



Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Sistemsel Sorunları
Systemic Problems of The Public Personnel Regime in
Turkey

Mustafa Lütfi ŞEN¹

Strategic Public Management Journal
Volume 6, Issue 12, pp. 70-85
December 2020
DOI: 10.25069/spmj.826314
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 15.11.2020
Accepted: 05.12.2020
© The Author(s) 2020
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Türk kamu personel rejiminin yıllardan beri süregelen ve giderek kronik bir hal alan ve kemikleşen bir çok sorunu bulunmaktadır. Kamu personel rejiminin temelini oluşturan Devlet Memurları Kanunu’nda zaman içerisinde yapılan çelişkili düzenlemeler sonucunda, Kanunun özgün biçimini yitirdiği ve karmaşık ve içinden çıkılmaz bir görünüm aldığı ifade edilmektedir. Kanunda yapılan değişiklikler, temel bir anlayış ve kavramsal bir değerlendirmeden yoksun olarak, bütüncül bir perspektif yerine, çoğu zaman güncel dürtülerle yapılmıştır. Bu bakış açısıyla kamu personel rejiminin kronikleşen sorunlarını çözmek mümkün görünmemektedir. Bu çalışmada sorunların büyük bir kısmının sistemsel olduğu göz önüne alınarak, sözü edilen sorunlara Devlet Memurları Kanunu’nun ve dolayısıyla kamu personel rejiminin de temel ilkeleri olan kariyer ve liyakat ilkeleri açısından yaklaşılması amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Personel Rejimi, Kariyer Sistemleri, Liyakat Sistemi

Abstract

The public personnel regime in Turkey has many problems that have been ongoing for years and gradually become chronic and rooted. It is stated that as a result of the contradictory regulations made over time in the Civil Servants Law, which forms the basis of the public personnel regime, the law has lost its original form and has become complex and grift. Amendments to the law were often made with daily impulses rather than an integrative perspective, lacking a fundamental understanding and conceptual insight. From this point of view, it does not seem possible to solve the chronic problems of the public personnel regime. Considering that most of the problems in the personnel regime are systemic, this study aims to examine the before mentioned problems in terms of career and merit principles, which are the basic tenets of the Civil Servants Law and therefore the public personnel regime.

Key Words: Public Personnel Regime, Career Systems, Merit System

¹ Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, msen@sakarya.edu.tr, ORCID ID: orcid.org/0000-0001-8763-7909.

GİRİŞ

Günümüzde özel sektörde ortaya çıkan ve klasik “personel yönetimi” düşüncesine bir çok yeni fonksiyon katan “insan kaynakları yönetimi” anlayışı kamu kesiminde de ilgi görmektedir. Akademik literatürde “kamu personel yönetimi” yerine “kamuda insan kaynakları yönetimi” kavramı kullanılmaya başlanmış, uygulamada eskiden “personel” müdürlüğü/daire başkanlığı/genel müdürlüğü olan birimlerin adı “insan kaynakları” ya da “insan kaynakları ve eğitim” olarak değiştirilmiştir. Ancak her iki kesim arasındaki önemli farklılıklar insan kaynakları yönetimi yaklaşımının kamu kesiminde bütün yönleriyle uygulanmasını önemli ölçüde engellemektedir. Kamu kesimi özel sektörden farklı olarak siyasal sistem içerisinde faaliyet göstermektedir. Yöneticiler özel sektördeki gibi serbest/esnek karar alma ve uygulama imkanına sahip değildir. Siyasi müdahaleler, önceden belirlenmiş katı kurallar, kayırmacılık olgusu, kamunun ömür boyu garantili bir istihdam alanı olarak görülmesi, “kâr” elde etme gibi bir motivasyon kaynağının olmayışı vb. bir çok etken kamu kesiminde etkili bir insan kaynakları yönetiminin önündeki başlıca engellerdir.

Devletin gerek merkezi ve gerekse yerel düzeyde etkili ve verimli bir hizmet sunabilmesi için şüphesiz nitelikli, işinde uzman, motivasyonu yüksek ve mesleki etik değerlere bağlı kamu görevlileri gereklidir. Söz konusu özelliklere sahip insan kaynağını temin etme ve yönetmede ise “kamu personel rejimi” olarak ifade edilen hukuki ve örgütsel altyapının önemi büyüktür.

Kamu personel rejimimizin yıllardan beri süregelen ve giderek kronik bir hal alan ve kemikleşen bir çok sorunu bulunmaktadır. Liyakat ilkesinin göz ardı edilmesi sonucunda işe giriş ve yükselmelerde yaşanan kayırmacılık, kadrolara ilişkin somut görev tanımlarının yapılamamış ve görev gereklerinin belirlenmemiş olması, memur ve işçi statülerinin aşırı güvenceli olması nedeniyle yaşanan performans düşüklüğü, yetersiz sınıflandırma sistemimizin sonucu olarak eşit işe eşit ücret ilkesinin hayata geçirilememesi ve ortaya çıkan ücret adaletsizliği, personelin gerçek anlamda değerlendirilememesi, devletin iş kapısı olarak görülmesi ve dolayısıyla ihtiyaçtan fazla personel istihdam edilmesi, verimsizlik, çalışanları motive edecek araçların yeterli olmayışı, personelin geliştirilmesinde yaşanan sıkıntılar, personel rejimine ilişkin yapılan düzenlemelerin bütüncül bir yaklaşımla yapılamaması bu sorunlardan bazılarıdır.

