması ile amaçtan sapılmıştır.<sup>(33)</sup> Buradan da, “*yeterlik ilkesini temel ilke olarak kabul eden ve kamu personel yönetiminin bütün alanlarını düzenleme iddiasında olan bir kanunun, yeterlik ilkesiyle tamamen çelişen böyle bir yapıya gerekçesi ne olursa olsun yer vermemesi*”<sup>(34)</sup> gerektiği sonucuna ulaşmak mümkündür.

Halbuki, Devlet Personel Başkanlığı içerisinde üst düzey bir kurul olarak teşkilatlanan Devlet Personel Heyeti’nin 1962 yılında hazırladığı “*Devlet Personel Rejimi Hakkında Rapor*”da, istisnai memuriyet kurumunun bir gereksinmeye yanıt verdiği ve yararlı olduğu ifade edildikten sonra, “*Elçilik, valilik, özel kalem müdürlüğü, mütercimlik gibi muayyen memuriyetlerden normal devlet hizmetlerine*

<sup>31</sup> Kocaman, H. (2007). Hukuki tarihçesiyle istisnai memuriyet ve TBMM Örneği. *Yasama Dergisi*, (4), 57.

<sup>32</sup> Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 87-88.

<sup>33</sup> Öztürk, A. (2001). Kamu kesiminde personel ve ücret rejimi arayışları. *Sayıştay Dergisi*, (42), 15.

<sup>34</sup> Aykaç, B. (1990). Personel yönetiminde yeterlik ilkesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(4), 93.

*kadar teşmil edilmesi bu müessesenin de asli gayesinden uzaklaştığını göstermektedir.*"<sup>(35)</sup> denilmektedir. Buradan anlaşılan, yönetime, yapacağı atamalarda belirli ölçüde esneklik fırsatı veren istisnai memuriyet ilkesinin sınırlarının genişletilerek (yönetim ya da yönetimi elinde bulunduranlar tarafından) kötüye kullanıldığının<sup>(36)</sup> tespitine rağmen 657 sayılı Kanun'a konulmasının tarihi bir hata niteliği taşıdığıdır.

Bununla birlikte, Devlet Memurları Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1965'ten önce de mevcut ve bir hayli geniş kapsamlı olarak sistemin bir parçası durumunda olan istisnai memuriyetlerin, Devlet Memurları Kanunu içerisine yerleştirilirken daraltılmasının düşünülmekte olduğu kayıtlardan anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda hazırlanan 59.maddenin ilk şeklinde, yalnız Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği memurlukları; Yasama Organı, Başbakanlık, Bakanlıklar Özel Kalem Müdürlükleri; Valilik, Büyükelçilik daimi temsilcilikleri, Diyanet İşleri Müşavir Heyeti Üyeleri ve MİT memurları istisnai memuriyetler kapsamına alınmışlardır. Maddenin gerekçesinde ise, *"ancak, tasarıda bu kadro çok daraltılmış ve bir taraftan zaruretlere kabul edilirken, öte yandan zaruretlere zorlanması yoluyla normal bir meslek sınıfının imtiyazlı statüye sokulmaması için dikkat gösterilmiştir"* denilmiş, fakat daha sonra maddede yapılan birçok değişiklikle bazı kurum mensupları, bazı unvanlı kadrolar imtiyazlı statüye sokulmuştur. Bunlardan en önemlileri; herhangi bir ayırım yapılmadan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM memurluklarının tümünün, bazı müsteşarlık ve başkanlıkların üst yönetim kadroları ile uzman ve uzman yardımcılarının istisnai memuriyet kapsamına alınmaları olmuştur.<sup>(37)</sup> Böylece, bazı kurum mensupları ile bazı kurumların kimi memurlukları imtiyazlı hale getirilmiş, bu yapılırken de personel hukukunun temelini oluşturan "eşitlik", "hakkaniyet" prensipleri ihlal edilmiştir.

Bu anlamda, imtiyazlı kadroların sayısında genişlemeye gidilmesini beraberinde getiren uygulamaların meşruiyeti tartışılrsa da, yapılan "birtakım

<sup>35</sup> Devlet personel rejimi hakkında rapor, Başbakanlık Matbaası, Ankara, 1962, 29'dan aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 125-126.

<sup>36</sup> Devlet personel rejimi hakkında rapor, Başbakanlık Matbaası, Ankara, 1962, 29'dan aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 126.

<sup>37</sup> Pınar, İ. *Devlet memurları kanunu şerhi ve ilgili mevzuat*. Seçkin Yayınevi, 604-608'den aktaran Özer, A. (1999). Bürokrat-politikacı ilişkileri ile ülkemizdeki istisnai memuriyet ve valilik sistemi üzerine görüşler. *Türk İdare Dergisi*, 71(423), 8.

düzenlemelerle” hukukiliği tartışılmaz hale gelmiştir. Bu durumun örneği, 19.10.1984 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’da görülebilir. Kanun’un ilk halinde Başbakan Başmüşaviri adedi 7, Başbakan Müşaviri 13 iken; 27.12.1991 tarihli ve 475 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ikinci maddesi ile, Başbakan Başmüşaviri adedi 15’e, Başbakan Müşaviri adedi ise 20’ye çıkarılmıştır.<sup>(38)</sup>

“Bu nitelikleri dolayısıyla istisnai memurluklar, aynı Kanun’un üçüncü maddesinde sözü edilen “liyakat ilkesi”nden ayrılmaktadır”<sup>(39)</sup> ve liyakat ilkesinin uygulanışından doğan her boşluk, ilerleyen alt başlıklarda üzerinde ayrıntılarıyla durulacak olan “kayırmacılık”, “yağma”, “ganimet” sistemi olarak adlandırılan karşıt sistemce doldurulmaktadır.<sup>(40)</sup>

### 1.2.2.İstisnai memurluklar ve kayırmacılık

İstisnai memurluklar, tüm memurluk sisteminin ele alındığı Devlet Memurları Kanunu’nda yer alması sebebiyle; bu kadrolara yapılan atamaların da tüm memurluk atamaları gibi “yönetmelik liyakat” ölçütlerine uygun olarak yapılması gerekmektedir.<sup>(41)</sup> Ancak tam bu noktada karşımıza liyakatin layıkıyla uygulanmasının engelleyicisi olarak “kayırmacılık” kavramı çıkmaktadır. Çıkar çatışması konularının ilgili kanunlarda açıkça belirlenmemiş olması<sup>(42)</sup> nedeniyle önüne geçilemeyen kayırmacılık kavramına benzer olarak, Türkçe’de kullanılan “iltimas” kavramını da, halk dilinde kendisine yer bulan “torpil” kavramını da kullanmak mümkündür.<sup>(43)</sup>

Kayırmacılık, kişi ile konumun (mevkinin) uyumu ve / veya birbiriyle örtüşmesi konusunda herkesin üzerinde hemfikir olmadığı bir anda söz konusu kişiyi yine de o mevkiye taşıma; bir kimseyi, topluluğu, grubu genelgeçer yargıların

<sup>38</sup> [http://politics.ankara.edu.tr/bguler/TKY\\_4.pdf](http://politics.ankara.edu.tr/bguler/TKY_4.pdf) adresinden 24.01.2013 tarihinde alınmıştır.

<sup>39</sup> Aldan, M. (1988). Vali atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 102.

<sup>40</sup> <http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/KAYAUMgorusu.doc> adresinden 18.03.2015 tarihinde alınmıştır.

<sup>41</sup> Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 88.

<sup>42</sup> [www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/siyasal-hastaliklar/kronizm.htm](http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/siyasal-hastaliklar/kronizm.htm) adresinden 20.09.2014 tarihinde alınmıştır.

<sup>43</sup> [www.tbmm.gov.tr / komisyon / yolsuzluk\\_arastirma / kaynaklar / KISIM\\_1.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/komisyona/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/KISIM_1.pdf), 13’ten 10.06.2011 tarihinde alınmıştır.

dışında, hak ettiğinden farklı bir yere koyma, yerleştirme, subjektif olarak konumlandırma şeklinde ifade edilebilir.

Bir diğer tanıma göre kayırmacılık, bir mevki için en uygun olduğu konusunda hakkında tereddütler olan bir kimsenin, sahip olduğu birtakım ayrıcalıklar sayesinde o mevkiye getirilmesidir.

Buradan hareketle, kayırmanın hakim ilke olduğu, yönetme hak ve yetkisinin belli bir kişi veya zümreye tanınarak daha baştan kayırmanın söz konusu olduğu yönetim yapılanmaları da kayırma sistemi adını almaktadır. Devlet memuriyetinin; liyakat, ehliyet yani yeterlikten ziyade siyasi iktidara hizmet, iktidarda bulunanlara herhangi bir şekilde bağlılık ve sadakat esasına dayanması olarak tanımlanabilecek<sup>(44)</sup> kayırma sistemi, belli otoritelerin (hükümdar, siyasi iktidar gibi) kamu hizmetine alınacak kişileri, akrabalık, düşünce veya siyasi görüş bakımından kendilerine yakın olanlar arasından seçmesi esasına dayanan bir sistemdir.<sup>(45)</sup>

Kayıрма sisteminde; kamu personeli olarak işe alınanlar, kamu yararının gerçekleştirilmesi ya da korunması yerine, kendilerini o göreve getirenlerin menfaatlerini koruma yolunu seçerler. Onlar için, hizmete alınan kişilerin yeterli olup olmadıkları ve liyakat sisteminin gerekleri fazlaca önem taşımamakta<sup>(46)</sup>, “kıramayacakları kişilerin” talepleri daha önemli hale gelmektedir. Çünkü onlara karşı bir ‘gönül borcu’ hissetmektedirler.

Karşıt yapılar olan kayırma ve liyakat sistemleri, gündelik algılamada birbirlerinden genellikle “bir işe en uygun adamı getirme” ölçütüne göre ayrılır. Kayırmacı sistemlerin bunu yapamadığı ve “adama iş” yarattığı; buna karşılık liyakat sistemlerinin “işe adam” bulmak üzere kurulduğu düşünülür. Böylece kayırmanın bir “bozulma”, “sapma”, “çürüme” olduğu varsayılır.<sup>(47)</sup>

---

<sup>44</sup> Ateş, M. (1995). *Kamu hizmetlerinde işe alma sistemleri ve Türkiye’de uygulanan politikalar üzerine bir inceleme*. Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2383, 48.

<sup>45</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 104.

<sup>46</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 104.

<sup>47</sup> Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 143.

Konumuzun özünü oluşturması ve birçok farklı uygulama içerisinde kendisini göstermesi itibariyle kayırmacılığın değişik türlerini bu aşamada incelemek isabetli olacaktır. Bu anlamda Coşkun Can Aktan'ın kendisine ait internet sitesinde (www.canaktan.org) “siyasal hastalıklar” tanımlamasıyla yer verdiği kayırmacılığın değişik türleri şöyle sıralanabilir:

### 1.2.2.1.Nepotizm (akraba kayırmacılık)

Latince “yeğen” anlamına gelen “nepos” kelimesinden türetilen, İngilizce karşılığı “nephew” (yeğen) olan nepotizm; akrabalarını koruma ve onlara her alanda öncelik tanıma anlamına gelmektedir. Rönesans döneminde bazı Papa’ların, niteliklerini göz önüne almadan yeğenleri için üst düzey işler bulma eğilimlerine dayanan nepotizm<sup>(48)</sup>, başlangıçta Papa’ların yaptığı akraba kayırmaları için kullanılmış olsa da daha sonra, benzer kayırmalar nepotizm olarak adlandırılmaya başlanmıştır.<sup>(49)</sup>

Ford ve McLaughlin nepotizmi, “*kişinin çalıştığı kurumda akrabalarına istihdam sağlaması*”<sup>(50)</sup>, Padgett ve Morris ise benzer şekilde, “*işe alma sürecinde, mevcut çalışanların akrabaları veya eşlerine yönelik bir kayırmacılık uygulaması*”<sup>(51)</sup> olarak tanımlamışlardır. Longman Çağdaş İngilizce Sözlüğü’nde nepotizm, “*kişinin gücü veya makamı olduğu zaman, özellikle iş vermek suretiyle akrabalarını kayırması*” şeklinde yer almaktadır.<sup>(52)</sup>

Nepotizm, daha geniş bir şekilde tanımlanacak olursa; beceri, yetenek, başarı, eğitim düzeyi gibi meritokratik unsurlar dikkate alınmaksızın; sadece

<sup>48</sup> Asunakutlu, T. ve Avcı, U. (2010). Aile işletmelerinde nepotizm algısı ve iş tatmini ilişkisi üzerine bir araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(2), 96.

<sup>49</sup> Tutum, C. (1971). *İdarenin siyasileşmesi*. (Merikoski V.’nin *The politicization of public administration*, Akademia Scienciarum Fennica, Helsinki, 1969, adlı kitabının özeti) *Amme İdaresi Dergisi*, (4), 170’den aktaran Türkan, A. (2000). *Liyakat ilkesi ve Türk personel sistemindeki yeri*, Başbakanlık uzmanlık tezi, Ankara.

<sup>50</sup> Ford R., McLaughlin. (1986). Nepotism: Boon or bane. *Personnel Administrator*: 31(11): 78-89’dan aktaran Demir, F. (2014). Kamu yönetiminde etik: Tartışma ve birkaç örnek. *İnsan & İnsan Dergisi*, (1), 18-19.

<sup>51</sup> Padgett, M.Y. and Morris, K.A. (2005). Keeping it “all in the family:” does nepotism in the hiring process really benefit the beneficiary? *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 11(2): 34-45’den aktaran Demir, F. (2014). Kamu yönetiminde etik: Tartışma ve birkaç örnek. *İnsan & İnsan Dergisi*, (1), 19.

<sup>52</sup> Arasli, H., Bavik, A. and Ekiz, E.H. (2006). The effects of nepotism on human resource mangement: The case of three, four and five star hotels in Northern Cyprus. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(7/8), 295-308’den aktaran Demir, F. (2014). Kamu yönetiminde etik: Tartışma ve birkaç örnek. *İnsan & İnsan Dergisi*, (1), 19.

politikacı, bürokrat ve (çoğu zaman devletin üst kademelerinde yer alan) diğer kamu personeli ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak bir kimsenin devlet görevinde istihdam edilmesi, atanması ya da terfian yükseltilmesidir. İş hayatında bireylerin belli görevlere gelmesinde ve statü değiştirmesinde kendi çaba ve yetenekleri yerine, akrabalık ilişkilerini kullanmaları, kendi açılarından bir zafiyete; iş ortamı açısından ise göreve gelmede başarı ve yetenek ölçüt alınmadığından, iş kaybı ve başarısızlığa neden olmaktadır.<sup>(53)</sup>

Geleneksel bağların ve ilişkilerin yoğun olarak yaşandığı az gelişmiş ülkelerde daha yaygın olarak görülmekte olan nepotizm olgusunda kamu personelinin bir çıkarı bulunmadığı yönünde görüşler olmakla birlikte genel kanaat, bunun sonucunda “itibar görme”, “takdir edilme” gibi psikolojik ve toplumsal anlamda manevi, ayrıca bulunulan statünün maddi olanaklarından yararlanılması nedeniyle maddi çıkar da sağlandığı yönündedir.<sup>(54)</sup> Bu anlamda, aile içi yardımlaşmanın ve çıkar bilincinin; mesleki görev duygusu, kolektif yaşama yönelik sorumluluk gibi etik değerlerden önce geldiği ve üstün tutulduğu toplumlarda nepotizmin yani akrabaları kayırma ve gözetmenin toplumsal yapıya etkin olduğu söylenebilir.<sup>(55)</sup>

Devlet kademelerine bu şekilde liyakate bakılmadan akrabaların yerleştirilmesi körü körüne itaati, uygulamalarda eşitsizliği ve ayrımcılığı doğurmaktadır. Siyasi iktidarı elinde tutanlar akraba kayırmacılığı ile devlet kaynaklarını yine belli bir aileye veya kabileye peşkeş çekmekte, toplumda güvensizlik ve adaletsizlik duygularının yerleşmesine sebep olmaktadır.<sup>(56)</sup>

Çarpıcı nepotizm örneklerinden bir tanesi 1999 yılında AB Komisyonu'nda görülmüştür. Bu tarihte Komisyon'un eğitim ve araştırma konularından sorumlu Edith Cresson'un özellikle personel politikalarında yolsuzluklara (nepotizme)

<sup>53</sup> Karacağoğlu, K. ve Yörük, D. (2012). Çalışanların nepotizm ve örgütsel adalet algılamaları: Orta Anadolu bölgesinde bir aile işletmesi uygulaması. *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 14(3), 47.

<sup>54</sup> [www.tbmm.gov.tr / komisyon / yolsuzluk\\_arastirma / kaynaklar / KİSİM\\_1.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/KISIM_1.pdf), 13'ten 10.06.2011 tarihinde alınmıştır.

<sup>55</sup> Vergin, N. (19.10.1997). Evrensel değerler karşısında akrabanın akrabaya yaptığı. *Yeni Yüzyıl*, 9'dan aktaran Bayhan, V. (2002). Demokrasi ve sivil toplum örgütlerinin engelleri: Patronaj ve nepotizm. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26(1), 11.

<sup>56</sup> Turgut, K. Politik yozlaşmanın insan üzerindeki etkisi.

[http://www.stratejikboyut.com/article\\_detail.php?id=37](http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=37) adresinden 14.09.2013 tarihinde alınmıştır.

bulaşmış olmasından dolayı parlamento tarafından istifası istenmiş, ancak kendisi görevi bırakmaya yanaşmayınca Komisyon toplu halde istifa etmiştir.<sup>(57)</sup>

### 1.2.2.2.Kronizm (eş-dost kayırmacılık)

Kamu personelinin işe alınmasında liyakat ve eşitlik ilkeleri yerine eş-dost ilişkilerinin esas alınması suretiyle yapılan kayırmacılık, kronizm olarak adlandırılmaktadır. Kronizmde sadece birtakım sosyal alanlarda tanışmış olmaktan kaynaklanan yüzeysel bir bağ yeterli olduğu için kronizmin oldukça geniş sınırlara sahip olduğu ifade edilebilir.

Bu kayırmacılık türü; bir kamu personelinin özel çaba göstererek kendi eş-dost ve arkadaşlarını kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirmesi, bir üst makama terfi ettirmesi, bazı ayrıcalıklardan istifade ettirmesi (lojman, yurt dışı görev vs.) , başka bir göreve tayin ettirmesini içermektedir.<sup>(58)</sup>

Türkiye’de yaygın olarak görülen ve “doğum yerine güvenerek belli noktalara gelme” olarak tariflenebilecek hemşehri kayırmacılığı<sup>(59)</sup> ile mezun olunan okul (aynı okulda okumuş olma) ve meslek dayanışması (aynı ortamda çalışmış olma ve / veya meslektaş olma) durumu<sup>(60)</sup> da kronizmin özel türleri olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte aynı kulübe üye olmak ve aynı sivil toplum örgütüne mensup olmaktan kaynaklı tanışıklıkların kayırmacılığa vesile olması durumu da kronizm olarak ifade edilmelidir.

Bunlardan en çok bilineni “hemşehricilik”tir. Bunu somutlamak gerekirse, Bursa ilinde yapılan bir araştırmada, Erzurumluların bir hemşehri grubu olarak şehrin aynı mahallerine yerleşmeyi tercih ettikleri, %80’inin sorunlarını çözmeye hemşehrilerine başvurdukları ve işe alma konusunda %55 oranında hemşehrilerini

<sup>57</sup> Demir, F. (2014). Kamu yönetiminde etik: Tartışma ve birkaç örnek. *İnsan & İnsan Dergisi*, (1), 19.

<sup>58</sup> [www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/siyasal-hastaliklar/kronizm.htm](http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/siyasal-hastaliklar/kronizm.htm) adresinden 20.09.2014 tarihinde alınmıştır.

<sup>59</sup> [www.tbmm.gov.tr / komisyon / yolsuzluk\\_arastirma / kaynaklar / KİSİM\\_1.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/KISIM_1.pdf), 13-14’ten 10.06.2011 tarihinde alınmıştır.

<sup>60</sup> Eryılmaz, B. (2003). Türkiye’de bürokrasinin sorunları. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Editörler). *Türkiye’de kamu yönetimi*. Ankara, 190.

tercih ettikleri saptanmıştır.<sup>(61)</sup> Bununla beraber, hemşehrilik, diğer kimi birlikteliklere göre kayırmacılık için daha zayıf bir bağ kurma aracıdır, çünkü kuvvetliden zayıfa doğru genişleyen güven halkasında hemşehri, aile üyeleri, akraba ve arkadaştan sonra gelir.<sup>(62)</sup>

Nepotizm ve kronizmin toplum tarafından nasıl algılandığını gösteren bir başka araştırma sonucu da 1993 tarihli bir anketten alınmıştır. Buna göre, ankete katılanların %64,69'u Türk kamu yönetiminde iş yaptırmada en güçlü etkenin ildeşlik (hemşehrilik) ve aile bağları olduğunu düşünmektedir. Aynı araştırmada, yöneticisi olduğu kuruma gerekli nitelikleri taşımadığı halde işe girmeye çalışan bir yakınını almayı reddeden bir yönetici hakkında değerlendirmenin olumsuz olacağı düşüncesi %59,35 çıkmıştır.<sup>(63)</sup> Bu anlamda, kayırmacılık öylesine kanıksanmış ve benimsenmiştir ki, adil davranmaya çalışan yönetici dahi toplum tarafından olumsuz olarak değerlendirilebilmektedir.<sup>(64)</sup>

### 1.2.2.3.Partizanlık (siyasal kayırmacılık)

Siyasal partilerin, kendilerini destekleyen seçmen gruplarına, iktidara geldikten sonra çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak, bu kimselere haksız menfaat sağlamaları “partizanlık” olarak anılmaktadır. Partizanlık, merkezi kuruluşların yanında özellikle mahalli kamu hizmetlerini yürüten kurumlarda daha yaygın olarak görülmektedir. Esas olarak, kamu görevlilerinin yansız ve bir siyasal görüşün esiri olmadan görevlerini yapmaları beklense de<sup>(65)</sup> siyasal kayırmacılığa birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de sıkça rastlanmaktadır.<sup>(66)</sup>

<sup>61</sup> Aslanoğlu R.A. (1998). *Kent, kimlik ve küreselleşme*. Bursa: Asa Kitabevi, 97-98’den aktaran Asunakutlu, T. ve Safran, B. (2005). Örgütsel çatışma açısından hemşehricilik üzerine bir araştırma. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7/1, 162.

<sup>62</sup> Dubetsky, A. (1976). Kinship, primordial ties, and factory organisation in Turkey: An anthropological approach. *International Journal of Middle East Studies*. 7(3), 433-451’den aktaran Kurtoğlu, A. (2012). Siyasal örgütler ve sivil toplum örgütleri bağlamında hemşehrilik ve kollamacılık. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 67(1), 148.

<sup>63</sup> Emre, C. (1993). *Toplumsal-kültürel etmenler açısından Türk kamu yönetimi üzerinde bir inceleme*. Yayımlanmamış Doktora tezi, Ankara, 138’den aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 127.

<sup>64</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 127.

<sup>65</sup> Çulpan, R. (1980). Bürokratik sistemin yozlaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 32.

<sup>66</sup> www.tbmm.gov.tr / komisyon / yolsuzluk\_arastirma / kaynaklar / KİSİM\_1.pdf, 14’ten 10.06.2011 tarihinde alınmıştır.



Türkiye’de bürokrasi demokratize edilmek yerine politize edilmiştir. Bürokrasinin politize edilmesi, bu defa kendisini iktidar siyasi felsefesi veya menfaati ile ortak etmektedir. Bürokrasinin iktidar ile menfaat ve kader birliği yapması diktatörlüklerde görülen bir olaydır. Türkiye’deki bu çarpık uygulama demokrasiyi zayıflatmakta, toplumun güvenini sarsmaktadır. Memurun “her türlü” düşüncedeki insanın emrinde olması gerekir; zira maaşını bütün milletin verdiği vergilerden almaktadır, bu sebeple bir siyasi partinin adamı olamaz. Fransa eski Başbakanı Michel Debre bu olayı şu sözlerle özetlemektedir: “*Devleti yıkmanın kestirme yolu, bürokrasiye politika sokmaktır.*”<sup>(67)</sup>

Bu tespit bir yana, siyasi seçimler sonrası iş başına gelen tek parti hükümetleri veya koalisyon hükümetleri, politikalarını bakanlar eliyle yürütmektedir. Her bakan, partisinin çizdiği sınırlar çerçevesinde bu politikaları uygulamaya çalıştığından; gerektiğinde yönetim hiyerarşisinin üst basamaklarında bulunan, stratejik ve siyasal kararlara etkili olabilecek konumdaki kadrolara kendilerinin ve bağlı buldukları partinin düşünce ve görüşlerine yakın kişileri getirmek eğilimindedirler. <sup>(68)</sup> Bu anlamda ideolojik yakınlık ve birlik, öteki değerlerin üzerine çıkabilmiştir. Böylece, kişinin kendi siyasal görüşündekilere, gelenek ve ahlak dışı bile olsa, kimi kayırmalarda bulunması, ülkü birliğinin yüklendiği bir “ödev” olarak kabul edilmiştir.<sup>(69)</sup>

Siyasal kayırmacılık yüzünden memurluk, adeta hükümete ve onu oluşturan siyasi parti veya (koalisyon durumunda) partilere bağlı bir kurum haline dönüşmektedir. Ancak hükümet, partizan olamayacağı gibi; hükümetin kendini Devletin başı olarak değil; partinin uzantısı olarak görmesi, icraat ve ilişkilerini buna göre düzenlemesi de, oy verenler ile oy vermeyenlere farklı bir şekilde muamele yapılan, “sakat” bir durumu meydana getirmektedir.<sup>(70)</sup> Bu anlamda Türkiye kamu bürokrasisinde liyakate göre yükselme yerine siyasal kayırmacılığın hakim olması, bütün vatandaşlara tarafsız şekilde yansımaları gereken hizmetleri de etkilemektedir. Memurlar partizanlaştıkça, vatandaşları da “bizden olanlar ve

<sup>67</sup> İnan, K. (1993). *Devlet idaresi*. (Üçüncü Baskı). İstanbul: Ötüken Neşriyat A.Ş. Yayın No: 252, 21-22.

<sup>68</sup> Ardancı, B. ve Ergun, T. (1980). Siyasal nitelikli yüksek yönetici atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 4.

<sup>69</sup> Çulpan, R. (1980). Bürokratik sistemin yozlaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 40-41.

<sup>70</sup> İnan, K. (1993). *Devlet idaresi*. (Üçüncü Baskı). İstanbul: Ötüken Neşriyat A.Ş. Yayın No: 252, 109.

olmayanlar” şeklinde kayırdıklarından bu durum, devletin partileşmesi anlamına gelir ki bu noktada devletin, bütün partilerin mensuplarını ve hatta hiçbir partiye mensup veya destekçi olmayanları da eşit şekilde kapsaması, koruması, kollaması gereken bir yapı olduğu unutulmamalıdır.<sup>(71)</sup>

Bu bağlamda, Kamran İnan'ın Enerji Bakanlığı yaptığı sırada yaşadığı iki olay siyasal kayırmacılığın sadece hükümetin takdiri olmadığını, halkın belli çevrelerinin de talebi olduğunu göstermesi adına ilginçtir:

*“bir gün içeri giren kalabalık bir ziyaretçi grubu arasında bir genç öne çıkarak, partinin Çankaya Gençlikkolu Başkanı olduğunu belirterek tayininin hemen yapılmasını istedi. Kendisine bulunduğu yerin devlet makamı olduğunu hatırlatarak partinin adresini gösterdim. (...) ortalıkta sık gözüken, ciddiyetten uzak hareketleri ile dikkatimi çeken bir şahsı sordum. Partinin adamı olduğunu, aybaşında maaş almaya geldiğini söylediler. Biraz daha deşince bakanlıkta, menfaat mukabili iş takip ettiği ortaya çıktı. Görevine son verdim; çok telefon geldi. Partinin bir yetkilisi ısrar edince, parti için çok lazımsa maaşının kendilerince karşılanabileceğini, bakanlıkta böyle bir kimse tutamayacağını belirttim”<sup>(72)</sup>*

Bu olaylarda da görüldüğü gibi, Devlet içinde siyasal atamaların yoğunluğu, kamu personelinin yükselebilmek için; uzmanlık, bilgi ve becerisini artırmaktan çok, iktidarla ya da iktidar adayı bir partiyle ilişki kurması sonucunu doğurmaktadır.<sup>(73)</sup> Bu durumun en açık olarak istisnai memuriyetler arasında yer alan valilerin atanmaları sırasında kendisini göstermekte olduğu kabul edilmektedir. Vali atamalarında hareket serbestisinin idare yararına sınırlandırılmadığı; bugüne kadar yapılan uygulamalarda vali adayları saptanırken, çok defa yönetsel ihtiyaçlar yerine, siyasal niteliklerin esas alındığı ifade edilebilir.<sup>(74)</sup> “Eylemli valilik”ten “merkez valiliği”ne atanan valilerin, atama işlemlerinin iptal edilmesi amacıyla Danıştay’a sundukları dava dilekçelerine karşılık İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan savunmalarda da siyasi eğilime öncelik tanındığı açıktır.<sup>(75)</sup> İçişleri Bakanlığı’na göre; “*hükümet programlarının gerçekleştirilmesi bakımından ‘kilit personel’ durumunda olan valilerin, siyasi kadro*

<sup>71</sup> Aydın, N. (2012). Weberyen bürokraside liyakat ve Türk kamu bürokrasisinden bir kesit: Siyasetin bürokrasi ironisi. *Sayıştay Dergisi*, (85), 65.

<sup>72</sup> İnan, K. (1993). *Devlet idaresi*. (Üçüncü Baskı). İstanbul: Ötüken Neşriyat A.Ş. Yayın No: 252, 109-110.

<sup>73</sup> Eryılmaz, B. (2003). Türkiye’de bürokrasinin sorunları. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Editörler). *Türkiye’de kamu yönetimi*. Ankara, 190.

<sup>74</sup> Aldan, M. (1988). Vali atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 101.

<sup>75</sup> Aldan, M. (1988). Vali atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 102-103.

*ile aynı görüşü benimseyen ve aynı felsefeyi paylaşan kamu görevlileri arasında seçilmesi gerekmektedir.”<sup>(76)</sup>*

Benzer bir durum Bakan Yardımcılıkları için de söylenebilir. Şöyle ki, 3 Haziran 2011 tarihli ve 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun’a eklenen 21/a maddesiyle oluşturulan Bakan Yardımcılığı müessesesinde görev süresinin, hükümetin görev süresi ile sınırlı olması, bunların atanmasında siyasi tercihlerin önemli olduğunu göstermektedir.<sup>(77)</sup> Bu anlamda Bakan Yardımcılarının, yarı siyasi nitelikte bir kamu personeli olduğu söylenebilir.<sup>(78)</sup> Bakan Yardımcılarının Bakana yardımcı olması ifadesi, idari yetkilerle donatılmış bir yardımcılık şeklinde değil siyasi işlevler ile ilgili bir yardımcılık şeklinde yorumlanabilir. Uygulamada da Bakan Yardımcılarının bu şekilde anlaşıldığı kabul edilmektedir.<sup>(79)</sup> Yani uygulamada Bakan Yardımcılığı statüsünün siyasi yanının ağır bastığı söylenebilir. Bakan Yardımcılığı kadrolarına ilişkin yapılan atamaların, statünün yasalaşması ile başlamayıp Ağustos 2011 tarihinde kurulan hükümet ile başlaması buna bir örnek olarak verilebilir.<sup>(80)</sup>

Bu noktadan hareketle siyasal kayırmacılığın bir başka biçimi de, üst düzey bürokratların siyasi iktidarların değişmesini takiben hükümet partisinin anlayışı, ideolojisi ve nepotizm-kronizm gibi faktörler esas alınarak, görevden alınmalarıdır.<sup>(81)</sup> Literatürde “patronaj” adı verilmekte olan bu durum; *“Belirli bir mevki için daha ehliyetli ve daha uygun olduğu varsayılan bir kimse varken parti çıkarları açısından daha yararlı olacağı kabul edilen bir başka adayın üstün*

<sup>76</sup> İçişleri Bakanlığı’nın 26.11.1975 tarihli ve 1011 sayılı savunması’ndan aktaran Aldan, M. (1988). Vali atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 103.

<sup>77</sup> Uyanık, H. (2012). Bakan yardımcılığı statüsünün idare hukuku açısından değerlendirilmesi. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), 106.

<sup>78</sup> Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2013). *Türk idare hukuku*. (Dördüncü Baskı). İstanbul: Seçkin, 252’den aktaran Uyanık, H. (2012). Bakan yardımcılığı statüsünün idare hukuku açısından değerlendirilmesi. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), 106.

<sup>79</sup> Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2013). *Türk idare hukuku*. (Dördüncü Baskı). İstanbul: Seçkin, 252’den aktaran Uyanık, H. (2012). Bakan yardımcılığı statüsünün idare hukuku açısından değerlendirilmesi. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), 106.

<sup>80</sup> Uyanık, H. (2012). Bakan yardımcılığı statüsünün idare hukuku açısından değerlendirilmesi. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), 111.

<sup>81</sup> www.tbmm.gov.tr / komisyon / yolsuzluk\_arastirma / kaynaklar / KİSİM\_1.pdf, 14’ten 10.06.2011 tarihinde alınmıştır.

*tutulması*"<sup>(82)</sup> şeklinde tanımlanabilir. Bir başka deyişle, akrabalık, eş-dost, hemşehri ilişkileriyle veya siyasi kayırmacılıkla belirli görevlere gelen bazı bürokratlar, daha üst düzey bürokratlar ve siyasilerce korunmakta ve kollanmaktadır.<sup>(83)</sup>

Peki bu anlamda başarılı olmuş, model alınabilecek uygulama örnekleri var mıdır? Bu doğrultuda işlevsel bir kamu personel rejimine ulaşmak mümkün müdür? Şimdi de, seçilmiş örnek ülkelerin genel personel değerlendirmesiyle birlikte, liyakate bakışlarının yansıtılacağı, çalışmanın ikinci bölümüne geçelim.

---

<sup>82</sup> Tutum, C. (1976). Yönetimin siyasallaşması ve partizanlık. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(4), 12'den aktaran Aykaç, B. (1990). Personel yönetiminde yeterlik ilkesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(4), 100.

<sup>83</sup> [www.tbmm.gov.tr / komisyon / yolsuzluk\\_arastirma / kaynaklar / KISIM\\_1.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/KISIM_1.pdf), 32'den 10.06.2011 tarihinde alınmıştır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### DÜNYADA LİYAKAT İLKESİ

Kamu personelinin varlık sebebi olan vatandaşa hizmet götürme anlayışında yaşanan sıkıntılar, tüm coğrafyalarda olduğu Türkiye’de de bir arayışı beraberinde getirmiştir. Problemleri ortadan kaldırmayı, daha etkin ve daha verimli hizmet üretebilmeyi amaçlayan bu arayış, şu ana kadar tam bir sonuç alınmasını sağlayamamıştır. Bu bizim ülkemizde bu şekilde ise, diğer ülkeler acaba bu arayışları sonunda istedikleri noktaya gelebilmişler midir, işlevsel bir kamu personel rejimini hayata geçirebilmişler midir soruları bu bölümün içeriğini oluşturmaktadır.

Kamu çalışanlarının istihdam statüsü doğrultusunda mevcut iki sistem bulunmaktadır. Bunlardan ilki; yoğun ve bürokratik kanuni regülasyonlar ile düzenlenmiş geleneksel istihdam biçimi olan kapalı sistemdir. Statü ve kıdeme dayalı bu sisteme, bu bölüm içerisindeki iki örnek uygulama olan; Almanya<sup>(84)</sup> ve Fransa model olarak alınmıştır. Diğer sistem ise; liyakat ve performansı ön plana alan açık sistemdir. Bu şekilde incelenecek örnek ülkeler olan; Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve İtalya<sup>(85)</sup> ise açık sistemi temsil etmektedir.<sup>(86)</sup> Bölgesel bir güç birliği olmasının getirdiği benzerlikler ve ortak yapıları nedeniyle Avrupa Birliği üyesi ülkelerin, Amerika Birleşik Devletleri’nden ayrı tutularak açıklanmasında yarar görüldüğünden, bu bölüm temelde iki kısımdan meydana gelmektedir.

