

TÜRKİYE'DE LİYAKATE GÖRE TERFİ MESELESİ

*Dr. Cemal Mihçioğlu*

Terfilerde liyakatin esas olarak alınması, personel idaresinin ön plânda gelen konularından biridir. Bir âmme hizmetinde liyakat esasına gereken önemin verilmemesi, memur mâneviyatı üzerinde kötü tesirler yapar. Terfilerin sadece kıdem gözönünde bulundurulması yapıldığı yerlerde, bilhassa genç ve kıymetli elemanlar arasında çalışma şevk ve arzusu azalır, mâneviyat düşer. Yüksek mevkilere en ehliyetli elemanların gelmesini sağlayan liyakat esasının, âmme hizmetlerinin rasyonel bir şekilde yürütülmesine imkân verdiği de apaçık bir hakikattir.

Terfilerde liyakate ön plânda yer verilmesinin, Türk âmme idaresi bakımından da hayatî bir önem taşıdığı muhakkaktır. Türk idare mekanizmasının işleyişinden şikâyet edenlerin en çok tekrarladıkları sözlerden biri «bu memlekette testiği kıranla suyu getiren bir olmamalı» cümlesidir. Bu şikâyetin, kıdemi ön plânda tutan terfi sistemimizden ileri geldiğinde şüphe yoktur. Türkiye'de girişilecek bir idarî reformun gerçekleşireceği en hayırlı ıslahattan biri, muhakkak ki herşeyden önce liyakate önem veren bir terfi sistemi olacaktır.

«Terfide liyakat mi, kıdem mi esas olmalıdır?» münakaşası oldukça eskidir. Bugün, terfilerin, - kıdemde de gereken önem verilmekle beraber esas itibariyle liyakate göre yapılması gerektiği hususunda hemen hemen ihtilâf yoktur. Mesele daha ziyade liyakatin tesbitindeki güçlükten ileri gelmektedir. Terfide kıdeme daha fazla önem veren memleketler, bu sistemi liyakat esasına aleyhtar oldukları için değil, liyakat prensibi kabul edildiği takdirde ortaya çıkması muhtemel suiistimallerden korktukları için kabul etmişlerdir. Gerçekten, objektif bir vâkıa olan kıdem tesbiti oldukça kolaydır. Buna mukabil liyakatin tesbiti daha sübjektif ve suiistimale müsait bir ameliyedir. Memurun liyakatini tesbit bakımından en elverişli durumda bulunan âmirlerin, takdirlerinde şahsî hislerinin, sempati ve antipatilerinin veya diğer faktörlerin tesiri altında kalmaları pekâlâ mümkündür. Bu sebepledir ki birçok memleketlerde, terfi bahsinde âmirlerin verdikleri tezkiyelerle iktifa edilmeyip liyakat ve başarıya kârîne teşkil eden (memurun eserleri, kazandığı mükâfatlar v. s. gibi) diğer hususlar da gözönünde bulundurulmakta, memurun durumu devlet daireslerinde teşkil edilen özel komisyonlar tarafından incelenmekte ve hattâ



memur teşekküllerinin de iştiraki sağlanmaktadır. Ayrıca, daha objektif ve mütekâmil tezkiye usullerinin geliştirilmesine çalışılmakta, âmirlerin, diğer idare meseleleri arasında - memurların başarı ve liyakatinin değerlendirilmesi konusu üzerinde yetiştirilmesi için de sistemli gayretler sarfedilmektedir.

Bu yazıda, herbiri ayrı bir tetkik konusu olan bu meseleler üzerinde durmaksızın, terfide «liyakat» prensibinin memleketimizdeki tatbikatından kısaca bahsetmek istiyoruz.