Çalışmada sözü edilen sorunlara Devlet Memurları Kanunu’nun ve dolayısıyla kamu personel rejimimizin de temel ilkeleri olan kariyer ve liyakat ilkeleri açısından yaklaşılması amaçlanmaktadır. Bilindiği gibi, kamu personel rejimimizle ilgili sorunları çözebilmek amacıyla geçmiş yıllarda yerli ve yabancı uzmanlara çeşitli raporlar hazırlanmıştır. Hazırlanan raporların odak noktasını personel aylık ve ücretleri oluşturmaktadır (Öktem, 1992: 88-90). Ortaya konulan sorunlar neticesinde kamu personel rejimimizin temelini oluşturan Devlet Memurları Kanunu’nda yapılan çelişkili düzenlemeler (Öktem, 1992: 86) sonucunda kanunun “yamalı bohça”ya (Özkal Sayan, 2016: 670) döndüğü, özgün biçimini yitirdiği (Öktem, 1992: 96) ve karmaşık ve içinden çıkılmaz bir görünüm aldığı (Canman, 1992: 3; Yılmazöz, 2009: 300-301) ifade edilmektedir. Kanunda yapılan değişiklikler, temel bir anlayış ve kavramsal bir değerlendirmeden yoksun olarak (Yılmazöz, 2009: 301), bütüncül bir perspektif yerine, çoğu zaman güncel dürtülerle yapılmıştır. Yapılan düzenlemeler kategoriler arası yarışmanın bir sonucu olarak mali ve sosyal haklara indirgenmiştir (Tutum, 1990: 37). Günümüzde yapılan tartışmalar da (3600 ek gösterge vb.) benzer eksende devam etmektedir. Bu bakış açısıyla kamu personel rejimimizin kronikleşen sorunlarını çözmek mümkün görünmemektedir. 1980 ve 1990’larda literatürde yer verilen sorunlar ve reform beklentileri (örnek olarak bkz. Tutum, 1980; Canman, 1992: 3) artarak günümüzde de devam etmektedir. Bu nedenle sorunların büyük bir kısmının sistemseldiği göz ardı edilmemeli, güncel tartışmalardan sıyrılarak sorunun temelini inilmelidir.

Çalışma, kamu personel rejimimizin tüm sorunlarını ele alma iddiasında değildir. Burada daha çok yukarıda sözü edilen kariyer ve liyakat ilkeleri bağlamındaki sistemsel sorunların tartışılması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda çalışmada öncelikle kamu personel rejimimizin temelini oluşturan kişiye yönelmiş kariyer sistemi ele alınacak ve sistem nedeniyle yaşanan sorunlar irdelenecektir. İkinci kısımda ise liyakat sisteminin tam olarak hayata geçirilememesi nedeniyle yaşanan sorunlar üzerinde durulacaktır.

1. SORUNLARIN TEMELİ: KİŞİYE YÖNELMİŞ KARIYER SİSTEMİ

Kamu personel rejimimizin kronikleşen sorunlarının önemli bir kısmının temelinde ülkemizde uygulanan kariyer – personel sistemi yatmaktadır. Bilindiği gibi kamu kesiminde uygulanan iki farklı kariyer – personel sistemi bulunmaktadır (Stahl, 1956: 169-174; Tutum, 1979: 24-31; Tortop, 1986: 35-38; Canman, 2000: 20-25; Eryılmaz, 2018: 335-336): Birincisi Kadro – Pozisyon Sistemi ya da Açık Sistem olarak da adlandırılan ve halk arasında “işe göre adam” sistemi olarak bilinen “İşe Yönelmiş Kariyer Sistemi”dir. İkincisi ise ülkemizde de uygulanan Rütbe Sistemi ya da Kapalı Sistem olarak isimlendirilen ve yine halk arasında “adama göre iş” sistemi olarak nitelendirilen “Kişiye Yönelmiş Kariyer Sistemi”dir.

Daha çok ABD ve Kanada’da ortaya çıkan ve gelişen işe yönelmiş kariyer sisteminin temeli, iş ve görevdir. Görevle onu yerine getirecek kişi birbirinden ayrılabilir. Kadro ya da pozisyon, kişiden bağımsız soyut bir tanımlamadır. Örgütler, belli ödev, yetki ve sorumlulukların önceden tanımlandığı kadro/pozisyonlardan meydana gelmektedir. İşler – görevler arasında güçlük ve sorumluluk itibarıyla var olan ayrılıklar (farklılıklar) gerçeğe yakın biçimde belirlenebilir. Özel ve kamu kesimi arasında geçişlere imkân veren sistemde, belirli bir kadroya atanabilmek için, o kadro için belirlenmiş iş gereklerine uygun bir uzmanlık eğitime, özel bilgi, deneyim ve yeteneğe sahip olmak gereklidir. Yükselmelerde başarı ve performans en önemli ölçüttür. Benzer veya aynı işi yapanlar aynı ücreti alırlar, yani “eşit işe eşit ücret” ilkesi egemendir. Kadro sisteminde, istihdam gerçek ihtiyaçlara dayanmaktadır. Yapılacak işler/görevler ayrıntılı olarak tanımlandığından, örgüt içerisinde hangi birime, hangi niteliklerde ve sayıda eleman alınacağı önceden belirlenebilmektedir.