#### 2.1.Amerika Birleşik Devletleri’nde Liyakat

Amerika Birleşik Devletleri kamu yönetimi düzeninde personel atamaları ve bu çerçevedeki tartışmalar en başından beri kayırmacılık sistemi (siyasal atama

<sup>84</sup> Almanya, özellikle 1997 “yeni devlet memur statüsü” ile tam kapalı sistemden çıkarak, kapalı-açık sistem ara modeli haline almıştır.

<sup>85</sup> İtalya, dönem dönem liyakat ilkesinden sapmalar gösterse de, açık sistem örneği oluşturmaktadır.

<sup>86</sup> Büyükuslu, A.R. (2003). *Performansa dayalı ücret. Türkiye’de kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması sempozyumu: Sempozyuma katılanların personel rejimi ile ilgili eleştiri ve önerileri*. Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Yayın No: 42, 278.

sistemi) ve kariyer / liyakat sistemi arasındaki gerilim üzerinden yürümüştür.<sup>(87)</sup> Çünkü Amerika Birleşik Devletleri'nin ilk dönemlerinde kariyer sistemine gerek duyulmadan, kamu yönetiminin herkesin yapabileceği basit bir görev olduğu kabul edilmiş ve böylece personel rejimi, ilkel ve politize olmuş bir sistem özelliğine bürünmüştür. Bu sistem, kariyer ve eğitime önem vermeyen bir sistem niteliğindedir.<sup>(88)</sup>

Bu sistemin bir sonucu olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde kamu personeli düzeninde 1829'da Andrew Jackson'un Başkanlığa gelmesiyle birlikte bir döneme damgasını vuracak olan "Kayırmacılık Sistemi" ("The Spoils System") ortaya çıkmıştır. Ganimet sistemi olarak da adlandırılan sistemin bu adı almasının nedeni, memuriyetin siyasal iktidarın yandaşlarına dağıttığı bir ganimet olarak düşünülmesidir. Bu anlamda siyasal kayırmacılığın bir örneğini teşkil eden bu sistemde, her seçim sonucunda, memurlar yerlerini, seçimi kazanan siyasal partinin memurlarına bırakmakta ve hem liyakat ilkesine, hem de eşitlik ilkesine aykırı bir biçimde memurluklar siyasal iktidara destek olan, yardım sağlayan kimselere ödül olarak dağıtılmaktaydı.<sup>(89)</sup> Bu dönemin kayırmacılık anlayışı, siyasi gücü elinde bulunduran iktidarın kendi yandaşları ve / veya daha iyi anlayabileceği kişileri göreve getirmesi olarak tezahür etmiş ve yönetime gelen her iktidarcı da az ya da çok, doğru ya da dolaylı olarak bu yola başvurulmuştur.<sup>(90)</sup>

1883 yılında Başkan Chester A. Arthur döneminde kabul edilen Pendleton Kanunu (Pendleton Act) ile birlikte kayırmacılık sisteminin etkinliğinin azaldığı ve meritokratik bir yapı arzusuyla bazı ilkelerin öne çıktığı görülmektedir. Bu ilkeler şöyle sıralanabilir:

<sup>87</sup> Güler, B.A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M.N. (2004). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, 207.

<sup>88</sup> Tataroğlu, M. (2006). Parlamenter ve başkanlık sistemlerinde siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri ve Türkiye açısından bir değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(1), 103.

<sup>89</sup> Aktan, C.C. (ed.) (2001). *Yolsuzlukla mücadele stratejileri*. Ankara: Hak-İş Yayınları, 58-59.

<sup>90</sup> Güler, B.A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M.N. (2004). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, 204.

- 1- Cumhurbaşkanı (Amerika Birleşik Devletleri Başkanı) tarafından atanan üç kişilik tarafsız ve özerk bir merkezi personel komisyonu (veya diğer kullanımıyla merkezi personel dairesi) personel rejimini yönetecektir.
- 2- Komisyon, Kanun hükümlerini yürütmeye, Başkana yardım edecektir.
- 3- Memurlar açık yarışma ilkelerine göre seçilecektir.
- 4- Yarışma sınavı yapılmasına olanak olmayan durumlarda, komisyon geçiş sınavları düzenleyecektir.
- 5- Memurların siyasi vaatte bulunmaları, amirlerin bu konuda baskı yapmaları ve yardım kabul etmeleri yasaklanmıştır.

Bu ilkelerin genel anlamda üç amacı vardır: Kamu görevlilerinin siyasal ilişkilere göre değil liyakat ilkesi uyarınca işe alınmaları, işe alınan personelin verimli bir biçimde yönetilmesi, eşit durumda olan personele eşit davranılması.<sup>(91)</sup>

Bu Kanun'un kabulü ve ilerleyen yıllarda ciddi anlamda uygulanmasına ilave olarak 1923 yılında memuriyetin sınıflandırılmasıyla birlikte, 1940'a gelindiğinde yeterlik sistemi, daimi devlet hizmetinde çalışan federal memur ve hizmetlilerin %98'ine uygulanır hale gelmiştir.<sup>(92)</sup>

Bu yüksek oranın tutturulmasının sırlarını Gorvine'in "*Merkezi Bir Personel Dairesi Hakkında Birleşik Amerika'da Edinilen Tecrübeler*" isimli makalesinde bulmak mümkündür. Bu makalede aktarılan Amerika Birleşik Devletleri izlenimlerine göre, "*Personel idaresinin ana gayelerinden birinin devlet hizmetine değerli elemanlar kazandırmak, onları muhafaza etmek ve bu elemanların seçiminde iltimas ve ganimet usulünün önlenmesini sağlamak olduğu hususunda bir fikir birliği mevcuttur.*"<sup>(93)</sup> Bu ifade, daha önceleri kabul görmüş olan

<sup>91</sup> Wilson, J.Q. (1996). *Bürokrasi*. (çev. S.Yalçındağ, D.Canman ve Y.Ertekin) Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 157'den aktaran Yıldırım, M. (2013). Kamu yönetiminin kadim paradoksu: Nepotizm ve meritokrasi. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), 364.

<sup>92</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 33.

<sup>93</sup> Gorvine, A. (1955). Merkezi bir personel dairesi hakkında Birleşik Amerika'da edinilen tecrübeler. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 10(4), 193.

kayırmacılık sisteminin terk edilerek, yerine liyakat sisteminin getirildiğini göstermesi bakımından önemlidir.<sup>(94)</sup>

Yine aynı makalede, “*Tarihi gelişim bakımından merkezi personel dairesi sırf siyasi mülahazalara dayanan tayinler, terfiler ve azilleri önlemek gayesiyle kurulmuştur. Bununla güdülen maksat yüksek kaliteli idarecileri cezbetmek ve vazifelerinde muhafaza etmekten ziyade ehliyetsizleri uzaklaştırmaktır.*”<sup>(95)</sup> denilerek, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki liyakat sisteminin işe alma ve yükseltme ile birlikte yeterlik gösteremeyenleri kendi personel rejimleri içinde barındırmamayı da başardığı ve bu anlamda bir tasfiye politikası uyguladığı ifade edilmektedir. “*Başlangıçta personel idaresine hakim olan ve sadece ehliyetsizleri memuriyetten uzak bulundurma şeklindeki pasif zihniyetin, zamanla en iyi şahsı iş başına getirme*”<sup>(96)</sup> halini almış olması da Amerikan kamu personel rejiminde liyakat sisteminin sadece mevzuata konulmakla kalmadığını aynı zamanda kabullenildiğini de göstermektedir. Zaten liyakat sisteminin mevcut yapı içerisinde böylesine yüksek bir uygulama oranına ulaşması da bunun sadece mevzuatta yer alma başarısı olmadığını; hem mevzuata alınmasından, hem de uygulamadaki başarısından kaynaklandığını işaret etmektedir.

Başarılı (yeterli) kamu personelinin işe alınmaları ve yükseltilmeleri, başarısız (yetersiz) olanların ise sistemden uzaklaştırılmaları doğrultusunda yapılan ciddi hamlelere rağmen; Amerika Birleşik Devletleri sistemi, üst düzey kamu personelinin liyakat dışında tutulması ve bu görevlere atamaların siyasi kayırmacılık gereğince yapılması uygulamasını 20.yüzyılın son çeyreğine kadar sürdürmüştür.<sup>(97)</sup> 1978 yılında Başkan Carter döneminde çıkarılan Kamu Görevi Reformu Kanunu ile iki ayrı kurum oluşturulmuştur. Bunlardan birincisi liyakat sistemine uygun olmayan uygulamaların soruşturulmasını yürütmek üzere kurulmuş olan *Liyakat Sistemini Koruma Kurulu*, ikincisi ise kamusal personel

<sup>94</sup> 1948 Haziran ayında Başkan Truman tarafından memurluğa girişte renk ve ırk ayrımının gözetilmemesinin karar altına alınması ile birlikte, ABD’de devlet memuriyetlerine giriş için uygulanan bu ayırma kriteri son bulmuş, ‘eşitlik’ ve ‘liyakat’ yolunda önemli bir engel ortadan kaldırılmıştır. Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 28.

<sup>95</sup> Gorfine, A. (1955). Merkezi bir personel dairesi hakkında Birleşik Amerika’da edinilen tecrübeler. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 10(4), 193.

<sup>96</sup> Gorfine, A. (1955). Merkezi bir personel dairesi hakkında Birleşik Amerika’da edinilen tecrübeler. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 10(4), 198.

<sup>97</sup> Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 150.



politikalarının belirlenmesi ve personel uygulamalarının yürütülmesi için oluşturulan *Personel Yönetimi Bürosu*'dur.<sup>(98)</sup>

Özellikle Liyakat Sistemini Koruma Kurulu, liyakat uygulamaları anlamında çok çarpıcı bir oluşumdur. Temelde kamu kurumlarında çalışan personelin haklarını korumak ve aralarında herhangi bir ayırımcı uygulamaya meydan verilmemesi amacıyla düşünülmüş bir kurul olan Liyakat Sistemini Koruma Kurulu'nun görevi ise mevcut hukuk kurallarının ve liyakat ilkelerinin yönetimce uygulanıp uygulanmadığını denetlemek ve aykırı uygulamalara engel olabilmektir. Liyakat Sistemini Koruma Kurulu, yapı bakımından Bağımsız İdari Otorite'dir, yani özerk bir yapıdadır. Çünkü ancak bu şekilde yönetim ve siyasetçilerden gelecek baskılara karşı direnebileceği öngörülmüştür.<sup>(99)</sup>

Günümüzde Amerika Birleşik Devletleri'nde açık personel alma ilkesinin geçerli olmasının sonucu olarak, ülke genelinde, çok kapsamlı bir sınav sistemi yardımıyla ve siyasal kayırmacılık etkilerinden uzak bir şekilde kamu personeli boş pozisyonlara atanmaktadır. Bu anlamda Amerikan kamu personeli düzeninde her düzeydeki görev, açık yarışma sınavlarıyla doldurulmaktadır.<sup>(100)</sup> Siyasal kayırmacılıktan kaçınabilmek için Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan bir yöntem de kamu personelinin siyasi faaliyetlere katılmasının sınırlandırılması olmuştur. Buna göre memuriyetle parlamento üyeliğinin bağdaşmayacağı kuralının yanı sıra partiye üye olmak, seçim kampanyalarına katılmak, siyasi amaçlar için yardım toplamak, siyasi toplantılara aktif olarak katılmak ve belirli bir siyasi partiyi destekleyen beyanlarda bulunmak yasaklanmıştır.<sup>(101)</sup>

Liyakat ilkesini uygulamaya en başarılı şekilde aktaran ülke olarak öne çıkan Amerika Birleşik Devletleri'nde de bütün kamusal görevlerin liyakat uygulamasına konu olduğu söylenemez. Görev alanı bakımından teknik niteliği

<sup>98</sup> Güler, B.A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M.N. (2004). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, 206.

<sup>99</sup> Öztürk, N.K. (2002). Liyakat sistemini korumanın farklı bir yolu: Liyakat ilkesi koruma kurulu. *Türk İdare Dergisi*, (435), 136.

<sup>100</sup> Güler, B.A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M.N. (2004). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, 209.

<sup>101</sup> Tataroğlu, M. (2006). Parlamenter ve başkanlık sistemlerinde siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri ve Türkiye açısından bir değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(1), 104.

ağır basan ve uzmanlık gerektiren “bureau”ların başkanlıkları genellikle liyakat ilkesine göre doldurulmakta, uzmanlık gerektirmeyen ya da belli bir uzmanlığa gerek gösterse bile yönetim bakımından “yaşamsal” önemde görülen kimi bölümlerin yöneticileri siyasal atamayla göreve gelmektedirler.<sup>(102)</sup> Üst düzey görevlere yapılacak atamalar doğrudan doğruya Amerika Birleşik Devletleri Başkanı'nın bilgisi dahilinde gerçekleşirken, alt düzeylerdeki siyasal görevlere yapılan atamalar Başkan'ın danışmanlarınca yönlendirilir. Başkanın atama yetkisi içinde bulunan görevler, federal düzeydeki kamu görevlerinin %25'i düzeyindedir.<sup>(103)</sup>

Bu anlamda Amerika Birleşik Devletleri'nde sınıflandırma temelinde yeterliğe göre atamanın yapıldığı memurluklar olduğu gibi, sınıflandırılmamış ve takdire göre atama yapılan memurluklar da vardır. Özellikle yüksek dereceli memuriyetlere atamalar, takdire bağlıdır.<sup>(104)</sup> Bu tür yüksek makamlar, istisnai makam sayılmakta olup politikacı ve serbest meslekten gelenler çoğunlukla bu tür görevlere atanmaktadır.<sup>(105)</sup>

## 2.2.Avrupa Birliği'nde Liyakat

Bu alt başlık altında; Almanya, Fransa, İngiltere ve İtalya sıralamasına sadık kalınarak, Avrupa Birliği üyesi ülkeler arasından seçilmiş örneklerin tarihsel süreç içerisinde liyakat algılarına, liyakat uygulamalarına ve liyakat dışı kadroları mevcut idari yapılanmaları içerisinde ne şekilde barındırdıklarına yer verilecektir.

<sup>102</sup> Güler, B.A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M.N. (2004). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, 194.

<sup>103</sup> Güler, B.A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M.N. (2004). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, 207-208.

<sup>104</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 13.

<sup>105</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 72.

### 2.2.1.Almanya’da liyakat

Devlet memurluğuna girişte (öğrenim ve sınav usulü gibi) yeterlik ilkesinin esaslarını belirlemek suretiyle, henüz 18.yüzyılın ilk yarısında bu ilkenin temellerinin atıldığı yer olan Almanya (o günkü adıyla Prusya)’nın getirdiği en önemli hizmet, sınava tabi tutulan mesleki bilgilere sahip devlet personelinin oluşmasını sağlamasıdır.<sup>(106)</sup> Ancak yeterlik ilkesini yeterince benimsememiş olan Alman kamu personel rejimi zaman içinde siyasal etkilerin ağır basması neticesinde çatlaklar vermeye başlamış; bu çatlaklar Anayasal hükümlerle giderilmeye çalışılmıştır. 1919 tarihli Weimar Anayasası’nın 130.maddesinde kamu görevlilerinin partilerin değil, toplumun hizmetinde olduğu belirtilmiş olsa da bu hüküm atamalarda siyasal etkileri önleyememiştir.<sup>(107)</sup> Bugün bile bu siyasal etkiler sürmekte olup Almanya’da siyaset ile bürokrasi arasındaki ilişkilerin belirleyici ve kurumsallaşmış görünümü bazı önemli bürokratik pozisyonların “siyasi memurluk” (“politische beamte”) olarak anılması sonucunu doğurmuştur.<sup>(108)</sup>

Almanya’da siyasi memurluk uygulaması, bu mevkilere hükümetin güvenini kazanmış memurların atanması yoluyla olmaktadır. Bu makamlara yapılan atama şekli, bu makamın hükümet programlarının yürütülmesinde politik nitelikli olduğunu göstermektedir.<sup>(109)</sup> Bu bürokratik mevkiler, siyasi olarak nitelenmiş ve iktidar değişikliklerinde bu mevkilere yeni gelen hükümetin kendi seçtiği bürokratları ataması normal; hatta kural kabul edilmiştir.<sup>(110)</sup> Bu anlamda, özellikle görev süreleri yönünden ele alındığında Almanya’daki siyasi memurlukların Türkiye’deki Bakan Yardımcılıkları ile benzerlik taşıdığı söylenebilir.

Nazi Almanyası’nda, devlet memurluğuna girebilmek için Hitler’in Nazi Partisi’ne mensup olanların yakını bulunmak veya bunlardan tavsiye mektubu

<sup>106</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 112.

<sup>107</sup> Merikoski, V. (1969). *The politicization of public administration*. Helsinki: Suomalainen Tiedekatemia, 23-25’ten aktaran Ardaniç, B. ve Ergun, T. (1980). Siyasal nitelikli yüksek yönetici atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 7.

<sup>108</sup> Tataroğlu, M. (2006). Parlamenter ve başkanlık sistemlerinde siyasal iktidar ve bürokrasi ilişkileri ve Türkiye açısından bir değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(1), 100.

<sup>109</sup> Rowat, D.C. (1987). West Germany, Public administration in developed democracies, a comparative study, Ed: D.C. Rowat, New York: Marcel Dekker Inc,’den aktaran Tataroğlu, M. (2006). Parlamenter ve başkanlık sistemlerinde siyasal iktidar ve bürokrasi ilişkileri ve Türkiye açısından bir değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(1), 100.

<sup>110</sup> Tataroğlu, M. (2006). Parlamenter ve başkanlık sistemlerinde siyasal iktidar ve bürokrasi ilişkileri ve Türkiye açısından bir değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(1), 100.

almak gibi şartlar sebebiyle eşitlik ilkesi dışında hareket edilmişse de<sup>(111)</sup>, 1949 Anayasası'ndan sonra 1953'te çıkarılan Personel Kanunu ve 1955'te çıkarılan Personel Temsilciliği Yasası ile Almanya'nın bugünkü devlet memurluğu sisteminin temelleri atılmıştır.<sup>(112)</sup> Ayrıca 1997 yılında gündeme gelen "yeni devlet memur statüsü" ile, rejimi güçlendiren ve daha meritokratik bir yapıyı vücuda getiren bireysel performans parametreleri ve liyakat ön plana çıkmıştır.<sup>(113)</sup> Mevcut yapı, daha önceki uygulamanın tersine; memurların işe alınımının yetenek ve verimlilik ölçülerine göre yapılması esasına dayanır. Alman Anayasası'nın 33.maddesine göre, her Alman vatandaşı yetenek, unvan ve mesleki yeterliğine göre, kamu memuriyetlerine girmek için eşit şansa sahiptir.<sup>(114)</sup>

"Alman sisteminde eğitim düzeyi ile memuriyet arasında yakın ve sıkı bir ilişki vardır. Memuriyete girişte öğrenim derecesi yani diploma ön şarttır."<sup>(115)</sup> "Basit memuriyetlere genellikle genel öğrenim görenler, orta dereceli memuriyetlere mesleki öğrenim veya bu derecede genel öğrenim görenler, yüksek dereceli memuriyetlere üniversite öğrenimi görmeye sınav vererek hak kazananlar, en üst dereceli makamlara da en az üç yıl yükseköğrenim görmüş ve diploma almış kişiler atanırlar."<sup>(116)</sup>

Kamu personeli olmak isteyenlere, "Staatsexam" adı verilen genel bir devlet sınavı uygulanmaktadır. Sınavda başarı gösterenlerin üç yıllık bir adaylık, staj ve eğitim döneminden sonra yeniden bir sınava alınmaları ve bunu da başarmaları halinde asıl devlet memurluğuna geçişleri söz konusudur.<sup>(117)</sup>

<sup>111</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 28.

<sup>112</sup> Merikoski, V. (1969). *The politicization of public administration*. Helsinki: Suomalainen Tiedakatemia, 23-25'ten aktaran Ardancı, B. ve Ergun, T. (1980). Siyasal nitelikli yüksek yönetici atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 7.

<sup>113</sup> Büyüksulu, A.R. (2003). *Performansa dayalı ücret. Türkiye'de kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması sempozyumu: Sempozyuma katılanların personel rejimi ile ilgili eleştiri ve önerileri*. Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Yayın No: 42, 283.

<sup>114</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 57.

<sup>115</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 58.

<sup>116</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 58.

<sup>117</sup> Emre, C. (1997). *Karşılaştırmalı kamu yönetimi: Birleşik Krallık, ABD, Fransa, Almanya ve Japonya'da kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi*. Ankara: Siyasal Kitabevi, 148'den aktaran Güler, B.A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M.N. (2004).

Almanya'da kamu personeli olmanın oldukça saygın ve güven duyulan bir konumu bulunmaktadır. Yüksek düzeyde uzmanlaşma, yönetsel işleyiş ve kalıplarda süreklilik Alman kamu personel rejiminin en önemli özelliklerindedir.<sup>(118)</sup>

Memurlar için bazı katı kurallar konulmuştur. Memurluğa giriş ve ayrılma, ayrıca terfiler için formaliteler vardır. Örneğin, memurluğa atanma için bütçede kadro ve karşılığının bulunması gerekirken memur ile atama yapan kurum arasındaki ilişki bütçede kadronun kaldırılması ile son bulabilir.<sup>(119)</sup>

Liyakat içeren bir yapı oluşturulabilmesi için birçok düzenleme yapılmış olsa da, özellikle siyasi memurluklar düşünüldüğünde, bugün Alman kamu personel rejiminin mevcut yapısının "katıksız liyakat" içerdiğini söylemek mümkün gözükmemektedir.

## 2.2.2.Fransa'da liyakat

1848 Anayasa değişikliğine kadar, Fransa'da siyasal kayırma sistemi yürürlükte olmuştur. Bugünkü Fransız yönetim anlayışı 19.yüzyılın sonlarından başlayarak, ENA<sup>(120)</sup>'nin kurulmasını da kapsayan 1945-1946 reformlarıyla son biçimini almıştır<sup>(121)</sup> ve mevcut yapıda valilik benzeri üst düzey kadrolar dışında yeterlik ilkesine uyulmaktadır. Günümüzde Fransa'da ganimet sistemi söz konusu olmayıp <sup>(122)</sup>, Fransız personel rejimi, kariyer sistemine dayanmaktadır. Memura

---

*Kamu yönetimi ülke incelemeleri.* Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, 245.

<sup>118</sup> Emre, C. (1997). *Karşılaştırmalı kamu yönetimi: Birleşik Krallık, ABD, Fransa, Almanya ve Japonya'da kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi.* Ankara: Siyasal Kitabevi, 148'den aktaran Güler, B.A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M.N. (2004). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri.* Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, 245.

<sup>119</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi).* (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 60.

<sup>120</sup> ENA (l'Ecole Nationale d'Administration), İkinci Dünya Savaşı sonrası General De Gaulle'ün emirleri ile temelleri atılmış, üniversite ile işbirliği içinde fakat idareye daha yakın bir kuruluş olarak oluşturulmuş bir ulusal yöneticilik okuludur. Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?.* Ankara: Turhan Kitabevi, 249-250.

<sup>121</sup> Langrod, J.S. (1969). General problems of the French civil service, readings in comparative public administration, ed. N. Rafaeli, Boston: Allyn and Bacon, 106-118'den aktaran Ardanıç, B. ve Ergun, T. (1980). Siyasal nitelikli yüksek yönetici atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 5.

<sup>122</sup> Barbaza, J. (2001). Fransa'da kamu yöneticilerinin başlangıç eğitimi. çev. Ö. Bozkurt, *Amme İdaresi Dergisi*, 34(2), 80.

görevinin yanı sıra mesleki gelişimini sağlayacak bir ortam yaratmak, bağımsızlığını sağlamak ve hizmete bağlılığını ödüllendirmek söz konusudur.<sup>(123)</sup>

Fransa'daki memuriyette, Türkiye'deki yapıya benzer şekilde bir sınıf sistemi uygulanmaktadır. Sınıf, memurların kariyer ve görev benzerlikleri nedeniyle gruplanarak aynı hukuki statüye tabii kılındıkları kategorileri ifade etmekte olup hiçbir istisnaya tabii tutulmaksızın memuriyet sınıflarının tamamı için eğitim kriteri mevcuttur. Hiyerarşik bir nitelik gösterir biçimde A, B, C ve D olarak kategorilere ayrılan bu sınıflardan A için yükseköğrenim, B için bakalorya (lise bitirme) diploması, C ve D kategorileri için ise ilköğrenim veya kolej diploması gerekmektedir.<sup>(124)</sup>

Fransa'da kamu personeli olarak görev alabilme, 2 şarta bağlanmıştır. Bunlardan birincisi; Vatandaşlık Koşulu'dur. Bu koşula göre; kamu personeli olabilmek için Fransız vatandaşı olmak gerekmektedir. İkinci koşul ise; Yarışma İlkesi olarak adlandırılmaktadır. Bu koşulun kaynağı olan İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin altıncı maddesi, *"tüm yurttaşlar kanun 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 ayırım gözetilmez."* hükmüne yer vererek eski düzenin ayrıcalıklara dayanan yapısını yıkmış, önemli bir liyakat vurgusu yapmıştır.<sup>(125)</sup> Böylelikle, kanunla öngörülen açık istisnalar dışında, göreve almada yarışma ilkesi benimsenmiştir.

Yarışma, ilke olarak yetenek sınavıyla yapılır. Sınav, dış sınav (yeni mezunlara açık) veya iç sınav (en az beş sene kıdemi olan kamu personeline açık) biçiminde olabilmektedir. Bu sınavlarda teorik bilgilerin yanı sıra uygulama, kompozisyon ve sentez yeteneklerini ölçmeye yarayan sınama metotları da kullanılmaktadır.<sup>(126)</sup> Sınavın olmadığı bazı istisnai durumlarda ise, diploma veya mesleki deneyim değerlendirilmektedir. Yarışma İlkesi'nin göz önünde

<sup>123</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 50.

<sup>124</sup> Güler, B.A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S. ve Kutlu, M.N. (2004). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, 56.

<sup>125</sup> Göze, A. (2000). *Siyasal düşünceler ve yönetimler*. İstanbul: Beta Basım A.Ş. Yayın No:515, 547-548.

<sup>126</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 51.

bulundurulmadığı, takdirin ön plana alındığı ve bu nedenle ülkemizdeki istisnai memurluk kavramına benzer bir yapının vücuda gelmesini beraberinde getiren istisnai durumlar ise; eski askerlere ayrılmış görevler, yetenek listesi üzerinden hizmet içi ilerleme, dış tur (ENA'dan sonra hükümetin takdiri ile hizmet sınıflarında görevlendirilme), hükümetin takdirinde olan yöneticilik görevleri (<sup>127</sup>) şeklindedir.

Bunlar yarışmadan muaf olmaları ve takdire bırakılmaları itibariyle, Türkiye'deki istisnai memuriyetlere benzemektedirler. Fransa kamu yönetimi içindeki büyük önemleri nedeniyle "önemli memuriyet sınıfları" ("*grands corps de l'Etat*") olarak adlandırılan bu gruplar, siyasal iktidarların bürokrasi üzerinde otorite kurabilmeleri için geleneksel bir "yüksek bürokrasi alanı" oluşturmaktadır. Bu alanda gerçekleştirilen atama ve görevden alma işlemlerinin Hükümetin takdirine bağlı olduğu kabul edilmektedir. Siyasal iktidarın özgürce kullanabilmesi için 1949, 1959 ve 1985 yıllarında çıkarılan kararnamelerle yasallaştırılan bu ayrıcalıklı alan; genel ve yüksek komiserleri, komiserleri, genel sekreterleri, genel müdürleri ve merkezi idare müdürlerini, genel delegelelikte görevli genel müdür ve müdürleri, büyükelçileri, denizaşırı topraklardaki Hükümet temsilcilerini ve valileri kapsamaktadır.<sup>(128)</sup>

Kamu yönetimini ve siyasasını ilgilendiren önemli kararların alınmasında, siyasal karar mevkiinde olanlarla yakın çalışmaları nedeniyle güçlü bir etkiye sahip olan<sup>(129)</sup> önemli memuriyet sınıflarında görev alabilmek için, üniversite sonrası eğitim veren ve "büyük okullar" ("*les grandes écoles*") olarak adlandırılan eğitim kurumlarından mezun olmak gerekmektedir. Teknik önemli memuriyet sınıflarına Politeknik<sup>(130)</sup>, idari önemli memuriyet sınıflarına ENA tarafından eleman

<sup>127</sup> Güler, B.A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M.N. (2004). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, 57-58.

<sup>128</sup> Nitas, K. *Fransa yönetim sistemi*. [http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada\\_Kamu\\_Yon/fransa.pdf](http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yon/fransa.pdf) adresinden 10.05.2009 tarihinde alınmıştır.

<sup>129</sup> Chevallier, J. (2002). *Science administrative*. 3.B., Paris: PUF 2002, 289'dan aktaran Güler, B.A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M.N. (2004). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, 57.

<sup>130</sup> Okullardaki öğretimin, endüstrideki maddi üretim ile birleştirilmesini sağlayan yapı Politeknik olarak adlandırılmaktadır.

yetiştirilmektedir.<sup>(131)</sup> Bu anlamıyla önemli memuriyet sınıfları, ülkemiz uygulamasından farklı olarak bu kadrolara yapılacak atamalarda eğitimin esas alınması ve “ayrıcılık kurumlara, ayrıcalıklı memur” gönderilmesini sağlaması nedeniyle Fransa kamu yönetimi içinde önemli bir rol üstlenmektedir. Atamada olduğu gibi yükselmeye de eğitim, başat unsurdur. ENA mezunu olmayanların yükselme olasılığı yoktur.<sup>(132)</sup>

Bununla birlikte liyakat ilkesinin işlerliğine örnek teşkil etmesi ve siyasal kayırmacılığı devre dışı bırakması bakımından bir diğer önemli uygulama da; partizan tutum ve davranışlar içine giren kamu personelinin de yükselme olanağı bulunmamasıdır.<sup>(133)</sup>

Devletin üst düzey konumlarına gelebilmek için eğitim durumunu temel alması itibariyle meritokratik bir yapının da işler olabileceğini göstermesi adına iyi bir örnek teşkil eden “önemli memuriyet sınıfları”na getirilen eleştiriler ise; bu sınıfların yüksek derecede türdeş, aynı değer yargılarını paylaşan, sınıfsal dayanışma ruhuna sahip, iktidar ve imtiyazları ellerinde tutan “devlet soyluları” yetiştirilmesi<sup>(134)</sup> neticesinde meritokratikten ziyade aristokratik bir yapı oluşturması yönündedir.

Örneğin ENA öğrencilerinin büyük çoğunluğunun, toplumsal bakımdan ayrıcalıklı kesimlerden, yüksek kamu personelinin çocuklarından oluşması<sup>(135)</sup> da bu eleştirileri haklı göstermektedir.

<sup>131</sup> Güler, B.A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S. ve Kutlu, M.N. (2004). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, 57.

<sup>132</sup> Ergun, T. (2004). *Kamu yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama*. (Birinci Baskı). Ankara: TODAİE Yayınları, 297.

<sup>133</sup> Ergun, T. (2004). *Kamu yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama*. (Birinci Baskı). Ankara: TODAİE Yayınları, 297.

<sup>134</sup> Chevallier, J. (2002). *Science administrative*. 3.B., Paris: PUF 2002, 293’ten aktaran Güler, B.A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S. ve Kutlu, M.N. (2004). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, 57.

<sup>135</sup> Güler, B.A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A.A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S. ve Kutlu, M.N. (2004). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1, 57.



### 2.2.3.İngiltere’de liyakat

19. yüzyılın ortalarına kadar hizmete almada kayırma, İngiliz kamu personel rejiminin temel özelliği olmuştur. Atamalar; parti bağlılığı, akrabalık, arkadaşlık ya da satın alma temeline dayandırılmıştır. Sistem içerisinde kayırma bir müessese halini alarak kurumsallaştığı için, kamuoyunda o dönemde büyük bir tepkiye yol açmamıştır. Ancak kayırma sisteminin, kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği olumsuz yönde etkilemesi, 19. yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde reformist bir hareketin oluşmasına neden olmuştur. Bu hareketin sonucu olarak 1854’te yayımlanan Trevelyan-Northcote Raporu, günümüzde uygulanan İngiliz kamu personel rejiminin temelini oluşturmaktadır. Raporun önerileri arasında; işe almada yarışma sınavı, yapılan işin niteliğine göre personelin sınıflara ayrılması, işe almada ve yükselmelerde kurumlar arasında birörneklik sağlanması ve liyakat sisteminin getirilmesi konuları yer almaktadır.<sup>(136)</sup>

Hizmete girişte açık yarışma sınavlarının ölçü olması, yükselmelerde kideden ziyade liyakatin esas alınması gibi yöntemleri hayata geçirerek İngiliz personel yönetimini modern ilke ve usullere kavuşturmak hedefine yönelik Trevelyan-Northcote Raporu, yönetimde partizanlık benzeri etik-dışı durumların varlığını kabul etmesi bakımından büyük önem arz etmektedir. Bu noktada söz konusu rapor, etiksel bir yönetime doğru atılan ilk adım olma özelliğini taşımaktadır. Bu rapor ile, yönetimde etik-dışı durumlarla mücadele ve etiksel, liyakat taraftarı bir altyapı oluşturma çalışmaları, modern bir personel yönetiminin tesisi ile gerçeklik bulmuş ve modern kamu yönetiminin bir parçası haline gelmiştir.<sup>(137)</sup>

Bu anlamda; bugünkü İngiliz kamu personel rejimi, liyakat ilkelerine dayanmaktadır. Amaç; nitelikli ve yetenekli personel alımını ve bu şekilde istihdam edilen personelin, hizmetin gerekleri neticesinde yükseltilmesini sağlamak, önyargı ve kayırmayı önlemektir. Bunu gerçekleştirebilmek için işin temelinde, personel alım sürecini yürüten ve adına “Civil Service Commissioners” denilen bağımsız bir

<sup>136</sup> Power, H.M. (1964). The British civil service: Its present methods of recruitment and promotion and their implications for new states, New Zealand Journal of Public Administration XXVII, 9-22’den aktaran Ardaniç, B. ve Ergun, T. (1980). Siyasal nitelikli yüksek yönetici atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 5.

<sup>137</sup> Baydar, T. *Yönetim etiği açısından İngiltere’deki kamu yönetimi uygulamaları*. <http://www.hekimhan.com/baydar.htm> adresinden 10.05.2009 tarihinde alınmıştır.

personel kuruluğu yer almaktadır. Bu komisyon, normal hizmete giriş yönteminin yarışma olduğunu saptamıştır. Yarışma sınavları vatandaşlık, yaş, sağlık, eğitim gibi koşullara sahip olan herkese açıktır<sup>(138)</sup>, gerekli nitelikleri taşıyan her İngiliz yurttaşının hizmete girme hakkı vardır.

İşe alma; yazılı giriş sınavı, jüri tarafından yapılan iki günlük yazılı ve sözlü sınav, final seçme konseyi gibi bir sırayı takip eden üç aşamada gerçekleşir. Seçme konseyinin önerdiği adayların atanması kesindir. Konseyin nitelikli bulduğu adaylar hakkında hükümetin takdir hakkı yoktur. Konsey boş yer sayısı kadar aday atamak zorunda da değildir. Eğer adayların niteliği, sınavın yapıldığı pozisyon için yetersizse boş yer sayısından daha az kamu personeli atanabilir.<sup>(139)</sup>

Yükselmeye de yine, siyasal kayırma veya eğilime göre değil; mesleki yeteneğe göre hareket edilmektedir.<sup>(140)</sup> Bu noktadan hareketle, İngiltere’de terfi mekanizmasının az çok otomatik olarak işlemekte olduğu ve bürokratların emeklilik çağının başlayacağı yaşa kadar görevde kalacaklarını bildiği sonucuna ulaşmak mümkündür.<sup>(141)</sup>

Devlet memurlarının tarihsel olarak politik tarafsızlığının olduğu İngiltere’de çok az sayıda da olsa politik atamalar yapılabilmektedir.<sup>(142)</sup> Siyasal nitelikli kadroların sayısı 100’ü geçmemektedir. Bu kadroların bir kısmı milletvekillerince doldurulmaktadır. Bu kadroları işgal edenlere ayrıca ücret ödenmez, atamaları Başbakanca yapılır.<sup>(143)</sup>

<sup>138</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 55.

