

KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE İŞE GİRME VE YÜKSELMEDE ÇAĞDAŞ LİYAKAT KAVRAMLARI

Bahadır Şahin*

ÖZET

Bürokraside görev alacak personelin seçiminde uygulanacak yöntemler devlet mekanizmasının kimlerden oluşacağını belirlemesi açısından önemlidir. Soyut devlet aygıtının somut kısmının yükselme ve seçilme usulleri gelişmiş ülkelerde göreceli olarak daha bilimsel metotlara dayanmasına rağmen sosyal hareketlerin tesiriyle verimliliğe zıt bir biçimde evrilmiştir. Ülkemizde henüz ilkel denebilecek şekilde uygulanan ve yorumlanan liyakat politikalarının gelecekte benzer sorunlarla karşılaşacağı varsayılırsa literatürde bu yeni kavramların bilinirliğinin artırılmasını hedefleyen çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenlerle meritokrasi, farklı ret oranları ve temsili bürokrasi kavramlarının gelişmiş ülkelerin ve ülkemizin kamu yönetimi sistemlerindeki konumu tartışılmış ve olası problemler belirtilerek çözüm yolları belirtilmiştir.

***Anahtar Kelimeler:** Kamu personel sistemi, meritokrasi, farklı ret oranları, temsili bürokrasi, liyakat sistemi.*

Modern principles of merit of admission and promotion in Turkish Personnel System

ABSTRACT

Methods of selection of personnel in bureaucracy are important since it will determine who owns the state apparatus. Although developed countries had relatively more scientific methods for promotion and selection procedures, social movements made them evolve in the opposite direction; inefficiency. Assuming Turkey's primitively implemented merit policies will face similar problems in the future, administration literature needs more studies to increase awareness of new concepts. Therefore; the study discussed meritocracy, disparate impact and representative bureaucracy in terms of public administration systems of developed countries and Turkey and revealed potential threats and solutions.

***Keywords:** Turkish Personnel Management System, meritocracy, disparate impact, representative bureaucracy, merit system.*

*Doç.Dr., Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, İstanbul Aydın Üniversitesi

1. Giriş:

İşlerin ehline verilmesi olarak özetlenebilecek olan liyakat, verilecek hizmetlerin olası en layık personel tarafından yaptırılmasını hedefleyen personel seçimi ve rütbe yükselmesi kıstasları toplamıdır. Layık olmanın tek önemli şart olarak kabul edilmesi, kamu hizmetlerinin sadece liyakati olanlar tarafından yerine getirebileceğini sağlayacağından layık olmayanların kamu görevlisi olması ya da yükselmeleri engellenir. Layık olma durumu dinamik olduğundan zamanla liyakatini kaybedenlerin kamu hizmetinden uzaklaştırılarak bu hizmetlerin sürekli en iyi personel tarafından yürütülmesi sağlanır. Teorik olarak neredeyse mükemmel görünen liyakat politikaları, kamu hizmetini düzenlemesi nedeniyle sosyal olgular ve toplumun beklentilerine bağlı olarak değişiklikler de göstermektedir. 60'lı yıllardan sonraki liberal toplumsal hareketler *liyakat olmanın* mahiyetini yeniden tanımladığından liyakat prensipleri de özellikle bu prensipleri harfiyen uygulayan gelişmiş ülkelerde bu doğrultuda esnetilmiştir. Bu değişimlerin arka planındaki kavramlar liyakat prensiplerini adeta yeniden tanımlamıştır. Sosyal yapının farklılığı nedeniyle her ülkede aynı şekilde uygulanması mümkün olmayan bu politikalara yönelik farkındalığın artırılması kamusal düzlemde muhtemel yeni reform çalışmalarına katkı sağlayabilir.

Anayasa her vatandaşa kamu hizmetine girme hakkı verirken girişte istenecek şartların sadece görevin nitelikleriyle ilgili olabileceğini belirtir. Aykaç'a (1990) göre personel seçiminde belirli ilkeler kazandırma amaçlı bu anayasal ifadeler 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda tam da istenen karşılığı bulamamıştır. Devletlerin gelişmişlik düzeyiyle birebir alakalı personel rejimlerinin adaletli dizayn edilmesi kadar sürecin başarıyla devam ettirilmesi de önemlidir. Bu bağlamda en gelişmiş liyakat sistemine sahip olanları da dâhil olmak üzere dünyada hiçbir ülkenin kamu personel rejiminin sorunsuz olduğu iddia edilemez. Yine de demokratik ve sosyal bir hukuk devleti olabilmek ve öyle kalabilmek için Türk kamu yönetimi sisteminin olmazsa olmaz liyakat koşullarını kanunlaştırması ve uygulaması gerekmektedir (Öztürk, 2002).