Kişiye yönelmiş kariyer sisteminde ise görevden çok, o görevi yerine getiren kişinin özellikleri (daha çok diploma) önem kazanmaktadır. Sistem, kişinin geniş bir hizmet yelpazesinde görev yapabileceği varsayımına dayanmaktadır. Kişi, memuriyete genç yaşta girer, hizmet içinde yetişir ve kademeli olarak yükselerek görevini sürdürür. Bu sistemde, memurluk “meslek” haline gelmektedir. Genç yaşta kamu hizmetine giren kişi, kıdemine, eğitim düzeyine ve genel yeteneklerine göre bir “rütbe” kazanır. Hizmete giriş düzeyini kişinin öğrenim düzeyi (diploma) belirler. Uzmanlık eğitiminden çok genel eğitimin önem kazandığı sistemde, genellikle işin gerektirdiği bilgi ve becerilerin hizmet içinde kazanılacağı varsayılmıştır. Yükselmelerde kıdem en belirleyici ölçüttür. Ücret, performans ve başarıdan çok diploma ve kıdeme göre belirlenmektedir. Aynı işi yaptıkları halde, öğrenim düzeyi ve kıdemi farklı olanlar farklı ücret alabilirler. Personelin rütbesiyle (unvanı ve kadro derecesi) üstlendiği görev arasında (fiili çalışma unvanı) doğrudan bir ilişki yoktur; yani kişi, aynı rütbede çok değişik görevleri yerine getirmeye yeterli sayılmaktadır. Sisteminin dayandığı anlayışa göre örgüt, öz olarak insanlardan oluşur. Örgütün yapısı, örgüte verilen görevlere ve bireylerin yeteneklerine göre biçimlenir. Görevle görevi yerine getirecek kişi arasında sıkı bir ilişki vardır. Görevi kişiden ayrı düşünmek ve önceden ayrıntılı olarak saptamak olanaksızdır.

Yukarıda kısaca özetlenen iki sistemin şüphesiz kendi içerisinde olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Her ülke devlet anlayışına, sosyal yapı ve gelenekleri ile pratik gereksinimlerine göre (Tutum, 1979: 23) kendine en uygun olan sistemi tercih edebilmektedir. İş yönelmiş kariyer sistemi daha çok Anglosakson geleneğine, kişiye yönelmiş kariyer sistemi ise Kıta Avrupası’na dayanmaktadır. Ülkemizde uygulanan personel rejiminin, klasik rütbe sisteminin (Aslan, 2005: 283) yozlaşmış bir hali (Tutum, 1980: 105) olduğu

söylenbilir. Bu haliyle sistemin bir çok olumsuzluğu bünyesinde barındırdığını söylemek yanlış olmaz. Aşağıda bazı açılardan sistemin olumsuzlukları ortaya konulacak ve söz konusu olumsuzluğun neden olduğu sorunlar irdelenecektir.

1.1. Sistemin Görev Tanımlarına ve Görev Gereklarine Dayanmaması

Günümüzde insan kaynağı planlaması kapsamında yürütülen örgüt ve iş analizi çalışmaları, insan kaynakları yönetiminin temelini teşkil etmektedir (Kalkandelen, 1993; Bilgin, 2004; Ersan, 1975: 51-52). Çalışmalar sonucunda oluşturulan görev tanımları ve görev gerekleri, işe almadan hizmet içi eğitime, ücretlendirmeden personelin değerlendirilmesine kadar insan kaynakları yönetiminin tüm fonksiyonlarında kullanılmaktadır. Ülkemizde uygulanan kişiye yönelmiş kariyer sistemi yukarıda açıklandığı üzere görev tanımlarına dayanmadığı için kamu kurumlarında iş analizi çalışmaları da yapılmamaktadır.²

Kamu personel rejimimiz iş analizi çalışmalarına ve dolayısı ile görev tanımlarına, görev gereklerine ve iş ölçümlerine dayanmadığı için, kurumlarda ve birimlerde çalışması gereken personelin sayı ve niteliği objektif olarak belirlenememekte (Ersan, 1975: 53), bazı kurum ve birimlerde personel yığılması yaşanırken, bazı kurum ve birimlerde personel sıkıntısı çekilebilmektedir.

Bu sistemde, kurumların ve birimlerin personel talepleri gerçek ihtiyaca da dayanmamaktadır (Tutum, 1980: 102). Uygulamada, birim yöneticileri, emrindeki personelden tam kapasite ile yararlanmak, performansı yetersiz olanlarla özel olarak ilgilenip performanslarını artırmaya çalışmak yerine, daha kolay bir yolu tercih ederek personel yetersizliği gerekçesi ile yeni personel talep etmekte, yetersiz personelin de başka birimlere gönderilmesini istemektedir. Böylece birimlerde gereğinden fazla personel bulunmakta, sonuçta performans düşmekte ve işler belli personelin üzerine kalabilmektedir. Bu sorunun çözümü, yukarıda bahsedilen iş analizi ve iş ölçümü çalışmalarının yapılması ve belli aralıklarla güncellenmesi ile mümkündür.