<sup>139</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 55-57.

<sup>140</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 54.

<sup>141</sup> Tataroğlu, M. (2006). Parlamenter ve başkanlık sistemlerinde siyasal iktidar ve bürokrasi ilişkileri ve Türkiye açısından bir değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(1), 100.

<sup>142</sup> Öztürk, N.K. (2002). Liyakat sistemini korumanın farklı bir yolu: Liyakat ilkesi koruma kurulu. *Türk İdare Dergisi*, (435), 132.

<sup>143</sup> Ardaniç, B. ve Ergun, T. (1980). Siyasal nitelikli yüksek yönetici atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 6.

İngiltere, idari mekanizmaya politikanın karıştırılmadığı ülke olarak klasik bir örnek teşkil etmekle birlikte, Bakanlık müşavirlikleri bu duruma bir istisna olarak kabul edilebilir.<sup>(144)</sup>

#### 2.2.4.İtalya’da liyakat

İtalyan Anayasası’nın 97.maddesinde işe almanın yarışma yolu ile gerçekleşmesinin emredilmesi üzerine İtalya’da işe alma, rekabete açık bir yöntem olan “yarışma” ile yapılmaktadır. Yarışma tüm kamu idarelerinde ve her meslek için genel kuraldır. Rekabet ortamı yaratarak ve adayları yarıştırmak, en iyi ve en yetenekli elemanın işe alınmasını arzulayan bir yapıya sahip izlenimi veren İtalya’da gerçek durum tam olarak bunu yansıtmamaktadır. 1973 ile 1990 yılları arasında toplam olarak 350 bin civarında kamu personelinin hiçbir sınava tabi tutulmadan işe başlatılması, buna mukabil, sınava girerek işe başlatılanların sayısının 250 binlerde kalması<sup>(145)</sup> buna örnek olarak gösterilebilir.

İtalya’da kamu personelinin işe alınmasında temel ilke, işe alınacak kişinin çok yönlü genel kültür sahibi olmasının gerekliliğidir. Bu nedenle sosyal bilimler, hukuk, edebiyat ve politika bilimleri alanında eğitim görmüş olanlara önem verilir.<sup>(146)</sup>

Yarışmaya girme hakkı güvencesi olmasına rağmen, başarı halinde atanma her zaman garanti değildir. İdarenin atama için “objektif” engeller göstermesi mümkündür.<sup>(147)</sup> Başarı halinde gösterilmesi nedeniyle, sonradan çıkarılan bu engellerin objektifliği kuşkuludur. İdarenin takdir yetkisinin bu şekliyle keyfiliğe yakın olması, İtalyan kamu personel rejiminin liyakat sisteminden uzak olduğuna dair bir işarettir.

<sup>144</sup> Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B. (1993). *Yönetim bilimi*. Ankara: Yargı Yayınları, 144.

<sup>145</sup> Spence, R.E. (2000). *Italy*. Comparative public administration (ed. J.A. Chandler) Londra: Routledge, 135’ten aktaran Türker, M. İtalya yönetim sistemi, [http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada\\_Kamu\\_Yon/italya.pdf](http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yon/italya.pdf) adresinden 10.05.2009 tarihinde alınmıştır.

<sup>146</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 53.

<sup>147</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 53.

Valilik ve diplomatik görevler için atamalarda politik takdirler yer verilmektedir.<sup>(148)</sup> Bu noktada İtalya'daki durum çeşitli siyasal eğilimleri yansıtıcı doğrultudadır. Özellikle siyasal partiler yüksek dereceli memuriyetlere yapılan atamalarda etkili olmaktadır.<sup>(149)</sup> Bu da, liyakat sisteminin uygulanamamasını beraberinde getirmekte ve mevcut yapının zedelenmesini kaçınılmaz kılmaktadır.

Ancak İtalya'da yönetim değişse bile bürokratların değiştirilmemesi, geleneksel olarak üst düzey bürokratların politik güce bağlı olmaması ve tamamen bağımsız çalışmaları yani politika ile bürokrasinin iç içe girip karıştığı bir sistem olmaması<sup>(150)</sup> nedenleriyle siyasal kayırmacılıktan uzaklaşmaya müsait bir altyapının mevcudiyetinden söz edilebilir. Buradan hareketle, İtalyan kamu personel rejiminin liyakat dışı uygulama örnekleri göstermesi durumu, mevzuat veya altyapı eksikliğinden değil; etkili ve istekli uygulayıcıların olmamasından kaynaklanmaktadır, yargısına ulaşılabilir.

Toparlayacak olursak, tüm bu ülke uygulamalarının incelenmesi neticesinde katıksız liyakat örneği tespit edilememiştir. Zaten bu noktada önemli olan mükemmel bir sistem kurgulanmış olsa dahi insan rolünün atlanmamasıdır. Ne kadar iyi bir sistem kurulursa kurulsun, uygulayıcı olan insandır. Bu nedenle insana bağlılığı azaltan, sistemi öne çıkaran, başkasına benzemeye, ondan model devşirmeye çalışmayan, kendi doğrularını taşıyan bir sistemin başarıya ulaşacağı muhakkaktır. Ülke olarak Türkiye'nin yapması gereken de budur. Şu halde önceliklerimiz ve hedefimiz olan Avrupa Birliği'ne ulaşma kaygısını da taşıyarak kendimize özgü bir personel rejimine ulaşmamız gerekmektedir.

Bu doğrultuda uzun vadeli strateji ile 2001 yılında başlayan ve 2023'e kadar sürecek bir dönemin içerisinde yer alan ve Avrupa Birliği'ne katılma sürecinde yapılması gerekenleri sıralayan Ulusal Program, Avrupa Birliği Genel Sekreterliğince 2001, 2003 ve 2008 yıllarında yayımlanmıştır. Ulusal Program bir bakıma Avrupa Birliği ölçütlerine uymak için verilmiş olan bir söz niteliğindedir. Bu Program çerçevesinde; siyasal, toplumsal ve ekonomik alanlarda yeniden

---

<sup>148</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 53.

<sup>149</sup> Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B. (1993). *Yönetim bilimi*. Ankara: Yargı Yayınları, 144.

<sup>150</sup> [http://www.emd.org.tr/ekonom/eko5\\_dos.htm](http://www.emd.org.tr/ekonom/eko5_dos.htm) adresinden 22.09.2009 tarihinde alınmıştır.

yapılanmanın hayata geçirilmesi tasarlanmış ve bunların bir kısmından da sonuç alınmış olmasına rağmen<sup>(151)</sup>, Programda kamu personel rejimini kilitleyen en büyük problemlerden biri (belki de birincisi) “liyakat ilkesini sekteye uğratan istisnai memuriyet uygulamaları”na dair herhangi bir girişim ve / veya mevzuat düzenlemesi öngörülmemiş olmasıdır.

Avrupa Birliği’ne katılım yolunda Katılım Ortaklığı Belgesi’nde yer alan “Kamu İdaresi”, “Yolsuzlukla Mücadele” gibi başlıklarda belirtilen öncelikler de şu ana dek tamamlanamamıştır. Bu çerçevede verilmiş sözler konusunda yapılan yasal düzenlemeler önemli olmakla beraber<sup>(152)</sup> gerek kapsam gerekse uygulama düzeyi itibariyle yetersiz kalmaktadır.<sup>(153)</sup> Örneğin son yıllardaki Avrupa Birliği ilerleme raporlarında; parlamentoya devlet memurluğu konusunda kapsamlı bir yasa taslağı gönderilmesinin gereğı, kamu hizmeti sisteminin modernize edilmesi, insan kaynakları yönetiminin modernize edilmesi, şeffaflığa, hesap verebilirliğe ve liyakate dayalı kariyer perspektiflerini esas alan tutarlı bir personel politikası çerçevesi oluşturulması, üst düzey görevlere atanmanın ve ilerleme normlarının liyakat ve kariyer ilkelerine dayalı düzenlenmesi noktalarına yönelik durum tespitlerinde bulunulmuştur.<sup>(154)</sup>

Bu sayılanlar ışığında; Avrupa Birliği’ne dahil olabilmek için, ancak sadece bunun için değil daha da önemlisi kamu personel rejimini işlevsel kılabilmek adına, ülke olarak bir an önce harekete geçilmesinin zorunlu olduğu anlaşılmaktadır.

2000 yılında yapılan Nice Zirvesi’nde ilan edilen Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nda belirtilen “iyi yönetilme” hakkının uygulamada ne anlam ifade ettiğini daha ayrıntılı şekilde açıklamak amacıyla Avrupa Ombudsmanı tarafından yayımlanan Avrupa İyi Davranış Kuralları’nın (The European Code of Good Administrative Behavior) kabulü, içselleştirilmesi ve uygulamaya aktarılması bu anlamda büyük önem taşımaktadır. Bu kurallardan öne çıkanları; kamu yöneticileri

<sup>151</sup> Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama*. (Birinci Baskı). Ankara: TODAİE Yayınları, 371-372.

<sup>152</sup> Örnek olarak kamu denetçiliği sisteminin oluşturulması gösterilebilir.

<sup>153</sup> [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312193r4832.AB\\_Muktesebatinin\\_Ustlenilmesine\\_Iliskin\\_Turkiye\\_Ulusal\\_Programi\\_2008\\_TEPAV\\_Gorusu.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312193r4832.AB_Muktesebatinin_Ustlenilmesine_Iliskin_Turkiye_Ulusal_Programi_2008_TEPAV_Gorusu.pdf). adresinden 14.03.2015 tarihinde alınmıştır.

<sup>154</sup> Bulut, M. (2011). Türk kamu yönetiminin dönüşümünde etkili bir araç: Avrupa Birliği ilerleme raporları. *Sayıştay Dergisi*, (82), 111-112.

ve memurların davranışlarında ayrımcılık yapılmaması (md.5), orantısallık (md.6), sistimal yapılmaması (md.7), tarafsızlık ve bağımsızlık (md.8), objektif olma (md.9), adalet (md.11) olarak gösterilebilir.<sup>(155)</sup>

Bunlara ilave olarak, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım ve uyum sürecinde karşılaşıacağı zorlukların en önemlisi olarak "her konuda ve her anlamda eğitim" öne çıkmaktadır. Bunun bir zorunluluk olması, Avrupa Birliği tarafından isteniyor olmasından değil; bir ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır. Bunu sağlayabilmek adına; ülkemiz eğitim sisteminin Avrupa standartlarını yakalaması ve her an değişen dünyada rekabet edebilecek kamu personeli yetiştiren bir sistem yaratılması gerekmektedir. Bu sistemin liyakat önceliği taşıması elzemdir. O halde şu aşamada liyakat sisteminin esas alındığı bir kamu personel rejimi için Türkiye'de liyakat ilkesinin işleyişine bakmak isabetli olacaktır.

---

<sup>155</sup> Demir, F. (2014). Kamu yönetiminde etik: Tartışma ve birkaç örnek. *İnsan & İnsan Dergisi*, (1), 16.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE LİYAKAT İLKESİ

Kamu personel rejimi, devletin üstlendiği görevleri yerine getiren kamu hizmeti görevlilerinin bağlı oldukları temel politikaların, kuralların, tekniklerin ve uygulamaların bütünüdür; kamu personeli, kamu hizmetleri ve devlet arasındaki hukuki statüyü düzenlemektedir.<sup>(156)</sup>

Liyakatin günümüzde Türk kamu personel rejimi içerisine ne derece dahil olduğunu görebilmek adına, hangi evrelerden geçtiğini bilmek, içinden çıktığı yapıyı görmek ve ona göre bir tahlil yapmak daha isabetli olacaktır. Bunu sağlayacak olan da, Tanzimat öncesini yansıtan klasik dönem ve Cumhuriyet kadrolarını içinden çıkararak Tanzimat sonrası dönemin bu düşünceyle kronolojik olarak incelenmesi olacaktır.

Türk kamu personel rejiminin gelişimine bakıldığında, tarihsel süreç içerisinde iki olayın ön plana çıktığı ve belirleyici kimliğe sahip olduğu görülebilir. Bunlardan ilki 1839 tarihinde Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesi, ikincisi ise 1965 yılında Devlet Memurları Kanunu'nun kabul edilmesidir.

#### 3.1.Cumhuriyet Öncesinde Kamu Personel Rejimi

Kendinden önce kurulmuş Türk Devletleri olsa da (başta Selçuklu olmak üzere); günümüz Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ilk safhalarını teşkil etmesi itibariyle, Cumhuriyet öncesi dönemin başlangıcını Osmanlı Devleti'ne dayandırmak isabetli olacaktır.<sup>(157)</sup> O halde anılan dönemin, Osmanlı Devleti'nin kuruluş tarihi olan 1299'dan başlayan ve 1839 tarihli Tanzimat Fermanı'na kadar uzanan bir ilk dönem ile 1839'dan Cumhuriyet'in ilanına kadar olan 84 yılı kapsayan ikinci bir dönemi bünyesinde barındırdığını söylemek yanlış olmayacaktır.

<sup>156</sup> *Cumhuriyetin ilanından günümüze devlet personel rejiminin gelişimi.* (2004). [www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc](http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc) adresinden 17.09.2011 tarihinde alınmıştır.

<sup>157</sup> Onar, S.S. (2003). İdare ilmi ve idare hukuku bakımından Türkiye'nin idari ve hukuki bünyesinin geçirdiği istihaleler ve bugünkü durumu. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Editörler). *Türkiye'de kamu yönetimi.* Ankara, 7.

### 3.1.1.Tanzimat fermanı öncesi dönemin kamu personel rejimi

Osmanlı Devleti'nin, doğuş yıllarından Tanzimat Fermanı'nın ilanına kadar geçen beş asrı aşkın sürede geçerli olan ve Osmanlı Devleti'ni çağdaşı olan diğer devletçi zihniyetlerden ayıran birtakım özellikleri; O'nun üç kıtaya yayılan bir devlet ve idare teşkilatı oluşturmasını sağlamıştır. Bu teşkilat, hükümdarların (Osmanlı Devleti anılırken daha sık kullanılan ifadeyle Padişahların veya Sultanların) mutlak kudretlerine, bununla birlikte özellikle de askeri esas ve düşüncelere dayanmaktadır. Bu teşkilatta kuvvetler ayrılığı olmadığı gibi fonksiyon ayrılığı da yoktur. Devletin başında mutlak kudreti haiz olan bir Padişah vardır.<sup>(158)</sup>

Klasik dönem Osmanlı memurluk düzeninde, Padişaha kişisel bağlılık, rejimin temel ilkesi olmuştur. Memurun Padişaha kişisel bağlılığı, yalnızca kağıt üzerinde kalan bir ilke olmayıp bu ilkenin hayata geçirilmesi, yönetsel mekanizmanın kilit taşı olan kul düzeniyle mümkün olmuştur. Özünde, gayrimüslim, özellikle de Hristiyan kökenli çocuk ve gençlerin devşirilerek, Enderun Mektebi'nde eğitilmesi ve devlet hizmetinde kullanılması esasına dayanan kul düzeninde Padişah, kul-memurun hizmete alınmasından başlamak üzere, eğitimi, yükselmesi ve nihayet hizmetle ilişkisinin kesilmesine kadar her aşamada etkili ve söz sahibi olmuştur. Bu nedenle de, Padişah, kul-memur için uzaktan algılanan bir obje değil, günlük yönetsel yaşamda doğrudan etkili bir öznedir.<sup>(159)</sup>

Buradan hareketle, Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesine kadar olan dönemde Osmanlı Devleti'ndeki memur rejimini genel olarak değerlendirdiğimizde; Padişahın, bütün bir bürokrasi üzerinde mutlak takdir yetkisine sahip olduğu iddia edilebilir.<sup>(160)</sup> Muhakkak bir sınır aranacaksa, Padişahın yetkisinin tek sınırı şer'i hukuk kurallarıdır.

<sup>158</sup> Onar, S.S. (2003). İdare ilmi ve idare hukuku bakımından Türkiye'nin idari ve hukuki bünyesinin geçirdiği istihaleler ve bugünkü durumu. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Editörler). *Türkiye'de kamu yönetimi*. Ankara, 9.

<sup>159</sup> Aslan, O.E. (2005). *Kamu personel rejimi: Statü hukukundan esnekliğe*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No: 326, 211.

<sup>160</sup> Aslan, O.E. (2005). *Kamu personel rejimi: Statü hukukundan esnekliğe*. TODAİE Yayın No: 326, 217.



Osmanlı Devleti'nde memuriyet sınıflarının kapalı nitelikte olduğu, memuriyete küçük yaşlarda girilip, uzun bir yetiştirme devresi geçirilerek rütbe esasına göre terfi ettikleri bilinmektedir. Bu anlamda Osmanlı Devleti'nde sınıflandırma temeline oturtulmuş bir kariyer sistemi vardır.<sup>(161)</sup> Fatih Sultan Mehmet (İkinci Mehmet) döneminde her bir üst bürokratin görev ve kariyer çizgileri belirlenmiştir. 1839 yılına kadar çok az değişiklikle yürürlükte kalan, bir anayasa hükmündeki Kanunname-i Al-i Osman'da devletin idari yapısı, devlet personelinin kariyer çizgileri, hak ve görevleri yer almıştır.<sup>(162)</sup>

Bu noktada en önemli kurum, Enderun Mektebi'dir. Osmanlı Devleti'nde yönetici yetiştiren bir okul olarak öne çıkan Enderun Mektebi, İkinci Murat döneminde kurulmuş, asıl gelişimini İkinci Mehmet döneminde 1455-1456'lardan itibaren yaşamıştır.<sup>(163)</sup> Kuruluşundan itibaren, devletin saray dahil çeşitli yönetim kadrolarında çalışacak, yetenek ve bilgileri geliştirilmiş insan yetiştirmeyi hedefleyen Enderun Mektebi, devletin korunması için gerekli mülki ve idari kadronun eğitimine yönelmiştir.<sup>(164)</sup> 18.yüzyılın sonlarına kadar 89 Sadrazam, 3 Şeyhülislam, 36 Kaptan-ı Derya, ayrıca Osmanlı kültürünü yaratan birçok şair, yazar, müzisyen, hattat Enderun Mektebi'nden yetişmiştir.<sup>(165)</sup>

Dönemin, Enderun gibi bir başka önemli belirleyicisi de toprak dağıtım sürecidir. Çünkü Osmanlı Devleti'nde devlet memurlarının mali statüsü devletin arazi rejimine uygun şekilde düzenlenmiştir. Arazi, gelirine (vergi ve harçların toplamı) göre birimlere ayrılmıştır ve memurların rütbelerinin derecesi göz önünde tutularak bir veya birkaç birim, bir memura tahsis edilmiştir. Yüzyıllar boyunca çok iyi çalışan bu sistem, Padişahların gücünün zayıflaması ile beraber bozulmuştur. Arazi gelirleri rastgele verilmeye başlanmış, rütbeler kayırma yolu ile

<sup>161</sup> Kalkandelen, A.H. (1972). *Personel yönetimi ve yönetimde sistemler-ilkeler*. Ankara: Şenyuva Matbaası, 112-117'den aktaran Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 109.

<sup>162</sup> Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 96.

<sup>163</sup> İnan, A. (1995). Üst kademe yöneticilerinin ve yargıçlarının yetiştirilmesi. *Kamu yönetimi disiplini sempozyumu bildirileri*. Ankara: TODAİE Yayını, 142'den aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 195.

<sup>164</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 195.

<sup>165</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 207.

dağıtılmıştır.<sup>(166)</sup> Bunu bir nebze olsun önleyebilmek ve kontrol edebilmek adına 1838 yılından itibaren devlet memurlarına Maliye'den aylık ödenmesi uygulamasına geçilmiştir.<sup>(167)</sup>

Kul-memurların sisteme dahil olduğu noktayı görebilmek için; idari teşkilatın oluşumuna kısaca bakmakta fayda vardır: Osmanlı Devleti'nin kuruluş devresinde ülkesi küçük olduğu gibi idari teşkilatı da gayet basittir: Halkın talebi üzerine, Devlet'in kurucusu Osman Gazi'nin tayin etmiş olduğu bir Kadı, halk arasındaki ihtilafları çözüme kavuştururken iç ve dış güvenlik işleri de bizzat Osman Gazi tarafından görülmektedir. Osmanlı ülkesi genişledikçe, idari teşkilat da yayılmış; Rumeli ile Anadolu birer Beylerbeylik sayılmış, Beylerbeylikleri de aşağıya doğru hiyerarşik olarak kırılan Sancakları ve Kazaları bünyelerinde toplamıştır.<sup>(168)</sup>

Osmanlı Devleti'nde tüm bu teşkilatı idare etmek amacıyla, devlet idaresinde uzmanlığa ve yetki ayrılığına dayanan dört idareci sınıfı ve bunları içine toplayan dört müessese teşekkül etmiştir: Mülkiye sınıfı, ilmiye sınıfı, seyfiye sınıfı ve kalemiye sınıfı. İdari teşkilatı vücuda getiren bu sınıfları ana hatlarıyla şu şekildedir:

“Mülkiye (Devlet içi yönetiminde görev alanlar) Sınıfı: Sivil ve askeri yüksek idareciler sınıfıdır. Vezirler, eyaletlerdeki büyük memurlar yani beylerbeyleri ve sancak beyleri ile Sadrazamlar bu sınıfa mensuptur. Bu sınıf, Osmanlı'nın idari anlamda beyni ve genelkurmayı durumundadır.

İlmiye (Eğitimciler, Din Adamları) Sınıfı:<sup>(169)</sup> Devletin resmi dini ve hukuku, islam dini ve hukuku olduğu ve devlet fonksiyonlarının din ve hukuk esaslarını ihlal etmemesi lazım geldiği için, Padişah ve Mülkiye sınıfı yaptıkları işlerin meşruiyetini başta Şeyhülislam olmak üzere İlmiye mensuplarına tasdik ettirmek mecburiyetinde idiler. Yani bu sınıf bir anlamda, Padişahların faaliyetlerine dini ve hukuki bakımlardan onay veren bir makam olarak çalışmıştır.

Seyfiye (Askerler) Sınıfı: Bugün kumanda heyetinin ve genelkurmayın dışında kalan diğer askeri sınıfları ve teşkilatı ihtiva eder. Yeniçeri, sipahi, humbaracı vesaire askeri teşkilat bu sınıfa dahildir. Yeniçeri ağalığı bu sınıfın en yüksek makamını teşkil eder.

<sup>166</sup> Çevikbaş, R. (1995). Türk kamu yönetiminde personel rejimi ve uygulama süreci. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(2), 52-53.

<sup>167</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 88.

<sup>168</sup> Giritli, İ. (1963). *Amme idaresi teşkilatı ve personeli*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları: 1020, Hukuk Fakültesi Yayınları: 212, Sulhi Garan Matbaası, 28-29.

<sup>169</sup> Şeyhülislam, müftü ve kadılardan oluşan bu sınıf; din, eğitim ve yargı hizmetleriyle ilgilenmiştir. Akgüner, T. (2001). *Kamu personel yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları:90, 10.

Kalemiye (Bürokratlar) Sınıfı: Devletin haberleşmesini idare eden, sicillerini tutan bürokrat sınıfı ve teşkilatıdır. Bu bürokratlara 'kalem efendisi' anlamına gelen 'Hacegan' da denilmiştir. Hariciye işlerine de bakan Reissülküttap ve bir kısım defterdarlar bu sınıftandır."<sup>(170)</sup>

Sıddık Sami Onar'ın da bu sınıfların misyonuna dikkat çekmek için belirttiği üzere; "*bu sınıflar büyük bir meslek şuuruna dayandıkları için, iç bakımdan kuvvetli bir müessese oldukları gibi halk da bunların lüzumuna, ehemmiyetine ve ihtisasına büyük bir itimat beslediği için dış muhitleri bakımından da büyük müzaherete mazhar olmuş birer müessese halindedirler.*"<sup>(171)</sup> Ancak bu müesseseler, liyakatin değil şahsi çıkarın peşinde koşulan yerler haline dönüşünce, zaman içerisinde meslek karakterlerini, ahlak ve şuurlarını kaybedecek kadar etkin bir aşınmaya uğramışlardır.<sup>(172)</sup>

Bunlara bağlı olarak Kanuni Sultan Süleyman (Birinci Süleyman)'dan sonra Osmanlı tahtına çıkan Padişahlar döneminde, Enderun'a öğrenci seçmede gerekli titizliğin gösterilmemesi sonucu, bürokrasi içindeki personelin yeteneklerinde gerileme başlamıştır.<sup>(173)</sup> 1833'te, her ne kadar eski gücünden çok uzak olsa da, Osmanlı üst düzey bürokrasisinin kaynağını oluşturan Enderun'un kapatılması<sup>(174)</sup> da kamu personel rejimini iyice belirsizliğe sürüklemiş ve tüm bu gelişmeler Osmanlı Devleti'ni art arda reformist hareketler yapmaya mecbur kılmışlardır.

### 3.1.2.Tanzimat fermanı sonrası dönemin kamu personel rejimi

Osmanlı Devleti'nin son dönemindeki yapısı; 19.yüzyılın ilk çeyreğinde başlayan, 1839 tarihli Tanzimat Fermanı ile sistemli hale getirilen, takip eden yıllarda Islahat Fermanı, Birinci ve İkinci Meşrutiyet ile yoğunlaşan bir yeniden düzenlemeler silsilesi ile şekillenmiştir. Bu dönem belgeleri, çağdaş kamu personel

<sup>170</sup> Onar, S.S. (2003). İdare ilmi ve idare hukuku bakımından Türkiye'nin idari ve hukuki bünyesinin geçirdiği istihaleler ve bugünkü durumu. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Editörler). *Türkiye'de kamu yönetimi*. Ankara, 10.

<sup>171</sup> Onar, S.S. (2003). İdare ilmi ve idare hukuku bakımından Türkiye'nin idari ve hukuki bünyesinin geçirdiği istihaleler ve bugünkü durumu. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Editörler). *Türkiye'de kamu yönetimi*. Ankara, 11.

<sup>172</sup> Osmanlı Padişahlarından Dördüncü Murat'ın danışmanlığını yapan Koçi Bey gerileme sebeplerinin, başta Padişahlar olmak üzere İdareciler sınıfının, idare müesseselerinin çözülmesinden ileri geldiğini ve bu müesseselerin eski şekilde ıslah ve ihyası ile çöküntünün önüne geçileceğine olan inancını belirtmiş, bu şekilde reform hareketlerini işaret etmiştir. Giritli, İ. (1963). *Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları: 1020, Hukuk Fakültesi Yayınları: 212, Sulhi Garan Matbaası, 39.

<sup>173</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 204.

<sup>174</sup> Aslan, O.E. (2012). *Kamu personel hukuku*. (Birinci Baskı). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No:2701, Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1667, 21.

rejiminin zemini olması nedeniyle önemlidir.<sup>(175)</sup> Tüm bu gelişmeler, yeni bir Osmanlı bürokrasisinin kurulmasını beraberinde getirmiş; özellikle Tanzimat'ın ilanı ile başlayan süreçte varlığını güvenceye bağlayan bürokrasi, Padişahın devlet gücünü kullanarak kazandığı etkinlikle Cumhuriyet'e kadar Osmanlı tarihinin gidişinde önemli bir rol oynamıştır.<sup>(176)</sup> Bu anlamda yeni idari sistemin en belirgin özelliğinin, rasyonel sistematizasyon çabaları içine girilmesi ve profesyonel sivil bürokrasinin oluşması<sup>(177)</sup> olarak gösterilebileceği gibi Batı tipi modern Türk kamu personel rejiminin tarihinin de Tanzimat ile başladığı belirtilebilir.<sup>(178)</sup>

Tanzimat, devlet idare mekanizmasını ıslah etmek, bir nizam ve esasa bağlamak; keyfi idareye son verip hukuka, daha doğrusu şeriat kanunlarına uygun bir devlet; bir hukuk devleti kurmak gayretleriyle girişilen hareketler devri<sup>(179)</sup>, olarak tanımlanabilir. Tanzimat ile, ferdi hürriyetler üzerindeki baskılar kaldırılıp, yeni teşkilat ve organizasyon prensipleri konmuş, kanun ve hukuk teminatının sağlanması prensipleri getirilmiştir. Böylece memurların şahsiyetlerini, özelliklerini ve kabiliyetlerini geliştirme fırsatı bulmaları sağlanmıştır.<sup>(180)</sup>

Bu dönemde; memurluk rejiminin, aşamalı olarak Batı'daki gibi liberal kamu personel rejiminin özelliklerine sahip olduğu savunulabilir.<sup>(181)</sup> Batı örneğine uygun olarak kurulan askeri ve sivil okulları bitiren, Batı'yı tanıyan askeri ve sivil bürokratlar, bir bakıma, Padişahın sahip olduğu yetkilere ortak olmak suretiyle ülkenin kaderine hükmetmeye başlamışlardır.<sup>(182)</sup> Zaten, Tanzimat'ın en genel ve ayırıcı niteliği, teokrasiyle bütünleşmiş olan mutlak monarşinin ve dolayısıyla Monark'ın (Osmanlı Devleti söz konusu olduğuna göre Padişahın) yetkilerinin, belli hukuk ilkeleri ve kanunlarla sınırlandırılmak istenmesidir.<sup>(183)</sup> Yeri gelmişken,

<sup>175</sup> Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 157.

<sup>176</sup> Sencer, M. (1986). *Türkiye'nin yönetim yapısı*. Alan Yayıncılık, 74.

<sup>177</sup> Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 139.

<sup>178</sup> Aslan, O.E. (2012). *Kamu personel hukuku*. (Birinci Baskı). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No:2701, Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1667, 21.

<sup>179</sup> Tunç, H. ve Bilir, F. (2003). *Anayasa hukuku uygulamaları*. (İkinci Baskı). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 3.

<sup>180</sup> Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 138.

<sup>181</sup> Aslan, O.E. (2005). *Kamu personel rejimi: Statü hukukundan esnekliğe*. TODAİE Yayın No: 326, 211.

<sup>182</sup> Ergun, T. (2004). *Kamu yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama*. (Birinci Baskı). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 246.

<sup>183</sup> Sencer, M. (1986). *Türkiye'nin yönetim yapısı*. Alan Yayıncılık, 71.

Tanzimat döneminin çıkarttığı ilk kanunun memur hukukunu ihtiva eden ceza kanunnamesi olduğunu belirtmek gerekir. Bu da, bürokrasinin meşruiyet arayışının bir göstergesi olarak görülebilir.<sup>(184)</sup>

26 Ekim 1846'da tüm memurlar için yayımlanan Talimat-ı Umumiye ile memurların görevlerinin ve memurlar için aranılan özelliklerin belirtilmiş olması, Tanzimat döneminde yeni esasların belirlenmesi anlamında önemli bir yere sahiptir. Talimatname'de genel olarak, kanun ve kurallara uymak, ahlaklı olmak, rüşvet ve zimmet gibi suçları işlememek, halkın ve devletin malını korumak memurlar için aranılan özelliklerin başında sayılmıştır.<sup>(185)</sup>

Tanzimat Fermanı ile başlayan bu dönemin bir başka önemli olayı da, 1856'da Islahat Fermanı'nın ilan edilmesi olmuştur. Bu fermanla, Tanzimat ilkelerinin bir kez daha pekiştirilmesine gerek duyulmuştur. İdari teşkilatta önemli bir değişiklik yaratamamış olan bu ferman, özellikle müslüman olmayan uyrukların haklarını onaylamak üzere yayımlanmıştır.<sup>(186)</sup> Fermanla, "*Osmanlı tebaasından olan herkes, hangi milletten olursa olsun, devletin hizmet ve memurluklarına kabul olunacaktır. Bunlar kabiliyetlerine ve ehliyetlerine göre umum hakkında yürütülecek nizamlara uygun olarak memurluklarda kullanılacaktır.*"<sup>(187)</sup> hükmü getirilmiştir.

İlerleyen yıllarda, merkezden yönetim kuruluşları Fransa ve Prusya örneklerine bakarak geliştirilmeye çalışılırken, Şura-ı Devlet (Danıştay-1868) ve Divan-ı Muhasebat (Sayıştay-1868) gibi kuruluşlar kurulmuştur. Taşra yönetimi ise, Fransız örneğine göre oluşturulurken, Belediye ve İl Özel İdaresi gibi mahalli idare birimleri meydana getirilmiştir.<sup>(188)</sup> Bunlara ilave olarak yeni kurulan okullar da bu dönemin değişim anlamında örneklerini oluşturmaktadır. İkinci Mahmud'un 1242 (1826/27) tarihli Hatt-ı Hümayun'u ile Mekteb-i Harbiye'nin kuruluşuna karar

<sup>184</sup> TÜRKÖNE, M. (1995). *Osmanlı modernleşmesinin kökleri*. İstanbul: İz Yayınları, Yakın Tarih Dizisi:1, 18'den aktaran Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 136-137.

<sup>185</sup> Talimat-ı Umumiye, İstanbul Üniversitesi Kütüphanesi, No:83150, 2-3'ten aktaran Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 152.

<sup>186</sup> Sencer, M. (1986). *Türkiye'nin yönetim yapısı*. Alan Yayıncılık, 74.

<sup>187</sup> Karal, E.Z. (1983). *Osmanlı tarihi*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, C: VI, 2'den aktaran Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 161.

<sup>188</sup> Akgüner, T. (2001). *Kamu personel yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları:90, 11.

verilmesi ve Mekteb-i Mülkiye'nin kuruluşu (1859) bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

Osmanlı tarihinin ilk Anayasası olan Kanun-i Esasi de yine bu dönemde, 1876'da yürürlüğe girmiştir. Bu Anayasa, kendine özgü bir siyasal öğreti ve ideolojinin ürünü olmadığı gibi, biçim ve içerik olarak gerçek bir Anayasa niteliği taşımaktan uzak<sup>(189)</sup> olsa da, bir "ilk" olması bakımından önemlidir. Kanun-i Esasi ile, Osmanlı Devleti'nde cari olan "mutlak monarşi" yıkılarak yerine "meşruti monarşi" kurulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte, devletin geleneksel yapısı ve nitelikleri genellikle korunmuştur.<sup>(190)</sup> Meclis-i Umumi adı verilen bir parlamento kurulmasına rağmen, padişah, yasama ve yürütme yetkilerinden vazgeçmediği için 1876 Anayasası'nın kurduğu siyasi rejimi, "*parlamentoyla yumuşatılmış mutlak monarşi*" sistem saymak<sup>(191)</sup> uygun olacaktır. Kanun-i Esasi ile personel yönetiminin temel sistem ve ilkelerinin kanun çerçevesinde ele alınmış olması çok önemli bir gelişme olmakla birlikte "*devletçe zaruri bir sebep görülmesiyle memurların görevlerine son verilebilecek olması*" istihdam güvencesini olumsuz olarak etkilemiş, bu hükme dayanarak birçok memurun görevine son verilmiştir.<sup>(192)</sup>

1876 Kanun-i Esasi'de yer alan anayasal ilkelere koşul olarak, 1877 yılında ilk defa olarak memurlar için sicil mecburiyeti getirilmiş<sup>(193)</sup>, 1880 yılında Maaşat Kararnamesi ve 1881 yılında Memurin-i Mülkiyye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi'nin kabulüyle birlikte Osmanlı kamu personel rejimi, hukuki bütünlüğe ulaşmıştır.<sup>(194)</sup> Bu kararnamelerle, memuriyete giriş prensipleri, disiplin hükümleri, terfiler, maaşlar ve emeklilik işleri düzenlenmiştir.<sup>(195)</sup> 1896'da tayin ve terfilerin bir

<sup>189</sup> Sencer, M. (1986). *Türkiye'nin yönetim yapısı*. Alan Yayıncılık, 83.

<sup>190</sup> Tunç, H. ve Bilir, F. (2003). *Anayasa hukuku uygulamaları*. (İkinci Baskı). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 4.

<sup>191</sup> Karatepe, Ş. (1988). *Türk anayasa hukukunun gelişimi*. İzmir, 88'den aktaran Tunç, H. ve Bilir, F. (2003). *Anayasa hukuku uygulamaları*. (İkinci Baskı). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 4.