Yalnız burada «terfi» mefhumunun mahiyetini birkaç kelime ile belirtmekte fayda vardır. İleri personel sistemlerine sahip memleketlerde «terfi» den kastedilen mâna, memurun, bir kadrodan, ödev, yetki ve sorumlulukları daha yüksek, başka bir deyimle daha güç ve mes'uliyetli diğer bir kadroya yükselmesidir. Bu memleketlerde memur maaşları, yapılan işin önemiyle mütenasip olarak tesbit edildiği için, genel olarak her terfi ücrette de bir artışı tazammun eder. Fakat ücretteki her artış bir terfi değildir. Bahis konusu memleketlerde, güçlük, önem ve sorumluluk bakımından aşağı yukarı aynı seviyedeki ve dolayısıyla memurlarda benzer vasıflara ihtiyaç gösteren memuriyetleri ihtiva eden «sınıf» lar için - istisnâî haller bir yana - umumiyetle tek ücret hadleri tesbit edilmektedir. Her sınıfın, bir asgarî, bir âzamî ve duruma göre değişik sayıda mutavasıt hadleri ihtiva eden bir maaş derecesi vardır. Meselâ «İkinci Sınıf Daktilo» maaşı, 400 liradan başlayıp 420, 440, 460 ve 480 den geçtikten sonra 500 lirada kalır. İkinci sınıf daktilo olarak hizmete alınan kimseler 400 lira aylıkla işe girer. Kıdemleri arttıkça ve işte başarı ile çalışmaya devam ettikçe maaşları muntazam fasılalarla - genel olarak yılda bir - yükselir. 500 lira bu sınıfın işini yapanlara ödenebilecek ücretin en üst haddidir. Memurun bundan daha fazla ücret almasının yegâne yolu, daha güç ve mes'uliyetli işleri ihtiva eden, dolayısıyla daha yüksek vasıflara, bilgiye ve maharete ihtiyaç gösteren ve binnetice maaşı daha yüksek olan bir sınıfa - Birinci Sınıf Daktilo'luğla - terfi etmesidir. (x). Memurun bir üst sınıfa terfi edebilmesi için halihazır işini başarı ile yapmakta olması her zaman kâfi değildir; birçok hallerde ayrıca bir ehliyet imtihanından da geçmesi gerekir. Görülüyor ki, aynı sınıfta bir maaş haddinden diğerine - yukarıdaki misalde 400 den 420 ye veya 440 dan 460 a - yükselmek «terfi» değil, alelâde bir maaş artışıdır.

Türkiye'de, aslında tamamen birbirinden farklı olan «terfi» ve «maaş artışı» mefhumları tâbir olarak kesin bir şekilde ayrılmış değildir. Memu-

(\*) «Sınıflandırma» konusunda daha fazla bilgi için **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi'nin Haziran 1957 sayısında yayınlanan «Personel Kanunu Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler»** başlıklı makalemize bakılabilir.



run ödev, yetki ve sorumluluklarında bir yükselme olmaksızın vâki olacak maaş artışlarına da terfi adı verilmektedir. Bazan alelâde maaş artışları «derece terfii», ödev ve yetkilerde artışı tazammun eden yükselmeler «rütbe terfii» tâbiriyle ifade edilmekte ise de tatbikatta iki mefhum arasındaki karışıklık tamamen izale edilmiş olmaktadır. Bundan başka, bazan alelâde maaş artışları için «terfih» tâbiri kullanılmakta, fakat bu da iki mefhum arasındaki farkı gerektiği şekilde belirtememektedir.

Bu itibarla burada maaş terfii ile rütbe terfiini birbirinden ayrı olarak ele alacağız :

*Maaş terfii* : Kanunumuz maaş terfiini sıkı kayıtlara tâbi tutmuştur. 1939 tarih ve 3656 sayılı «Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun» un yedinci maddesine göre, yukarı dereceye terfi için en az üç sene bir derecede bulunmuş (*kıdem*) ve üst dereceye terfi ehliyet kazanmış olmak şarttır.

Kanunumuza göre ehliyet, memurun meslekî bilgisi, başarısı, sicili, âmir ve müfettişlerce verilen tezkiyeler gözönünde tutularak takdir olunur.

Burada bahis konusu edilen sicil, 1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanununun 10 uncu maddesine göre tutulması gereken sicildir. Bu sicilde, memurun tahsili ve sair müktesebatı (takip ettiği kurslar v. s.), kazandığı mükâfatlar ve sebepleri, çarpıldığı cezalar ve sebepleri, bulunduğu memurluklar, eserleri, memurluğu dışında şerefi mucip hizmetleri veya fahrî hizmetleri gibi hususlar yer alır.