1.2. Sistemin Aşırı Güvenli İstihdam Biçimlerini Zorunlu Kılması

Kişiye yönelmiş kariyer sisteminde iş güvenliği oldukça fazladır. Bu sistemde iş güvencesi iş/görevle sınırlı değildir; iş/görev ortadan kalksa bile (örneğin kurum özelleştirilse) çalışan başka kurumlarda görevine devam edebilmektedir. İşe girişle ilgili bir şartı taşımadığının anlaşılması ya da bu şartlardan birisini sonradan kaybetmesi veya memurluktan çıkarılmayı gerektiren bir disiplin suçu işlemediği sürece, memurun görevine son vermek mümkün değildir.³ Sistemde “ehliyetsizlik” ya da “yetersizlik” nedeniyle görevine son verilen memura pek rastlanmaz (Tutum, 1980: 98).

Güvenliğin aşırı olmasının birinci nedeni, kamu görevlilerini siyasal etkilerden korumak, ikinci nedeni ise personelin kamu hizmetinden ayrılmasını önlemektir. Kişiye yönelmiş kariyer sisteminin ana personel kaynağı yeni mezunlardır. Sistemde genel yeteneklerine ve diplomalarına göre hizmete alınan kişiler hizmet içi eğitimle yetiştirilmekte ve zamanla tecrübe kazanmaktadırlar. Sistemde kişilere “emekli” oluncaya kadar iş güvencesi

² Örgüt ve iş analizi çalışmaları, ülkemizde kamu kesiminde “norm kadro” olarak kavramlaştırılmaktadır ve reorganizasyon çalışmaları kapsamında ilk olarak 1970’li yıllarda KİT’lerde gündeme gelmiştir. 2000 yılında alınan bir kararla tüm kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro çalışmalarının yapılmaya başlanmasına karar verilmiş ve 2001-2003 yılları arasında belirlenen takvime göre tamamlanması planlanmıştır (Timur, 2004: 202). Ancak zaten tam olarak tamamlanamayan (Ömürganülşen ve Ökten, 2004: 253-254) çalışmalar 2003 yılında durdurulmuş ve böylece bazı kurumlarca tamamlanan çalışmalar hayata geçme imkanı bulamamıştır. Daha sonra yerel yönetimler ve bazı kurumların (örneğin MEB’e bağlı okullar gibi) norm kadroları yönetmelikle düzenlenmiştir; ancak bu düzenlemeler iş analizi ve iş ölçümü çalışmalarına dayanmadığı için bu bağlamda bir anlam ifade etmemektedir.

³ Sicil sisteminin varlığını sürdürdüğü 2011 öncesinde üç yıllık bir süreç sonunda “olumsuz sicil” nedeniyle memurluktan ilişik kesme söz konusu idi. Ancak bu kuralın çeşitli nedenlerle çok nadir işletildiğini söylemek yanlış olmaz.

sunulmakta ve kurumdan ayrılması istenmemektedir. Bunun nedeni, kurumdan ayrılan çalışanın yerine, yeniden genç ve tecrübesiz bir yeni mezunun işe alınacak olmasıdır. Yeni personelin yetiştirilmesi için harcanacak zaman ve para göz önüne alındığında bu düşüncenin doğru olduğu ileri sürülebilir. Gerçekten de ömür boyu istihdam güvencesi ve buna paralel gelişen “Allah’tan sağlık, devletten aylık” anlayışı ve “akmasa da damlıyor” düşüncesi, özel sektör tarafından kendilerine daha iyi sosyal ve mali haklar sunulsa bile, çalışanların kamudan ayrılmasını engellemektedir.

Açıklanan nedenlerle kişiye yönelmiş kariyer sisteminin temel istihdam biçimi genç yaşta girilen ve emekli oluncaya kadar kalınan “güvenli” ve “sürekli” memur ve işçi statüsüdür. Bu nedenle anayasa ve DMK, asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerinin memurlar eliyle görülmesini emretmektedir. Memura göre göreceli olarak iş güvencesi az olan ve geçici nitelikteki “sözleşmeli personel” statüsü ise işe yönelmiş kariyer sisteminin istihdam biçimidir (Öktem, 1992: 99) ve bu sistemde istisnai olarak başvurulması gerekir. Nitekim DMK’nın ilk halinde istisnai haller için öngörülen ve sınırlı durumlarda kullanılabilen sözleşmeli personel statüsü zamanla genişletilmiştir (Serim, 1988: 135; Tutum, 1990: 38; Canman, 1992: 4; Özkal Sayan, 2016: 680-681; Aslan, 2005: 281; Kayar, 2013: 53-54). Keza yakın zamanda kaldırılan “geçici personel” statüsü, DMK’da yer almamasına rağmen uzun süre fiilen var olan “geçici işçi” statüsü ve hizmet alımı yöntemi de kamuda yaygın olarak kullanılmıştır (Aslan, 2005: 306-307).