<sup>192</sup> Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 165-166.

<sup>193</sup> Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 169-170.

<sup>194</sup> Aslan, O.E. (2012). *Kamu personel hukuku*. (Birinci Baskı). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No:2701, Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1667, 22.

<sup>195</sup> Karal, E.Z. (1983). *Osmanlı tarihi*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, C: VIII, 234-236'dan aktaran Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 170.

sisteme oturtulması ve merkezi olarak yapılabilmesi için Memurin-i Mülkiye Komisyonu kurulsa da ilerleyen alt başlıklarda üzerinde ayrıntılı olarak durulacağı üzere, özellikle memuriyete giriş ve terfilerde sıklıkla yaşanan kayırmacı uygulamalar ve yaygın olarak görülen rüşvet nedeniyle bu düzenlemelerden istenilen sonuç alınamamıştır. 2 Mayıs 1911 tarihli meclis görüşmesinde Mebus İbrahim Efendi (İpek) tarafından yapılan konuşma bu durumu resmi kayıtlara geçirmiş ve yaptığı tespite göre; memurların öğrenimlerine uygun istihdam edilmeyip, geliri ve prestiji yüksek olan memuriyetlere torpille girmeleri, modern personel rejiminin başarılı olmasını engelleyen sebepler olarak gösterilmiştir.<sup>(196)</sup>

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (1921 Anayasası) da bu dönem içerisinde yürürlük kazanan bir başka Anayasa'dır. Milli egemenlik ilkesini benimsemesi itibariyle bu Anayasa, yeni Türk Devletinin kuruluş beyannamesi hükmündedir. 1921 Anayasası ile yapılan değişikliklerle bugünkü parlamenter hükümet modeline yaklaşan bir hükümet kurma yöntemi benimsense de bu Anayasa, devletin tüm temel kurumlarının kuruluş ve işleyişlerini göstermeye yeterli olamamıştır.<sup>(197)</sup>

Tanzimat döneminin idare teşkilatı bakımından en bariz ve önemli karakteri, bu teşkilatın tamamen Avrupa ve özellikle de Fransa'daki teşkilata benzer bir şekil ve fizyonomi alması; İslami devir fizyonomisinin eski etkinliğini yitirmiş olmasıdır.<sup>(198)</sup> Bu itibarla, Tanzimat için; *"eski ile yeniyi aynı potada eritmeye çalışan, harmanlayan, uzlaşmacı bir geçiş dönemi"* tanımı uygun düşecektir.

Görülüyor ki; Tanzimat döneminin genel idari yapı bakımından arz ettiği önem ve karakter, artık İslam hukuku esaslarının yerine Avrupa hukukunun ikame edilmiş ve İslami devlet sisteminden (hatta köklü geleneğinden) Batılı yapıya,

<sup>196</sup> Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 200-202.

<sup>197</sup> Tunç, H. ve Bilir, F. (2003). *Anayasa hukuku uygulamaları*. (İkinci Baskı). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 6-7.

<sup>198</sup> Onar, S.S. (2003). İdare ilmi ve idare hukuku bakımından Türkiye'nin idari ve hukuki bünyesinin geçirdiği istihaleler ve bugünkü durumu. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Editörler). *Türkiye'de kamu yönetimi*. Ankara, 28.

Avrupa devlet sistemine geçilmiş olmasından kaynaklanmaktadır.<sup>(199)</sup> Bu doğrultuda Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ne, Osmanlı Devleti'nden taşınan kamu personel rejiminin genel durumu şu şekilde sıralanabilir:

- kamu personel rejimi, güvencesi olmayan bir kariyer temeline dayanmaktadır.
- Memurlar, Osmanlı arasındaki hukuksal ilişki, tek yanlı ve güvencesiz bir statüye dayalıdır.
- Liyakat düzeni benimsenmemiştir. Memurluğa girişte, düzensiz ve kayırmacı bir sınav düzeni uygulanmaktadır; partizanlık, rüşvet ve kayırmacılık görülmektedir.
- Toplu ve uyumlu bir sınıflandırma düzeni yoktur. Yükselmelerde bilgi değil, kıdem temel alınmaktadır.
- Aylıkların saptanması yöntemi ilkindir. Dereceler arasında büyük aylık farkları mevcuttur. Memurların sosyal hakları hemen hiç yoktur.
- Emeklilik hakkı benimsenmiştir.
- Memurlar tüm çalışmalarını Devlete ayırmak (tam gün çalışmak) zorunda olup ticaretle uğraşmaları yasaklanmıştır.
- Memurların politika ile de uğraşmaları yasaklanmıştır. Ancak siyaset adamları, memurları kendi görüşleri doğrultusunda kullanmaktadırlar.
- Kamu görevlilerinin sendika ve grev hakkı bulunmamaktadır.
- Düzenli bir disiplin düzeni uygulanmakta, oldukça sert disiplin cezaları verilmektedir.
- Memurlar, görevleri dolayısıyla işledikleri suçlar nedeniyle özel bir yargılama yöntemine bağlı bulunmaktadır.
- Memurlar üzerinde kadroların azaltılması yoluyla göreve son verme olarak tanımlanan tenkiset endişesi mevcuttur. Tenkiset yöntemiyle birçok memur kadro dışında bırakılarak, toplu olarak işten çıkarılmaktadır"<sup>(200)</sup>

---

<sup>199</sup> Onar, S.S. (2003). İdare ilmi ve idare hukuku bakımından Türkiye'nin idari ve hukuki bünyesinin geçirdiği istihaleler ve bugünkü durumu. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Editörler). *Türkiye'de kamu yönetimi*. Ankara, 25.



### 3.2.Cumhuriyet Sonrasında Kamu Personel Rejimi

Osmanlı Devleti'ndeki sorunların boyutu nedeniyle Devletin ayakta kalması sağlanamamış, böylelikle yeni bir sistem ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti adı altında yeni bir devlet ortaya çıkmıştır.

Cumhuriyet'in ilanı, 1921 Anayasası'nda değişiklik yapan 29 Ekim 1923 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun ile olmuştur. Takiben gelen Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı Devleti'nin kamu personelini olduğu gibi devraldığından<sup>(201)</sup>; zaten sorunlu bir yapıya sahip olan Osmanlı Devleti son dönem etkilerinin Cumhuriyet dönemine de sirayet ettiğini söylemek mümkündür. Bu olumsuz etkileri kırabilmek adına, Cumhuriyet'in ilanından hemen sonra 1926-1929 yıllarında kamu personel rejimi bütünüyle yeniden yapılanmıştır.<sup>(202)</sup> Bununla birlikte Cumhuriyet sonrası dönemde yerli ve yabancı uzmanlara hazırlatılan birçok raporla da mevcut eksiklerin tespiti ve bu eksikliklerin giderilmesi doğrultusunda çalışmalar yapılmıştır.

Bu dönemde kamu personel rejiminin yönetimi iki kamu kurumu arasında paylaşılmıştır. Bu iki kurum, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'dır. Osmanlı Devleti'nden 1960 yılına kadar kamu personel rejiminin yönetiminde etkili kurum Maliye Bakanlığı'dır. 1960 yılında Devlet Personel Başkanlığı'nın kurulması ile rejimin yönetimi, Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı arasında paylaşılmıştır. Maliye Bakanlığı'nın kamu personel rejimi üzerindeki doğrudan etkisi, kadro ve maaş sürecindedir.<sup>(203)</sup> Devlet Personel Başkanlığı ise rejimin genel yönetimini yürütür.<sup>(204)</sup>

Genel anlamda idari teşkilatın ve bu teşkilatın en önemli ayağı olan kamu personel rejiminin Cumhuriyet'in ilanından sonraki seyrine baktığımızda; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yürürlüğe girmesinin, bu dönem boyunca yaşanan her idari olaydan birkaç adım önde olduğu söylenebilir. Gerçekten de; gerek 1965

<sup>200</sup> Akgüner, T. (2001). *Kamu personel yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları:90, 12-13.

<sup>201</sup> Akgüner, T. (2001). *Kamu personel yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları:90, 3.

<sup>202</sup> Aslan, O.E. (2005). *Kamu personel rejimi: Statü hukukundan esnekliğe*. TODAİE Yayın No: 326, 246.

<sup>203</sup> Aslan, O.E. (2012). *Kamu personel hukuku*. (Birinci Baskı). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No:2701, Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1667, 28.

<sup>204</sup> Aslan, O.E. (2012). *Kamu personel hukuku*. (Birinci Baskı). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No:2701, Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1667, 33.

yılına kadar merak ve hasretle beklenmesi, her idari aksaklıkta adının zikredilmesi, gerekse yürürlüğe girdiği tarihi takip eden her idari olayı kapsamı neticesinde, Cumhuriyet sonrası dönemin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndan önce ve sonra olmak üzere ikili bir yapı içerdiği rahatlıkla belirtilebilir.

### 3.2.1.Devlet memurları kanunu öncesi dönemin kamu personel rejimi

Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte yaşanan hukuki, sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmeler, kamu yönetiminde de köklü değişiklikler yapılmasını gerektirmiştir.<sup>(205)</sup> Esas itibariyle 1921 Anayasası ile aynı temel esaslara dayanan 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (1924 Anayasası) bu dönemin ilk büyük idari gelişmesi olarak kabul edilebilir. Bu Anayasa, TBMM'de hayli özgür tartışmalarla kabul edilmiş ve demokratik ruhu ağır basan bir Anayasa'dır.<sup>(206)</sup> 1924 Anayasası'nın Memurin kenar başlığı altındaki üç maddesinde memurluk rejimi düzenlenmiştir. Buna göre, öncelikle memur olmak ile yurttaşlık arasında açık bağ kurulmuş ve yurttaşların yeterlik ve hak edişine göre memur olacağı hükme bağlanmıştır. Diğer yandan kanunsuz emir ilkesi kabul edilmiş, memurluk rejimini düzenleyecek özel bir yasa çıkarılması kararı alınmıştır.<sup>(207)</sup>

Bu amaçla, Cumhuriyet sonrası devlet memurlarının hizmet şartlarını düzenleyen ilk Kanun olan 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu<sup>(208)</sup> yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, kamu personelinin genel bir statü içinde düzenlenmesi ve o günkü koşullara göre kamu personel rejiminin geçerli kimi ilkelerini ortaya koyması açısından, ileri sayılabilecek bir kanundur.<sup>(209)</sup>

Kanun, memur ve müstahdemler olmak üzere iki istihdam şekline yer vermiştir. Böylece, 788 sayılı Kanun'la ilk kez "Devlet Memuru"nun tarifinin

<sup>205</sup> Sürgit, K. (1972). *Türkiye'de idari reform*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 65'ten aktaran Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M.A. (2003). Türkiye'de idari reform hareketlerinin eleştirel bir tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 161.

<sup>206</sup> Özbudun, E. (1993). *Demokrasiye geçiş sürecinde anayasa yapımı*. Ankara, 53'ten aktaran Tunç, H. ve Bilir, F. (2003). *Anayasa hukuku uygulamaları*. (İkinci Baskı). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 7.

<sup>207</sup> Aslan, O.E. (2012). *Kamu personel hukuku*. (Birinci Baskı). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No:2701, Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1667, 24.

<sup>208</sup> Memura aşırı önem verilmesi, memurların sahip olduğu yetki, ücret ve hakların fazlalığı nedeniyle Osmanlıdaki 'memuriyetin prestijli bir meslek olarak görülmesi' anlayışının, Cumhuriyet tarihinin bu ilk memur düzenlemesi ile devam ettiği söylenebilir. Bu bakımdan Memurin Kanunu, Osmanlı kamu bürokrasisinin devamını yansıtır niteliktedir.

<sup>209</sup> Akgüner, T. (2001). *Kamu personel yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları:90, 13.

yapıldığı gibi memurların işe alınışından emekliliklerine kadar bütün çalışma şartlarının, sosyal haklarının ve yükümlülüklerinin neler olduğu belirlenmiştir. Oldukça kapsamlı olarak yapılan bu düzenlemede; personel rejimi ile ilgili hususların düzenlenmesi yanında birinci maddesi ile de Devlet Memurlarının sınıf, derece, unvan ve ücretlerinin birleştirilmesi konusunda 1927 yılı içerisinde bir kanuni düzenlemenin yapılması istenmiştir.<sup>(210)</sup> Bunun üzerine 1927'de 1108 sayılı Maaş Kanunu düzenlenmiştir. Ancak bu Kanun'un hükümlerine bakıldığında; sadece memur maaşlarının ödenmesi ve kesilmesi şartlarının belirlenmiş olup ödenecek ücretlerin miktarlarına ilişkin bir düzenleme yapılmadığı görülmektedir.<sup>(211)</sup>

Maaş ve ücretlerin miktarına ilişkin kapsamlı ilk düzenleme 1929 tarihli ve 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşatının (Aylıklarının) Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile yapılmıştır. Hemen hemen eş zamanlı olarak Dünya Ekonomik Bunalımının baş göstermesi nedeniyle kamu personelinin ücret dengesinde olumlu değişme olmaması hatta bozulma görülmesi, bu Kanunu işlevsiz bırakmış, bunun üzerine Devlet Memurları personel rejimlerine ve ücretlerine ilişkin ikinci kapsamlı düzenleme olan ve yine aynı adla anılan 1939 tarihli, 3656 sayılı Barem Kanunu (Devlet Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun) yürürlüğe girmiştir.<sup>(212)</sup>

Sayılan bu kanunlarla bir memur sınıflandırması yapılmamakla beraber, kariyer ve liyakat ilkesi benimsenmiş, adil bir ücret dağılımına çalışılmış, kamu personelinin hukuki ve sosyal güvenliği ele alınmış ve esas olarak kamu personelinin politika dışında tutulması ve tarafsızlığı üzerinde durulmuştur.<sup>(213)</sup>

Bu kanuni düzenlemelerin yanısıra aynı dönemde personel rejimini de kapsayacak şekilde Türk kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik sağlama amacına hizmet eden düzenli ve kapsayıcı çalışmalar kendini göstermiştir.<sup>(214)</sup> Kronolojik

<sup>210</sup> Öztürk, A. (2001). Kamu kesiminde personel ve ücret rejimi arayışları. *Sayıştay Dergisi*, (42), 5.

<sup>211</sup> Öztürk, A. (2001). Kamu kesiminde personel ve ücret rejimi arayışları. *Sayıştay Dergisi*, (42), 6.

<sup>212</sup> Öztürk, A. (2001). Kamu kesiminde personel ve ücret rejimi arayışları. *Sayıştay Dergisi*, (42), 6-7.

<sup>213</sup> Kalkandelen, A.H. (1972). *Personel yönetimi ve yönetimde sistemler-ilkeler*. Ankara: Şenyuva Matbaası, 47'den aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 88.

<sup>214</sup> Mihçioğlu, C. (2003). Kamu yönetiminde verimlilik. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Editörler). *Türkiye'de kamu yönetimi*. Ankara, 391.

olarak en son sırada gelen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu hariç tamamı yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan bu çalışmaların başlıcaları;

- Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Tetkiki Raporu (1933),
- Neumark Raporu (1949),
- Thornburgh Raporu (1949-1950)
- Barker Raporu (1951),
- Martin ve Cush Raporu (1951),
- Gruber Raporu (1952),
- Chailloux-Dantel Raporu (1959),
- Mook Raporu (1962),
- Fisher Raporu (1962),
- Podol Raporu (1963),
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu (1963) olarak sayılabilir.

Bu dönemde yapılan çalışmaların öne çıkan özelliklerine göz atıldığında;

İdari reform raporları incelendiğinde en kapsamlı ve en detaylı çalışma olan 1933 tarihli "*Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki*" adlı rapor, ağırlıklı olarak iktisadi çareler üretmesine rağmen, raporda personel konusunda da öneriler bulunmaktadır. Nitelikli kamu personelinden azami ölçüde faydalanabilmek için elverişli olmayan memurların işten uzaklaştırılması, memurların işe alınması, tayini hususlarında daha etkili usuller geliştirilmesi ve bunda ısrar edilmesi, ülkenin en çok ihtiyaç duyduğu nitelikli personelin yetiştirilmesinin sağlanması<sup>(215)</sup> bu önerilerden en çarpıcı olanlarıdır.

1949 yılında İstanbul Üniversitesi öğretim üyelerinden Prof.Dr.Fritz Neumark'ın hazırladığı ve bu sebeple kısaca "Neumark Raporu" olarak bilinen "*Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*"da Türk kamu personel rejimi üzerinde detaylı araştırma ve analizler yapılmıştır. Sistemin aksayan ve işlevsiz yönlerine yönelik olarak terfi sisteminin

---

<sup>215</sup> Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin idari reform politikası*. Doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 108-109.

güçlendirilmesi, gereksiz külfet getiren personel harcamalarının disipline edilmesi gibi önerilerde bulunulmuştur.<sup>(216)</sup> Neumark, Rapor'unda; “*az memur yeterli maaş*” ilkesini önermiş, memur sayısı ile nitelikleri arasında denge kurulmasının asıl olması gereğini anlatmıştır.<sup>(217)</sup>

American Standart Oil Şirketi'nden Max Weston Thornburg'un Graham Spry ve George Soule ile birlikte 1949-1950 yıllarında yaptığı incelemeler neticesinde yazılan Thornburg Raporu'nda nitelikli uzman ve danışmanlara gereksinim olduğu vurgulanmıştır.<sup>(218)</sup> Ayrıca bu raporda, “*Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki*” adlı raporda olduğu gibi kamu personelinin niteliğinin yükseltilmesi ve sayısının azaltılması tavsiye edilmiştir.<sup>(219)</sup>

1951 yılında Barker tarafından “*Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Rapor*” hazırlanmış ve Türk kamu yönetiminin tümünü kapsayan ortak bir personel politikası uygulanması tavsiye edilmiştir. Ayrıca, Türkiye'de merkezi bir personel örgütü kurulması fikri, ilk olarak Barker Raporu'nda zikredilmiştir.<sup>(220)</sup> Bununla birlikte yine bu raporda kamu yönetimi ve işletme kürsülerinin kurulması teklif edilmiştir. Bu teklif doğrultusunda 1953 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1957 yılında ise Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Amme İdaresi şubesine (Kamu Yönetimi bölümüne) bağlı olarak amme idaresi kürsüleri kurulmuştur. Yine bu doğrultuda İstanbul Üniversitesi bünyesinde İşletme İktisadi Enstitüsü kurularak eğitim faaliyetlerine başlamıştır.<sup>(221)</sup>

Özellikle kamu yönetimi ve personel yönetimi alanında bilimsel çalışmalar yapması amacıyla Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün kurulması, Devlet Memurları Kanunu öncesi dönemin en önemli olaylarından sayılabilir. Enstitü, kurulduğu andan itibaren çeşitli araştırma faaliyetlerine başlamıştır.

<sup>216</sup> *Kamu personel yönetiminin tarihçesi*, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-ve-sunus> adresinden 17.03.2015 tarihinde alınmıştır.

<sup>217</sup> Öktem, M.K. (1992). Türk kamu personel yönetiminin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 88.

<sup>218</sup> Kara, B. (2006). Türkiye'de personel reformu çalışmalarının altyapısı: 1930-60 yılları arasında yabancı uzmanların kamu yönetimine ilişkin hazırladıkları raporlar. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30(2), 154.

<sup>219</sup> Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin idari reform politiği*. Doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 131.

<sup>220</sup> *Kamu personel yönetiminin tarihçesi*, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-ve-sunus> adresinden 17.03.2015 tarihinde alınmıştır.

<sup>221</sup> Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin idari reform politiği*. Doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 155.

Bunlardan en önemlisi, 1958 yılında yapılan “*Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma*” başlıklı üç ciltlik bir raporla sonuçlanan çalışmadır. Bu raporda, Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren devlet memuriyetinde meydana gelen değişimler, memur maaşları, memur ve hizmetlilerin sosyal statüsü konuları incelenmiştir.<sup>(222)</sup>

Yabancı uzman raporlarına dönecek olursak; 1951 yılında James W.Martin ile Frank C.E. Cush tarafından özelde Maliye Bakanlığı, genelde Türk idare teşkilatı düşünülerek hazırlanan raporda, yetki alanı bütün bakanlıkları, katma bütçeli kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ile yerel yönetimleri kapsayacak, merkezi bir personel dairesinin kurulması<sup>(223)</sup>, yetişmiş personel sorununun çözülmesi, liyakat sisteminin tatbik olunması, memurlar için kanunen yapmakla mükellef oldukları vazifelerin kanuni mesnetlerini gösteren hizmet talimatnamelerinin hazırlanması, devlet dairelerinde çalışma usul ve metotlarının birleştirilmesi amacıyla organizasyon ve metot birimlerinin kurulması<sup>(224)</sup> önerilerinde bulunulmuştur.

1952 yılında yayımlanan Gruber Raporu’nda, en kısa zamanda merkezi düzeyde bir personel dairesinin kurulması, ücret sisteminin acil olarak iyileştirilmesi, çalışma saatlerinin sınırlandırılması ve standarda bağlanması istikametinde tavsiyelerde bulunulmuş, Türkiye’de memur sayısının fazla olduğu belirtilerek bu fazlalığın hiçbir itiraz dikkate alınmayarak azaltılması ve hiçbir suretle yeni memur alınmaması yönünde<sup>(225)</sup> görüş bildirilmiştir.

Chailloux-Dantel Raporu, ilerleyen sayfalarda taslak metin olarak bahsedilecek olan Devlet Personel Kanunu’nun bir kritiği, diğer bir anlamda bir ön incelemesi ve daha sonra yapılacak düzenlemelere zemin hazırlayan bir etüt olmuştur. Rapor’da, devlet memuriyetinde çalışanların mesleki yönden yetişmeleri için alınmış ciddi önlemler bulunmadığı, memuriyet unvanlarının pek çok çeşitli

---

<sup>222</sup> *Kamu personel yönetiminin tarihçesi*, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-ve-sunus> adresinden 17.03.2015 tarihinde alınmıştır.

<sup>223</sup> *Kamu personel yönetiminin tarihçesi*, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-ve-sunus> adresinden 17.03.2015 tarihinde alınmıştır.

<sup>224</sup> Yayman, H. (2005). *Türkiye’nin idari reform politiği*. Doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 169.

<sup>225</sup> Yayman, H. (2005). *Türkiye’nin idari reform politiği*. Doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 173.

olduğu, kamu personelinin niteliği sorununun bir kurumdan diğerine değiştiği, eşit işe eşit ücret uygulanmadığı, her çalışanın niteliğine bağlı olarak iş sahalarına ayrı iş organizasyonları yapılmadığı vurgulanmıştır.<sup>(226)</sup>

Van Mook tarafından hazırlanan “*Türkiye’de Memuriyet Rejimi Alanında Reform*” adlı raporda yapılan saptamalar ise, personel politikası konusunda kuvvetli merkezi bir yönetimin yokluğu, yeni gelişmelere ayak uydurulamadığından kamunun ihtiyaçları ile yetiştirilmiş eleman arasındaki farkın gitgide açıldığı şeklindedir.<sup>(227)</sup>

“*Türkiye’de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi*” başlıklı Fisher Raporu’nda, yeterlik ve sınav biçimi üzerinde durulmuştur.<sup>(228)</sup> Fisher, özellikle memur seçme ve işe alma konuları üzerinde ısrarla ve ayrıntılı bir biçimde durarak konunun sıkı esaslara bağlanmasını önermiştir.<sup>(229)</sup>

1963 tarihli Podol Raporu, “*Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi*” adıyla yayımlanmıştır. Rapor’da; Türk kamu yöneticisinin belirgin bir niteliğinin bulunmayışı, iş başarma eğiliminin zayıflığı, merkeziyetçilik, iletişimin yetersizliği, rütbe ve mevkiye fazla önem verilmesi, teknik yetişkinlik ve yeteneğin görece geri olması, yöneticilik eğitimi görenlerin sayısının azlığı sorunlarına değinilmiştir.<sup>(230)</sup>

Bu döneme ait raporların sonuncusu, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) öncülüğünde ve yönetiminde hazırlanan, MEHTAP kısa adıyla bilinen, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu’dur. Raporun iki temel amacından biri merkezi hükümet görevlerinin dağılım biçimini, başka deyişle örgütlenme biçimini saptamak, ikincisi ise bu dağılımın kamu hizmetlerinin verimli biçimde yürütülmesine olanak verip vermediğini incelemektir. Planlı dönemin başlangıcını simgeleyen MEHTAP Raporu’nun, bir öncü çalışma olarak günümüze

<sup>226</sup> Yayman, H. (2005). *Türkiye’nin idari reform politikası*. Doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 189-190.

<sup>227</sup> Yayman, H. (2005). *Türkiye’nin idari reform politikası*. Doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 244-245.

<sup>228</sup> Öktem, M.K. (1992). Türk kamu personel yönetiminin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 91.

<sup>229</sup> Yayman, H. (2005). *Türkiye’nin idari reform politikası*. Doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 249.

<sup>230</sup> Öktem, M.K. (1992). Türk kamu personel yönetiminin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 91.

dek süren yeniden düzenleme çalışmalarını etkilediği söylenebilir.<sup>(231)</sup> Raporun en kritik tespiti; “*Kamu yönetiminin iyileştirilmesi, personel yönetiminin iyileştirilmesine bağlıdır. Personelin yetenek ve yeterliği sayesinde yönetim gelişebilir.*”<sup>(232)</sup> şeklindedir.

Özellikle bahsedilen yabancı uzman raporlarının ağırlık kazanan etkisiyle, 1956 yılında bir kanun tasarısı (taslak metin) hazırlanmış, 1957 seçimlerinin araya girmesiyle inceleme aşamasında kalmıştır.<sup>(233)</sup> Bu tasarının 788 rejimine son vermek üzere kanun haline gelmesi, 657 sayılı ve Devlet Memurları Kanunu adıyla ancak 1965 yılında mümkün olmuştur.<sup>(234)</sup>

Bu doğrultuda, Devlet Personel Başkanlığı'nın kurulmasıyla birlikte kamu personel rejimi konusunda çok ciddi bir hamle yapıldığı söylenebilir. 13.12.1960 tarihinde 160 sayılı Kanun'la kurulan ve 02.05.1961 tarihinde fiilen çalışmalara başlayan Başkanlık, ilk olarak devlet personelinin genel bir envanterini çıkarmış, daha sonra yeni rejimin temel ilkelerini bir araya getiren teklifleri “*Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor*” adı altında hazırlamıştır. Sınıflandırma, liyakat, en az geçim haddi, fazla çalışma ücreti, hizmet içi eğitim, sağlık yardımları, lojman, personelin çocuklarının öğrenimi gibi kamu personel rejimi için çok önem arz eden konulara yer veren bu rapor, daha sonra hazırlanan Devlet Memuru Kanunu tasarısına altyapı oluşturmuştur.<sup>(235)</sup> Söz konusu tasarı, bu ilk raporun üzerine “*hükümetin siyasi, sosyal, hukuki ve mali hedefleri tayinine yardımcı olmak*” üzere “*Yeni Personel Rejiminin Temel İlkelerini Gösteren Teklifler*” adı altında hazırlanarak hükümete sunulmuştur. Bakanlar Kurulu'nun inceleyip kabul etmesinden sonra, esasları anılan temel ilkeler olmak üzere 657 sayılı Devlet

---

<sup>231</sup> Ergun, T. (2004). *Kamu yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama*. (Birinci Baskı). Ankara: TODAİE Yayınları, 369.

<sup>232</sup> Öktem, M.K. (1992). Türk kamu personel yönetiminin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 92.

<sup>233</sup> Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 76.

<sup>234</sup> Güler, B.A. (2003). *Türkiye’de kamu personel rejimi esasları. Türkiye’de kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması sempozyumu: Sempozyuma katılanların personel rejimi ile ilgili eleştiri ve önerileri*. Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Yayın No: 42, 4.

<sup>235</sup> Çevikbaş, R. (1995). Türk kamu yönetiminde personel rejimi ve uygulama süreci. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(2), 62.



Memurları Kanunu tasarısı hazırlanmış ve 14.07.1965 tarihinde kanunlaşmıştır.<sup>(236)</sup>

Toparlamak gerekirse, Devlet Memurları Kanunu öncesi dönemin en hareketli olduğu yıllar; Devlet Memurları Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden hemen önceki yıllardır. Cumhuriyet tarihinin ilk (ve şu ana kadar tek) merkezi personel kurumu olan Devlet Personel Dairesi'nin kurulması (bugünkü adıyla Devlet Personel Başkanlığı), Tanzimat'tan itibaren yenileşme hareketlerine öncülük eden sivil ve askeri bürokrasi ile aydınların, çok partili siyasi hayata geçilmesi sonrasındaki uygulamalarla ikinci plana itilmelerine bir tepki olarak yapılan<sup>(237)</sup> 27 Mayıs 1960 darbesinin bir ürünü olan 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi, Planlı Döneme geçilmesi olaylarının tamamı, 1960'tan itibaren birkaç yıl içerisinde meydana gelmiştir.

Bu dönemde personel rejimi ile ilgili karşılaşılan başlıca sorun alanları olarak; merkezi bir personel örgütünün dönemin son yıllarına kadar kurulamamış olması, hizmetlerin sınıflandırılmamış olması, hizmete almada kurumlara geniş takdir yetkisi tanınması ve sınav yapılması ilkesine gereken önemin verilmemesi, ücret adaletsizliğinin önlenememesi sayılabilir. Ancak yaşanan tüm sorunlara rağmen, özellikle 1923-1945 arası dönemde, memurlar açısından güvenceli ve ekonomik yönden çekici sayılabilecek bir memurluk statüsü oluşturulduğunu söylemek mümkündür.<sup>(238)</sup>

### 3.2.2.Devlet memurları kanunu sonrası dönemin kamu personel rejimi

Bu dönemi başlatan olay olarak kabul ettiğimiz Devlet Memurları Kanunu, 1965'ten günümüze kadar olan idari yapılanma anlamındaki kilit taşıdır. Bunu 657 sayılı Kanun'un önsözünde yer alan şu sözlerden de çıkarmak mümkündür: "*Bu Kanun, Devlet Personel Dairesinin şimdiye kadarki çalışmaları bakımından önemli*

<sup>236</sup> Erkin, V. (1971). Personel rejimini geliştirme çabaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(1), 41.

<sup>237</sup> Karatepe, Ş. (1988). *Türk anayasa hukukunun gelişimi*. İzmir, 108'den aktaran Tunç, H. ve Bilir, F. (2003). *Anayasa hukuku uygulamaları*. (İkinci Baskı). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 9.

<sup>238</sup> *Cumhuriyetin ilanından günümüze devlet personel rejiminin gelişimi*. (2004). www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc adresinden 17.09.2011 tarihinde alınmıştır.

*bir merhaleyi, bundan sonraki çalışmaları bakımından da aynı derecede önemli bir başlangıç noktasını tespit etmektedir.”<sup>(239)</sup>*

Bu itibarla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu üçüncü maddesinde, memurlarla ilgili temel ilkeleri “sınıflandırma”, “kariyer” ve “liyakat” şeklinde sıralamıştır. İleride üzerinde ayrıntılarıyla durulacak olan bu ilkelerden sınıflandırma, kamu personelinin, özellikleri itibarıyla işe alma, ücretlendirme, terfi ve emeklilik gibi personel işlemleri bakımından aynı şartlara tabi tutulması gereken, benzer nitelikteki hizmet grupları oluşturması amacıyla, görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayrılmasıdır. Kariyer ilkesi, devlet memurluğunun bir meslek durumuna getirilerek, personelin haklarını, yükümlülüklerini, terfisini, güvenliğini ve hizmet şartlarını düzenleyen statüler içinde sürekli çalışarak yetişmesi ve idari hiyerarşide yükselerek kamu hizmetlerini yürütmesi olarak ifade edilebilir.<sup>(240)</sup> Liyakat ise, göreve girişte ve hizmet içindeki ilerlemelerde, bilgi, görgü, beceri ve eğitim düzeyinin esas alınması olarak tanımlanabilir.<sup>(241)</sup>

Devlet Memurları Kanunu, dördüncü maddesinde kamu hizmetlerinin gördürüleceği dört istihdam şeklini saymış; beşinci maddesinde ise, “*Bu Kanuna tabi kurumlar, 4.maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramazlar.*” hükmüne yer vererek bağlayıcılığını ortaya koymuştur. Bu istihdam şekilleri, Kanun’da yer alış sıralamasıyla şu şekildedir: Memurlar, Sözleşmeli Personel, Geçici Personel ve İşçiler. Kamu personel rejimi içerisinde en fazla görülen istihdam şekli ise memurluktur. Günümüzde kamu hizmetlerini gören çalışanların %74’ünü memurlar oluşturmaktadır.<sup>(242)</sup>

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun aleyhinde büyük eleştiriler olsa da; personel rejimindeki ana ilkeleri ve esasları göstermek suretiyle, o güne kadar varolan büyük bir boşluğu doldurduğunu kabul etmek gerekir. Ancak, bu noktada

<sup>239</sup> Erkin, V. (1971). Personel rejimini geliştirme çabaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(1), 42.

<sup>240</sup> Eryılmaz, B. (2002). *Kamu yönetimi*, Erkam Matbaası, 248-257’den aktaran Yılmazöz, M. (2009). Türkiye’de kamu personel yönetimi sorunu. *Maliye Dergisi*. (157), 298.

<sup>241</sup> Devlet personel başkanlığı temel eğitim ders notları-1. (2009). Ankara: Başbakanlık Basımevi, 159’dan aktaran Yılmazöz, M. (2009). Türkiye’de kamu personel yönetimi sorunu. *Maliye Dergisi*. (157), 298.

<sup>242</sup> [http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu\\_per\\_istatistikleri/eylül2014/kamuPersonel\\_genel\\_tablo\\_2014.pdf](http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/eylül2014/kamuPersonel_genel_tablo_2014.pdf) adresinden 17.03.2015 tarihinde alınmıştır.

anılan Kanun'un 1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanun'la bir önceki haline göre önemli bir kısmı değiştirilene kadar uygulanmadığının altı çizilmelidir. Yeri gelmişken 1327 sayılı Kanun'un gerekçeleri şu şekildedir:

- “1- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun kabulünden sonra ortaya çıkan durumlar değerlendirilmek suretiyle gerekli görülen değişiklikleri yapmak,
  - 2- Personel reformu kavramını günün ekonomik ve sosyal koşullarına göre yeniden ele almak,
  - 3- Gerek 657 sayılı Kanun kapsamı içinde, gerek kapsam dışındaki kamu personelinin ücret sistemleri arasında paralellik sağlamak ve ücret denkleğini kurmak.
- Bu temel görüşlerle hazırlanan tasarı, 31.07.1970 tarihinde kanunlaşmıştır.”<sup>(243)</sup>

1971 yılında, 1961 Anayasası'nda yapılan bir değişiklikle Bakanlar Kurulu'na belli konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmesi üzerine, bu yetki ilk olarak Devlet Memurları Kanunu ile ilgili olarak kullanılmış ve 1972 yılında 1589 sayılı Kanun ile Bakanlar Kurulu'na 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na giren belli konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.<sup>(244)</sup> Ancak bu yetki kanununun kapsamı çok geniş tutulmuş ve 2 yıllık süre içerisinde personel rejimini düzenlemek üzere 12 adet kararname çıkarılmıştır.<sup>(245)</sup> Kanun çıkarmak yerine kanun hükmünde kararnamelerle parlamento devre dışı bırakılmış ve inisiyatif yürütme organlarına bırakılmışsa da<sup>(246)</sup> bu şekilde de arzulanan kamu personel rejimine ulaşılamamış bu kez yeniden idari reformlar gündeme gelmiştir. Bu sebeple 1960'lar ve sonrası, bir kez daha (60 öncesi dönem gibi), idari teşkilatta varolan sorunların saptandığı, bu sorunlara çözüm yolları arandığı ama bir türlü çözüme kavuşturulamadığı idari reform hareketleri ile geçmiştir.

Bu açıdan bakıldığında; ülkemizde yapılan reform uygulamaları birbirinin tekrarı olup hemen hemen aynı saptamalarda ve aynı çözüm önerilerinde bulunulmuştur. Örneğin; MEHTAP (1963), İdari Reform Danışma Kurulu (1972) ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) (1991) Raporlarına baktığımızda bu çalışmaların birbirine çok benzediği ve bazı önerilerin neredeyse aynı olduğu görülebilir. Bu durumda bir önceki çalışmanın yerindeliği ve doğruluğu ortaya

<sup>243</sup> Erkin, V. (1971). Personel rejimini geliştirme çabaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(1), 47.