Gelişmiş dünyada personel rejimlerinin karmaşıklığı ve halkın teknolojik ve sosyal etkilerle sürekli değişen talepleriyle evrilen kamu yönetimi prensipleri, insan kaynakları yönetimi politikalarını dinamik hale getirmiştir. Özellikle 1960'lı yıllarda baskıcı hükümetlere karşı gösteri yürüyüşleri şeklinde kendini gösteren bu toplumsal hareketlerin ana teması ezildiğini öne süren kitlelerin hak talepleriydi. Dünyanın çoğu yerinde özellikle kadınlar ve azınlık durumunda bulunan ırk veya din mensupları artan iletişim kapasitesinin de yardımıyla bu taleplerini sadece ülkelerinin değil aynı zamanda dünyanın da gündemine getirdiler (Şahin, 2014). "Temsili bürokrasi" (Meier, 1975; Demir, 2011) ve "farklı ret oranları (pozitif ayrımcılık)" (Leblebici, Babaoğlu ve Kurban, 2011) gibi kavramlar bu hareketlerin sonucunda kamu personel sistemlerine dâhil edildiler. Artarda bürokrasi reformları yapan devletlerin arasında Türkiye'de yer aldı (Aykaç, Yayman ve Özer, 2003). Gelişmemiş ülkelerde daha çok yüzeysel ve üst düzeyde kalan bu reform çabaları gelişmiş ülkelerde gerek yargısal gerekse kanuni düzenlemelerle desteklenerek güçlendirildi.

Çalışmanın amacı bu kavramların kullanımından doğan avantaj ve dezavantajların tartışılarak gelecekteki kamu reformu çalışmalarına ışık tutmaktır. Gözlemlerin ve bilimsel makalelerin eşliğinde değerlendirilecek olan uygulamalar nitel analize tabi

tutulacaktır. Öncelikle bir kısmı Türk Kamu Yönetimine yabancı olan kavramlar tanıtılacak ve sonrasında gelişmiş ülkelerde ve Türkiye’de uygulanabilirliği irdelenecektir. Sosyal ve ekonomik şartların karşılaştırılması neticesinde elde edilecek politika çıkarımları doğrultusunda öneriler getirilecektir. Türkiye’de daha palyatif uygulamaların gölgesinde kalan bu kavramlar modern kamu yönetiminin somut esaslarını oluşturduğundan çalışma Türk Kamu Yönetimi literatürüne katkı sağlayacaktır.

2. Kavramlar

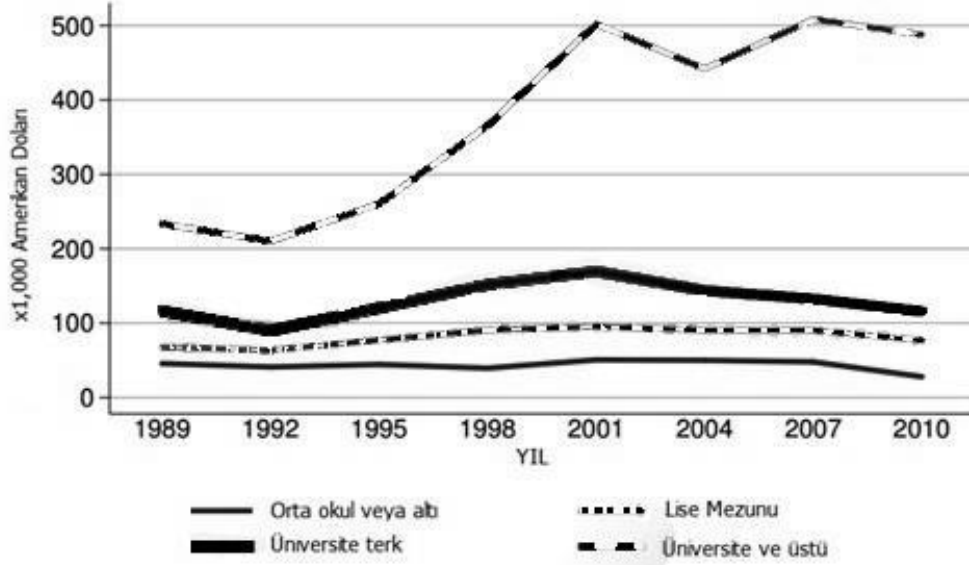
2.1. Meritokrasi

Meritokrasi sadece en iyi performansı gösteren ve en iyi kalifikasyonlara sahip olan çalışanların işe alınmasını veya kurumda rütbelerinin yükseltilmesini amaçlar. Rasyonel bir teorik altyapıdan beslenen ve sadece bireysel yetenekleri baz alıp diğer tüm şartları yok sayan meritokrasi, endüstri devriminden sonra gelişmiş dünyanın kamu ve özel sektörünün temel personel rejimi olmuştur. 1960’larda meritokraside değişikliklere neden olan ve en iyi olmayan adayların da seçilebilmesini sağlayan temsili bürokrasi ve farklı ret oranları uygulamaları, meritokrasie uygun olmaması nedeniyle ABD başta olmak üzere birçok gelişmiş ülkenin yargısal kurumlarında dava konusu olmuştur. Açıkça verimsizliği artıracağı düşünülen meritokrasi karştı bu uygulamalar Castilla’ya (2005) göre aslında destekleyici veriden yoksundur. Korunan ırk, cinsiyet veya inanç gruplarının lehine ayrımcılıkla yapılan personel seçimleri aslında istatistiksel bir verimsizliğe yol açmamaktadır. Buna rağmen meritokrasinin zaman içinde verimlilik adı altında temel hak ve özgürlüklere karşıt uygulamalar üreten bir aygıt dönüşmesi açıklanması gereken bir süreçtir.