Görülüyor ki, Türkiye'de bir memurun bir derece üst maaşa terfi edebilmesi için kıdeme ilâveten ehliyet (liyakat) sahibi olması şarttır. Ehliyetin takdirinde memurun sicili ile ahlâk durumunu ve işteki başarı derecesini gösteren tezkiye ameliyesi büyük bir önem taşımaktadır. Yükselmek için ehliyet esas olduğu gibi, devlet memurluğuna devam edebilmek için de işte tatmin edici bir başarı ile çalışmak şarttır. «T. C. Emekli Sandığı ile İlgili Memur ve Hizmetlilerin Sicilleri Üzerine Emekliye Sevkleri Hakkındaki» 1951 tarihli tüzüğün 15 inci maddesi bu bakımdan önemli bir hüküm ihtiva etmektedir. Bu madde hükmüne göre, iki yıl üstüste yetersiz olduğu yolunda tezkiye alan memur ve hizmetliler diğer bir tezkiye âmiri yanında tecrübe edilirler. Orada da kötü tezkiye aldıkları takdirde inzibat komisyonları veya onlar yerine kaim komisyonlar kararıyle sicillen emekliye çıkarılırlar.

Kanun ve tüzüklerde yer alan bu kabil hükümlerin maalesef gerektiği şekilde tatbik edilemediği görülmektedir. Tezkiye sistemi kendisinden beklenen faydayı tam mânasiyle sağlayamamakta, - malûm beşerî sebep-



lerle - âmirler astlarına umumiyetle iyi tezkiye vermektedirler. Türkiye'de başarısızlığı yüzünden işine son verilen memur hemen hemen yok gibidir. (\*)

*Rütbe terfii* : Yukarıda bahsi geçen 1951 tarihli tüzükte (Madde 17), tezkiye varakaları münderecatının, memurların herhangi bir memuriyete nakil ve tâyinlerinde yetkili komisyon, kurul ve makamlarca gözönünde bulundurulacağı bildirilmektedir. Tüzük metni her ne kadar sadece maaş terfilerinden bahseder görünmekte ise de, yukarıdaki maddenin derece terfilerine de kabili tatbik olduğunda şüphe yoktur.

Memleketimizde tatbikat bakımından memurların daha güç ve sorumlu mevkilere yükselmesinde de ehliyetten ziyade kıdem esas alınmakta, kıdemde eşitlik halinde liyakat tercih sebebi sayılmaktadır. Kıdemi az olan bir memurun, kıdemlisinden üstün tutularak yükseltilmesi umumiyetle istisnaî bir haldir. Böylece hakiki mânada «terfi» de de liyakat esası ikinci plânda kalıyor. Bu bakımdan Türkiye'de yüksek mevkilere aynı kıdemdeki (dolayısıyla genel olarak aynı maaş derecesindeki) memurlar içinde en ehliyetli olanların tâyin edilmekte oldukları söylenebilir.

Mamafih bu kaidenin önemli bazı istisnaları vardır. Bu istisnalar şunlardır :

1) 3656 sayılı kanunun muaddel yedinci maddesine göre, yedinci veya daha yukarı derecelerden birine en çok iki derece aşağıdaki memurların tâyini caizdir. Bu hüküm liyakate göre terfi bahsinde atılmış ileri bir adım sayılmak icabeder. Gerçekten bu madde, yüksek mevkilere yapılacak tâyinlerde, iki derece aşağıda bulunan kimselerin de nazarı itibare alınmasına imkân vermek suretiyle üst mevkilere terfii aynı kıdeme sahip (ve dolayısıyla umumiyetle aynı maaşları alan) kimselerin inhisarından kurtarmış, başka bir deyimle terfi için rekabet sahasını bir dereceye kadar genişletmiştir.

(\*) Nitekim 1957 Nisanında İzmir'de Siyasal Bilgiler Fakültesinin teşebbüsü ile toplanan ve İzmir, Aydın ve Manisa vilâyetlerine mensup otuz beş kadar kaymakamın iştirak ettiği bir seminerde bu mesele bahis konusu olmuş, senelerce devlet hizmetinde bulunmuş kaymakamlar bu mahiyette hiçbir hâdise hatırlamadıklarını beyan etmişlerdir.