<sup>244</sup> Gözübüyük, Ş. ve Tutum, C. (1975). Yasa gücünde kararnameler. *Amme İdaresi Dergisi*, 8(1), 3-4'ten aktaran Çevikbaş, R. (1995). Türk kamu yönetiminde personel rejimi ve uygulama süreci. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(2), 70.

<sup>245</sup> Tutum, C. (1974). Devlet memurları kanununun genel bir eleştirisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(4), 52.

<sup>246</sup> Çevikbaş, R. (1995). Türk kamu yönetiminde personel rejimi ve uygulama süreci. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(2), 80.

çıkarken, aynı zamanda söz konusu çalışmalarda bahsedilen çözüm önerilerine uyulmadığını ve sonuçlarının alınmadığını görmek de mümkün olabilir.<sup>(247)</sup>

Bunlardan günümüze en yakın tarihli olan KAYA Raporu'na bakıldığında; kamu personel rejiminin sorunlarının henüz işe alma aşamasında ortaya çıktığı ifade edilmekte olup personelin sınıflandırılması, yükselme olanağı ve ölçütleri, kadro, iş analizi, yerinde istihdam, kamu görevlilerinin ücretlerinde reel azalma, aylık ve ücret sisteminin karmaşık ve dengesiz oluşu, görevlilerin değerlendirilmesinde gizli sicil, iş başarımını ölçecek nesnel ölçütlerin bulunmaması, hizmetiçi eğitimin yetersizliği, merkezi personel kuruluşu Devlet Personel Başkanlığı'nın işlevsizliği başlıca sorunlar olarak sıralanmıştır.<sup>(248)</sup> Aynı Rapor'da sunulan öneriler ise; merkezi sınav sisteminin iyileştirilmesi, sınıflandırma planı yapılması, ücretlerin değerlendirilmesinin nesnel ve yansız yapılması için iş başarımı (performans) standartları konulması, personel yeterliğinin yükseltilmesi için hizmetiçi eğitimin geliştirilmesi, uzmanlık ve özel meslek bilgisi gerektiren görevlerde sözleşmeli personel çalıştırılması, sosyal güvenlik sisteminin iyileştirilmesi yönündedir.<sup>(249)</sup>

Şu anda halen geçerliliğini sürdüren Anayasa da, yine bu dönem içerisinde, 1982 yılında yürürlüğe girmiştir. Türk kamu personel rejimini de doğrudan ilgilendiren Anayasa'nın 10.maddesi'nin zaman içerisinde aldığı son hal, kanun önünde eşitlik ilkesinin tam olarak Anayasal bir norm olmasını sağlamıştır. Buna göre;

*“herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. Çocuklar, yaşlılar, özürülüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar”*

<sup>247</sup> Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M.A. (2003). Türkiye’de idari reform hareketlerinin eleştirel bir tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 176.

<sup>248</sup> Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü kamu yönetimi araştırması: Genel rapor. (1991). Ankara, 199-202’den aktaran Öktem, M.K. (1992). Türk kamu personel yönetiminin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 101.

<sup>249</sup> Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü kamu yönetimi araştırması: Genel rapor. (1991). Ankara, 202-209’dan aktaran Öktem, M.K. (1992). Türk kamu personel yönetiminin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 101.

Anayasa'da, kamu hizmeti görevleriyle ilgili hükümler, "İdare" genel başlığı altında 128 ve 129. maddelerde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın kamu personel rejimine getirdiği en büyük yenilik ise, 128/3.maddesinde "*üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.*" şeklinde bir ibareye yer vermesi olarak gösterilebilir.

Bununla birlikte 1980 sonrasında kamu personel rejimini biçimlendiren temel ögenin "esneklik" olduğu söylenebilir. Kamu personel rejiminde esneklik, iki ana koldan ilerlemektedir.

"öncelikle memur statüsü nicel olarak azalmakta; bunun yerine sözleşme ilişkisine dayalı diğer statülerin oranı artmaktadır. Bu saptamayı somutlamak gerekirse; kamu personel rejiminde 1980 sonrasında memurlar nicel olarak azalmıştır. Süreç önce, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde (KİT) başlamıştır. KİT'lerde memur statüsünün yerine sözleşmeli personel istihdam biçimine geçilmiştir. 1984 yılında KİT'lerde memurlar toplam istihdamın %36'sını oluştururken, bu oran 2010 yılında %5'e düşmüştür. Sözleşmeli personel oranı ise aynı yıllar için %0,1'den %35'e yükselmiştir"<sup>(250)</sup>

"diğer yandan, memur statüsünün iç süreçleri esneklik doğrultusunda biçimlenmektedir. 1989 değişikliği ile birlikte, yüksek dereceli kadrolara yapılacak atamalarda, kıdem hesabında memurluk dışında geçen sürelerin belirli zaman ve iş sınırları içerisinde kabul edilmesi esasını getirilmesiyle üst düzey görevlere atanmada, memurluk kariyeri dışındaki süreler de hesaba katılmaya başlanmıştır. Bu değişiklikte 2011 yılında yeni bir aşamaya gelinmiştir. Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan değişiklikle, üst düzey kadrolara atanmada, memurluk kariyeri dışında belirli meslek ya da işlerde özel sektörde geçen sürelerin de hesaba katılması kabul edilmiştir. Bu olgu, memurluk kariyerini esnetici niteliktedir"<sup>(251)</sup>

Kamu personel rejimini sistematize etme amacı güden çalışmalara dönecek olursak, 26.08.1982 tarihli ve 82/5284 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile, Devlet Personel Başkanlığı bünyesinde devlet memurluğunu iyi işleyen ve sağlıklı bir statüye kavuşturmak, kamu kesiminde uygulanan ücret rejimini basitleştirmek ve iyileştirmek, terfi ve kadro sistemini objektif ve adil esaslara bağlamak amacıyla Personel Rejimi Komisyonu kurulmuştur. Komisyonun çalışmaları 6 ay kadar sürmüş ve sonucunda da, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ek ve değişikliklerini yürürlükten kaldırarak onların yerine geçecek yeni bir Devlet Memurları Kanunu tasarısı hazırlanmış ve hükümete sunulmuştur. Ancak tasarı

<sup>250</sup> Aslan, O.E. (2012). *Kamu personel hukuku*. (Birinci Baskı). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No:2701, Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1667, 27.

<sup>251</sup> Aslan, O.E. (2012). *Kamu personel hukuku*. (Birinci Baskı). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No:2701, Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1667, 27-28.

üzerinde hükümet düzeyinde yapılan incelemeler, 6 Kasım 1983 Milletvekili Genel Seçimleri'ne kadar sonuçlanmadığından tasarı kanunlaşmamıştır.<sup>(252)</sup>

Yukarıda bahsedildiği gibi, 1970'li yıllarda başlayan “*kanun hükmünde kararnamelerle kamu personel rejimini değiştirme / düzeltme girişimi*”, 1980'li yıllarda artarak sürmüş ve 1982-1990 yılları arasında toplam 305 kanun hükmünde kararname çıkarılmıştır. Bunlardan 261'i doğrudan kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesini konu almıştır. Kanun hükmünde kararnamelerin 108'i kamu kurumlarının yapısını, 32'si yönetsel usulleri düzenlerken, 121'i personel rejimine ilişkin değişiklikler yapmıştır.<sup>(253)</sup>

1990'lı yılların sonlarından itibaren, artık bir çözüm olmaktan çok, kendi varlığı problem yaratan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yerine geçecek, çağdaş bir personel yasası çalışmalarına başlanmıştır. 1996, 1999, 2005 yıllarında bu konuyla ilgili olarak hazırlanan kanun tasarısı taslakları, bu çalışmalara örnek olarak gösterilebilir.<sup>(254)</sup>

2000'li yıllarda kamu personel rejimini yakından ilgilendiren mevzuat düzenlemeleri ile rejimin yapılandırılma çalışmaları sürmüştür. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, Elektronik İmza Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu üzerinde çalışılan kanunlara örnek olarak gösterilebilir.

Tarihsel süreç içerisinde tüm safhalarına yer verildiği üzere Türk kamu personel rejimi, gelinen son noktada Devlet Memurları Kanunu üzerinden şekillenmektedir.

---

<sup>252</sup> Canman, D. (1985). Yirminci yılında devlet memurları kanunu üzerine bir değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(2), 4-5'ten aktaran Çevikbaş, R. (1995). Türk kamu yönetiminde personel rejimi ve uygulama süreci. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(2), 75.

<sup>253</sup> Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 91-92.

<sup>254</sup> Yılmazöz, M. (2009). Türkiye'de kamu personel yönetimi sorunu. *Maliye Dergisi*. (157), 299.

### 3.3.Cumhuriyet Öncesinde Liyakat Anlayışı

Bu alt başlık altında Devlet Memurları Kanunu'nun temel unsurları arasında önemli bir yere sahip olan göreve alınmada ve görevde yükselmeye kariyer ve liyakat ilkelerine yer verilecek ve bu hassas ilkeler yalnızca mevzuat hükümlerinde mi kalmaktadır, yoksa uygulamaya aktarılmakta mıdır; bu husus açıklanmaya çalışılacaktır.

#### 3.3.1.Tanzimat fermanı öncesi dönemde liyakat

Osmanlı idare teşkilatında, devlet fonksiyonlarının her birinin özel bir bilgi, uzmanlık, tecrübe ve yetenek gerektirdiğine olan inanç sebebiyle, devlet personelinin gerek seçim ve tayinlerine, gerekse yetiştirilmelerine ve terfilerine büyük önem verilmiştir.<sup>(255)</sup> Görev sınırları birbirinden ayrılmış, (özellikle 17. yüzyıla kadar) terfi için liyakat ön planda tutulmuştur. Hiç kimse sırf “*filanın neslinden*” olduğundan dolayı yüksek mevkie çıkmamıştır.<sup>(256)</sup>

Bu itibarla, Osmanlı Devleti, yöneticileri görevlendirmeye ilişkin genel politikasında, kan bağına esas almamıştır. Osmanlı Devleti'nde asker ve sivil bürokratların Müslüman kökenli olmamasına, din, aile, meslek gibi bağlarla toplumsal bir ilişki taşımamasına özen gösteren, sadece Padişaha bağlı olmasını sağlayan bir Devşirme sistemi ile Enderun'da “Seçkinler Eğitimi” gerçekleştirilmiştir.

“bu seçim yapılırken; seçim işinde beden, zihin ve duygu yönünden belirli bireysel niteliklerin aranmasına ve belirli tebaaların davranış karakteristiklerini teşkil eden grup niteliklerinin göz önüne alınmasına dikkat edilmiş; seçilen elemanların, hem ‘destekleyici’ ve hem de ‘eyleyici’ bir eğitim - öğretim mekanizmasından geçirilmesi, bunun için de hem ‘ödüllendirici’ ve hem de ‘cezalandırıcı’ bir eğitim yönteminin uygulanması sağlanmıştır”<sup>(257)</sup>

Devşirme sisteminde yetenekli olanlar her aşamada tespit edilip, onlara terfi olanağı sağlanmıştır. Sistemde hiç kimseye ayrıcalık tanınmamış, herkes

<sup>255</sup> Onar, S.S. (2003). İdare ilmi ve idare hukuku bakımından Türkiye'nin idari ve hukuki bünyesinin geçirdiği istihaleler ve bugünkü durumu. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Editörler). *Türkiye'de kamu yönetimi*. Ankara, 19.

<sup>256</sup> Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 193-194.

<sup>257</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 73.

yetenekleri nispetinde değerlendirilmiştir.<sup>(258)</sup> Bu anlamda Enderun Sistemi'nde bir tür kıdem ve liyakat esas alınmış, aykırı atama hemen hiç yapılmamıştır. Atamalarda kıdem ve liyakatin gözetilmesi "Çıkma Kanunu" olarak ifade edilen sistem ile sağlanmış, bu Kanun'a Padişahlar tarafından da uyulmuştur.<sup>(259)</sup> Enderun Mektebi'nden askeri ve sivil görevlere geçişi düzenleyen kuralların belirlendiği Çıkma Kanunu'na göre "çıkma" (yükselme ya da başka göreve ayrılmak) her 7 yılda bir veya her yeni Padişahın tahta çıkmasında söz konusu olmaktadır.<sup>(260)</sup> Bu durumda, "Osmanlı Devleti'nde de, yönetim değişikliği olduğunda bugünkü gibi yöneticilerin değiştirilmesinin söz konusu olduğu anlaşılmaktadır. Ancak günümüzden farklı olarak gidenlerin yerine herhangi bir kişi değil, yetiştirilmiş adaylar arasından yeni Padişahın belirlediği kişiler getirilmiştir."<sup>(261)</sup>

Osmanlı Devleti'nin yükselme döneminde Enderun Mektebi'nin bugünkü anlamıyla yükseköğretim düzeyinde kamu yönetimi öğretimi alanında önemli fonksiyonlar yerine getirdiği, hatta bu uygulamanın Batılı ülkeler tarafından model olarak alındığı bilinmektedir.<sup>(262)</sup> Bu denli beğeni kazanan bu sistem ile ilgili olarak araştırmacı ve yazar Albert Howe Lybyer şunları kaydetmiştir:

*"sistem liyakati ödüllendirecek, yetenek, çaba ve yeterli donanım ile beslenen her türlü hırs ve özlemi doyuracak biçimde düzenlenmiştir. Liyakati ödüllendirmenin iki yolu vardı. Biri terfi ettirmek şeklinde manevi, diğeri de parasaldı. Enderun'dan geçmiş içoğlanları sultanın tahtı dışında her makama erişebilirlerdi. Yükselme kesinlikle rastlantısal veya otomatik değildi. Her aşamada büyük bir titizlik ve akıllılıkla yönlendirilip gerçekleştirilirdi"*<sup>(263)</sup>

Bu anlamda Osmanlı Devleti'nde yürütülen devşirme sistemi, liyakat sisteminin iyi işlemlerini sağlamıştır. Bu sistem ile büyük ailelerin veya hatırı sayılır kişilerin kayırma sistemi önlenmiş, bir köylünün çocuğu en üst makamlara kadar

<sup>258</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 79.

<sup>259</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 81.

<sup>260</sup> Akkutay, Ü. (1984). *Enderun mektebi*. Ankara: Gazi Üniversitesi Yayını, 154'ten aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 82.

<sup>261</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 82.

<sup>262</sup> Kalkandelen, A.H. (1985). Yöneticilerin yetiştirilmesi ve geliştirilmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(2), 89; Kalkandelen, A.H. (1972). *Personel yönetimi ve yönetimde sistemler-ilkeler*. Ankara: Şenyuva Matbaası, 90'dan aktaran Aykaç, B. (2003). Türkiye'de kamu yönetimi eğitiminin gelişimi. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Editörler). *Türkiye'de kamu yönetimi*. Ankara, 47.

<sup>263</sup> Lybyer, A.H. (1987). *Kanuni Sultan Süleyman devrinde Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetimi*. (çev. S. Cılızoğlu), İstanbul: Süreç Yayınları, 82-84'ten aktaran Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 111-112.



liyakati sayesinde yükselebilmiştir.<sup>(264)</sup> İstanbul'un 16.yüzyıldaki hali hakkında en yetkin kaynaklardan biri olan, Türk Mektupları adlı eseri yazmış olan Busbecq, bu konuda: “Osmanlı’da herkes liyakat, bilgi, ahlak ve seciyesine göre bir mevkie tayin edilir. Ahlaksız, bilgisiz ve tembeller hiçbir zaman yüksek mevkilere çıkamazlar. Osmanlıların muvaffakiyeti ve bütün dünyaya hakim bir ırk olmalarının hikmeti budur. Türklerin en büyük düşmanı iltimastır.”<sup>(265)</sup> demiştir.

Bütün bu olumlu özellikleri bünyesinde barındırmasına rağmen Enderun’a da liyakat yönünden çeşitli eleştiriler getirilmiştir. Bunlardan en önemlisi; yurttaşlık kimliğini tanımayan bu sistemin, “uygun olanı seçme”yi en baştan belli bir toplumsal zümreyle sınırlandırması<sup>(266)</sup> noktasında olmuştur. Çünkü kamu hizmetlerine en uygun olanı seçmenin olmazsa olmaz koşulu, bunun herkesin katılımına açık olmasıdır. Gerçekten de; memuriyetlere getirilecek kişiler, tüm toplumdan seçme yerine, en baştan belli bir zümreden seçme kabul edilerek belirlenecekse, “hizmete uygunluk ilkesi” gerçek anlamda sağlanamaz.<sup>(267)</sup>

Kanuni Sultan Süleyman’dan sonra çabuk gelişen bürokraside<sup>(268)</sup> liyakat sisteminden yavaş yavaş uzaklaşmaya ve iltimas, kayırmacılık yaygınlaşmaya başlamıştır. Devletin yıkılmasının en büyük sebeplerinden biri (belki de birincisi) bu sistemin bozulmasıdır. Liyakat sistemi işlemeyince adama göre iş, rüşvet ve iltimaslar artmıştır. Memurlar yetkilerini kötüye kullanarak, halka zulmetme noktasına kadar gelmiştir. Kamu hizmeti görme ve devletin eli ayağı olma konumundaki memurların işlevleri verimli ve rasyonel olduğu zaman devlet fonksiyonlarını yerine getirebilmiş, aksi durumda memurlar devletin gücünü şahsi çıkarlarına alet etmişlerdir.<sup>(269)</sup> “Osmanlıda Kalemiye Sınıfına atamalarda kişisel ilişkiler esas alınmaktaydı. Sınava dayalı titiz bir göreve alma sistemine dayandığı kabul edilen dini kurumlar bile kayırmacılık ve akrabaları tutma konusunda

<sup>264</sup> Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti’nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 111.

<sup>265</sup> De Busbecq, O.G. (1939). *Türk mektupları*. (çev. H. C. Yalçın) İstanbul, 55’ten aktaran Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti’nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 111.

<sup>266</sup> Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 144.

<sup>267</sup> Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 144.

<sup>268</sup> Fleisher, C.H. (2001). *The historian Mustafa Ali*. 226’dan aktaran Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti’nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 118.

<sup>269</sup> Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti’nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 112.

ünlüydü.”<sup>(270)</sup> ve “Bazı memurlar, ilk atandıkları kaza kaymakamlığının ardından Bursa, İzmir gibi yerlerin valiliğine ya da nazırlığa kadar yükselirken bazılarının kaza düzeyindeki makamlara takılıp kalması ve yükselememesini açıklamak güçtür.”<sup>(271)</sup> sözlerinden hem işe almalarda hem de terfilerde liyakat anlayışının bozulmaya başladığı anlaşılmaktadır.

16.yüzyılda Osmanlı bürokrasisinde önemli görevlerde bulunmuş bir devlet adamı ve tarihçi olan Mustafa Ali, devlette başlayan bozulmaya ilişkin olarak kariyer ve liyakat sistemlerinin işlemediği, cahil kimselerin önemli görevlere getirildiği, rüşvet ve iltimasın yaygınlaştığı tespitinde bulunmuştur.<sup>(272)</sup> Aynı şekilde tespitleri olan Koçi Bey de 17.yüzyılda Dördüncü Murat zamanında sarayda önemli görevlerde bulunmuştur. Koçi Bey, devlet idaresinde meydana gelen boşlukları görmüş ve bir felakete doğru gidildiğini Padişaha bir risale ile sunmuştur. 1631 tarihli risale, Osmanlı’da o tarihe kadar Padişaha sunulan ilk yazılı rapor özelliği taşımaktadır.<sup>(273)</sup> Bu risalede Koçi Bey:

“giderek her işe hatır karışmakla ve her işe göz yummakla hak sahibi olmayanlara haddenden aşırı mevkiler verilip, eski kanun bozuldu. Kazaskerler dahi az zamanda yersiz olarak azil olunmakla işlerinde tama’ sahibi ve haris olanlar bulunduğu mevkii ve fırsatı nimet bilip, memuriyetlerin çoğunu rüşvet ile ehliyetsizlere verir oldular”<sup>(274)</sup> demiştir.

Yine liyakatin ne ölçüde değerli olduğunu gösteren şu satırlar da Koçi Bey’e aittir:

“yüksek makamların şunun bunun aracılığı ile verilmesi doğru değildir. En bilgilisi hangisi ise ona verilmek gerektir...Bir cahilin, sırf eskidir diye bir bilginin önüne geçirilmesi haksızlıktır. Bilgi ve diyaneti olunca, genç de olsa zarar vermez. Yaşlı ile genç, bilgi ve marifette eşit olunca yaşının önüne geçmesi daha doğrudur. Amma bilgi ve marifetten hissesiz olunca 1000 yaşında da olsa halka faydası olmaz. Ve hakkı, yanlıştan ayıramaz”<sup>(275)</sup>

<sup>270</sup> Findley, C.V. (1996). *Kalemiyeden mülkiyeye Osmanlı memurlarının toplumsal tarihi*. (çev. G. Ç. Güven) İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 51’den aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 120.

<sup>271</sup> Findley, C.V. (1996). *Kalemiyeden mülkiyeye Osmanlı memurlarının toplumsal tarihi*. (çev. G. Ç. Güven) İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 51’den aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 120-121.

<sup>272</sup> Fleisher, C.H. (2001). *The historian Mustafa Ali*. 191-192’den aktaran Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti’nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 118.

<sup>273</sup> Gökçe, A.F. (2010). Osmanlı klasik döneminde idari reform hareketleri: Koçi Bey Risalesi. *Yasama Dergisi*, (14), 66.

<sup>274</sup> Danışman, Z. (1985). *Koçi Bey Risalesi*. Ankara: Sevinç Matbaası, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları:609, 1000 Temel Eser Dizisi:115, 20-21’den aktaran Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti’nde bürokrasi*. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, 119.

<sup>275</sup> Aktan, C.C. (1997)(a). Politikada liyakat üzerine Kutadgu Bilig ve Koçi Bey Risalesi’nden öğreneceklerimiz. *Yeni Türkiye Dergisi*, (13), 1393.

Bununla birlikte Koçi Bey'in devlet yönetimi ile ilgili tespit ettiği aksaklıkları; yüksek dereceli memurluklara yapılan atamaların liyakate bakılmaksızın yapılması, rüşvetin devletin tüm kademelerinde yaygınlaşması, buna mukabil atamaların rüşvet karşılığı yapılması, memurların görevdeki başarılarının göz ardı edilerek, çekememezlik ve kıskançlık sonucu çıkarılan dedikodular ile haksız yere görevden alınmaları, çeşitli iftiralar ile başarılı memurların öldürülmesi, şeklinde sıralamak mümkündür.<sup>(276)</sup>

18.yüzyılda çeşitli yönetim görevleri üstlenerek, yönetimdeki bozulmalara neden arayan ve çözüm önerilerini devlet adamlarına öğütler şeklinde ifade eden Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın saptamaları ise şu şekildedir: "*Hiç kimse yeterli olduğu rütbe için istekte bulunmak külfetine ve zahmetine ve mal, hediye ve rüşvet vermeye muhtaç değildir. Devlet sahipleri hak üzere davranıp rütbeleri, yeterli olanlara vermekte adalet gösterirlerse rüşvet vermek lazım gelmez.*"<sup>(277)</sup> "*Rütbe verilen kimseler Osmanlı Devleti'ne yararlı hizmetleri geçmiş ve memur olduğu işlerde tam bir gayret içinde olacağı bütün halk tarafından bilinen, tecrübeli kişiler olmalıdır. Rüşvetle ehliyetsize devlet hizmeti verilmesi büyük hatadır.*"<sup>(278)</sup>

Bu saptamalardan da görüldüğü üzere, yüzlerce yıl boyunca "*işin ehlini işin başına getirme*"yi prensip haline getirmiş olan Osmanlı'da, Devlet'ten ziyade kişisel çıkarların ön plana çıkması, sistemde başlayan bozulmalara önlem alınmaması / alınmaması nedeniyle ortaya çıkan başıboşluk, zaman geçtikçe Enderun'u da, Enderun'a dayalı sınıfları da işlemez hale getirmiştir.

"sınava dayalı titiz bir göreve alma sistemine dayandığı kabul edilen dini kurumlarda bile kayırmacılık ve akrabaları tutmaların görülmesi, 17 ve 18. yüzyıllarda vali olarak atanmak isteyen bir kişinin geniş bir hane halkına sahip olmasına gerek duyulması bu durumu somutlarken; Kalemiye'ye girecek olan kişilerin ya Kalemiye'de görev yapanların çocuklarından seçilmesi ya da Kalemiye'nin ünlü isimleriyle bir şekilde ilişki halinde olması da kayırmacılığın çok açık bir başka örneğini oluşturmaktadır"<sup>(279)</sup>

<sup>276</sup> Gökçe, A.F. (2010). Osmanlı klasik döneminde idari reform hareketleri: Koçi Bey Risalesi. *Yasama Dergisi*, (14), 69-70.

<sup>277</sup> Defterdar Sarı Mehmet Paşa (1987). *Devlet adamına öğütler*. (Sadeleştiren H. R. Uğural) Kültür Bakanlığı Yayını, 58'den aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 120.

<sup>278</sup> Defterdar Sarı Mehmet Paşa (1987). *Devlet adamına öğütler*. (Sadeleştiren H. R. Uğural) Kültür Bakanlığı Yayını, 58'den aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 134.

<sup>279</sup> *Osmanlı bürokrasisinde memur kavramının ortaya çıkışı*, <http://www.uslanmam.com/56761-post1.html> adresinden 17.02.2015 tarihinde alınmıştır.

### 3.3.2.Tanzimat fermanı sonrası dönemde liyakat

Osmanlı Devleti'nin eşitlik sistemine geçişindeki ilk kritik aşama olması bakımından Tanzimat Fermanı önemli bir eşiktir. Osmanlı tarihinde ilk kez Tanzimat Fermanı ile belirli biçimde yapılan "eşitlik" vurgusunun üzerine Islahat Fermanı'ndaki düşünceler inşa edilmiştir. 1839 Tanzimat Fermanı'nın açtığı yoldan giderek 1856 yılında Islahat Fermanı'nın altına imza atan düşünce yapısı, Osmanlı'daki personel rejiminin kayırma yerine liyakat esasına dayalı örgütlenmesini başlatmıştır.<sup>(280)</sup>

Islahat Fermanı'nda; Osmanlı tebaasından olanların hangi din, mezhep ve ulustan olursa olsun, kendi kabiliyet ve ehliyetlerine göre, yürürlükteki mevzuat dahilinde kamu hizmetlerine girmelerinin serbest olması esası getirilmiştir. Fermanın bu hükmü, 1789 Fransız Devrimi'nde yayımlanan İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin altıncı maddesinde *bütün yurttaşların memurluğa girme hakkının olduğu, yurttaşların kamu hizmetine girmede yetenek ve nitelik dışında herhangi bir ayrıma bağlı tutulamayacağı* şeklinde yer alan ilkenin, Osmanlı Devleti'nde bir yansıması olarak kabul edilebilir.<sup>(281)</sup>

Tanzimat dönemi içinde Mülkiye Mektebi'nin açılmış olması, liyakat sistemini hayata geçirebilmenin ve yürütebilmenin, ancak önemli vasıflarla donatılmış kişilerin yürütücü olarak görev başında bulunmasından geçtiğinin kavrandığına işaret etmektedir. Gerçekten de, "Türkiye'de kamu yönetimi öğretiminin, içerik olarak bugünkü anlamda olmasa bile düşünce olarak, 1859 yılında Mülkiye Mektebi'nin açılmasıyla başladığı kabul edilmektedir."<sup>(282)</sup>

Mekteb-i Mülkiye'nin haricinde bu dönemde açılan diğer eğitim kurumları, 1839 tarihli Mekteb-i Ma'arif-i Adliye ve yine 1839'da açılan Mekteb-i Ulum-ı

<sup>280</sup> Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 157-158.

<sup>281</sup> Aslan, O.E. (2005). *Kamu personel rejimi: Statü hukukundan esnekliğe*. TODAİE Yayın No: 326, 225.

<sup>282</sup> Heper, M. ve Berkman, A.Ü. (1980). *Development administration in Turkey*. İstanbul: Boğaziçi University Publications, 34; Mihçioğlu, C. (1972). *Daha iyi bir kamu hizmeti için*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 9; Çankaya, A. (1968). *Yeni Mülkiye tarihi ve Mülkiyeliler*. Cilt I, Ankara, 31; Unat, F.R. (1964). *Türkiye eğitim sisteminin gelişmesine tarihi bir bakış*. Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı Yayını 70'den aktaran Aykaç, B. (2003). Türkiye'de kamu yönetimi eğitiminin gelişimi. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Editörler). *Türkiye'de kamu yönetimi*. Ankara, 50.

Edebiye'dir. Bu okullar, memurların belirli bir hizmet öncesi eğitim sürecinden geçtikten sonra hizmete alınması esasını sağlamaları itibariyle önemli bir işlev görmüşlerdir.<sup>(283)</sup>

Nihayet 1876 Anayasası'nda, devlet hizmeti bir siyasal hak olarak Osmanlı uyruğunda olan herkese açılmış, hizmete alınmada tek seçme ölçütü "yeterlik ve yetenek" olarak belirlenmiştir. Bu anlamda, Osmanlı tarihinin ilk Anayasası olan Kanun-i Esasi, aynı zamanda liyakat ilkesini de Anayasal kural haline getiren ilk Anayasa olmuştur. Hizmete alınmadaki liyakat esasına ek tek koşul ise, kamu hizmetine girmek isteyenlerin, devletin resmi dili olan Osmanlıca'yı bilmeleri olarak saptanmıştır.<sup>(284)</sup>

"1876 Anayasası'nın 39.maddesinde; memurluk statüsünün tek taraflı olarak düzenleneceği, atamalarda yetenek ve liyakatin esas alınacağı, memuriyetten çıkarmayı gerektiren bir durum olmadıkça memurların görevine son verilemeyeceği, iyi çalışan memurların, bu çalışmalarının değerlendirileceği, görevine son verilenlerin emeklilik maaşı alabilecekleri öngörülmüştür. Bu düzenlemeler, o dönemin koşullarında oldukça ileri olduğu gibi, özde, liyakat sisteminin göstergeleridir"<sup>(285)</sup>

Takip eden dönemde gerçekleşen olaylar bunu doğrular nitelikte olmuş ve kamu yönetiminde liyakate dayalı personel rejiminin ilkeleri, 1880'li yıllarda çıkarılan düzenlemelerle kurulmuştur.<sup>(286)</sup>

1881 yılında çıkarılan ve 1884 yılında yeniden düzenlenen Memurini Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi (Devlet Memurları İlerleme ve Emeklilik Kararnamesi), devlet memurlarının atanma<sup>(287)</sup> ve yükselme koşullarını belirlemiş; bu düzenlemeyle devlet memurluğuna giriş, ya adayın uygun özelliklere sahip

<sup>283</sup> Aslan, O.E. (2005). *Kamu personel rejimi: Statü hukukundan esnekliğe*. TODAİE Yayın No: 326, 226.

<sup>284</sup> Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 158-159. (Güler, anılan eserinde devletin resmi dilinin Türkçe olduğuna dair bir ibare kullanmıştır. Ancak devletin o dönemdeki resmi dili Osmanlıca olduğu için, hatalı olduğu düşünülen ibare değiştirilerek kullanılmıştır).

<sup>285</sup> Özyörük, M. (1976-1977). *İdare hukuku dersleri*, Ankara, 229'dan aktaran Türkan, A. (2000). *Liyakat ilkesi ve Türk personel sistemindeki yeri*, Başbakanlık uzmanlık tezi, Ankara.

<sup>286</sup> Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 159.

<sup>287</sup> Kararnamede memuriyete girmenin koşulları olarak, Osmanlı tebaasından, 20 yaşını tamamlamış, iyi huy sahibi olmak, bir yıl ya da daha fazla ceza almamış olmak yanında, ilgili memuriyetin gerektirdiği özel bilgiye sahip olduğunu diploma ile ya da diploma yoksa komisyon önünde yapılacak sınavla ispat etmek konulmuştur. Aslan, O.E. (2005). *Kamu personel rejimi: Statü hukukundan esnekliğe*. TODAİE Yayın No: 326, 230.

olduğunu belgeleyen diplomasını teslimine ya da diploması olmaması halinde bir memurlar heyetince yapılacak sınavda başarılı olması koşuluna bağlanmıştır.<sup>(288)</sup>

1896 yılında kurulan Memurini Mülkiye Komisyonu, 1880 sonrası oluşturulan kamu personel rejimi içerisinde merkezi personel komisyonu işlevini yerine getirmiştir. Bu Komisyon, memurlara ilişkin olarak; atama, görevden alma (daha sonra bu işlevi ortadan kalkmıştır) konularında genel bir inceleme ve araştırma kuruluğu olarak çalışmış, 1908'de İkinci Meşrutiyet ile kapatılmıştır.<sup>(289)</sup>

Kanun-i Esasi, kamu görevine girişte, atama ve görevden almalarda eşitlik, yeterlik ve memur güvencesi ilkelerini esas alan yaklaşımı kabul etmiş olduğu gibi; bu Anayasal ilkeler, İkinci Meşrutiyet'in ilanını takiben gerçekleştirilen 1909 değişiklikleri ile de aynen korunmuş, dönemin anlayışına ters düşmeyen ve kabul gören ilkeler olarak muhafaza edilmiştir.<sup>(290)</sup>

Ancak, tüm bu düzenlemeler, mevzuat hükümleri olarak kalmış, uygulamaya aktarılamamıştır. Bu yüzden, kendisinin birçok yönden devamı niteliğinde olan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kamu personel rejimine Osmanlı Devleti'nin mirası; memurluğa girişte düzensiz ve kayırmacı bir sınav sistemi ile liyakat düzeninin benimsenmediği, partizanlığın, rüşvetin ve kayırmacılığın alabildiğince görüldüğü bir yapı olmuştur.<sup>(291)</sup>

### 3.4.Cumhuriyet Sonrasında Liyakat Anlayışı

Osmanlı Devleti'nde liyakat ilkesinin uzun yıllar etkinliğini sürdürdüğü bir yapının belirsiz bir geçiş döneminden sonra ve çok kısa aralıklarla kayırmacılığın öne çıktığı, liyakatin çokça unutulduğu bir diğer yapıya yerini terk etmiş olması sebebiyle Cumhuriyet'i oluşturan kadrolar, her iki yapıyı da belli ölçülerde yaşamış olarak, bu iki yola da gidebilecek durumdaydılar. O halde şimdi de Cumhuriyeti vücuda getiren kadroların hangi yolu seçtiğine bakalım:

<sup>288</sup> Memurini mülkiye terakki ve tekaüd kararnamesi, Düstur 1. Tertip Cilt 1-4, 62-91'den aktaran Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 157-158.

<sup>289</sup> Aslan, O.E. (2005). *Kamu personel rejimi: Statü hukukundan esnekliğe*. TODAİE Yayın No: 326, 236-238.

<sup>290</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 274.

<sup>291</sup> Adal, H.Ş. (1968). *Kamu personel idaresi*. İstanbul, 39-41'den aktaran Akgüner, T. (2001). *Kamu personel yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları: 90, 12.

### 3.4.1.Devlet memurları kanunu öncesi dönemde liyakat

1924 Anayasası, 92.maddesi ile, “*hukuku siyasiyeyi haiz her Türk ehliyet ve istihkakına göre devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkını haizdir*” hükmünü içermek suretiyle, Cumhuriyet döneminde memuriyete girişte liyakat ilkesini kabul eden ilk vesika olmuştur.<sup>(292)</sup> Bu döneme kadar, siyasal nitelikli görevlerde bulunabilen memurların aynı Anayasa’nın 23.maddesinde yer alan, “*milletvekilliği ile memuriyetin bağdaşmayacağı*” istikametindeki hüküm neticesinde bu haktan “*mahrum kalmış olmaları*” da yine, liyakat sisteminin etkinleştirilmesi ve yerleştirilmesi adına önemli bir hamle olarak değerlendirilmelidir.<sup>(293)</sup>

1924 Anayasası’nın 93.maddesi uyarınca çıkarılan 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu’nun dördüncü maddesi ile, memur olabilmek için asgari ortaokul mezunu olmak şartı getirilmiş ayrıca memur olabilme şartları<sup>(294)</sup>, adaylık, memurların hak ve yükümlülükleri, tarafsızlıkları, sicilleri, seçme, atanma, terfi, takdir, ceza, yer değiştirme, yardım sandığı, emeklilik, izin, rapor gibi konular da söz konusu Kanun’la hükme bağlanmış<sup>(295)</sup> ancak, memuriyete alımda sınav öngörülmemiştir.