Kast sistemini anımsatan eski sistemlerde insanların değişik meslekleri seçebilme imkânı ebeveynlerinin gücüyle ilgiliydi. Devlet başkanlarının çocukları devlet başkanı ya da aday olurken diğer insanların çocukları da yine kendileriyle ilgili mesleklerde istihdam edilebiliyordu. Saltanatın babadan oğula geçmesi olgusu nerdeyse tüm meslek grupları ve sosyal statüler için de geçerliydi. Dolayısıyla batıda 19. yüzyılda başlayan demokratik açılımların hedeflerinden biri de bu aristokratik kısırdöngü oldu. Ailelerin sahip olduğu sosyal ve siyasi statünün kamu hizmetinde referans olabilmesini engellemek amacıyla yapılan bu reformlar kişisel yetenekleri, bilgi ve tecrübeyi esas alarak kamu hizmetine giriş ve meslekte yükselmeye objektif kıstaslar getirdi (Young, 1970, s. 20-23). Hâlbuki bu durum ailelerin yeni bireylerinin eski sosyal ve siyasi statülerinden kurtulabilmelerini veya kaybetmelerini istenen miktarda etkilemedi. Doktorluk, avukatlık, esnafılık, din adamlığı, akademisyenlik, polislik, askerlik, zanaatkârlık ve hatta üst veya alt düzey devlet memurluğu gibi belirli meslek dallarında ebeveynlerden çocuklara statü ve mesleklerin miras kalması geleneği devam etti.

Günümüzde de devam edegelen bu problemin ana etmeni, insanların kamu hizmetine girebilmesi için gereken liyakati oluşturan objektif unsurların edinilebilmesi için ihtiyaç duyulan şartların belli sosyal kesimlerde erişilebilirlikten uzak olmasıdır. Liyakat prensiplerinin işlediği bir kamu sektöründe iyi bir iş sahibi olmak için iyi bir üniversite bitirmek önemli bir avantaj sağlar. İyi bir üniversitede eğitim görebilmek için ya çok

yüksek ve küçük bir başarı diliminin içinde olmak, ya da yeterli maddi imkânlarla sahip olmak gereklidir. Örneğin 2013 yılı itibarıyla dünyadaki en ünlü eğitim kurumlarından biri olan Harvard Üniversitesinin lisans bölümü öğrencilerinin yüzde 46'sı yıllık \$200.000 veya üzeri geliri olan ve ABD nüfusunun sadece yüzde 3,8'ini oluşturan ailelerden gelmektedir (Forbes, 2013). ABD makamlarının bildirdiği verilere göre farklı gelir gruplarının yükseköğretimden aldığı payda, alt ve üst gelir grupları arasındaki makasın son yıllarda giderek açıldığı görülmektedir (Şekil 1).



Şekil 1 Farklı Gelir Gruplarının Yıllar İçinde Yüksek Öğrenim Oranı (BGFRS, 2012)

Şekil 1, uzun zamandır en gelişmiş demokratik personel rejimine sahip olduğu varsayılan ABD’de üst gelir gruplarının diğerlerine göre açık bir fırsat üstünlüğüne sahip olduğunu göstermektedir. Maddi üstünlüğünden dolayı daha fazla eğitim-öğrenim fırsatı yakalayan ve liyakat şartlarını bu nedenle diğerlerine göre daha fazla oranda ve daha erken yaşlarda tamamlayabilen kişiler, kamu hizmetinde de daha fazla tercih edilme potansiyeline sahip olmaktadır. Kıta Avrupa’sında hala monarşilerin hüküm sürdüğü gelişmiş kuzey ve batı Avrupa ülkelerinde ve İngiltere’de de durum bundan farklı değildir (Young, 1970, s. 120-5). Dolayısıyla teoride işlerin daha ehil kişilere gördürülerek verimliliği artırma hedefini güden liyakat rejimi, pratikte dolaylı yollardan eski tip aristokrasinin ya da güçlü burjuvazinin daha da güçlenerek yoluna devam etmesine meydan vermektedir. Başka bir ifadeyle liyakat sistemi, geçmişte herkesçe bilinen ve görünür kast sisteminin yerine görünmez cam duvarlar koyarak sosyal açıdan dezavantajlı kişileri üst düzey insan kaynakları havuzunun dışına itmeye devam etmektedir.

Meritokrasinin fırsat eşitliği sunmasını beklerken bir neo-kast sistemi oluşturmasının engellenmesi sürekli değerlendirmeler ve değişime açık personel yönetimi

politikalarıyla mümkün olabilecektir. Yeteneklerdeki eşitliğin yetenekleri ortaya çıkaracak eğitim ve öğretim standartlarındaki eşitlik olmadan ortaya çıkartılamayacağı bilinmelidir. Elbette toplumda zekâ seviyesi ve kişisel yetenekleri diğer bireylere göre daha üstün bireyler bulunacaktır. Kamu adına mantıklı ve verimli olan bu bireylerin yüksek kabiliyet gerektiren işlerde istihdamı sağlanırken diğerlerinin kendilerine göre daha alt seviye iş gruplarında yer bulmasıdır. Buradaki problem hem üst hem de alt seviye iş gruplarındaki dağılımın yüzyıllardır çok küçük farklılıklar haricinde aynı ailelerin bireylerine denk gelmesidir (Young, 1970, s. 147-50). İlginç olan neredeyse yüzyıldan fazla zamandır uygulanan bu politikaların teoride beklenen verimliliği de üretmemesidir (Castilla, 2005).