Mamafih bu durum sadece memleketimize has değildir. Meselâ Amerika Birleşik Devletlerinde Federal teşkilâtı reorganize etmek maksadiyle kurulan Hoover Komisyonu, yaptığı incelemeler sonunda, fderal tezkiye sisteminin kâğıt ve zaman israfından başka işe yaramadığı kanaatine varmış ve 1955 tarihli raporunda tezkiye usulünün tamamen ortadan kaldırılıp ilgili makamlara bildirilmesinden ibaret daha basit bir usulün ikamesini tavsiye etmişti.



2) 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun altıncı maddesi valilerin tâyiniinde umumî hükümlerin cârî olmayacağını ifade etmektedir. Bu madde hükmüne göre, çok daha aşağı maaş derecelerinde bulunan liyakatli bir kaymakamın valiliğe tâyini mümkündür.

3) 3656 sayılı kanunun muaddel yedinci maddesinin son fıkrası da, altıncı ve daha aşağı derecelerdeki memuriyetlere daha aşağı derecelerden memur tâyini tecviz etmektedir. Bu hükme göre meselâ dokuzuncu barem derecesindeki (300 lira maaşlı) bir memurun altıncı derecedeki (475 lira maaşlı) daha yüksek bir memuriyete tâyini mümkündür. Ancak böyle bir halde terfiyen yüksek bir memuriyete tâyin edilen bir memur, istigal ettiği yeni kadroya tekabül eden maaşı değil, eskiden almakta olduğu maaşı almaya devam eder.

Bu son hüküm, memleketimizde hâkim olan barem sisteminin memurlara ödenen ücretlerle yapılan işin güçlük ve sorumluluk derecesi arasında yakın bir münasebet tesisi hususunda bir gayret sarfetmediğini gösteren ilgi çekici bir örnektir.

Görülüyor ki maaş terfiini sıkı kayıtlara tâbi tutan mevzuatımız, genç ve ehliyetli elemanların daha yüksek ve sorumlu mevkilere tâyini hususunda idareye oldukça geniş serbesti veren hükümler ihtiva etmektedir. Altıncı derecenin dînündeki memuriyetlerde rütbe terfi bakımından tam bir serbestiye sahip bulunan idarî makamlar, altıncı derecenin üstündeki memuriyetlerde de iki üst dereceye terfi imkânı verilmek suretiyle oldukça geniş bir takdir hakkı ile teçhiz edilmişlerdir.

Bütün bu hükümlere rağmen, bir yandan memleketimizde kıdem esasının uzun bir maziye alışılmış bir geleneğe dayanması, diğer yandan liyakatin gerektiği şekilde takdiri hususunda karşılaşılan güçlükler, bu hükümlerin tatbikini geniş ölçüde tahdit etmektedir.

Buraya kadar, hâkimlerin terfi veya bazı iktisadî devlet teşekküllerinin bir kısım personeline tatbik edilen terfi usulleri gibi istisnaî hallere dokunmaksızın, memleketimizdeki umumî sistemi anahatlariyle gözden geçirmiş bulunuyoruz.

Memleketimizde devlet memurluğunu modern esaslara istinat ettirmek maksadiyle hazırlanmış bulunan Devlet Personel Kanunu tasarısı, personel idaresinin diğer birçok sahalarında olduğu gibi, bu sahada da beklenen değişikliği maalesef getirememiştir. Bazı Batı memleketlerinde tatbik edilen «ufkî maaş artışı» esasını kabul eden tasarı, sınıflandırma



meselesini rasyonel bir esasa bağlamaya muvaffak olamayıp eski sistemi aynen muhafaza ettiği için, kendi tâbiriyle bu «ufkî terfi» mekanizması dahi fiilen işlemez bir halde bulunmaktadır. (\*)

---

(\*) Tasarının «sınıflandırma» konusunu ilgilendiren hükümleri hakkındaki tenkitlerimiz için, bu makalenin ilk sahfa - altı notunda zikredilen makaleye bakınız.