“kanun, bu anlamda; memur olmanın yalnız genel koşullarını ve en az gerekli niteliklerini saymakla yetinmiş, hizmete almayı büyük ölçüde kurumların takdirine bırakmıştır. Bu yıllarda merkezi bir personel birimi olmaması ve personel sınıflandırması yapılmaması nedeniyle, genelde adsız görevler için personel alma, kurumlarca gelişigüzel yapılmaya başlanmış, hizmete almada sınav ilkesinin gerektirdiği özene yeterince uyulmamıştır”<sup>(296)</sup>

Bütünü itibariyle, hukuki güvenceye sahip ve ekonomik cazibesi olan bir memurluk statüsü yarattığı söylenebilmekle birlikte bu kanunun; kamu personeli olmanın yalnız genel koşullarını ve en az gerekli niteliklerini saymakla yetindiği,

<sup>292</sup> Mihçioğlu, C. (1958). Türkiye’de memuriyete girişte liyakat prensibi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 13(1), 109.

<sup>293</sup> Öktem, M.K. (1992). Türk kamu personel yönetiminin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 86.

<sup>294</sup> Memurluğa giriş şartları Memurin Kanunu’nda şu şekilde yer almıştır: Türk olmak, siyasi haklardan mahrum olmamak, iyi ahlak sahibi olup yüz kızartıcı suç işlememiş olmak, en az ortaokul mezunu olmak (mesleki okul mezunları muaf olmak üzere), askerlikle ilgisi bulunmamak, görevini yapmaya mani bir hastalığı bulunmamak, yabancı tabiyetli kadınla evli olmamak.

<sup>295</sup> *Cumhuriyetin ilanından günümüze devlet personel rejiminin gelişimi*. (2004). www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc adresinden 17.09.2011 tarihinde alınmıştır.

<sup>296</sup> Ergun, T. (2004). *Kamu yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama*. (Birinci Baskı). Ankara: TODAİE Yayınları, 247.

hizmete almayı büyük ölçüde kurumların takdirine bıraktığı, bu anlamda hizmete almada liyakat ilkesine yeterince uyulmadığı görülmektedir.<sup>(297)</sup>

Memurin Rejiminde yükselme ise, kıdem ve amirin takdiri üzerine kurulmuştur. Yükselmede, kıdem ve takdirin yanında eğitim / diploma koşulu bir etmen olarak var olmakla birlikte daha geridedir. Eğitim, yükselmede doğrudan değil, dolaylı olarak etkili olmuştur.<sup>(298)</sup> Bu anlamda, yükselmede de liyakatten ziyade takdire bağlı olarak hareket edildiğini söylemek mümkündür.

1939 tarihli ve 3656 sayılı “Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun”un (Barem Kanunu) 17.maddesinde, “*bidayeten devlet memuriyetine alınacakların müsabaka imtihanına ve birden fazla talip bulunmadığı takdirde ehliyet imtihanına girip kazanmaları şarttır*” hükmüne yer verilerek, ilgili kadro için birden fazla istekli bulunmasa bile, yeterlik sınavında başarı gösterme şartı getirilmesi, liyakat adına çok önemli bir gelişme olarak kabul edilebilir. Böylelikle devlet hizmetine girişte liyakat ve yarışma esasları, Türk kamu personel rejimi içerisine dahil edilmiştir.<sup>(299)</sup>

Bu dönemde devlet hizmetine girişte yapılan yarışma sınavlarının en iyi örnekleri; akademik kariyere, Dışişleri Bakanlığı meslek memurluğuna, Maliye müfettişliğine, hesap uzmanlığına ve bazı bakanlık ve müesseselerin müfettişliklerine girişte yapılan sınavlardır.<sup>(300)</sup> Ancak liyakat ve yarışma esaslarından muaf tutulmuş olan kadrolar da bulunmaktadır. Bunlar; mesleki eğitim görenler, mecburi hizmetli olanlar, ihtisas mevkilerine tayin edilecekler, naklen tayini yapılanlar ve istisnai memuriyetlerdir. <sup>(301)</sup>

Cumhuriyet’in kurulmasıyla oluşan yeni yönetim, yönetici yetiştirme konusunda yerini aldığı Osmanlı Devleti döneminde kurulan Mülkiye ve Harbiye

<sup>297</sup> Kara, B. (2006). Türkiye’de personel reformu çalışmalarının altyapısı: 1930-60 yılları arasında yabancı uzmanların kamu yönetimine ilişkin hazırladıkları raporlar. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30(2), 150-151.

<sup>298</sup> Aslan, O.E. (2005). *Kamu personel rejimi: Statü hukukundan esnekliğe*. TODAİE Yayın No: 326, 257.

<sup>299</sup> Mihçioğlu, C. (1958). Türkiye’de memuriyete girişte liyakat prensibi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 13(1), 109.

<sup>300</sup> Mihçioğlu, C. (1958). Türkiye’de memuriyete girişte liyakat prensibi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 13(1), 112.

<sup>301</sup> Mihçioğlu, C. (1958). Türkiye’de memuriyete girişte liyakat prensibi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 13(1), 111.



mekteplerini kullanmak dışında, Enderun gibi bir sistem kurmamış ancak, atamalarda yeterlik ve kıdemi gözetmeyi esas alacağını çıkarılan bu hukuki düzenlemelerle ortaya koymuştur.<sup>(302)</sup>

Kamu yönetiminde arayış yılları olarak değerlendirilebilecek olan 1950'li yıllarda yabancı uzman raporlarına ağırlık verilmiştir. Yabancı uzman raporlarının en önemlilerinden sayılan Neumark Raporu'nda: "Çok kere yeter ölçüde vasıflı olmayan kimselerin sırf, yanlış bir merhamet telakkisine istinaden çalıştırıldıklarına işaret etmek lazım gelir."<sup>(303)</sup> denilmiştir. Yine aynı raporda, "İmtihanla almak usulünü bütün memurluklara teşmil etmek"<sup>(304)</sup> gereği vurgulanmaktadır. 1949-1950 tarihli Thornburg Raporu'nda, iyi yetişmiş, nitelikli yöneticiler ve uzman personelin sağlanması için yeterlik yani liyakat ilkesine önem verilmesi ve ücret sisteminin de bunu geliştirecek düzeyde kurulması gereği üzerinde durulmuştur.<sup>(305)</sup> Dönemin bir başka önemli yabancı uzman raporu olan Barker Raporu'nda ise, terfilerin liyakat ilkesi üzerine yapılmadığı, keyfi uygulamaların had safhada olduğu, verimsizliğin memur rejimi tarafından beslendiği belirtilmiştir.<sup>(306)</sup> Aynı Rapor'da yer alan "Terfi gösterilen liyakatten ziyade, esas itibarıyla kıdeme dayanmaktadır."<sup>(307)</sup> görüşü de içinde bulunulan yılların liyakate bakışı hakkında fikir vermektedir.

Sayılan hususlara ilave olarak, özellikle 1950 yılında çok partili sisteme geçişle birlikte kamu personelinin atanmasında, yer değiştirme ve terfi işlemlerinde liyakat ilkesinden çok siyasal ilişkilerin rol oynadığı söylenebilir.<sup>(308)</sup> Bunun somut

<sup>302</sup> Kalkandelen, A.H. (1972). *Personel yönetimi ve yönetimde sistemler-ilkeler*. Ankara: Şenyuva Matbaası, 47'den aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 88.

<sup>303</sup> Neumark, F. (1949). *Devletin daire ve müesseselerinde rasyonel çalışma esasları hakkında rapor*, Ankara, 22'den aktaran Aykaç, B. (1990). Personel yönetiminde yeterlik ilkesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(4), 104.

<sup>304</sup> Neumark, F. (1949). *Devletin daire ve müesseselerinde rasyonel çalışma esasları hakkında rapor*, Ankara, 22'den aktaran Aykaç, B. (1990). Personel yönetiminde yeterlik ilkesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(4), 104.

<sup>305</sup> Kara, B. (2006). Türkiye'de personel reformu çalışmalarının altyapısı: 1930-60 yılları arasında yabancı uzmanların kamu yönetimine ilişkin hazırladıkları raporlar. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30(2), 154.

<sup>306</sup> Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin idari reform politikası*. Doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 158.

<sup>307</sup> Barker, J.M. (1951). *Türkiye iktisadi kalkınması*. Ankara, 91'den aktaran Aykaç, B. (1990). Personel yönetiminde yeterlik ilkesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(4), 104.

<sup>308</sup> Yıldırım, M. (2013). Kamu yönetiminin kadim paradoksu: Nepotizm ve meritokrasi. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), 355.

bir örneği olarak, iktidara gelen Demokrat Parti'nin, tek parti dönemine bağlı bürokratları görevden alıp kendi istediği bürokratları göreve getirmesi gösterilebilir.<sup>(309)</sup> Bu olayla benzer şekilde 1954'te çıkarılan bir kanunla, siyasal erkin beğenmediği memurlar “*görülen lüzum üzerine*” bağlı buldukları kuruluş emrine alınmak yoluyla görevden uzaklaştırılmışlardır. Bu gibi kişilere 6 ay içinde yeni bir görev verilmediği takdirde emekliye sevkleri sağlanmıştır. Üstelik bu kişilerin yargı yoluna başvurusu da kanun yoluyla engellenmiştir. Bu türden kanunlar ve uygulamalar, “Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık)” alt başlığında ayrıntılarıyla görüldüğü üzere yönetimin siyasallaşması sonucunu doğurmuştur.<sup>(310)</sup> Böylelikle devlet memurları görevlerinde kalabilmenin güvencesini liyakatte aramayı terk edip siyasal erke yakınlaşmakta bulmuşlardır. Ancak buna benzer uygulamaların sadece bu iktidar dönemine has olmayıp sonraki dönemlerde de devam ettiğini söylemek gerekir.

1952'de Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde kurulan, 1958'de 7163 sayılı Örgüt Kanunu<sup>(311)</sup> çıkarılan ve günümüzde halen faaliyetlerine devam eden Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ile, merkezi olarak kamu personelinin eğitimi ve üst düzey yönetici yetiştirilmesi hedeflenmiştir. TODAİE'nin kurulması ile, daha önceleri belirli bir düzene sahip olmayan hizmetiçi eğitim, merkezi ve kurumsal bir yapı kazanmıştır.<sup>(312)</sup>

Bu dönemin genel anlamda Türk kamu personel rejimi için en önemli olayı, Devlet Personel Dairesi<sup>(313)</sup>'nin kurulması olmuştur. 17.12.1960 sayılı “Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun”la kurulan bu Daire'nin görevleri arasında; Devlet memuriyetine girişte açık yarışma sınavı uygulanması, giriş

<sup>309</sup> Göküş, M. (2010). 1960-1980 döneminde Türk kamu bürokrasisinin hukuki, ekonomik ve toplumsal değişimi. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 216.

<sup>310</sup> Ergun, T. (2004). *Kamu yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama*. (Birinci Baskı). Ankara: TODAİE Yayınları, 298.

<sup>311</sup> 7163 sayılı Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü teşkilat kanunu. 05.07.1958 tarihli ve 9947 sayılı Resmi Gazete.

<sup>312</sup> Aslan, O.E. (2005). *Kamu personel rejimi: Statü hukukundan esnekliğe*. TODAİE Yayın No: 326, 270.

<sup>313</sup> 08.06.1984 tarihli ve 217 sayılı Devlet personel başkanlığı kuruluş ve görevleri hakkında kanun hükmünde kararname ile devlet personel dairesi, Devlet Personel Başkanlığı olarak yeniden düzenlenmiştir.

sınavlarının kapsamı, örgütlenmesi, planlanması ve denetiminin de bulunması nedeniyle, liyakat sisteminin yerleşmesi için çalışması öngörülmüştür.<sup>(314)</sup>

Bununla birlikte 1961 Anayasası'nın 58.maddesi; "*Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.*" hükmüne yer vererek, "serbestlik", "eşitlik" ve "liyakat" vurgusu yapmıştır. Böylelikle işe alınacak kişilerin, görevin gerektirdiği nitelikleri taşıması gereğinin altını çizen Anayasal zorunluluk halinin devamı sağlanmıştır.

Bu çerçevede 1962 tarihli Mook Raporu, liyakat ile ilgili çok sayıda öneride bulunmuştur. Buna göre; merkezi personel alma sistemini esaslı şekilde tespit edilmiş standartlara bağlamak ve açık imtihan sistemini tesis etmek, terfi usullerini liyakat esasına göre tam olarak uygulamak, personelin işe alınmasını liyakat esası üzerinden yürütmek ve her açık pozisyon için, o pozisyonu tanımlayan ve memur namzedinde olması gereken nitelikleri sıralayan esasları belirlemek, bu öneriler arasında yer almıştır.<sup>(315)</sup>

Ayrıca, geniş bir uzman grubu tarafından hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu'nda, "*Personelin işe alınması, ehliyeti en iyi bir şekilde belirtecek yarışma sınavları gibi usuller uygulanmak suretiyle yapılmalıdır.*"<sup>(316)</sup> denilerek yeterlik ilkesinin Türk kamu personel rejimi için gerekliliği bir kez daha vurgulanmıştır.

Türkiye'de planlı döneme geçilmesiyle birlikte yeterlik ilkesi, Kalkınma Planlarında da anılır olmuştur. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; yeterlik ilkesi, 1961 Anayasası'nda öngörülen düzenlemeler ve MEHTAP Raporu'nda belirtilen esaslar doğrultusunda, "*İş vermek, yetiştirmek ve verimi değerlendirmek konularını*

<sup>314</sup> Cumhuriyetin ilanından günümüze devlet personel rejiminin gelişimi. (2004). www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc adresinden 17.09.2011 tarihinde alınmıştır.

<sup>315</sup> Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin idari reform politikası*. Doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 246-247.

<sup>316</sup> Merkezi hükümet teşkilatı kuruluş ve görevleri, merkezi hükümet teşkilatı araştırma projesi yönetim kurulu raporu (1963). Ankara, 76'dan aktaran Aykaç, B. (1990). Personel yönetiminde yeterlik ilkesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(4), 105.

*iyi şekilde kavrayan bir personel politikası tespit etmek*”(317) amacına yönelik olarak ele alınmıştır. Bununla birlikte Plan’ın Üçüncü Bölümünde “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yeniden Düzenlenmesi” başlığı altında personel alımında kayırmacılığa varan uygulamalar olduğu vurgulanmıştır.(318)

Öte yandan, 21.05.1963 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan bir Bakanlar Kurulu Kararı’nda, yeterli ilkesinin uygulama koşulları belirtildikten sonra, “*Devlet personelinin, hizmet süresinde, her türlü hakların ve hizmet şartlarının tesbit ve tatbikinde, prensip olarak liyakat sistemi uygulanacaktır.*”(319) ifadesi yer almaktadır.

Kısacası, Devlet Memurları Kanunu öncesinde liyakati öne çıkaran birçok mevzuat hükmü olmasına rağmen; liyakat dışı uygulamaların kamu personel rejiminin bir parçası haline gelmesine engel olunamamıştır.

### **3.4.2.Devlet memurları kanunu sonrası dönemde liyakat**

1965 yılına gelindiğinde, merkezi yönetim kurumlarında çalışanların yalnızca %36’sı, yerel yönetimlerde %37’si, KİT’lerde çalışanların %40’ünün yarışma ve yeterli sınavı ile hizmete alınmış durumda olmaları(320), Türk kamu personel rejiminde köklü değişikliklerin zamanının geldiğinin sadece bir örneğini oluşturmaktadır. İşte bu ne zamandır beklenen, hatta geç kalınan köklü değişikliklerin ilk ayağı ve günümüzde bile en temel olarak kabul göreni; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’dur. Hukuk devleti olmanın zorunlu bir sonucu olarak kamu personelinin bir kanunla düzenlenmesi ihtiyacı, bu Kanun’u oluşturmuştur.(321)

<sup>317</sup> I.Beş yıllık kalkınma planı. (1963-1967). 79’dan aktaran Aykaç, B. (1990). Personel yönetiminde yeterli ilkesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(4), 105.

<sup>318</sup> I.Beş yıllık kalkınma planı. (1963-1967). 89’dan aktaran Altan, Y. (2012). Kalkınma planlarında Türk kamu personel rejimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 427.

<sup>319</sup> 21 Mayıs 1963 tarihli ve 11408 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, 6/1701 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’ndan aktaran Aykaç, B. (1990). Personel yönetiminde yeterli ilkesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(4), 104-105.

<sup>320</sup> Devlet personeli sayımı. (1963-1965). Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, No:473, 503, 518’e dayanarak Adal, H.Ş. (1968). *Kamu personel idaresi*. İstanbul: Ahmet Sait Matbaası, 119’dan aktaran Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim*. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 165.

<sup>321</sup> Aykaç, B. (2004-2005). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, *Örgüt ve yönetim teorileri ders notları*, Ankara.

14.07.1965 tarihinde kabul edilen Devlet Memurları Kanunu, 1970 yılında çıkarılan 1327 sayılı “657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Personelinin Aylık ve Ücretlerine Dair Kanun” ile hükümlerinin yarısından fazlasının değiştirilmesi ve aynı dönemde Kanun Hükmünde Kararname ağırlıklı yasal düzenlemelerle düzeltmeler yapılması neticesinde özgün biçimini yitirmiş şekliyle halen yürürlüktedir.<sup>(322)</sup> Ancak, “657 ile 1327 sayılı kanunlar, birbirleriyle bütünleştirilmesi oldukça güç iki ayrı düzenleme”<sup>(323)</sup> oldukları için 1327 sayılı Kanun, 657 sayılı Kanun’da yer alan eksikleri tamamlamamış, yanlışları düzeltmemiştir. Bu yanlışlardan biri de, çalışmanın özünü oluşturan liyakat ilkesi ve istisnai memurluk kavramının birlikte yer almaya devam etmesidir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, memurlarla ilgili temel düzenlemeleri getirirken; üçüncü maddesinde memurların statüsü ve istihdamına ilişkin olarak “sınıflandırma”, “kariyer” ve “liyakat” ilkelerine yer vermiştir.<sup>(324)</sup> Bu ilkelerin Devlet Memurları Kanunu’nda kendilerine yer bulmaları, Türk kamu personel rejimine çok önemli artılar getirmesine rağmen; bu ilkelerin içinin çok iyi doldurulamaması, uygulamada görülmemesi ya da bu ilkelere çok ender rastlanması sebebiyle, öngörüldüğü şekilde kullanıldığından bahsetmek çok zordur.

Konumuzu ilgilendiren ilke olması bakımından liyakat ilkesi, anılan Kanun’da şu şekilde tanımlanmıştır: “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.” Liyakat ilkesinin bu tanımı ve getirdiği ilkeler, seçkin (seçilmiş) kişilerin üst derecelere yükselmesini öngörmektedir.<sup>(325)</sup>

<sup>322</sup> Öktem, M.K. (1992). Türk kamu personel yönetiminin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 96.

<sup>323</sup> Güler, B. (1988) (a). Devlet personel başkanlığı üzerine bir inceleme (1). *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 91.

<sup>324</sup> Liyakat ve kariyerden sadece birine yer veren personel rejimi, adı ne olursa olsun, aslında bir tür kayırma sistemi uygulaması demektir. Güran, S. (1980). *Memur hukukunda kayırma ve liyakat sistemleri*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 85’ten aktaran Şen, M.L. (1995). Liyakat ilkesi ve Türk personel sistemindeki uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1), 81.

<sup>325</sup> Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B. (1993). *Yönetim bilimi*. Ankara: Yargı Yayınları, 213.

Bu ilkenin kabulü ile, Türkiye’de 1965 yılına kadar yükselmelerde, sadece kıdemde eşitlik olması durumunda müracaat edilen “liyakat”, asıl ilke olarak görülen “kıdem” ile birlikte devreye sokulmuştur.<sup>(326)</sup>

Yükselmelerde tamamen “kıdem” unsurunun dikkate alınması<sup>(327)</sup>, yetenekli ve başarılı memurların kıdem yetersizliği nedeniyle yükselmelerini engellemektedirken liyakat sistemine uygulamada yer verilmesi ile birlikte, başarılı ancak kıdemsiz personelin yeteneklerinden istifade etmek için, liyakatin gözetilerek belli koşullar dahilinde üst kademelere getirilmeleri sağlanmıştır.<sup>(328)</sup> Buna rağmen Devlet Memurları Kanunu’nun uygulamaya konmasını takip eden yıllarda Devlet Personel Başkanlığı tarafından yayımlanan bir raporda; Türk kamu personel rejiminin en önemli sorunlarından biri, “*liyakat ilkesine bir türlü işlerlik kazandırılmaması*”<sup>(329)</sup> olarak tespit edilmiş; gerekçe olarak, işe almalar ve yükselmelerde uygulanan kayırmacılık gösterilmiş; çözüm olarak ise, kamu personelinin merkezi sınavla işe alınması ve yükseltilmelerinde yansız değerlendirmeler yapılması, oluşturulacak değerlendirme kurullarına uzmanların yanı sıra kamu personeli örgütleri ile üniversite temsilcilerinin de alınması önerilmiştir.<sup>(330)</sup>

12 Mart 1971 Muhtırası’ndan sonra yönetsel aksaklıkların giderilmesi ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinin yönünü belirlemek, stratejisini saptamak amacıyla kurulmuş olan İdari Reform Danışma Kurulu tarafından hazırlanan 1971 tarihli raporda;

<sup>326</sup> Güler, B. (1988) (b). Devlet personel başkanlığı üzerine bir inceleme (2). *Amme İdaresi Dergisi*, 21(2), 69.

<sup>327</sup> “Terfilerin sadece kıdem gözönünde bulundurulması yapıldığı yerlerde, bilhassa genç ve kıymetli elemanlar arasında çalışma şevk ve arzusu azalır, maneviyat düşer. Yüksek mevkilere en ehliyetli elemanların gelmesini sağlayan liyakat esasının, amme hizmetlerinin rasyonel bir şekilde yürütülmesine imkan verdiği apaçık bir hakikattir.” Mıhçıoğlu, C. (1957). Türkiye’de liyakate göre terfi meselesi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 12(3), 90.

<sup>328</sup> Şen, M.L. (1995). Liyakat ilkesi ve Türk personel sistemindeki uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1), 89.

<sup>329</sup> Öztekin, A. (1998). *Türk kamu yönetiminde personel sorunları ve çözüm önerileri*. Ankara: Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayını, 121’den aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 126.

<sup>330</sup> Öztekin, A. (1998). *Türk kamu yönetiminde personel sorunları ve çözüm önerileri*. Ankara: Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayını, 135’ten aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 126.

-“Çağdaş personel yönetim düzenine ulaşılmamıştır.

-Kamu yöneticilerinde bilgi, deneyim ve beceri eksikliği vardır.

-Kamu yönetiminde partizanlık, kayırma ve rüşvet sisteme egemendir ve çalışma disiplini yetersizdir.”<sup>(331)</sup> denilerek, liyakatin Türk kamu personel rejimi içinde ikinci planda kaldığına, mevzuatta kendisine çeşitli zamanlarda ve çeşitli şekillerde yer bulmasına rağmen uygulamaya bir türlü aktarılamadığına vurgu yapılmıştır.

Bunu doğrular nitelikte 1973-1980 yılları arasındaki 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 atamalarda liyakat ilkesinin göz ardı edildiği<sup>(332)</sup> bu dönemde, yetenekli ve liyakatli yönetici yerine, partili yönetici tipi hakim kılınmaya başlanmıştır.<sup>(333)</sup>

1973-1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, Devlet Memurları Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle meslek, sınav, liyakat, ücret konularında ve özlük işlerinde yenilikler getirilmişse de, geçmiş uygulamalardan biriken sorunlar sebebiyle istenen düzeyde başarının yakalanamadığı ifade edilmektedir.<sup>(334)</sup> Bununla birlikte “yüksek yönetici kadrolarına yapılan tayinlerin açık, objektif kriterlere bağlanmamış olması, genç kuşaklarda kolay değer yargılarının yayılmasına; meslek ahlakının ve yönetimin bozulmasına yol açabilmektedir.”<sup>(335)</sup> yönündeki “liyakatsizlik” saptaması yine aynı Kalkınma Planı’nda yer almıştır.

<sup>331</sup> Yaşamış, F.D. (2001). Osmanlı devlet yönetimi: Başlangıç yılları. *Türk İdare Dergisi*, (432), 23-24’ten aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 97.

<sup>332</sup> Heper, M. (2006). *Türkiye’de devlet geleneği*. İstanbul: Doğu Batı Yayınları, 210’dan aktaran Göküş, M. (2010). 1960-1980 döneminde Türk kamu bürokrasisinin hukuki, ekonomik ve toplumsal değişimi. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 217.

<sup>333</sup> Göküş, M. (2010). 1960-1980 döneminde Türk kamu bürokrasisinin hukuki, ekonomik ve toplumsal değişimi. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 216.

<sup>334</sup> III.Beş yıllık kalkınma planı. (1973-1977). 915-916’dan aktaran Altan, Y. (2012). Kalkınma planlarında Türk kamu personel rejimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 429.

<sup>335</sup> III.Beş yıllık kalkınma planı. (1973-1977). Paragraf 2132’den aktaran Aldan, M. (1988). Vali atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 103.

Cahit Tutum'un 1980 tarihli bir makalesinde, liyakat konusunda istenilen noktaya gelinememiş olmasına dair şu ifadeye yer verilmiştir: "*kişi çok önemli bir hata işlemedikçe işinden olmaz. Başka bir deyişle, 'ehliyetsizlik' ve 'yetersizlik' nedeniyle görevine son verilen kamu personeline pek rastlanmaz.*"<sup>(336)</sup> Bu durum, kamu personelinin üçüncü kişilere ve Devlete karşı korusa da liyakat ilkesine zarar verdiği muhakkaktır.

Liyakat ilkesi, daha önceki Anayasalarda olduğu gibi, 1982 Anayasası'nda da yer almıştır. Anayasa'nın "Kamu Hizmetlerine Girme Hakkı" başlığını taşıyan 70.maddesi<sup>(337)</sup>; "*Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.*" hükmüne yer vererek, hizmete almada liyakat esaslarına uygun olarak davranılmasını sağlamak adına kendinden önceki Anayasalarda da yer alan zorunluluğu devam ettirmişse de, kamu personelinin istihdamına ve bununla birlikte görevde yükseltmelerine yönelik mevcut (liyakat dışı) politika ve uygulamalar, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu başta olmak üzere yürürlükteki mevzuat hükümleriyle açıkça çelişmeye devam etmiştir. Bu noktada işe alınmada ve üst görevlere atanmada torpilin, kayırmacılığın ve partizanlığın yaygın olduğu ülkemizde bu Anayasal ilkenin belki de en çok ihlal edilen ilke olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.<sup>(338)</sup>

1988 yılında çalışmalarına başlanarak 1991 yılında hükümete sunulan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporu da bu çelişkiyi tespit etmiş, kamu personel rejimini zedeleyen unsurları sıralamıştır. Buna göre; merkezi sınav sistemi ve kurumlara tek elden eleman alınması gibi konular üzerinde durulmamakta, göreve başlayan kamu personelinin iş başarımını yani performansı

<sup>336</sup> Tutum, C. (1980). Türk personel sisteminin sorunlarına genel bir yaklaşım. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(3), 98.

<sup>337</sup> 70.madde, kamu hizmetlerine girme hakkını 1961 Anayasası'nın 58.maddesinde olduğu gibi aynen korumuştur. Gerçekten de, 1982 Anayasası'nın 70.maddesinin gerekçesinde şöyle denmektedir: "Kamu hizmetlerine girme, vatandaşların en tabii hakkıdır. 1961-1980 arası, siyasi partilerin, uygulamada pek titizlik göstermedikleri bir maddedir. Prensip olarak, kamu hizmetlerine girme hakkı, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi aynen muhafaza edilmiştir." Kocahanoğlu, O.S. (1993). *Gerekçeli ve açıklamalı anayasa*. İstanbul, 123'ten aktaran Akgüner, T. (2001). *Kamu personel yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları:90, 61.

<sup>338</sup> Öztürk, N.K. (2002). Liyakat sistemini korumanın farklı bir yolu: Liyakat ilkesi koruma kurulu. *Türk İdare Dergisi*, (435), 141.



ölçecek nesnel ölçütler bulunmamaktadır.<sup>(339)</sup> Bu tespit de göstermektedir ki; o yıllarda hem işe alım hem de işte yükselme konularında, liyakat sisteminin işlemesi için lüzumlu olan mekanizmalar henüz geliştirilememiştir. Bunu doğrular nitelikte, 1990-1994 yıllarını kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda liyakate dayalı ücret sistemlerini kapsayan bir insangücü planlaması sistemi oluşturulacağı vurgusu yapılmıştır.<sup>(340)</sup> Aynı şekilde Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda performans ile ücretler arasında ilişki kurulacağı<sup>(341)</sup>, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikası izlenmesi, kariyer ve liyakat esas alınarak karmaşık ücret sisteminden vazgeçilmesi, çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme geçilmesi<sup>(342)</sup> yönündeki öneriler kayıt altına alınmıştır.

15.03.1999 tarihinde Bakanlar Kurulu'nda kabul edilen, 18.04.1999 tarihli ve 23670 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik" in de kariyer ve liyakat ilkesi çerçevesinde bir düzenleme olduğu söylenebilir. Şöyle ki anılan Yönetmelik'in birinci maddesinde belirtilen amacı,

"liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak, Devlet memurları ile 8.6.1984 tarihli ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamındaki kamu iktisadi teşebbüslerinde görev yapan sözleşmeli personelin görevde yükselme ve unvan değişikliklerine ilişkin usul ve esasları belirlemek" olarak açıklanmıştır.<sup>(343)</sup>

Bu Yönetmelik, kapsadığı alanın daraltılmış olması, yoğun siyasi baskılara maruz kaldığı bilinen il ve bölge müdürlerinin kapsam dışında tutulması, müdür ve müdür yardımcısı olmak için istenen dört yıllık öğrenim şartının bazı özel durumlarda aranmaması nedeniyle uygulamada sıkıntılara sebep olan bazı

<sup>339</sup> Cumhuriyetin ilanından günümüze devlet personel rejiminin gelişimi. (2004). www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc adresinden 17.09.2011 tarihinde alınmıştır.

<sup>340</sup> VI.Beş yıllık kalkınma planı. (1990-1994) 301, 345'ten aktaran Altan, Y. (2012). Kalkınma planlarında Türk kamu personel rejimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 431.

<sup>341</sup> VII.Beş yıllık kalkınma planı. (1996-2000) 119'dan aktaran Altan, Y. (2012). Kalkınma planlarında Türk kamu personel rejimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 432.

<sup>342</sup> VIII.Beş yıllık kalkınma planı. (2001-2005) 191-199'dan aktaran Altan, Y. (2012). Kalkınma planlarında Türk kamu personel rejimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 433-434.

<sup>343</sup> Kamu kurum ve kuruluşlarında görevde yükselme ve unvan değişikliği esaslarına dair genel yönetmelik. 18.04.1999 tarihli ve 23670 sayılı Resmi Gazete

hususları içerse de genel olarak alandaki boşluğun doldurulması açısından olumlu bir çalışma olarak mevzuattaki yerini almıştır.<sup>(344)</sup>

2000'li yıllara gelindiğinde üzerinde en çok durulan düzenleme ise, 15.07.2004 tarihli 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 uygun görülmeyen bu düzenlemenin konumuzu ilgilendiren kısmı ile ilgili kaygı şöyle özetlenebilir:

"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"<sup>(345)</sup>

Bu anlamda, üst düzey yöneticilerde görevin iktidarla birlikte sona ermesi, "*bürokrasinin aşamalı biçimde siyasallaştırılması*" demektir.<sup>(346)</sup>

Yeri gelmişken, hukuk kimliği bulunan bir Cumhurbaşkanı'nın eleştirisinden yola çıkarak yargının da kariyer ve liyakat ilkelerini sağlamak adına birtakım müdahalelerde bulunduğunu / bulunması gerektiğini belirtmek gerekir. Örnek olması bakımından;

"11.01.2004 tarihli ve 25343 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 'Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Kurumları Yöneticilerinin Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nin 22.maddesi "*sözlü sınav düzenlemesinin nesnel kariyer ve liyakat ilkelerine uygun olmadığı*" gerekçesiyle Danıştay tarafından iptal edilmiştir. Bunun üzerine 02.12.2004 tarihli ve 25658 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 'Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Kurumları Yöneticilerinin Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik' çıkarılmıştır. İptal edilen 25343 sayılı yönetmelik genel olarak incelendiğinde; A tipi eğitim kurumlarına yönetici atamalarında kıdemin (md. 8/c), yükselmeye ise liyakatin esas alındığı dikkat çekmektedir. (md. 27) Ancak 25658 sayılı yönetmeliğin 2. ve 3. maddelerinde belirtilen "en yüksek puan alan beş adaydan birinin,

<sup>344</sup> Berk, A. (2005). Devlet memurlarının görevde yükselmesi: Son düzenlemeler çerçevesinde bir değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*, (56), 87.

<sup>345</sup> Çoker, Z. (2004). Cumhurbaşkanımız sayın Ahmet Necdet Sezer'in kamu yönetiminin temel ilkeleri ve yeniden yapılandırılması hakkındaki kanuna bakış Açısı. *Cumhuriyet Halk Partisi Yerel Yönetim Dergisi*, (10).

<sup>346</sup> Uluğ, F. (2004). Yönetimde yeniden yapılanma ve kamu yönetimi temel kanunu tasarısı üzerine eleştirel bir bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 23.

atamaya yetkili makam tarafından ataması yapılır” ibaresi de liyakat ilkesi ile çelişkili gözükmetedir<sup>(347)</sup>

Görülüyor ki liyakat, Anayasa da dahil ilgili tüm mevzuat hükümlerinin koruması altına alınarak Türk kamu personel rejiminin temel ilkeleri arasında gösterilmiştir. Bu anlamda hiçbir düzenleme ve uygulamanın bu ilkeyle çelişmemesi veya liyakatin uygulanması konusunda sıkıntı yaratan bir niteliğinin bulunmaması gerekirken, uygulamada bu ilkeyle çelişen durumlara sıklıkla rastlanmaktadır.

Yakın zamanda bu anlamda en çok eleştirilen düzenleme olarak daha önceki çoktan seçmeli sınav örneklerinin aksine ucu açık sorularla ölçme yapılacağına açıklandığı 2015 İçişleri Bakanlığı Kaymakam Adaylığı Giriş Sınavı gösterilebilir. Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan;

“sınavda adayların kendisinden istenen bir konuda uzun ya da kısa bir metin yazmasına, verilen problemleri yazarak çözmesine ya da verilen sorulara uzun veya kısa, yazılı cevaplar vermesine dayanan açık uçlu sorular (yazılı sınav) yer alacaktır. (...) Adaylar, sınavdaki açık uçlu (yazılı) soruların cevaplarını soru-cevap kitapçığında yer alan cevap alanlarına yazacaklar, cevaplar ÖSYM’de taranıp adaydan bağımsızlaştırılarak elektronik ortama aktarılacaktır. Adayların sadece soru-cevap kitapçığında belirlenen cevap alanına yazdıkları cevapları değerlendirmeye alınacaktır. Adayların sorulara verdiği cevaplar, cevap anahtarı göz önünde bulundurularak, en az iki puanlayıcı tarafından adaydan bağımsız olarak soru bazında değerlendirilecektir. Söz konusu puanlayıcılar, değerlendirdikleri sorunun cevabına aynı puanı vermedikleri takdirde sorunun cevabı bir başka puanlayıcı tarafından tekrar değerlendirilecek ve bu puanlayıcının belirlediği puan dikkate alınacaktır<sup>(348)</sup>

açıklamasına rağmen bu sınavda soruların değerlendirilmesine yönelik kaygılar ve liyakatin uygulanmasına ilişkin şüpheler oluşmuştur.