Kamuda sürekli ve aşırı güvenceli memur ve işçi statüleri yerine, geçici ve güvencesi az sözleşmeli personel ve geçici personel statülerinin tercih edilmesi, hatta çoğu zaman hizmet alımı yöntemine başvurulması ya da kurulan şirketler üzerinden personel istihdam edilmesi sadece kayırmacılık olgusuyla açıklanamaz. Sözü edilen yönelimi, geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş sürecinde yaşanan değişimle açıklamak daha doğru olacaktır. Son yıllarda kamu yönetiminde yaşanan piyasa temelli değişim ve dönüşüm, istihdam politikalarına da yansımıştır. Statü hukukuna dayalı ve aşırı güvenceli istihdam biçimleri yerini, piyasa koşullarına ve dolayısıyla da özel hukuk hükümlerine göre yürüyen yeni ve esnek bir çalışma rejimine bırakmaktadır (Aslan, 2005; Acar, 2012: 36; Çamur, 2020: 11).

Aşırı iş güvencesinin memur ve işçilerin performans ve verimliliklerini olumsuz yönde etkilemesi, çoğu zaman personel tarafından kötüye kullanılan aşırı iş güvencesinin çalışanın kendisini sürekli geliştirmesini ve yaratıcılığını ön plana çıkarmasını engellemesi (Çamur, 2020: 11), sözü edilen personeli başarı ve performans gösterme konusunda motive etmenin son derece güç olması; buna karşılık daha az güvenceli statüdekilerin işlerini kaybetmemek adına göreceli olarak daha iyi çalışmaları, kamu kurumlarının, özellikle de belediyelerin, memur ve işçi personel istihdam etmek yerine, kayırmacılığa da imkan vermesi nedeniyle, sözleşmeli personel çalıştırmayı, hizmet alımı yöntemini kullanmayı ve kurdukları şirketler üzerinden personel alımını tercih etmelerinde önemli bir etkidir.

Yukarıda belirtildiği üzere gerçekten de son yıllarda sözleşmeli personel statüsü oldukça genişletilmiştir. 657 sayılı Kanunun 4/B maddesindeki istisnaların artırılmasının yanı sıra, reform niteliğinde bir düzenleme yapılarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49. maddesiyle belediyelerin memur statüsünde personel temin etmekte zorlandıkları belli alanlarda sözleşmeli personel istihdam etmelerine imkan tanınmıştır.

Yine belirtmek gerekir ki son yıllarda hizmet alımı (ihale/sözleşme/contracting out) yöntemiyle çalıştırılan ve “taşeron” olarak kavramlaştırılan kişilerin de sayısı giderek artmıştır (Koç, 2016: 78-79; Aslan, 2005: 308). İş Hukuku’nda “alt işverenlik” olarak kavramlaştırılan yöntemin yoğun bir uygulama alanı bulduğu ve yukarıda vurgulanan gerekçelerle bir nevi “istihdam biçimine” dönüştüğü ifade edilmektedir (Koç, 2016: 66). Gerek merkezi ve gerekse yerel yönetimlerde giderek daha fazla kamu hizmeti (temizlik, güvenlik, sağlık, teknik, bilişim vb.) hizmet alımı yöntemiyle yerine getirilmeye başlanmıştır. Kamuda hizmet alımı yöntemiyle

personel çalıştırılmasının temel nedenini, işgücü maliyetlerini düşürerek “ucuz işgücü” yaratmak ve kadrolu kamu personeli sayısını azaltmaya çalışmak olarak açıklamak (Özkal Sayan, 2016: 682) yeterli değildir. İhale/sözleşme yöntemi 1980’lerde ortaya çıkan özelleştirme politikalarının bir aracı ve alternatif bir hizmet yöntemi olarak ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 1989). Burada temel amaç, devletin küçültülmesi ve kamu hizmetlerinin piyasa mekanizmasının rekabetçi ortamından yararlanarak daha kaliteli ve daha ucuza sunulmak istenmesi, özellikle sağlık, bilişim, mühendislik vb. alanlarda giderek artan uzman personel ihtiyacının karşılanması ve personel giderlerinin düşürülmeye çalışılmasıdır (Eryılmaz, 1989; Koç, 2016: 80-81). Yukarıda tartışıldığı üzere aşırı güvenceye sahip personelden yeterince verim alınamaması daha fazla personel alımına yol açmakta, bu durum personel giderlerinin bütçedeki yükünü artırmaktadır. İhale/sözleşme yönteminin doğru uygulanması durumunda kamu harcamalarının azaldığı ve hizmet kalitesinin arttığı kuşkusuzdur (Eryılmaz, 1989: 36-40). Ancak son yıllarda ihale/sözleşme yönteminin yozlaşması ve kayırmacılık aracı olarak görülmesi sonucunda beklenen faydaların gerçekleşmediğini söylemek de yanlış olmaz.