Salt liyakat uygulamalarının özellikle kadınları ve azınlık grupları kamu hizmetine girmede dezavantajlı duruma sokmalarına rağmen verimliliği artırdıkları düşünülse de bu durum bilimsel olarak doğrulanmamaktadır. Castilla'nın (2005) bulgularına göre performans değerlendirmelerine bile yansıyan aristokratik bakış açıları, zaman içinde hak etmeyen personelin rütbesinin yükseltilmesi ve hatta maaşının artırılması sonucunu doğurmaktadır. Verimsizlik doğurması kesin olan bu uygulamalar meritokrasinin uygulanması adına performans değerlendirmeleri kullanılarak yapılmakta fakat önyargıyı ve olumsuz değerlendirmeleri engelleyememektedir. Meritokrasinin hızla neo-aristokrasiye dönüşmesi karar alıcıları farklı mekanizmalar geliştirmeye itmiş ve sosyal dokunun ruhuna uygun insan kaynakları yönetimi kavramları oluşturulmuştur.

2.2. Temsili Bürokrasi

Geliştirilen bu stratejilerden en önemlisi temsili bürokrasidir. Bu kavrama göre personel seçimi aşamasında yapılan objektif sınavlarda bir takım modifikasyonlar yapılmalıdır. Kamuda görev yapan memur ve amirlerin çoğu seçimle değil direk veya dolaylı sınavlarla iş başına gelirler. Genelde nispeten genç yaşlarda meydana gelen bu prosedürde ırka, cinsiyete ya da inanış biçimine göre ayrımcılık yapılmaması gerekir. Teorik olarak ayrımcılığın uygulanmadığı sınavlarla kamuya giren personelin sosyal karakteristiklerinin toplumun sosyo-ekonomik değerlerini aynen yansıtması beklenir. Aksi durumda bazı nüfus gruplarının diğerlerine göre birtakım işlerde daha yetenekli olduğuna dair ırkçı bir durum kabul edilecektir. Bu durumu reddeden temsili bürokrasi toplumda yer alan tüm bireylerin kamu bürokrasinin her düzeyinde elden geldiğince eşit olarak temsil edilmesi gerekliliğini açıklar. Örneğin nüfusun büyük bölümü siyahi vatandaşlardan oluşan bir ülkede memurların çoğunluğunun azınlıktaki beyazlar tarafından oluşması bu kavramın ihlal edildiği anlamına gelir. Bu oranın sadece kamu sektörünün tümünde değil belli bir iş kolunda veya sadece üst düzey görevliler arasında ihlal edilmesi de temsili bürokrasinin gerçekleştirilemediğini gösterir (Meier, 1975). Örnek vermek gerekirse hâkim ve savcıların bütününe yakınının halkın çoğunluğunu temsil etmeyen etnik veya dini bir kesimden olması veya tüm ordu personeli açısından bir sorun dile getirilemese bile sadece üst düzey silahlı kuvvetler personelinin çoğunlukla ülkedeki belli bir azınlık grubundan müteşekkil olması bürokrasinin halkı istenen seviyede temsil etmediğini gösterir. Demokrasi teorisine açıkça karşıt olan bu durum ülkelerin gelişmişlik seviyesinin de göstergelerinden biridir.

Temsili bürokrasiye zıt olan yönetim tarzları, esasen aristokrasinin varyasyonlarıdır. Bu tür kamu yönetimi sistemlerinde kanunen veya açıkça belirlenmemiş olsa da *egemenlerin* korunduğu ve çoğunluğun devlet tüzel kişiliği altında hor görüldüğü farklı anti-demokratik uygulamalara rastlanır. Normalden üstün yetenekleri olduğuna inanılan egemenler, halkı tebaa olarak görürken kamunun hizmetleri de genel olarak egemenlere ve onların kolladığı çevrelere sunulur. Hâlbuki herkesi temsil eden bürokratik mekanizmalar doğal olarak milletle barışık ve sosyal devlet ilkesinin timsali olmalıdır. Ancak bu şekilde egemenlerin değil halkın çıkarına kamu politikaları üretilebilecektir (Demir, 2011). Kısaca demokrasinin gerçekleşebilmesi ve halkın tümünün kamusal kararlar üzerinde söz sahibi olabilmesi için temsili bürokrasinin çizdiği çerçeveye göre şekillendirilmiş insan kaynakları yönetimi politikalarına ihtiyaç duyulmaktadır.

2.3. Farklı ret oranları

Ülkemizde ırk ya da dini inançlar temel alınmadığı için uygulanmayan farklı ret oranları, Amerika Birleşik Devletlerinde dezavantajlı olduğu düşünülen tüm azınlık grupları için hem kamu hem de özel sektörde 60'li yıllardan beri kullanılmaktadır. Birtakım hukuki yaptırımlardan sonra ABD kamu sektörünün düzenlemeleriyle bugünkü halini alan farklı ret oranları (=disparate impact veya adverse impact) işverenlerin belli bir sosyal gruba karşı iltimaslı olup olmadığını tespit edilmesine imkân verir. Buna göre bir sosyal grubun diğerine göre işe alınmada benzer ret oranına sahip olup olmadığına bakılır. Bazı sosyal topluluklar diğerlerine göre daha fazla ret edilmişse personel seçiminde o işyerinin ayrımcılık yaptığına dair delil oluşturur (Leblebici, Babaoğlu ve Kurban, 2011).