Son tahlilde, teoride, ayrıcalığa ve keyfi takdire yer vermediğine inanılan liyakat ilkesi, hukuk devleti ilkesinin, siyasal ve sosyal haklar düzeninin bir sonucu olarak kabul görmektedir.<sup>(349)</sup> Ancak pratikte, liyakat ilkesine aykırı olarak görülen çelişkili uygulamalardan kaçınılmamakta, bu temel ilkenin esasları uygulamaya yansıtılmamaktadır.

<sup>347</sup> Onural, H. (2005). Üst düzey eğitim yöneticilerinin eğitim yönetimi alanındaki yeterlik sorunu ve nedenleri. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi Dergisi*, (41), 71-72.

<sup>348</sup> <http://dokuman.osym.gov.tr/pdfdokuman/2015/Kaymakamlik/2015-KaymakamlikSINAVAILISKINGENELBILGILER30012015.pdf> adresinden 14.03.2015 tarihinde alınmıştır.

<sup>349</sup> <http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1989/K1989-23.htm> adresinden 19.07.2012 tarihinde alınmıştır.

Bunun için mevcut durumun reforma olan ihtiyacının tespiti ile birlikte liyakatin temel alındığı bir kamu personel rejimi adına yapılması gerekenlere ilişkin önerilerin yer aldığı “İşlevsel Bir Personel Rejimi İçin Öneriler” başlıklı bölüm hazırlanmıştır.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### İŞLEVSEL BİR PERSONEL REJİMİ İÇİN ÖNERİLER

Ülkemiz personel yönetiminde, işe en uygun ve işi en iyi yapacak olan personeli bulma ve bulunduğu konumdan yükseltme konusunda zorluk yaşandığı bilinen bir gerçektir. Bunun nedeni, liyakat ve kariyer esasının (mevzuatla güvence altına alınmasına rağmen) belli alanlar dışında tümü ile terk edilmiş olmasıdır.<sup>(350)</sup> Hizmete girişte ve yükselmede liyakat ilkesi, tüm kamu kesimi içinde sadece birkaç adacıkta işlemektedir.<sup>(351)</sup>

Personel alımında ve terfian atamalarda liyakat ve kariyer ilkelerinin terk edilmiş olması, bunun yerine siyasi ilişkilerin, torpilin, adam kayırmanın öne çıkması, kamu personeli niteliğinin göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Bu anlamda Türkiye’de kamu vicdanını en çok rahatsız eden husus, işe alımlarda ve terfilerde kayırmacılığın olmasıdır.<sup>(352)</sup>

Türk kamu personel rejimi çerçevesinde yapılan birçok araştırmada, özellikle kamu işletmelerinde adam kayırmacılığın yaygınlığına ilişkin bulgular söz konusudur. Örneğin; kamu işletmelerinde çalışan işgörenler üzerinde yapılan bir araştırmada, memurların büyük bir kısmı (%70) adam kayırmacılığın sıklıkla yapıldığını ifade etmişlerdir.<sup>(353)</sup> Benzer şekilde, “*Üniversite Gençliğinin Sosyolojik Profili-2001*” isimli araştırma çerçevesinde, 3223 üniversite öğrencisine uygulanan bir ankette “*Türkiye’de çok çalışan değil, dayısı olan kazanıyor.*” önermesine, katılımcıların %90’ı ‘evet’ yanıtını vermiştir.<sup>(354)</sup>

<sup>350</sup> Tutum, C. (1994). *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma*. TESAV Yayınları, No:3’ten aktaran [www.iibf.ibu.edu.tr / bolumler / kamuyonetimi / mkep.pdf / 5.pdf](http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumler/kamuyonetimi/mkep.pdf/5.pdf).

<sup>351</sup> [www.bes.org.tr/yorum/personelreformu99.htm](http://www.bes.org.tr/yorum/personelreformu99.htm) adresinden 14.09.2013 tarihinde alınmıştır.

<sup>352</sup> Sekizinci beş yıllık kalkınma planı kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması özel ihtisas komisyon raporu. (2000). Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, 53’ten aktaran [www.iibf.ibu.edu.tr / bolumler / kamuyonetimi / mkep.pdf / 5.pdf](http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumler/kamuyonetimi/mkep.pdf/5.pdf).

<sup>353</sup> Aytaç, Ö. *Bürokratik kayırmacılık: Enformel bağlayıcılıkların yönetim ilişkilerine etkisi - yönetim ve örgüt açısından kayırmacılık* (ed. Erdem, R.) İstanbul: Beta Yayıncılık, 99’dan aktaran Erdem, B., Çeribaş, S., Karataş, A. (2013). Otel işletmelerinde çalışan işgörenlerin kronizm (eş-dost kayırmacılığı) algıları: İstanbul’da faaliyet gösteren bir, iki ve üç yıldızlı otel işletmelerinde bir araştırma. *Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(1), 54.

<sup>354</sup> Bayhan, V. (1997). *Üniversite gençliğinde anomi ve yabancılaşma*. Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları’ndan aktaran Bayhan, V. (2002). Demokrasi ve sivil toplum örgütlerinin engelleri: Patronaj ve nepotizm. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26(1), 12.

Nurettin Aydın tarafından “*Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: Siyasetin Bürokrasi Ironisi*” adlı çalışma çerçevesinde, bürokrasinin amiri konumundaki siyasiler (16 milletvekili), bürokrasinin içindeki memur ve yöneticiler (21’i yönetici olmak üzere 155 memur), bürokrasiden hizmet alan fakat memur ya da siyasetçi olmayan vatandaşların (51 vatandaş) katılımıyla yapılan ankette<sup>(355)</sup> çalışmamıza paralel olarak yöneltilen bir soruya verilen yanıtlar da bir hayli çarpıcıdır. Buna göre; “*Sizce kamu kuruluşlarında liyakate göre yükselme oranı % kaç aralığındadır?*” sorusuna, ankete katılan 222 kişinin %55’i, liyakate göre yükselme oranının %0-20 aralığında olduğuna dair kanaat bildirmişlerdir. Liyakate göre yükselme oranının düşük olduğu kanaatini taşıyanların yönetici olmayan memurlardan gelmesi beklenir iken, aktif olarak görevde olan yöneticilerden gelmesi de yazar tarafından düşündürücü bulunmuştur.<sup>(356)</sup>

Kayırmacılığın olumsuz etkileri, yönetim görevinde bulunan Mülki Amirleri de etkilemiş, hatta 1976’da yapılan “Mülki İdare Amirleri Araştırma Projesi”nde valiliğin istisnai memuriyetten çıkarılmasına dair bir görüş ortaya konmuştur. Araştırmaya katılanlar, %57 oranında valiliğin istisnai memurluk olmaktan çıkarılması yönünde görüş bildirmişlerdir.<sup>(357)</sup> Bu oran, 2001-2002 yıllarında gerçekleştirilen ve yine Mülki İdare Amirlerinin katıldığı bir başka araştırmada %57,5 olarak tespit edilmiştir.<sup>(358)</sup> Bunu takiben yapılan bir diğer araştırmada ise; halen istisnai memuriyet kapsamında vali atamalarının yapıldığı ve liyakati esas almayan mevcut sistemin yerine, liyakat ve hakkaniyet koşullarına uygun yeni bir vali atama modeli geliştirilmesini isteyenlerin oranı %97 çıkmıştır.<sup>(359)</sup>

Tüm bu sonuçlar, liyakatin ciddi şekilde sorgulandığını, kayırmacılığın yaygın bir şekilde var olduğunu ve yarattığı olumsuzluklar nedeniyle taşrada

<sup>355</sup> Aydın, N. (2012). *Weberyen bürokraside liyakat ve Türk kamu bürokrasisinden bir kesit: Siyasetin bürokrasi ironisi. Sayıştay Dergisi*, (85), 53.

<sup>356</sup> Aydın, N. (2012). *Weberyen bürokraside liyakat ve Türk kamu bürokrasisinden bir kesit: Siyasetin bürokrasi ironisi. Sayıştay Dergisi*, (85), 60-61.

<sup>357</sup> Fişek, K. (1978). *Mülki idare amirliği mesleğinin durum ve sorunları üstüne araştırma: Türkiye’de mülki idare amirliği*. Ankara: Türk İdare Dergisi Yayını, 292’den aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 126.

<sup>358</sup> Karasu, K. (ed. Emre, C.). (2002). *İyi yönetim arayışında Türkiye’de mülki idarenin geleceği*. Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, 128.

<sup>359</sup> Günay, Ö.F. (1999). *Vali atamalarına ilişkin yeni bir model*. Sivas: Özemek Matbaası, 108’den aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 127.

kamunun en üst düzey yöneticilerinin çoğunluğu tarafından, valilik görevinin dahi istisnai olmaktan çıkarılmasının istendiğini açıkça ortaya koymaktadır. Aslında istenen kayırma sisteminden vazgeçilerek, yeterlik sisteminin esas alınmasıdır.<sup>(360)</sup> Ancak özellikle bürokratik örgütlerde çalışanlar, ellerinde tuttıkları “kontrol edebilmeye dayalı” iktidarlarını kendilerine kişisel olarak ve/veya bir şekilde bağlı oldukları kişilere çıkar sağlamak amacıyla kullanabilmektedirler. Bu durumlarda da kayırmacılık, kollamacılık, rüşvet ve yolsuzluklardan söz edilmektedir.<sup>(361)</sup> Öyle ki, Marmara Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü öğrencileri üzerinde yapılan bir araştırmada, günümüzde belirli konumlara gelebilmek için rüşvet vermek-almak gerektiğini düşünenlerin oranı %33,82 çıkmıştır. Bu yargının doğruluğunu ankete katılanların 1/3'ünün onaylaması da toplumsal sistem içerisinde rüşvet olgusunun ciddi bir yere sahip olduğunu düşündüklerini ifade etmektedir.<sup>(362)</sup>

Geçmişe dönük tüm bu verilerden ve aktarılan örnek araştırma sonuçlarından yola çıkarak liyakatin olmadığı yerde yolsuzluğun her çeşidinin ve özellikle kayırmacılığın kendisini hissettirdiği söylenebilir.

Kamudaki üst yönetimler için yaklaşık 600 sene önce Enderun gibi Batı'da bile örnek alınan bir yönetici okulunu açan bir milletin kamu hizmetlerini ehil ve layık olana değil; eşe, dosta, yandaşa dağıtmasını anlamak mümkün değil<sup>(363)</sup> gibi görünse de; bu durum, “*toplulukçu bir kültüre sahip olan ülkemizde sadakatin, liyakate baskın çıkması*”<sup>(364)</sup> şeklinde izah edilebilir.

Bürokraside “bir yerlere gelmenin” halen eş, dost, tanıdıklara bağlı olması ve görevler ile o görev için seçilen personel arasında rasyonel bir ilişkinin

<sup>360</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 127.

<sup>361</sup> Kurtoğlu, A. (2012). Siyasal örgütler ve sivil toplum örgütleri bağlamında hemşehrilik ve kollamacılık. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 67(1), 162.

<sup>362</sup> Öcal, A. T. ve Üstün, M. (2006). İş etiği kapsamında yolsuzluk ve rüşvetle mücadele: Üniversite öğrencileri üzerinde bir araştırma. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 55(1), 1029.

<sup>363</sup> Bozan, M. Yağma sistemi. <http://arsiv.zaman.com.tr/2003/07/19/yorumlar/yorum2.htm> adresinden 24.01.2013 tarihinde alınmıştır.

<sup>364</sup> Emre, C. (1996). Siyaset-bürokrasi ilişkisi. *Denetim Dergisi*, (90), 11’den aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 124.

bulunmaması<sup>(365)</sup>, çoğu kez kayırmacı ya da siyasal tercihlere dayalı hatalı istihdam politikaları<sup>(366)</sup>, devlet memurlukları arasında çeşitli avantajlara sahip olan istisnai memuriyet başta olmak üzere ayrıcalıklı kadroların unvan ve kadro sayısı açısından zaman içerisinde büyük artış göstermesi nedeniyle amacından uzaklaşmış olması ve genellikle kolay iş sağlama yolu olarak karşımıza çıkması<sup>(367)</sup> mevcut durumun reforma olan ihtiyacını ortaya koymaktadır.

#### 4.1. Türkiye’de Mevcut Durumun Reform Gereksinimi

Yolsuzluğun bir şekli olan kayırmacılık anlayışı; hukuki, dini ve ahlaki olarak kabul edilmemesine rağmen, uygulamada yaygın bir şekilde kendisine yer bulması nedeniyle ülkede yönetimin tüm unsurlarını bozmaktadır. Yıllardan beri varolan bu yapı, günümüzde de aynı şekilde sürdürülmekte, zaman zaman kadrolaşma yapıldığından bahisle eleştirilmekle birlikte, iktidarı elinde tutan bütün kesimler, siyasal ya da diğer nedenlerle kayırmacılık yapmaya devam etmektedir. İşin vahim tarafı, yönetilenlerin de bu durumu olağan görmeye başlaması ve bu durumu kanıksamasıdır.<sup>(368)</sup> Halkın bir bölümü, kayırmacılığın zararlarını yok sayarak sadece belli çevrelere getirdiği faydaları görmektedirler.

“Kayırma sisteminin bazı faydalı yanları olmakla birlikte<sup>(369)</sup> zararlarının daha çok olduğu rahatlıkla söylenebilir. En önemli zararı da vatandaşın devlete olan güvenini zedelemesidir. Devlete olan güven zedelendiğinde onu tamir etmek zordur. Vatandaşın devlete güveninin zedelenmemesi, her türlü kayırmacılık sisteminin sağlayacağı faydadan daha önemlidir, diye düşünülmelidir”<sup>(370)</sup>

<sup>365</sup> Heper, M. (1977). *Türk kamu bürokrasisinde gelenekçilik ve modernleşme, siyaset sosyolojisi açısından bir inceleme*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayını, 80’den aktaran Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 124.

<sup>366</sup> Uluğ, F. (2004). Yönetimde yeniden yapılanma ve kamu yönetimi temel kanunu tasarısı üzerine eleştirel bir bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 2.

<sup>367</sup> Kocaman, H. (2007). Hukuki tarihçesiyle istisnai memuriyet ve TBMM Örneği. *Yasama Dergisi*, (4), 66.

<sup>368</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 124-125.

<sup>369</sup> Bu göreceli bir faydayı göstermektedir. Çünkü “liyakat sisteminden sapmaların oluşturduğu ara modeller, saf kayırmacılık sisteminden daha tehlikeli sonuçları ortaya çıkarırlar. Kayırmacılık sisteminde, iktidar değişikliklerinde tüm kamu görevlileri gitmekte yerine yenileri gelmektedir. Dolayısıyla memurluk kadrolarında bir şişme olmamaktadır. Oysa liyakat sisteminin bozulduğu uygulamalarda siyasi iktidar değiştiğinde memurlar da değişmektedirler ama yine memurluk mesleğinde kalmaktadırlar. Dolayısıyla bürokraside ihtiyaç fazlası çok sayıda memur bulunmaktadır.” Bu da saf kayırmacılığın bozulmuş liyakat sistemine göre bir artıdır. Öztürk, N.K. (2002). Liyakat sistemini korumanın farklı bir yolu: Liyakat ilkesi koruma kurulu. *Türk İdare Dergisi*, (435), 132.

<sup>370</sup> Namık Kemal Öztürk ile yapılan 06.09.2006 tarihli e-posta yazışması.



Bu anlamda güvenin hakim duygu olması, bürokrasinin bütün tarafları için önemlidir. Karşılıklı güven temeli üzerine gelişmiş olan bir ortam, nitelikli personelin kuruma bağlanması ve elde edilmesi için de bir unsur oluşturur ve ideal durumda faaliyete hazır olmayı ve yeteneği yükseltir.<sup>(371)</sup>

Buna rağmen atamalarda özellikle siyasal etkilerle liyakat ilkesi aşılabilmektedir.<sup>(372)</sup> Özellikle siyasi partilerin iş bulma ve yükselmede doğrudan veya dolaylı olarak bir görev üstlenmeleri yoluyla oy potansiyellerini artırma eğilimine girmiş oldukları bilinmektedir.<sup>(373)</sup> Uygulamaya bakıldığında; yeterlik ilkesinin varlığına karşın, valilik ve müsteşarlık gibi üst düzey istisnai memuriyetlerle sınırlı kalmaksızın, siyasal erk değişikliklerinde çok daha alt düzeylerdeki kadrolara bile mevcut siyasi anlayışa yakınlığı ile bilinen kişilerin atanabildikleri görülmektedir.<sup>(374)</sup>

Yalnızca siyasal iktidarların değişmesi durumunda ve üst kademelere atamalarla sınırlı olmak kaydıyla siyasal etkilerin rol oynadığı gibi aynı iktidar döneminde bir bakanın değişmesiyle bile pek çok kadroya siyasal nitelikli atamaların yapıldığı da görülmektedir. Bu durum, devlet memurluğunun bir meslek olma niteliğini bir ölçüde yitirmesi tehlikesini de beraberinde getirmekte ve bir kısım memur kadroları, yeterli olmayan birilerinin eline geçmektedir.<sup>(375)</sup> Hukuken de kabul edilemez<sup>(376)</sup> olan “Her iktidar kendi kadrosuyla çalışmalı” anlayışı,

<sup>371</sup> Okay, A. (2000) *Kurum kimliği*. Ankara: MediaCat Yayınları, 126’dan aktaran Aydın, N. (2012). Weberyen bürokraside liyakat ve Türk kamu bürokrasisinden bir kesit: Siyasetin bürokrasi ironisi. *Sayıştay Dergisi*, (85), 59.

<sup>372</sup> Günay, Ö.F. (2005). *Türkiye’de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi, 125.

<sup>373</sup> 2001 hedefleri doğrultusunda 21. yüzyıla girerken Türkiye’de kamu yönetiminin geliştirilmesi ve bazı ülkelerde uygulamalar, Araştırma Raporları II. (1994). Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 108’den aktaran [www.iibf.ibu.edu.tr / bolumler / kamuyonetimi / mkepdf / 5.pdf](http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumler/kamuyonetimi/mkepdf/5.pdf).

<sup>374</sup> Ergun, T. (2004). *Kamu yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama*. (Birinci Baskı). Ankara: TODAİE Yayınları, 297.

<sup>375</sup> Ergun, T. (1998). *Yeni Türkiye Dergisi*, (23-24), 3632-3635’ten aktaran Özer, A. (1999). Bürokrat-politikacı ilişkileri ile ülkemizdeki istisnai memuriyet ve valilik sistemi üzerine görüşler. *Türk İdare Dergisi*, 71(423), 5.

<sup>376</sup> Bu durum, Anayasa ve kanunlarla güvence altına alınmış olması bakımından, buna aykırı işlem yapılması hukuka aykırılık teşkil edecektir. Ayrıca tüm kamusal işlemler kamu yararı amacıyla yapılmak zorunda olduğuna göre, sadece belli bir dünya görüşüne yakınlık esas alınarak yapılan atama işlemi, amaç unsuru bakımından hukuka aykırı olacaktır. Bu dipnotun tamamı, Yıldırım, T. (2003). *Devlet memurluğunda ilerleme ve yükselme sorunları. Türkiye’de kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması sempozyumu: Sempozyuma katılanların personel rejimi ile ilgili eleştirileri ve önerileri*. Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Yayın No: 42, 273-274’ten alınmıştır.

hiyerarşik yükselmelerde siyasal (partizan) esaslara dayalı atamalar yapılması sonucunu doğurmaktadır.<sup>(377)</sup>

Sayılan tüm bu olumsuz uygulamaların önüne geçmek, Türkiye’de işin özelliklerine en uygun, niteliği ile işi en çok hak eden kişinin işe alınmasını sağlamak ve böylece personel rejimindeki mevcut adaletsizlikleri ve dengesizlikleri ortadan kaldırmak, fırsat eşitliği yaratmak için işe alımlarda merkezi sınav sistemi<sup>(378)</sup> benimsenmiş olmasına rağmen, bu sistem bile torpili ve adam kayırma mekanizmasını tam olarak engelleyememiştir.<sup>(379)</sup> Kamu personeli giriş sınavlarında merkezi bir test sınavı dışında ayrıca genelde objektiflikten uzak bir sözlü sınavın varlığı, kamu personeli alımında sınavın ilgili kuruluş bünyesindeki kamu personelinden oluşan jüri tarafından yapılması ve soruların da bu kişiler tarafından belirlenmesi yani sınavı gerçekleştiren kişilerin takdir yetkilerinin çok geniş tutulması<sup>(380)</sup>, merkezi sınav sisteminden beklentilerin tam olarak karşılanamamasının nedenleri olarak gösterilebilir.

Türkiye’de kamu görevine yerleştirilmede birçok kurum tarafından merkezi sınavdan sonra veya merkezi sınav olmaksızın mülakat yöntemi uygulanmaktadır. Aslında mülakatlar, çağdaş kamu yönetiminde personelin işe yerleştirilmesinde, merkezi sınav ve kurumların kendi iç bünyelerinde yaptığı yazılı sınavlar kadar ve hatta bazı durumlarda ondan daha önemlidir. Özellikle yönetim hizmetlerinde çalıştırılacak olanların performansı ve gelişme potansiyeli bu sınav yöntemiyle daha gerçekçi bir şekilde belirlenebilmektedir. Ülkemizde ise; nepotizm, kronizm

<sup>377</sup> Yıldırım, T. (2003). *Devlet memurluğunda ilerleme ve yükselme sorunları. Türkiye’de kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması sempozyumu: Sempozyuma katılanların personel rejimi ile ilgili eleştiri ve önerileri*. Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Yayın No: 42, 273.

<sup>378</sup> Merkezi sınav sistemi çerçevesinde ilk memurluk sınavı, 17.10.1999 tarihinde (1999 İzmit Depremi nedeniyle bu sınava giremeyenler için 12.12.1999 tarihinde) Devlet Personel Başkanlığı tarafından Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Başkanlığı’na yaptırılmıştır. Bu ilk merkezi memurluk sınavına 1.329.434 aday katılmış ve bunlardan 392.539’u 70 veya daha yukarı puan alarak başarılı sayılmışlardır. *Cumhuriyetin ilanından günümüze devlet personel rejiminin gelişimi*. (2004). [www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc](http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc) adresinden 17.09.2011 tarihinde alınmıştır.

<sup>379</sup> [www.iibf.ibu.edu.tr / bolumler / kamuyonetimi / mkepdf / 5.pdf](http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumler/kamuyonetimi/mkepdf/5.pdf) adresinden 20.04.2012 tarihinde alınmıştır.

<sup>380</sup> [www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/siyasal-hastaliklar/kronizm.htm](http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/siyasal-hastaliklar/kronizm.htm) adresinden 20.09.2014 tarihinde alınmıştır.

ve siyasi kayırma nedeniyle mülakat sınavları, gerçek fonksiyonunu yerine getirmekten uzaktır.<sup>(381)</sup>

Bununla birlikte merkezi sınav (şu anda geçerli olan adıyla KPSS yani Kamu Personel Seçme Sınavı) konularıyla ilgili düzenleme, tam olarak işe uygun kişinin seçilmesini sağlamaya yönelik değildir. Genel kültür ve genel yeteneğe dayalı soruların ağırlığının çok fazla olması, kişide görevin gerekleri dışında birtakım özellikleri aramak anlamına gelmektedir ki; bu da daha önce bahsedildiği üzere Anayasa'nın 70.maddesindeki esaslara aykırı bir yapıyı vücuda getirmektedir. Örneğin vergi tahakkuk memuru olmak için mevcut sistemde Türk İnkılap Tarihi veya Türkiye Coğrafyası bilinmesi gerekmektedir ve bu branşlardan gelecek soruların vergi tahakkuk memurluğu ile ilişkisini kurmak son derece zordur. Bu anlamda herhangi bir mesleki bilgi gerektirmeyen görevler için yapılacak sınavlarda genel kültür bilgisini sınamak normal karşılanabilirken, belli bir meslek bilgisi ve o meslekle ilgili uzmanlık gerektiren görevler için yapılan sınavlarda genel kültürle ilgili soruların, hele de mevcut ağırlık esaslarına göre, yer alması liyakat sisteminin özüne aykırıdır.<sup>(382)</sup> Şöyle ki; "işin gerektirdiği niteliklerin dışındaki konuları kapsayan soruların sınavda yer alması, işe uygun olmayan kimselerin de sınavı kazanıp o göreve atanmaları sonucunu doğurur ki, bu durum kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini engeller."<sup>(383)</sup> Ancak bu durum çok fazla kökleşmeden soru havuzuna alınan sınav soruları üzerinde sistematik bir şekilde çalışılarak düzeltilbilecek durumdadır.

Bu noktada asıl tehlike, uygulamada siyasi iktidara yakın kişilerin, 657 sayılı Kanun'un 59.maddesinde belirtilen sınırlı sayıdaki istisnai memuriyet kadrolarına atanmasından kısa bir süre sonra da sınavsız olarak diğer normal memuriyetlere geçirilmesidir. Örneğin merkezi sınava hiç girmeyen bir kişi, müşavirlik kadrosuna atanmakta, burada bir müddet çalıştıktan sonra da öğrenim durumuna göre örneğin mühendis kadrosuna geçirilmektedir.<sup>(384)</sup> Bu anlamda devlet memuru

<sup>381</sup> Şen, M.L. (1995). Liyakat ilkesi ve Türk personel sistemindeki uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1), 86.

<sup>382</sup> Şen, M.L. (1995). Liyakat ilkesi ve Türk personel sistemindeki uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1), 85-86.

<sup>383</sup> Şen, M.L. (1995). Liyakat ilkesi ve Türk personel sistemindeki uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1), 85.

<sup>384</sup> <http://www.memurlar.net/haber/44425/> adresinden 24.11.2014 tarihinde alınmıştır.

olabilmenin tek koşulu KPSS olmaktan çıkmakta ve yüksek makamlarda akrabası ya da herhangi bir tanıdığı bulunan kimselere Devlet Memurları Kanunu'nun 59.maddesinde işaret edilen istisnai memuriyet kadrolarına sınavsız atanmanın yolu açılmaktadır. Üstelik süreç bu kadarla da kalmayıp çoğu kez istisnai memur kadrolarına atanmaların bir ay bile aynı görevde kalmadan, görev yerine göre, aynı bakanlıkta veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan uygun bir kadroya naklen geçişi de mümkün olabilmektedir.<sup>(385)</sup> Bu durumu gösteren 04.04.2005 tarihli ve 5119/1 no.'lu Sayıştay Genel Kurul Kararı'nda;

“Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Merkez Saymanlığı 2002 yılı hesabının merkezde incelenmesi sırasında, bazı kişilerin anılan 657 sayılı Kanun'un 59'uncu maddesi hükmüne istinaden Devlet memurluğuna atanmalarından kısa bir süre sonra, Devlet memurluklarına atanacak olanlar için yapılmış bulunan sınavlara katılmadıkları ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadıkları halde, diğer memurluklara naklen atandıkları anlaşılmaktadır. Ancak, açıktan istisnai memurluklara atanmaların diğer memur kadrolarına naklen atanabilecekleri kabul edilse bile, bu konuda açılmış olan sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atanmayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmediği halde bazı kişilerin istisnai memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına atanmaları, Devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atanmayı bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yaratmaktadır. Ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız Devlet memuru teminine yönelik bir uygulamaya dönüştürülmesi, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına da gelmektedir. Bu da, Anayasa'nın kişilerin kanun önünde eşitlik ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici nitelikte bulunmaktadır.” denilmek suretiyle kayırmacılığın somut bir örneği daha Devlet kayıtları altına alınmış bulunmaktadır.<sup>(386)</sup>

Aynı Genel Kurul Kararı'nda, “açıktan istisnai memurluk kadrolarına atanmaların daha sonra diğer memurluk kadrolarına, Devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınava girmeden naklen atanmaları durumu, atandıkları görevlerin gerektirdiği niteliklere sahip olmamaları durumuna neden olabileceğinden, liyakat ilkesinin ihlali anlamına da gelmektedir. Bu durumda, Devlet memurluğuna giriş için açılmış olan sınavlara girmemiş ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmamış kişilerin asli memurluk kadrolarının gerektirdiği niteliklere sahip olmadan naklen atanmış olmaları, kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmaması sonucuna yol açabilecektir. Dolayısıyla bu şekildeki atamaların Hazine menfaatlerini zarara uğraticı niteliği bulunmaktadır, vurgusunun da yapıldığını belirtmek gerekir”<sup>(387)</sup>

<sup>385</sup> Uysal, O. (30 Mart 2008). Devletin kapısı kime açılacak?, *İşte İnsan*, 4.

<sup>386</sup> <http://www.memurlar.net/haber/44425/> adresinden 24.11.2014 tarihinde alınmıştır.

<sup>387</sup> <http://www.memurlar.net/haber/44425/> adresinden 24.11.2014 tarihinde alınmıştır.

Bunlara ek olarak; gereksinimleri karşılamak için kanun hükmünde kararname ile yapılan düzenlemeler ve bu düzenlemeler ile ilgili yüksek yargı kararları Türk kamu personel rejimini olabildiğince karmaşıktırmış; içinden çıkılması çok zor bir hale getirmiştir. Bu süreç içerisinde liyakat ilkesinin işlerliğine dayalı bir atama, yükseltme ve maaş düzenlemesi oluşturmak, benzer işe eşit ücret ödeme gibi çalışma adaleti sağlamak ve bu yolla çalışanları olumlu anlamda güdülemek büsbütün olanaksız hale gelmiştir.<sup>(388)</sup>

Bu noktaya kadar yapılan tespitler neticesinde, Türk kamu personel rejimi içerisinde liyakat sisteminin esas alınmadığı ortadadır. Verilen örneklerle kayırmacılık uygulamalarının somutlandığı bu tablo, ülkemiz personel rejiminin reforma olan ihtiyacını gözler önüne sermektedir. Peki, bu andan sonra neler yapılabilir, liyakat sisteminin hayata geçirildiği bir yönetim için hangi öneriler getirilebilir, şimdi buna bakalım;

#### **4.2.Liyakatin Esas Alındığı Bir Personel Rejimi İçin Öneriler**

İstisnai memuriyetler özelinde;

Valilik ve büyükelçilik gibi çok özellik arz eden meslekler istisnai memuriyet olarak bırakılabilirler. Ancak bu kadrolara yapılacak atamaların birtakım şartlara bağlanması sağlıklı olacaktır. İlk düzenlemesinde çok sınırlı sayıda kadro için 657 sayılı Kanun'un 59.maddesi ile öngörülen istisnai memuriyet kadrolarının kapsamı zaman içerisinde son derece genişletilmiştir. İstisnai memuriyet kadrolarının gözden geçirilerek kapsamının daraltılmasında yarar görülmektedir.<sup>(389)</sup> Bu anlamda genel ya da yardımcı hizmetleri yerine getirenlerin ayrıcalıklı statüye sokulmamasına özen gösterilmeli, kurumlar tümüyle (tüm personeliyle) bu kapsama alınmamalı, sınırlı unvan, hizmet sınıfı ya da birimlerdeki görevler için istisnai statü tanınmalıdır.<sup>(390)</sup>

<sup>388</sup> [www.bes.org.tr/yorum/personelreformu99.htm](http://www.bes.org.tr/yorum/personelreformu99.htm) adresinden 14.09.2013 tarihinde alınmıştır.

<sup>389</sup> Arıcı, H. *Devlet memurları ile ilgili düzenlemelere ilişkin öneriler*. [www.mukder.org.tr/harici19.htm](http://www.mukder.org.tr/harici19.htm) adresinden 19.05.2010 tarihinde alınmıştır.

<sup>390</sup> Kocaman, H. (2007). Hukuki tarihçesiyle istisnai memuriyet ve TBMM örneği. *Yasama Dergisi*, (4), 67.

Özellikle üst düzeylerde görülen siyaset-yönetim içiçeliği dikkate alınarak, hangi üst düzey yönetim kadrolarının siyasal nitelik taşıdığıının mevzuatta açık olarak belirlenmesi gereklidir.<sup>(391)</sup>

Valilik ve büyükelçilik gibi bazı görevlerin, Kanun'un katı kalıpları dışında tutulması ve bu görevlere atanacak olanlara ayrıcalık tanınması doğal karşılanabilir.<sup>(392)</sup> O halde istisnai memurlukların Devlet Memurları Kanunu'ndan bağımsız olarak, ayrı bir kanuni düzenleme içerisinde tanımlanması gerekmektedir.

Giriş sınavına tabi olmaksızın yapılacak bu atamalarda, esaslar ve kriterler önceden açıkça belirtilmelidir. Liyakat, ehliyet, performans ve bilgi birikimi yanında belli bir kıdem yılı da aranabilir. Ancak bu aşamada performansın kıdemden daha kıymetli tutulması esas alınmalıdır.

Genel kamu personel rejimi anlamında;

Kanunlaştığı günden bu yana sürekli eleştirilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun değişikliklerle düzeltilmesi ile vakit kaybetmeden, devletin kamu personel rejiminin temellerini belirleyen ortak kuralları gösterir temel bir kamu personeli kanunu çıkarılması düşünülmelidir.<sup>(393)</sup>

Liyakat ilkesinin, günümüzde geçerliliğini sürdüren mevzuat hükümlerinde anılıyor olması ile yetinilmemelidir. Uygulama için iyi bir mevzuat<sup>(394)</sup> gerekli ancak tek başına yeterli değildir. Önemli olan bu mevzuat hükümlerini tam anlamıyla ve etkili bir biçimde uygulamaya aktaracak olan kadroların oluşturulmasıdır.

Mevzuat, liyakat lehine yapılmış birçok düzenlemeye yer verse ve rasyonel işleyen bir bürokrasinin varlığı için liyakat sisteminin tavizsiz uygulanmasının son derece önemli olduğu konusunda toplumda bir mutabakat sağlanmış olsa da;

<sup>391</sup> Ergun, T. (2004). *Kamu yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama*. (Birinci Baskı). Ankara: TODAİE Yayınları, 299.

<sup>392</sup> Özer, A. (1999). Bürokrat-politikacı ilişkileri ile ülkemizdeki istisnai memuriyet ve valilik sistemi üzerine görüşler. *Türk İdare Dergisi*, 71(423), 9.

<sup>393</sup> Öktem, M.K. (1992). Türk kamu personel yönetiminin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 103.

<sup>394</sup> Kaldı ki; Türkiye'de liyakati öngören mevzuatın birbirini tamamladığını, yasal boşlukları hesap ederek onları doldurduğunu, yani sağlıklı ve iyi bir mevzuat olduğunu söylemek de güçtür.

sorun, liyakat sistemini işler hale getirecek bir inisiyatifin mevcut olmaması olarak gösterilebilir. Bu inisiyatifsizliğe alternatif olarak gösterilebilecek en ilgi çekici ve somutlanabilir teklif, Amerika Birleşik Devletleri'nde bir örneği bulunan "Liyakat İlkesi Koruma Kurulu"nun oluşturulmasıdır. Liyakat ilkesinden sapmalara anında müdahale edecek ve kamu personel rejimindeki bozulmaları bu şekilde önleyebilecek<sup>(395)</sup> özerk bir kurulun, görev, yetki ve sorumluluklarının kanunlarda açıkça gösterilmesi ve aldığı kararların kamu için bağlayıcılığının olması halinde, kamu kurum ve kuruluşlarının liyakat ilkesi doğrultusunda iş ve işlem yapmasını sağlaması mümkün olabilir.

Kamu kurumlarında eleman alımı gerçek gereksinimlere dayanmamaktadır. Bunun temel nedeni, kurumsal düzeyde insangücü planlamasının olmamasıdır. Bu yüzden iş yükü ile kadrolar arasında bir ilişki kurulamamakta ve kadro ihdasında subjektif olarak "takdirler" rol oynamaktadır.<sup>(396)</sup> Bunun önüne geçebilmek için iş sisteminin, süreçlerin kurum dinamikleri çerçevesinde ayrıntılı bir şekilde planlanması gerekmektedir. Ancak bu planlamanın sonuçlarına bakarak kadroya alınacak çalışanların nicelik ve nitelikleri konusunda sağlıklı bir karara ulaşılabilir.