Aslında güvenli ve kişiyi esas alan memur ve işçi statüleri yerine, iş/görevi ve uzmanlığı esas alan ve geçici nitelikteki sözleşmeli personel statüsü ile hizmet alımı yönteminin yaygınlaştırılmasını öngören bu istihdam politikası, adı konmamış olsa da, işe yönelmiş kariyer sistemine geçiş çabaları olarak değerlendirilebilir. Ancak sözü edilen politikada da süreklilik sağlanamamış, yoğunlaşan kadro talepleri üzerine, önce 2007 yılında geçici işçiler sürekli işçi ve sözleşmeli personel kadrolarına geçirilmiş, ardından 2011 yılında yapılan iki düzenleme ile sözleşmeli personel memur kadrolarına aktarılmış (Özkal Sayan, 2016: 681), son olarak da hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan personelin ücret, kıdem tazminatı, yıllık izin gibi özlük haklarına ilişkin zaman içerisinde ortaya çıkan sorunlar (Özkal Sayan, 2016: 683-684; Koç, 2016: 66, 86) öne sürülerek ve yine yoğun talepler sonrasında 2017 yılında yapılan bir düzenleme ile hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan personelin, merkezi yönetimde sürekli işçi kadrolarına, yerel yönetimlerde ise belediye şirketlerine geçmeleri sağlanmıştır.

İstihdam biçimleriyle ilgili diğer bir sorun, spesifik görev tanımları olmadığı için yapılacak işin ağırlıklı olarak zihinsel çaba mı bedensel çaba mı gerektirdiğinin tam olarak saptanamaması, dolayısıyla uygulamada özellikle belediyelerde “işçi” statüsünde olanların zihinsel çaba gerektiren masa başı işlerde çalıştırılabilmesidir. Yine işçilerin “grev” haklarının olması nedeniyle toplu pazarlık sisteminden daha iyi yararlanmaları, sosyal ve mali imkanlar bakımından işçi ve memurlar arasında işçiler lehine bir fark oluşturmaktadır.

Sonuç olarak istihdam biçimleri bakımından yaşanan bu karmaşa, aynı birimde aynı görevi yapan farklı statülerde ve farklı sosyal ve mali haklara sahip çalışanları ortaya çıkarmakta, bu durum çalışma barışını olumsuz yönde etkilemektedir.

Güvenli istihdam biçimleri aynı zamanda iş hayatına yeni katılanların öncelikli olarak kamu kesiminde çalışmayı tercih etmesine neden olmaktadır. Buna bir de ülkedeki yaygın işsizlik nedeniyle devlet kadrolarının işsizliği hafifletme aracı olarak görülmesi (Tutum, 1980: 102; Tutum, 1990: 36, 38) eklenince kamu hizmetine girişte yığılmalar yaşanmakta, farklı eğitim kurumlarından mezun olanlar devletten kadro talebinde bulunabilmektedir.

1.3. Sistemin Kıdeme Aşırı Önem Vermesi

Kişiyi yönelmiş kariyer sisteminde, genç yaşta kamu hizmetine girilmekte, kariyer basamaklarında düzenli olarak yükselme söz konusu olmaktadır. Bu sistemde işte geçirilen süre (kıdem) son derece önemlidir. Belli süreler geçmeden kişinin bir üst basamağa yükselmesi mümkün değildir. Yükselmelerde başarı ve performans yerine kıdemin belirleyici bir rol oynaması, yetenekli ve performansı yüksek kişilerin hızlı bir şekilde yükselmesini engellemekte (Tutum, 1979: 30), dolayısıyla motivasyonlarını olumsuz yönde etkilemektedir.

Ayrıca düzenli yükselme anlayışı, yeteneklilerle birlikte yeteneksizlerin de üst basamaklara tırmanmasına imkan sağlamaktadır.

1.4. Sistemde Uzmanlaşmanın Tam Olarak Gerçekleştirilememesi

Kişiyeye yönelmiş kariyer sisteminde okuldan yeni mezun olan ve belli bir uzmanlığa sahip olmayan kişiler “diploma”larına ve “genel yetenek”lerine göre işe alınmakta, hizmet içi eğitime tabi tutularak kurum içerisinde birbirinden farklı birçok alanda çalıştırılabilmektedir. Bu durumun temel nedeni, yukarıda belirtildiği üzere kişiyeye yönelmiş kariyer sisteminin, kişinin geniş bir hizmet yelpazesinde görev yapabileceği varsayımına dayanmasıdır. Kişiler, işe yönelmiş kariyer sistemindeki gibi belli bir kadro/pozisyon için istihdam edilmedikleri için kariyerleri boyunca, bilgi sahibi olmadıkları bir çok görevi yerine getirmek durumunda kalabilmektedirler.

Örneğin belediyede yeni göreve başlayan bir memur, ilk olarak yazı işlerinde, belli bir süre sonra emlak vergilerinin tahakkuk ve tahsilatında, daha sonra meclis ve encümen işlerinde, imar kaleminde, evlendirme memurluğunda, mali işlerde, sosyal yardımların organizasyonunda, kültür işlerinde vb. görevlendirilebilmektedir. Her seferinde yeni atandığı görevi yerine getirebilmek için hizmet içi eğitime tabi tutulan ve belli bir uyum süresi geçiren memurun belli bir alanda tam anlamıyla uzmanlaşması mümkün olamamaktadır (Tutum, 1979: 30).