ABD'de *yüzde 80 kuralı* olarak da bilinen bu formüle göre örneğin Müslümanların korunan azınlık olarak görüldüğü bir durumda 100 Müslüman ve 100 Hristiyan'ın iş için başvurduğu bir kurumda yapılan seçim sonucunda 40 Müslüman ve 60 Hristiyan işe alınmışsa burada ayrımcılık yapıldığına hükmedilir. Çünkü işe alınan Müslümanların yüzdesinin işe alınan Hristiyanların yüzdesine oranı yüzde 66'dir.

$$\frac{\% \text{ Korunan grubun işe alınma oranı}}{\% \text{ Çoğunluk grubun işe alınma oranı}} = \frac{40}{60} = 66.6\% \leq 80\%$$

Oranın yüzde 80'den az olması bazı Müslüman adayların diğer sosyal gruba göre daha fazla reddedildiğini gösterir. Personel alımı sürecini matematiksel sonuçlara bağlayan farklı ret oranları yaklaşımı sıklıkla pozitif ayrımcılık uygulamasıyla karıştırılmaktadır. Pozitif ayrımcılık uygulamasının farkı, başvuranların sosyal grupları ya da başka farklılıkları gözetilmeksizin tatbik edilmesinden kaynaklanmaktadır. Örneğin sadece bir kadın ve yirmi erkek adayın başvurduğu bir kurumda kanunen bir kadının işe alınması mecburiyet olarak getirilmişse başvuran tek aday işe alınır. Burada herhangi bir rasyodan ziyade kanuni yükümlülük gözetilir. Engelli vatandaşların işe alınma prosedürlerinde genelde pozitif ayrımcılık ilkesi öne çıkar.

Farklı ret oranlarında ortaya çıkan her uyumsuzluk ayrımcılık anlamına gelmez. Örnek olarak bir polislik sınavında adayların belli bir mesafeyi belli bir sürede koşmaları istendiğinde erkek adaylar bayan adaylara göre biyolojik olarak avantajlı olacaklardır. Oysaki polislerin biyolojik olarak kuvvetli bireyler olmaları da gerekmektedir. Böyle bir durumda personel seçimini yapan birim neden koşu sınavının bu şekilde yapıldığını ve bunun mesleki şartlarla ne denli irtibatlı olduğunu açıklaması gerekir (İş gerekliliği savunması). Bu durumdan kaçınmak için gelişmiş ülkelerdeki kamuya ait ve özel kuruluşlar, cinsiyetler ya da diğer değişik grupların işe alınma süreçlerinde farklı kriterler belirlemektedirler.

3. Türk Kamu Sektörü

3.1. Mevcut Durum

Meritokrasinin gerek özel sektörde gerekse gelişmiş ülkelerde kendinden sitayişle bahsettiren bir olgu olması Osmanlı Devletinin son zamanlarından başlayarak Cumhuriyet dönemi de dâhil olmak üzere bir dizi personel reformunda liyakat prensiplerinin başrolde olmasına yol açmıştır. Osmanlı'da da var olan aristokrat sınıfın yok edilip bütün Cumhuriyet anayasalarında amaç edinilen sınıfsız ve zümresiz bir devlet oluşturma çabalarının tabii bir sonucu olan bu süreç batıdaki örneklerine benzer şekilde gelişti. Eğitim geçmişinin ön planda tutulduğu sisteme göre 1960'lı yıllara gelene kadar az sayıda olan lise mezunları sınavsız kamu hizmetine alınmışlar, mevcut üniversiteler ise kendilerine özel sınavlarla öğrenci kabul etmişlerdir. Merkezi bir üniversite giriş sınavı ilk defa 1974 yılında düzenlenmiş, o tarihten sonra da sınav sistemindeki bazı değişikliklerle günümüze kadar her yıl düzenlenmeye devam edilmiştir (Yılmazöz, 2009; Şen, 1995; Aslan, 2012; s. 53).

Bunlara ek olarak 2002 yılından itibaren kamu hizmetine girmek isteyen adaylara özel Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) adı altında bir merkezi sınav külfeti daha getirilmiştir. Meslek yüksekokulu mezunları haricinde üniversite veya lise mezunu herkes kamu hizmetine atanabilmek için KPSS'den çalışmayı istedikleri kamu teşkilatlarının belirlemiş olduğu minimum puanları almak zorundadırlar. Personel seçimi aşamasında objektifliği sağlayacağı ve personel seçimine şeffaflık getireceği düşüncesiyle düzenlenen KPSS, tüm üniversite mezunlarını mesleki farklılıklara bakmaksızın aynı sınavla değerlendirdiği için eleştirilmektedir. Bir mühendis ile bir kartografin aynı test sonuçlarına göre liyakat değerlendirilmesine tabi tutulması ve üniversiteye girebilmek için zorlu merkezi sınavları geçmiş bireylerin seneler sonra benzer sınavlara yeniden alınmaları da ölçme ve değerlendirmenin amacına ne kadar hizmet ettiğini sorgulatır niteliktedir.