Kurumların tüm insan kaynakları süreçlerini birbirleriyle ilintili hale getirmesi gerekmektedir. İşgücü planlama, işe alım, performans, kariyer vb. tüm süreçlerin entegre bir yapıya bürünmesi halinde sistemin işlevsel hale gelmesi sağlanabilir. Böylelikle tekrar eden işler, eşzamanlı olarak farklı departmanlar tarafından yürütülen benzer çıktılı projeler gibi kamu personel rejimi için kaotik denebilecek durumlar yaşanmamış olur.

Tüm kamu personelinin kadro ve görev tanımları; işe alınmaları ve / veya göreve atanmaları için gerekli ön koşullar mevzuat hükümleri dahilinde açıkça tespit edilmelidir. En üst düzeydeki bürokrattan en alt düzeydeki kamu personeline kadar görev tanımlarının ve istihdam koşullarının belirli olması gerekmektedir.<sup>(397)</sup>

<sup>395</sup> Öztürk, N.K. (2002). Liyakat sistemini korumanın farklı bir yolu: Liyakat ilkesi koruma kurulu. *Türk İdare Dergisi*, (435), 143.

<sup>396</sup> Tutum, C. (1980). Türk personel sisteminin sorunlarına genel bir yaklaşım. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(3), 102.

<sup>397</sup> Aktan, C.C. (1997)(b). Politikada liyakat ve meritokrasi. *Yeni Türkiye Dergisi*, (14), 1008-1011.

Liyakat doğrultusunda gerçekleştirilen tüm iş ve işlemlerin halka aktarılması çok önemlidir. “Saydamlık”, “şeffaflık” gibi ilkelerin de bir gereği olan bu uygulamayla halk liyakat ölçeğine göre yapılan tüm atamaları, terfileri takip etme şansı yakalayacaktır. Haklı olarak atamalarda, terfilerde akıllara gelebilecek soru işaretlerini daha en başından engellemek, halkı bilgilendirerek kayırmacılık taraftarı uygulamaların bertaraf edilmesine katkıda bulunmak ciddi anlamda düşünülmelidir. Bu konuda sosyal medyadan destek alınabilir.

Personel istihdamına gidilirken liyakat ilkesine uygun olarak yapılması gereken duyurma işlemleri yeterince önemsenmemektedir. Sınav esasının temel ilkelerinden biri olan sınav duyurularından, geniş kitlelerin haberdar olmasını sağlamak amacıyla, özellikle elektronik ortamdan erişilebilecek yayın organları ve hatta bugün çok yaygın olarak kullanılan sosyal medya üzerinden duyuru yapılması şart kılınmalı ayrıca, duyuru tarihi ile sınava son müracaat tarihi arasındaki sürenin herkesin haber almasını, müracaat iş ve işlemleri için harekete geçmesini sağlayacak derecede makul olması sağlanmalıdır.

Liyakat sisteminin uygulanmasını teminen, işe almada iki ilkenin tam anlamıyla uygulanması konusunda hassasiyet gösterilmelidir. Bu ilkelerden ilki olan “Sınavların geçerliliği ilkesi”ne göre; sınavda birinci olanın, işte de en başarılı olması; ikinci ilke “Sınavların güvenilirliği ilkesi”ne göre ise; birinci sınavda alınan sonucun sonraki sınavlarda alınacak sonuçlarla benzerlik taşıması yani sınav tekrarlandığında, aynı kişilerin aynı başarıyı göstermesi gerekmektedir.<sup>(398)</sup>

Kamu görevlisi giriş sınavlarında, adam kayırmacılığa imkan vermesi dolayısıyla içerik olarak çok yetersiz ve subjektif olan sözlü sınavların yapılmasına son verilmelidir. Çok özellik arz eden meslekler için böyle bir sınav yapılması gerekiyorsa (örneğin, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu spikerlik giriş sınavı) bu takdirde objektifliği sağlayacak ilkeler geliştirilmelidir.<sup>(399)</sup>

Belli bir meslek bilgisi ve o meslekle ilgili uzmanlık gerektiren görevler için yapılan sınavlarda genel kültür sorularının ağırlığı görev isterlerine göre bir hayli

<sup>398</sup> Aykaç, B. (2004-2005). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, *Örgüt ve yönetim teorileri ders notları*, Ankara.

<sup>399</sup> Aktan, C.C. (1997)(b). Politikada liyakat ve meritokrasi. *Yeni Türkiye Dergisi*, (14), 1008-1011.



fazladır. Bir uzmanı seçmek için adaylara görevin gerekleriyle bağdaşan, uzmanlığı sınav sorular yöneltilmelidir. Bu sebeple hem merkezi sınav sistemi içerisinde yer alan hem de kurumlar tarafından yapılan mülakatlar sırasında adayların karşısına çıkan genel kültür sorularının makul bir seviyeye çekilerek uzmanlığı ölçmeye yönelik soru sayısının artırılmasında fayda görülmektedir.

Günümüzde geçerli olan merkezi sınav sistemi uygulamasında birden fazla sınavın sonuçlarının geçerliliği aynı anda devam etmekte, farklı sınavlara giren adayların puanlarının birbiriyle kıyaslanması haksızlığa sebebiyet vermektedir.<sup>(400)</sup> Sınavların belli aralıklarla yapılması ve bir sınavın sonuçlarının, takip eden sınavın sonuçları açıklanana kadar geçerli olması bu soruna bir çözüm olabilir.

Uzman Yardımcılığı, Müfettiş Yardımcılığı gibi “A Grubu Kadrolar” olarak anılan kariyer mesleklere istihdam şartı olarak üst yaş sınırı konulmuş olması, belli bir yaşın altındakilere avantaj sağlayarak, diğer becerilerinden bağımsız olarak sadece yaşı nedeniyle bir grubu yarışma dışında bırakmaktadır. Bu durumun yeniden düzenlenmesi ile daha rekabetçi bir yarışma ortamı sağlanabilir.

Şu anda asıl olarak kurum içinden atama yapılan, görevde yükselmeye tabi (veya kurumlar arası nakil yolu açık) Başkanlık, Başkan Yardımcılığı, Şube Müdürlüğü, Başmühendislik, Şeflik, Uzmanlık gibi ara kademelerin, hizmetin gereği olan şartları haiz herkese açık olması için gerekli altyapı hazırlanmalıdır. Böylelikle belli bir hizmet yılını geride bırakmış olanlara tanınan bir hak, kıdem esasları dışında diğer şartları taşıyan ilgili tüm kesimlere sağlanmış olur ki bunun da rekabeti ve performansı artıracığı muhakkaktır. Genel katılıma açık KPSS sonucunda bu ara kadroların da tercih edilebilmesiyle çok zorlanılmadan uygulanabilecek bu yöntem, sadece kamu görevlerine ilk defa atanacaklar arasından değil, ister kamu görevlisi olsun, isterse kamu personeli olmak isteyen bir özel sektör çalışanı olsun, herkesin müracaatına cevaz verecektir.

Kurum içi yükselmenin görev süresi, eğitim, sicil, sınav (görevde yükselme), akademik çalışma, araştırma-inceleme yapma, alt görevlerde bulunmuş olma gibi

<sup>400</sup> *Cumhuriyetin ilanından günümüze devlet personel rejiminin gelişimi.* (2004). [www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc](http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc) adresinden 17.09.2011 tarihinde alınmıştır.

nesnel kanuni ölçütlere bağlanması sağlanmalıdır.<sup>(401)</sup> Çalışanların yeteneklerini geliştirmeleri ve göstermeleri imkanı sağlandıktan sonra, önceden net olarak belirlenmiş objektif kriterler doğrultusunda, bu kişiler arasından seçim yapılmalıdır. Üst makamlara yükselme imkanı kariyer yolları boyunca herkese açık olmalı, görevin gerektirdiği kısıtlamalar dışında hiçbir kısıtlama olmamalıdır.

Kamu personel rejiminde sürekli tartışılmalı konulardan biri olan ücret sistemi üzerinde bilimsel bir çalışma yürütmek gerekmektedir. İyi kurulan bir sistem üzerine inşa edilecek, iyi kurgulanmış, baz ücret üzerine gösterilecek kişisel performanstan beslenen, çalışmayı özendirilen bir ücret sistemine ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamu personel rejiminde “daha iyi çalışanı daha çok ödüllendirme” uygulamasına olanak tanınmamıştır. Hizmeti iyi gören ile kötü gören arasında bir ayrılık gözetilememektedir.<sup>(402)</sup> Yürürlükteki sicil sistemi, geliştirici amaçlar için değil kişiyi tedirgin etmek için negatif bir etkileme aracı olarak kullanılmaktadır.<sup>(403)</sup> Bu nedenle, çalışanların performans ve verimliliğin ölçülmesinde bir an önce nesnel ve bilimsel kriterler referans olarak alınmaya başlanmalıdır. Kurumların iç dinamikleri doğrultusunda, kurum kültürüne uyumlu performans değerlendirme / performans yönetme sistemleri oluşturulmalı; objektif ve önceden üzerinde mutabakat sağlanmış temel yetkinlikler ve fonksiyonel yetkinlikler, mümkün olduğu kadar anlamlı ve somut hedeflere ulaşmayı temel alan bir anlayışla, değerlendirmeye alınmalıdır.

Bütün hiyerarşik mevkilerin yeterlik kapsamı içerisinde ele alındığı ülkeler bulunmakla birlikte<sup>(404)</sup>, özellikle siyasal nitelikli yüksek yönetici atamaları yönünden Türk kamu personel rejimine baktığımızda; sayıları çok olmamak ve sadece en üst düzeydeki yönetici personel için geçerli olmak kaydıyla; iktidarların

---

<sup>401</sup> Yıldırım, T. (2003). *Devlet memurluğunda ilerleme ve yükselme sorunları. Türkiye’de kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması sempozyumu: Sempozyuma katılanların personel rejimi ile ilgili eleştiri ve önerileri*. Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Yayın No: 42, 275.

<sup>402</sup> Çulpan, R. (1980). Bürokratik sistemin yozlaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 37.

<sup>403</sup> Tutum, C. (1980). Türk personel sisteminin sorunlarına genel bir yaklaşım. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(3), 103.

<sup>404</sup> Aykaç, B. (1990). Personel yönetiminde yeterlik ilkesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(4), 107.

birlikte çalışacakları elemanları seçmesinin çok yanlış olmayacağı<sup>(405)</sup> göz önünde bulundurulmalıdır. Zaten bazı ülke uygulamalarında da siyasal nitelikli üst düzey yöneticiliğinin yeterlik ilkesiyle birlikte bağdaştırılarak yürütüldüğünün örneklerine rastlamak mümkündür. Burada sınırın belirlenmesinde; “İdarenin Takdir Yetkisi” kapsamının rolü büyüktür.<sup>(406)</sup> Takdir yetkisi, “keyfilik” anlamında değil; “hakkaniyet” çerçevesinde uygulandığı takdirde sistemin hareket serbestisi kazanacağı muhakkaktır. Ancak bu mevkilere atanacak kişilerde de belirli nitelikler mutlaka aranmalıdır.<sup>(407)</sup> Eğer birtakım kriterler aranmayacak olursa, olay Türk kamu personel rejimine dinamizm getirmekten çıkarak, yine keyfi müdahalelere, liyakat sisteminden taviz vermeye doğru gider ki, takdir edileceği üzere bu da hiç arzu edilmeyen bir durumdur.

---

<sup>405</sup> Namık Kemal Öztürk ile yapılan 06.09.2006 tarihli e-posta yazışması.

<sup>406</sup> Aykaç, B. (1990). Personel yönetimde yeterlik ilkesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(4), 107.

<sup>407</sup> Ergun, T. (2003). *Türk kamu personel rejiminde yeni yaklaşımlar. Türkiye’de kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması sempozyumu: Sempozyuma katılanların personel rejimi ile ilgili eleştiri ve önerileri*. Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Yayın No: 42, 83.



## SONUÇ

Sadece Türk kamu personel rejimi için değil, tüm personel rejimleri için ideal olan; görevi hak edenin alması, görevin gerekleri ile kişisel niteliklerin en üst düzeyde uyumunun sağlanması ve bu yolla istihdamına gidilen kamu personelinin güvence altına alınmasıdır.

O halde; iyi işleyen bir bürokrasi, iyi işleyen bir kamu yönetimi oluşturabilmek için ilk olarak yapılması gereken, kamu hizmetine giriş aşamasında, görev isterleriyle uyumlu, hem hukuken hem de vicdanen bakıldığında rakiplerinden önde olan kişinin göreve seçilmesini yani liyakatin ön plana alınmasını sağlamaktır.

Liyakat sahibi kimselerin, devletin çeşitli kademelerinde yer almasının sağlanması adına, ilk olarak işe alımlarda bu kriter başat unsur olarak kabul edilerek henüz göreve başlangıç aşamasında liyakat dışı uygulamaların önünün kesilmesi gerekmektedir. Bu şekilde liyakat sahibi olan ile olmayanın işe alım aşamasında birbirlerinden ayrılması sağlanacak ve liyakat sahibi olan iş sahibi olurken, liyakat sahibi olmayan kurum dışında kalacaktır.

Sadece bu eleme metodunun, liyakat sahibi kadrolar için yeterli gelmeyeceği düşüncesinden hareketle, kamu hizmetine alınmış kimselerin görevlerinin ilerleyen yıllarında da benzer elemelere tabi tutulmaları, katıksız bir liyakat sistemi arzu ediliyorsa olmazsa olmazdır. Bunu sağlayabilmek için, görev esnasında yapılan terfilerde de liyakatin aranması, görevinin gerektirdiği iş ve işlemleri, aynı kurumdaki diğer personele göre hızlı, hatasız, etkin bir şekilde yapan personel lehine terfi takdir haklarının kullanılması bir zorunluluktur.

Hem göreve alınma esnasında hem de göreve alındıktan sonra ilerleyen kariyer yolları boyunca liyakatin temel alındığı uygulamalar yapılması, objektif değerlendirmelerle işe alım ve terfi mekanizmalarının işletilmesi halinde liyakat içeren bir personel rejimine sahip olduğundan bahsedilebilir.

Ülkemizde liyakate dayalı bir personel rejimine sahip olabilmek için Devlet Memurları Kanunu'nun maddeleri arasına "liyakat" yerleştirilmiş ve iyi işleyen bir personel istihdamının hukuki temeli atılmıştır. Ancak; gerek yarım yüzyılı aşan bir süredir yürürlükte olan Devlet Memurları Kanunu, gerekse yüzyıllar öncesine dayanan ve Osmanlı'dan günümüze kadar Anayasalar başta olmak üzere ilgili mevzuata konulmuş olan hükümler, liyakatin layığıyla uygulanmasını sağlayamamıştır. Bunu engelleyen de yine mevzuatın kendisi olmuştur. Şöyle ki; mevzuatın kendi içinde çelişkiler içermesi; bir madde uygulandığında, başka bir maddenin uygulanmamasını beraberinde getirmektedir. Bunun en somut örneği; Devlet Memurları Kanunu içerisinde hem "liyakat" ilkesine hem de liyakat karşıtı bir yapı olarak ortaya çıkan "istisnai memurluk" kadrolarına yer verilmesidir. Bu anlamda bir maddesinin uygulanmasının önünü kesen, aynı Kanun'un başka bir maddesi olmaktadır. Bu da haliyle çelişkili bir durumu ortaya çıkarmaktadır.

İstisnai memurlukların, kanun maddelerinde yer alması bu kurumun kanuni olduğunu gösterse de liyakat içerdiğini söylemek mümkün değildir. Yani kanunen uygulanmasında bir problem olmasa da bu kurumun varlığı ve uygulamalarda görülme şekli, vicdani olarak problem kaynağıdır. Bu problemi ortadan kaldırmak adına, yıllardan beri süregelen idari reformlarla, içinde istisnai memurluk müessesesinin de bulunduğu liyakat dışı uygulamalar devre dışı bırakılmak istendiyse de şu ana dek bu reform sürecinden arzulanan başarı sağlanamamıştır.

Bu anlamda Türkiye'deki sorunun çözümünü başka yerlerde aramak daha isabetli olacaktır. Reform yapmak, mevzuatı günün şartları doğrultusunda güncellemek elbette gereklidir. Ancak bunlardan önce yapılması gereken bir zihniyet değişikliğidir. Zihniyette değişikliğe gitmedikten sonra yapılacak tüm reformlar göz boyamadan, günü kurtarmadan öteye geçemez. Türk kamu personel rejimini etkinleştirmek, liyakat ilkesine işlerlik kazandırmak için şart olan böyle bir değişim, bir dönüşümdür.

Bu değişimin getirileri şu şekilde sıralanabilir;

- Devlet kamu personel rejiminin temellerini belirleyen ortak kuralları gösterir temel bir kamu personeli kanunu çıkarılması,

- Mevzuat hükümlerini tam anlamıyla ve etkili bir biçimde uygulamaya aktaracak olan kadroların oluşturulması,
- Görev, yetki ve sorumlulukları kanunlarda açıkça gösterilecek ve aldığı kararların kamu için bağlayıcılığı olacak özerk bir liyakat koruma kurulunun faaliyete alınması,
- Her kurumun iş sisteminin, süreçlerinin kurum dinamikleri çerçevesinde ayrıntılı bir şekilde planlanması, tüm insan kaynakları süreçlerinin birbirleriyle ilintili hale getirilmesi, en üst düzeydeki bürokrattan en alt düzeydeki kamu personeline kadar görev tanımlarının ve istihdam koşullarının belirlenmesi,
- Kurumlarda yapılan tüm iş ve işlemlerin halkın erişimine açık olması,
- Sınav duyurularından geniş kitlelerin haberdar olmasının sağlanması,
- Sınavların geçerliliği ilkesinin ve sınavların güvenilirliği ilkesinin hassasiyetle uygulanması,
- İşe alım sınavlarında, içerik olarak yetersiz ve subjektif olan sözlü sınavların yapılmasına son verilmesi, sınav sorularının hazırlanmasında objektifliği sağlayacak ilkeler geliştirilmesi, genel kültür sorularının sayısının azaltılarak bilgiyi ölçmeye yönelik soru sayısının artırılması,
- Kamu görevlisi alımı için yapılan bir sınavın sonuçlarının, takip eden sınavın sonuçları açıklanana kadar geçerli olması,
- Uzman Yardımcılığı, Müfettiş Yardımcılığı gibi kariyer mesleklere istihdam şartı olarak konmuş olan üst yaş sınırının daha katılımcı ve daha rekabetçi sınavlar yapabilmek adına kaldırılması,
- Devletteki ara kademelere sadece kamu görevlerine ilk defa atanacaklar arasından değil, ister kamu görevlisi olsun, isterse kamu personeli olmak isteyen bir özel sektör çalışanı olsun, geniş çevrelerin müracaatına olanak tanınması,

- Kurum içi yükselmenin görev süresi, eğitim, sicil, sınav (görevde yükselme), akademik çalışma, araştırma-inceleme yapma, alt görevlerde bulunmuş olma gibi nesnel kanuni ölçütlere bağlanması,
- Baz ücret üzerine gösterilecek kişisel performanstan beslenen, çalışmayı özendiren bir ücret sisteminin kurgulanması,
- Performans değerlendirme / performans yönetme sistemleri sayesinde hizmeti iyi gören ile kötü gören arasında bir ayrıma gidilmesi,
- İdarenin takdir yetkisinin, hakkaniyet çerçevesinde uygulanarak personel rejimine esneklik kazandırılması.

Tüm bu sayılan unsurların uygulanmasının ve tabana yayılmasının sağlanması halinde; işe alınmada yarışma, görevde yükselmede rekabet, kurumlarda verimlilik artışı, hizmetlerde standart, halkın gözünde saydamlık, şeffaflık, objektiflik ve liyakat sağlanacaktır.

Böyle bir değişime gidilmediği sürece, liyakate değil sadakate dayalı yapının önüne geçilemeyecek; istisnai memurlukların varlığı, liyakat ilkesini hep işlevsiz bir şekilde ve özde değil sözde kalmaya mahkum bırakacak, kamu personel rejimi için reformlar hep gündemde olacaktır.



## KAYNAKLAR

- 7163 sayılı Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu. 05.07.1958 tarihli ve 9947 sayılı Resmi Gazete.
- Akgüner, T. (2001). *Kamu personel yönetimi. (Genişletilmiş Dördüncü Baskı)*. İstanbul: Der Yayınları.
- Aktan, C.C. (1997) (a). Politikada liyakat üzerine Kutadgu Bilig ve Koçi Bey Risalesi'nden öğreneceklerimiz. *Yeni Türkiye Dergisi*, (13), 1389-1393.
- Aktan, C.C. (1997) (b). Politikada liyakat ve meritokrasi. *Yeni Türkiye Dergisi*, (14), 1008-1011.
- Aktan, C.C. (ed.) (2001). *Yolsuzlukla mücadele stratejileri*. Ankara: Hak-İş Yayınları.
- Aldan, M. (1988). Vali atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 101-105.
- Altan, Y. (2010). Kalkınma planlarında Türk kamu personel rejimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 423-439.
- Ardanış, B. ve Ergun, T. (1980). Siyasal nitelikli yüksek yönetici atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 3-18.
- Aslan, O. E. (2005). *Kamu personel rejimi: Statü hukukundan esnekliğe*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No: 326.
- Aslan, O.E. (2012). *Kamu personel hukuku. (Birinci Baskı)* Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayın No:2701, Açıköğretim Fakültesi Yayın No:1667.
- Asunakutlu, T. ve Avcı, U. (2010). Aile işletmelerinde nepotizm algısı ve iş tatmini üzerine bir araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(2), 93-109.
- Asunakutlu, T. ve Safran, B. (2005). Örgütsel çatışma açısından hemşehricilik üzerine bir araştırma. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7/1, 157-176.
- Ateş, M. (1995). *Kamu hizmetlerinde işe alma sistemleri ve Türkiye'de uygulanan politikalar üzerine bir inceleme*. Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2383.
- Aydın, N. (2012). Weberyen bürokraside liyakat ve Türk kamu bürokrasisinden bir kesit: Siyasetin bürokrasi ironisi. *Sayıştay Dergisi*, (85), 51-67.
- Aykaç, B. (1990). Personel yönetiminde yeterlik İlkesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(4), 91-109.
- Aykaç, B. (2002-2003). Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, *İnsan kaynakları yönetimi ders notları*, Ankara.

- Aykaç, B. (2004-2005). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, *Örgüt ve yönetim teorileri ders notları*, Ankara.
- Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (2003). *Türkiye’de kamu yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Aykaç, B., Yayman, H., ve Özer, M.A. (2003). Türkiye’de idari reform hareketlerinin eleştirel bir tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 153-179.
- Barbaza, J. (2001). Fransa’da kamu yöneticilerinin başlangıç eğitimi. (çev. Ö. Bozkurt). *Amme İdaresi Dergisi*, 34(2), 79-88.
- Bayhan, V. (2002). Demokrasi ve sivil toplum örgütlerinin engelleri: Patronaj ve nepotizm. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26(1), 1-13.
- Berk, A. (2005). Devlet memurlarının görevde yükselmesi: Son düzenlemeler çerçevesinde bir değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*. (56), 79-89.
- Bulut, M. (2011). Türk kamu yönetiminin dönüşümünde etkili bir araç: AB ilerleme raporları. *Sayıştay Dergisi*, (82), 97-124.
- Canman, D. (2000). *İnsan kaynakları yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınevi.
- Çevikbaş, R. (1995). Türk kamu yönetiminde personel rejimi ve uygulama süreci. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(2), 51-80.
- Çoker, Z. (2004). Cumhurbaşkanımız sayın Ahmet Necdet Sezer’in kamu yönetiminin temel ilkeleri ve yeniden yapılandırılması hakkındaki kanuna bakış açısı. *Cumhuriyet Halk Partisi Yerel Yönetim Dergisi*, (10).
- Çulpan, R. (1980). Bürokratik sistemin yozlaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 31-45.
- Demir, F. (2014). Kamu yönetiminde etik: Tartışma ve birkaç örnek. *İnsan & İnsan Dergisi*, (1), 14-22.
- Erdem, B., Çeribaş, S. ve Karataş, A. (2013). Otel işletmelerinde çalışan işgörenlerin kronizm (eş-dost kayırmacılığı) algıları: İstanbul’da faaliyet gösteren bir, iki ve üç yıldızlı otel işletmelerinde bir araştırma. *Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(1), 51-69.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama. (Birinci Baskı)*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Erkin, V. (1971). Personel rejimini geliştirme çabaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(1), 41-55.
- Giritli, İ. (1963). *Amme idaresi teşkilatı ve personeli*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları: 1020, Hukuk Fakültesi Yayınları: 212, Sulhi Garan Matbaası.

- Gorvine, A. (1955). Merkezi bir personel dairesi hakkında Birleşik Amerika'da edinilen tecrübeler. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 10(4), 193-202.
- Gökçe, A.F. (2010). Osmanlı klasik döneminde idari reform hareketleri: Koçi Bey Risalesi. *Yasama Dergisi*, (14), 59-78.
- Göküş, M. (2010). 1960-1980 döneminde Türk kamu bürokrasisinin hukuki, ekonomik ve toplumsal değişimi. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 203-223.
- Göze, A. (2000). *Siyasal düşünceler ve yönetimler. (Dokuzuncu Baskı)*. İstanbul: Beta Basım A.Ş. Yayın No:515.
- Güler, B. (1988) (a). Devlet personel başkanlığı üzerine bir inceleme (1). *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 79-99.
- Güler, B. (1988) (b). Devlet personel başkanlığı üzerine bir inceleme (2). *Amme İdaresi Dergisi*, 21(2), 63-83.
- Güler, B.A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A. A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N.E., Çınar, T., Esen, S., Kutlu, M.N. (2004). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1.
- Güler, Birgül A. (2005). *Kamu personeli: Sistem ve yönetim. (Birinci Baskı)*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Günay, Ö. F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- İnan, K. (1993). *Devlet idaresi. (İlaveli Üçüncü Baskı)*. İstanbul: Ötüken Neşriyat A.Ş. Yayın No: 252.
- İnternet: Arıcı, H., Devlet memurları ile ilgili düzenlemelere ilişkin öneriler. [www.mukder.org.tr/harici19.htm](http://www.mukder.org.tr/harici19.htm), adresinden 19 Mayıs 2010'da alınmıştır.
- İnternet: Bozan, M., Yağma sistemi. <http://arsiv.zaman.com.tr/2003/07/19/yorumlar/yorum2.htm>, adresinden 24 Ocak 2013'te alınmıştır.
- İnternet: Cumhuriyetin ilanından günümüze devlet personel rejiminin gelişimi (2004). [www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc](http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc), adresinden 17 Eylül 2011'de alınmıştır.
- İnternet: <http://dokuman.osym.gov.tr/pdfdokuman/2015/Kaymakamlik/2015-KaymakamlikSINAVAILISKINGENELBILGILER30012015.pdf>, adresinden 14 Mart 2015'te alınmıştır.
- İnternet: <http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/KAYAUMgorusu.doc>, adresinden 18 Mart 2015'te alınmıştır.

İnternet: [http://politics.ankara.edu.tr/bguler/TKY\\_4.pdf](http://politics.ankara.edu.tr/bguler/TKY_4.pdf), adresinden 24 Ocak 2013'te alınmıştır.

İnternet: <http://webarsiv.hurriyet.com.tr/2002/04/10/110997.asp>, adresinden 18 Mart 2015'te alınmıştır.

İnternet: <http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1989/K1989-23.htm>, adresinden 19 Temmuz 2012'de alınmıştır.

İnternet:  
[http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu\\_per\\_istatistikleri/eylu%2014/kamuPersonel\\_genelablo\\_2014.pdf](http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/eylu%2014/kamuPersonel_genelablo_2014.pdf), adresinden 17 Mart 2015'te alınmıştır.

İnternet: [http://www.emd.org.tr/ekonom/eko5\\_dos.htm](http://www.emd.org.tr/ekonom/eko5_dos.htm), adresinden 22 Eylül 2009'da alınmıştır.

İnternet: <http://www.hekimhan.com/baydar.htm>, adresinden 10 Mayıs 2009'da alınmıştır.

İnternet: <http://www.memurlar.net/haber/44425/>, adresinden 24 Kasım 2014'te alınmıştır.

İnternet:  
[http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312193r4832.AB\\_Muktesebatinin\\_Ustlenilmesine\\_Iliskin\\_Turkiye\\_Ulusal\\_Programi\\_\\_\\_2008\\_\\_TEPAV\\_Gorusu.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312193r4832.AB_Muktesebatinin_Ustlenilmesine_Iliskin_Turkiye_Ulusal_Programi___2008__TEPAV_Gorusu.pdf), adresinden 14 Mart 2015'te alınmıştır.

İnternet: Kamu personel yönetiminin tarihçesi, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-ve-sunus>, adresinden 17 Mart 2015'te alınmıştır.

İnternet: Nitas, K., Fransa yönetim sistemi, 249-254, [http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada\\_Kamu\\_Yon/fransa.pdf](http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yon/fransa.pdf), adresinden 10 Mayıs 2009'da alınmıştır.

İnternet: Osmanlı bürokrasisinde memur kavramının ortaya çıkışı. <http://www.uslanmam.com/56761-post1.html>, adresinden 17 Şubat 2015'te alınmıştır.

İnternet: Öksüz, M. (2002). Kamu personeline ilişkin mevzuat, denetçi yardımcıları 2001 yılı eğitim notları, [www.ydk.gov.tr/egitim\\_notlari/kamu\\_personeli\\_mevzuati.htm](http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/kamu_personeli_mevzuati.htm), adresinden 14 Mart 2015'te alınmıştır.

İnternet: Turgut, K., Politik yozlaşmanın insan üzerindeki etkisi. [http://www.stratejikboyut.com/article\\_detail.php?id=37](http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=37), adresinden 14 Eylül 2013'te alınmıştır.

İnternet: Türker, M., İtalya yönetim sistemi, 500-501, [http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada\\_Kamu\\_Yon/italya.pdf](http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yon/italya.pdf), adresinden 10 Mayıs 2009'da alınmıştır.

İnternet: [www.bes.org.tr/yorum/personelreformu99.htm](http://www.bes.org.tr/yorum/personelreformu99.htm), adresinden 14 Eylül 2013'te alınmıştır.

İnternet: [www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/siyasal-hastaliklar/kronizm.htm](http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/siyasal-hastaliklar/kronizm.htm), adresinden 20 Eylül 2014'te alınmıştır.

İnternet: [www.iibf.ibu.edu.tr / bolumler / kamuyonetimi / mkepdf / 5.pdf](http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumler/kamuyonetimi/mkepdf/5.pdf), adresinden 20 Nisan 2012'de alınmıştır.

İnternet: [www.tbmm.gov.tr / komisyon / yolsuzluk\\_arastirma / kaynaklar / KİSİM\\_1.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/KISIM_1.pdf), adresinden 10 Haziran 2011'de alınmıştır.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik. 18 Nisan 1999 tarihli ve 23670 sayılı Resmi Gazete.

Kara, B. (2006). Türkiye'de personel reformu çalışmalarının altyapısı: 1930-60 yılları arasında yabancı uzmanların kamu yönetimine ilişkin hazırladıkları raporlar. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30(2), 149-162.

Karacağoğlu, K. ve Yörük, D. (2012). Çalışanların nepotizm ve örgütsel adalet algılamaları: Orta Anadolu bölgesi'nde bir aile işletmesi uygulaması. *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 14(3), 43-64.

Karasu, K. (ed. Emre, C.). (2002). *İyi yönetim arayışında Türkiye'de mülki idarenin geleceği*. Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını.

Kocaman, H. (2007). Hukuki tarihçesiyle istisnai memuriyet ve TBMM örneği. *Yasama Dergisi*, (4), 57-83.

Kurtoğlu, A. (2012). Siyasal örgütler ve sivil toplum örgütleri bağlamında hemşehrilik ve kollamacılık. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 67(1), 141-169.

Mihçioğlu, C. (1957). Türkiye'de liyakate göre terfi meselesi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 12(3), 90-95.

Mihçioğlu, C. (1958). Türkiye'de memuriyete girişte liyakat prensibi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 13(1), 109-116.

Namık Kemal Öztürk ile yapılan 06 Eylül 2006 tarihli e-posta yazışması.

Onural, H. (2005). Üst düzey eğitim yöneticilerinin eğitim yönetimi alanındaki yeterlik sorunu ve nedenleri. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi Dergisi*, (41), 69-85.

Öcal, A.T. ve Üstün, M. (2006). İş etiği kapsamında yolsuzluk ve rüşvetle mücadele: Üniversite öğrencileri üzerinde bir araştırma. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 55(1), 1009-1036.

Öktem, M.K. (1992). Türk kamu personel yönetiminin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 85-105.

- Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi. (Birinci Baskı)*. İstanbul: Okumuş Adam Yayınları.
- Özer, A. (1999). Bürokrat-politikacı ilişkileri ile ülkemizdeki istisnai memuriyet ve valilik sistemi üzerine görüşler. *Türk İdare Dergisi*, 71(423), 1-25.
- Öztürk, A. (2001). Kamu kesiminde personel ve ücret rejimi arayışları. *Sayıştay Dergisi*, (42), 3-19.
- Öztürk, N.K. (2002). Liyakat sistemini korumanın farklı bir yolu: Liyakat ilkesi koruma kurulu. *Türk İdare Dergisi*, (435), 129-143.
- Sencer, M. (1986). *Türkiye'nin yönetim yapısı*. Alan Yayıncılık.
- Şen, M.L. (1995). Liyakat ilkesi ve Türk personel sistemindeki uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1), 77-92.
- Tataroğlu, M. (2006). Parlamenter ve başkanlık sistemlerinde siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri ve Türkiye açısından bir değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(1), 97-119.
- Tortop, N. (2005). *Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi)*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi.
- Tortop, N., İsbir, E. G. ve Aykaç, B. (1993). *Yönetim bilimi*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Torun, Y. (2009). Meritokrasi: Adaletin terazisi mi yoksa bir adalet illüzyonu mu?. *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*, 7(26), 89-99.
- Tunç, H. ve Bilir, F. (2003). *Anayasa hukuku uygulamaları. (Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş İkinci Baskı)*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tutum, C. (1974). Devlet memurları kanununun genel bir eleştirisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(4), 52-72.
- Tutum, C. (1980). Türk personel sisteminin sorunlarına genel bir yaklaşım. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(3), 95-107.
- Türk Ağır Sanayii ve hizmet sektörü kamu işverenleri sendikası. (2003). *Türkiye'de kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması sempozyumu: Sempozyuma katılanların personel rejimi ile ilgili eleştiri ve önerileri*. Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Yayın No: 42.
- Türkan, A. (2000). *Liyakat ilkesi ve Türk personel sistemindeki yeri*, Başbakanlık uzmanlık tezi, Ankara.
- Uluğ, F. (2004). Yönetimde yeniden yapılanma ve kamu yönetimi temel kanunu tasarısı üzerine eleştirel bir bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 1-28.

- Uyanık, H. (2012). Bakan yardımcılığı statüsünün idare hukuku açısından değerlendirilmesi. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), 101-114.
- Uysal, O. (2008, 30 Mart). Devletin kapısı kime açılacak?. *İşte İnsan*.
- Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin idari reform politikası*, Doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 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*, 4(7), 928-938.
- Yıldırım, M. (2013). Kamu yönetiminin kadim paradoksu: Nepotizm ve meritokrasi. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), 353-380.
- Yılmazöz, M. (2009). Türkiye'de kamu personel yönetimi sorunu. *Maliye Dergisi*, (157), 293-302.
- Yüksel, Ö. (1998). *İnsan kaynakları yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.

## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : YILDIZ, Günay  
 Uyuğu : T.C.  
 Doğum tarihi ve yeri : 21.03.1981, Almanya  
 Medeni hali : Evli  
 Telefon : 0 (505) 354 96 35  
 e-mail : gunay81yildiz@hotmail.com



### Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Yüksek lisans	Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi / Yönetim Bilimleri	(Devam Ediyor)
Lisans	Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi	2004

### İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2004-2005	Ankara Valiliği İl Dernekler Müdürlüğü	Veri Hazırlama Kontrol İşletmeni
2005-2011	Türkiye Petrolleri Genel Müdürlüğü İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı	Uzman
2011-Devam Ediyor	Türkiye Petrolleri Genel Müdürlüğü Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	Şef

### Yabancı Dil

İngilizce





*GAZİ GELECEKTİR..*