1.5. Sistemin Eşit İşe Eşit Ücret Ödemeye İmkan Vermemesi

Ülkemizde gerek aynı kurumun farklı birimlerinde, gerekse farklı kamu kurumlarında çalışan personel, aynı veya çok benzer niteliklerde işleri/görevleri yapmalarına karşın farklı ücretler alabilmektedirler (Öztürk, 2002: 141). Hatta bazen aynı serviste çalışan ve aynı işi yapan personelin aldığı ücretler de farklı olabilmektedir. Bu durumun da temelinde personel sistemimiz yatmaktadır.

Kamu personel rejiminin en önemli konularından birisi görevin değeri olan ücreti saptamadır. İyi bir ücret politikasının temeli, görev değerlendirmesine dayalı bir ücret sisteminin oluşturulmasıdır (Ersan, 1975: 44). İşe yönelmiş kariyer sisteminde iş/görev tanımları yapıldığı, yetki ve sorumluluklar, işin güçlük düzeyi, iş riski vb. hususlar ayrıntılı olarak belirlendiği için birbirinin aynı ya da benzeri işler gruplandırılarak eşit işe eşit ücret verme imkanı bulunmaktadır. Kişiyeye yönelmiş kariyer sisteminde ise ücret yapılan işten daha çok diplomaya ve kıdeme (Tutum, 1990: 35-36) göre belirlendiği ve sınıflandırmada iş/görevden çok rütbelere esas alındığı için aynı işi yaptıkları halde farklı ücretler alan çalışanlar ortaya çıkmaktadır.

Her ne kadar personel rejimimizi düzenleyen 657 sayılı yasanın 3. maddesinde “sınıflandırma ilkesi”ne yer verilse de, rütbe sistemine uygun olarak yasada belirlenen 12 sınıf, kariyerlerin geliştirilmesini sağlayacak nitelikte değildir (Tutum, 1980: 103) ve “eşit işe eşit ücret” ilkesini hayata geçirmekten uzak kalmıştır.

Öte yandan zaman içinde DMK’da yapılan düzenlemelerle, diploma ve kıdeme göre yapılması gereken ödeme rejimi de bozulmuş, sistemin ruhuna aykırı olarak “ek ödemeler” icat edilmiş ve ücret rejiminin dengeleri bozulmuştur (Tutum, 1980: 104). Memurun enflasyon karşısında korunamaması ve reel ücretlerde yaşanan kayıplar da ücret rejimiyle ilgili ayrı bir sorundur (Tutum, 1990: 38-39).

1.6. Sistemin Özel Kesimle Eleman Alış Verişine İmkan Vermemesi

İşe yönelmiş kariyer sistemi, hizmetin her aşamasında özel sektörle eleman alış verişine imkan vermektedir. Bu özelliği nedeni ile işe yönelmiş kariyer sistemine “açık sistem” de denilmektedir. Kapalı sistem olarak da

adlandırılan kişiye yönelmiş kariyer sisteminde ise hizmete genç yaşta girilir ve emekli oluncaya kadar da kamu kesiminde çalışılır (Tutum, 1980: 97). Bazı istisnalar dışında belli bir süre özel sektörde çalışanların kamu kesimine geçmeleri mümkün değildir. Kişiye yönelmiş kariyer sisteminde kamu kesimi içerisinde bir kurumdan diğerine geçiş bile ilgili kurumun muvafakatine bağlıdır.

Öte yandan sistemin kapalı olması, grup arkadaşlığının ve küme değerlerinin gelişmesine elverişli bir ortam hazırlamaktadır. Kıdeme önem veren, yükselmelerin düzenli bir şekilde gerçekleştiği, özel sektörle eleman alışverişine imkan vermeyen kişiye yönelmiş kariyer sisteminde, işe birlikte başlayan ve birlikte yükselen çalışanlar arasındaki arkadaşlık ilişkileri oldukça gelişmiş düzeydedir. İş dışında da arkadaşlıklarını devam ettiren ve benzer değerleri benimseyen kişiler arasındaki yardımlaşma ve dayanışma üst düzeyde olabilmektedir (Tutum, 1979: 30).

Sistemde personel hareketliliğinin çok az olması nedeniyle ortaya çıkan olumlu tablonun yanı sıra, sözü edilen örgüt ikliminin gruba yeni katılan personel üzerindeki olumsuz etkilerini de göz ardı etmemek gerekir. Gruba dahil olan genç çalışanlar, “üzüm üzüme baka baka kararır” atasözündeki gibi örgüt ikliminin olumsuzluklarından hızlı olarak etkilenmekte ve gruba uyma davranışı gösterebilmektedirler.

Makul düzeyde bir personel hareketliliği örgütlere canlılık ve etkinlik katmakta, örgütler çevrede gerçekleşen şartlara uyum sağlayabilmek için yeni fikir, görüş ve beceri sahibi yeni elemanlarla takviye edilmeye ihtiyaç duymaktadırlar. Personel hareketliliği, çeşitli nedenlerle örgüte uyum göstermemiş ve performansı yetersiz olanlardan kurtulmak gibi bir yarar da sağlamaktadır (Canman, 1973; 13).