En iyi adayların istenen hizmetlerde görevlendirilebilmesi için uygulanan liyakat prensipleri Türkiye'de genel itibariyle yozlaşmış durumdadır (Güran, 1980, 161; Öztürk, 2002). Kurumların değişik mevkilerinde çalışabilmek veya kurum içinde yükselebilmek için sözlü mülakat uygulamalarının yaygın olarak tatbik edilmesi liyakate uymamaktadır. Mülakatı yapan birkaç kişinin bireysel yargılamasıyla alınan insan kaynakları yönetimi kararları objektiflikten çok uzaktır ve evrensel prensiplere aykırıdır. Bunun haricinde aşırı sınavlaşmanın etkisiyle alınan eğitim ve yapılan meslek

arasındaki farklılaşmalar oluşmakta, bu da verimsizliği tetiklemektedir. Ayrıca kıdemın yükselmede en önemli şartlardan biri olması yaşlılığı bilgi ve tecrübenin önüne koymakta, bunun sonucunda da genç ama yetenekli çalışanların teşkilat içinde önu kesilmektedir (Şen, 1995; Young, 1970, s. 175; Güran, 1980, s. 181).

Canman (1995, s. 252) kamu personeli yönetimi rejiminin sorunlarını liyakat ilkesinin işletilememesi, kariyer düşüncesinin bireylere kazandırtılamaması ve düzenlemelerle desteklenmemesi, kamu personelinin gelir düzeyinin sübjektif kıstaslarla farklılık göstermesi, 657 sayılı kanunda yapılan hizmet sınıflandırmasının bilimsellikten uzak olmasına rağmen yıllardır yeni ve çağın şartlarına uygun bir sınıflandırmanın yapılmamış olması ve profesyonel bir yönetici sınıfını oluşturacak kanuni bir düzenlemenin hala yapılmaması başlıkları altında özetler. Kamu sektöründe yapılması düşünülen reform çalışmalarının adı geçen eleştiriler eşliğinde değerlendirilmesi gerekir. Yılmazöz (2009) ve Tutum'un (1990) yolsuzluk ve nepotizmi de ekledikleri problemler silsilesinde çağdaş kavramların Türk Kamu Sektörü açısından tartışılabilmesi yakın zaman için mümkün görünmemektedir. Çünkü henüz meritokrasinin tam anlamıyla uygulanmaması nedeniyle gelişmiş ülkelerdekine paralel olarak ortaya çıkması olası olumsuz sonuçlar hiç gündeme gelmemiştir. Bununla beraber toplumsal değişimin getirdiği modern sorunları algılayıp gelişmiş ülke örneklerinde kullanılan iyileştirme önerileri tartışılmalıdır (Bilgin, 1995).

3.2. Liyakat Prensiplerinde Çağdaş Kavramların Kullanımı

Liyakat ilkesinin demokratik ve sosyal devlet olma hedefine odaklı kamu sistemimizin insan kaynakları yönetiminde uygulanması birçok değişik açıdan önemlidir. Öncelikle sınıfsız bir toplumun önemli şartlarından biri, kamu hizmetlerine girişte tarafsızlığın sağlanmasıdır. Ayrıca bir kamu kurumunda üst düzeye yükselmelerde gözetilecek koşulların benzer objektifliği öngörerek düzenlenmesi gerekir (Aslan, 2012; s. 49). Diğer önemli bir nokta ise çalışanların gelir düzeyinde belirlenecek olan eşitliklerdir. Eşit ise eşit maaş ilkesi olarak literatüre giren bu mantığa göre aynı meslek sahibi olan ve hatta aynı birimde görevli kamu mensuplarının dahi gelirlerinde, çalışma üretkenliklerine ve mesai saatlerinin değişkenliğine göre farklılıklar olması mümkün olmalıdır. Dolayısıyla mesaiye dayalı gelir, yeteneğe göre iş, tecrübe ve kabiliyete dayalı yükselme ilkelerinin toplamı liyakat prensibi olarak benimsenmeli ve kamu yönetimi sistemine kalıcı olarak entegre edilmelidir (Öztürk, 2002).

Temsili bürokrasi veya farklı ret oranları gibi kavramları uygulayabilmek için öncelikle toplumda çoğunluğa göre dezavantajlı bulunan sosyal grupların varlığından bahsetmek gereklidir. Şen (1995), Güran (1980), Canman (1995), Tutum (1990), Öztürk (2002) ve Yılmazöz (2009) ve benzeri akademisyenlerin eleştirilerinde dezavantajlı olarak görülen sosyal gruplar kadim hükümetlerin aleyhte kayırdığı ve yönetimden farklı siyasi görüşe sahip herkes olarak değerlendirilmiştir. Toplumda geniş kabul görse bile bu argüman bilimsellikten uzaktır. Çünkü bütün kamu personelinin siyasi görüşünü bilmek ve görüşleriyle direkt ilgili lehte veya aleyhte kayırmacı uygulamaları istatistiksel olarak test edebilmek imkânsızdır. Türkiye'deki ayrımcılık araştırmaları genelde cinsiyet, engellilik ve inanç-etnik statü üzerinedir. Fakat verilen istatistiklere bakıldığında

meritokrasi, temsili bürokrasi veya farklı ret oranları adına yorum yapmaya imkân veren bilgilere rastlamak olanaksızdır.

Bunun en önemli nedenlerinden birisi ülkemizde gelişmiş ülke örneklerinin aksine resmi demografik verilerin farklı ırklar ve inanışlar bazında ulaşılabilir olmamasıdır. Üniter devlet anlayışının toplumun etnik temelde tamamen homojen varsayması bu duruma sebebiyet vermiştir. Bazı araştırmacılar farklı sosyal gruplara dair yaklaşık nüfus sayılarını bildirmişler ama bu rakamlar resmiyet kazanmamıştır. Dünyadaki farklı saygın sivil toplum kuruluşlarının Türkiye'ye yönelik demografik verilerinde farklı etnik ve inanç grupları için benzer ve gerçekçi rakamlar verilse de bunlar makalenin amaçlarına hizmet etmemektedir. Çünkü kamu hizmetinde bulunan personelin bu bağlamdaki sayılarının bilinmesi mümkün değildir. Dolayısıyla farklı toplulukların bürokraside ne kadar temsil edildiği veya hangi grupların diğerlerine göre varsa aleyhte ya da lehte ne kadar kayırıldığına dair çıkarımlarda bulunulamaz.

Yine de özellikle cinsiyet ve engellilik bağlamında kamu ve özel sektörde son zamanlarda yapılan düzenlemeler umut vericidir. 2004 ve 2010 yıllarında yapılan düzenlemelerden sonra anayasada yapılan değişiklikle 10. maddeye “Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. Çocuklar, yaşlılar, özürllüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz” ifadeleri eklenmiştir. Burada her ne kadar etnik veya inançsal argümanlar kullanılmamış olsa da sosyal olarak dezavantajlı sayılabilecek kadınlar, çocuklar, yaşlılar, özürllüler, şehitler ve gazilerle bunların yakınlarına yönelik olası kayırmacı tutum ve davranışların engellenmesi için bu gruplara pozitif ayrımcılık yapılmasının önü açılmıştır.

Buradan alınan ilhamla 4857 numaralı İş Kanununun engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu başlıklı 30. maddesinde işverenler, elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel işyerlerinde yüzde üç engelli, kamu işyerlerinde ise yüzde dört engelli ve yüzde iki eski hükümlü işçiyi veya vazife malulü gaziye çalıştırmakla yükümlendirilmiştir. Çalıştırılacak dezavantajlı gruplar için sınav, mülakat, yeterlilik gibi şartlar kanunda belirtilmeyip, sahip olunması gereken tek şartın engellilik, gazilik veya eski hükümlülük olarak belirlenmesi belirtilen grupların topluma rehabilitasyonunu hızlandıracak gelişmelerdir. Elbette liyakate ters olan bu durum belli yüzdelerle sabitlenerek kurumların verimlilik hedeflerinin kötü etkilenmesine de meydan verilmemiştir.

Gebe veya doğum yapmış bayanlar da birçok kanun ve yönetmelikte istisna tutulmakta ve liyakat prensiplerinin dışında bırakılmaktadırlar. Buna ek olarak gelişmiş ülke örneklerine benzer olarak fizik-kondisyon isteyen mesleklerin sınavlarında bayan adayların lehlerine kolaylıklar sağlanmaktadır. Polis ve askeri okullarla benzer mesleklerin giriş ve yükselme sınavlarında erkek ve bayan adayların kalifikasyonları ayrı ayrı belirlenmektedir. Tam olarak bir sayı vermek mümkün olmamakla beraber özellikle devlet kurumlarına yapılacak nerdeyse bütün personel alımı ilanlarında artan bir biçimde kadın ve erkek kontenjanları ayrı ayrı belirlenerek liyakatin tersine tüm toplum bireylerinin temsil edilebildiği bürokratik kadrolar oluşturulmaya çalışılmaktadır. Unutulmaması gereken husus, bu düzenlemelerdeki ayrımcılığın makalede önerilen temsili bürokrasi veya farklı ret oranları kavramlarının gerisinde kalan pozitif ayrımcılık olmasıdır. Özetle çağdaş kavramlar henüz tam anlamıyla

telaffuz edilmese bile ülkemizin gelişmekte olan bir ülkeye göre normal seyir izleyen bir kamusal değişim içinde olduğu söylenebilir.

4. Sonuç

Ülkelerin kamu düzenleri ve bürokrasileri, öz sosyal doku ve tarihsel gelişimle yoğun etkileşim içindedir. Kamu hizmetinde görev yapacak kişilerin seçimlerinde takip edilecek usuller devlet aygıtına kimin sahip olacağını belirler. Başka bir deyişle liyakat veya nepotizm adı altında yapılan tartışmalar aslında egemen sınıfın özelliklerini tanımlama çalışmalarıdır. Bu kritik prosedür gelişmekte olan ülkeler sınıfındaki ülkemizde olduğu kadar araştırmada konu edilen gelişmiş ülkelerde de problemlidir. Sorunun çözümüne dair yapılanlar da ülkelerin sosyo-ekonomik karakteristikleriyle sıkı sıkıya bağlıdır. Gelişmiş ülkeler liyakati sağlama adına objektif kıstasları çok daha uzun yıllar önce uygulamaya koymuşken meritokrasinin sonradan ortaya çıkardığı başka problemlerle karşı karşıya kalmışlardır. Türkiye’de kamu hizmetinde meritokrasinin bazı etkileri özellikle 1970’lerden sonra görülmeye başlanırken bunun sonucunda oluşması muhtemel irksal, etnik veya tinsel cam duvarlardan bahsedilen araştırma henüz bulunmamaktadır.

Farklılığın nedeni gelişmişlik kültürünün kümülatif karakterinden kaynaklanır. Gelişmiş dünyada yüzyıllardır varlığını sürdüren sonradan zenginleşmiş burjuva sınıfı veya daha da uzun bir geçmişten gelen aristokrat ailelilerin benzerleri ülkemizde bulunmamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş tarihinin bile nispeten *yeni* kabul edilebileceği kadar eski geçmişe sahip bu köklü sosyal oluşumlar ve tabii uzantıları olarak tarihten gelen hukuki-siyasi düzenlemelerin aynı politikalar eşliğinde aynı problemleri üreteceğini ve hatta bunların da aynı yöntemlerle çözülebileceği düşünülemez. Kendi şartlarında ve gerçekliklerinde değerlendirilmesi gereken kamu hizmeti problemleri *sui generis* olduğundan çözüm önerileri de *sui generis* nitelikler barındırmalıdır.

Farklı etnik veya dini yapıların demografik nicel verilerle tanımlanmamasının en önemli nedeni budur. Üniter devlet yapısının anayasal güvence altında olduğu gelişmiş-gelişmemiş bütün ülkeler benzer çizgide politikalar üretirler. Buna rağmen temsili bürokrasi veya farklı ret oranları gibi uygulamaların hiçbir zaman kanunlaşamayacağını düşünmek de yanlıştır çünkü toplumsal değişimlerin gelecekte bu yönde ihtiyaçlar doğurup doğurmayacağı bilinemez. Aslında devlet hizmetlileri arasında kadrolaşma, yuvalanma veya ele geçirme gibi önceden beri iddia seviyesinde öne sürülen nepotist uygulamaların tamamen önünün kesilebilmesi bu iki çağdaş kavramın hem kamu personeli seçimi hem de yükselmesinde kullanılmasına bağlıdır. Her kesimden belli oranlarla temsil edilen ve dezavantajlı grupların dışlanmadığı bir kamu hizmetinin oluşumu etik dışı personel yönetimi politikalarını sonlandırabilir.

Kaynakça

- Aslan, O. E. (2012). Kamu Personel Hukuku. TC Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir.
- Aykaç, B. (1990). Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi. *Amme İdaresi Dergisi*,23(4), 91-109.
- Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, M. A. (2003). Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*,5(2), 1-27.
- Bilgin, K. U. (1995), “Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, C:1, TODAİE Yayınları, No:1, Ankara.
- Board of the Governors of the Federal Reserve System-BGFRS (2012). 2010 SCF chartbook, 31.10.14 günü http://www.federalreserve.gov/econresdata/scf/files/2010_SCF_Chartbook.pdf adresinden alındı.
- Canman, D. (1995). Çağdaş Personel Yönetimi, TODAİE Yayını:260, Ankara.
- Castilla, E. J. (2005). Gender, race, and meritocracy in Organizational careers, *Academy of Management Proceedings*, 2005(1), ss. 1-6.
- Demir, F. (2011). Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu. *Journal of Management & Economics*, 18(2), 63-84.
- Forbes (2013). The Challenge Of Being Poor At America's Richest Colleges, 31.10.14 günü <http://www.forbes.com/sites/maggiemcgrath/2013/11/27/the-challenge-of-being-poor-at-americas-richest-colleges/> adresinden alındı.
- Güran, S. (1980). *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, Fakülteler Matbaası: İstanbul.
- Leblebici, D., Babaoğlu, C., Kurban, A. (2011) "Türk Kamu Yönetiminde İstihdamda Cinsiyete Dayalı Ayrımcılık", 9. *Kamu Yönetimi Forumu, Ankara*.
- Meier, K. (1975). Representative bureaucracy: An empirical analysis. *The American Political Science Review*, 526-542.
- Öztürk, N. K. (2002). Liyakat sistemini korumanın farklı bir yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu, *Türk İdare Dergisi*, Haziran, 129-143.
- Şahin, B. (2014). “Toplumsal Olayların Kamu Politikaları Üzerindeki Etkisi”, Kamu Düzeni ve Güvenliği Açısından Toplumsal Olaylar Yönetimi (Ed.) B. Kara, 368-378, Efil Yayınevi: Ankara.
- Şen, M. L. (1995). “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1), 77-92.
- Tutum, C. (1990). “Kamu personeli sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 23(3), 31-45.
- Yılmazöz, Mehmet (2009).“Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu”, *Maliye Dergisi*, 157, Temmuz-Aralık, 293-302.
- Young, M. (1970). *The rise of the meritocracy, 1870-2033: an essay on education and equality*, Penguin Books: London.