Günümüzde görevlerindeki artışa paralel olarak devlet klasik hizmet alanlarının yanı sıra diğer pek çok alanda da hizmet vermeye başlamıştır. Yine benzer şekilde özel sektör de gelişmiş, başta eğitim ve sağlık olmak üzere eskiden sadece kamu tarafından sunulan bir çok hizmet özel sektöre de yerine getirilmeye başlanmıştır. Kamu ile özel sektör giderek birbirine yakınlaşmaktadır. Kamuda yürütülen pek çok görevin özel sektörde de karşılığı bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle belirlenecek alanlarda özel sektörden eleman alışverişine imkan verilmesi durumunda, buradaki yetişmiş ve nitelikli insan gücünün kamuya çekilmesi mümkün olabilecektir. Ancak iki sektör arasında personel hareketliliğinin sağlanabilmesi için kamuda ödenen ücretlerle özel kesimde ödenen ücretler arasında bir “denge” kurulmalıdır. Böyle bir denge kurulmadan geçişe imkan verilmesi durumunda, özel sektörün nitelikli insan gücünü kamuya çekmek mümkün olmayacak, tam tersine kamudaki nitelikli insan gücünün özel sektöre yönelmesi söz konusu olabilecektir.

1.7. Sistemin Personelin Objektif Olarak Değerlendirilmesine İmkan Vermemesi

Personelin değerlendirmesi, hem örgüt hem de personel açısından büyük önem taşımaktadır (Canman, 1993: 160). İşe yönelmiş kariyer sisteminde, görev tanımları esas alınarak personelin değerlendirilmesi objektif olarak yapılabilmektedir. Kişiye yönelmiş kariyer sisteminde ise değerlendirme kişisel özelliklere göre yapıldığı için subjektif nitelikler taşımaktadır.

Bilindiği gibi memurların değerlendirilmesi ile ilgili Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan ve çok eleştirilen sicil sistemi 2011 yılında kaldırılmıştır. Bunun yerine performans değerlendirmesi getirileceği ifade edilmiş; ancak şu ana kadar genel bir düzenleme yapılmamıştır.

Bir çok kamu kurumu DMK’nın 122. maddesindeki “Kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek

üzere, ... değerlendirme ölçütleri belirleyebilir” hükmüne göre bireysel performans değerlendirme yönergeleri hazırlamışlardır.

Performans değerlendirmesi iki farklı temelde yapılmaktadır (Çiftçi, 2010: 46-83):

Birincisi yetkinlikleri ve/veya yeterlilikleri esas alan “Yetkinlik Bazlı Değerlendirme”. Kurumların yukarıdaki hükme göre hazırladıkları neredeyse birbirinin aynı olan yönergeler yetkinlik bazlıdır; aynı sicil sistemindeki gibi 1. ve 2. derece amirlerin belirlenen yetkinliklere puan vermesine dayanmaktadır. Bu değerlendirme modeli, kaldırılan sicil sisteminden çok farklı değildir. Amirlerin değerlendirmesine dayandığı için subjektiftir. Değerlendirmeyi yapan amirler, değerlendirecekleri personelin yıl içindeki olumlu ve olumsuz davranışlarına ilişkin kayıt tutmamakta, yılda bir kez formlar önlerine geldiğinde personele ilişkin en son intibalarına göre puanlama yapmaktadırlar; bu da çoğu zaman gerçeği yansıtmamaktadır. Değerlendirmelerde değişik nedenlerle (siyasal, akraba, eş-dost, hemşehri vb.) kayırmacılık yapılması ya da kişisel garez, kin vb. nedenlerle haksızlık ihtimali de her zaman söz konusudur. Öte yandan söz konusu düzenlemeler kanunla yapılmadığı için de olumsuz olarak değerlendirilen memurlarla ilgili herhangi bir yaptırımda bulunmak (görevine son verme vb.) mümkün değildir. Olumsuz olarak değerlendirilenlerle ilgili ancak yazılı olarak uyarma ya da yer değiştirme gibi yaptırımlar uygulanabilmektedir.

İkinci tür değerlendirme kurumun vizyon, misyon, stratejik amaç ve hedeflerine dayanan “Hedef Bazlı Değerlendirme”dir. Özel sektörde daha çok satış, pazarlama vb. birimlerde ağırlıklı olarak kullanılmaktadır. Kamu kurumlarında, Stratejik Plan ve Performans Programı hazırlama sürecinde kurumsal bazda bu değerlendirmeler yapılmaktadır. Stratejik Plan kapsamında belirlenen kurumsal hedefler esas alınarak bireysel bazda hedefler belirlenerek saptanacak objektif performans kriterleri ile söz konusu değerlendirme bireysel bazda yapılabilir. Burada yapılan iş ve işlemlere ilişkin kayıtların ve değerlendirmelerin sağlıklı olarak tutulması ve mümkünse verilerin otomasyon sisteminden alınması vb. önemlidir. Böyle bir sistemde çalışanların ve yöneticilerin etik alt yapısı da son derece önemlidir. Çünkü performans hedeflerine ulaşmak için etik dışı yollara başvurulması mümkündür.

Günümüzün rekabet ortamında hizmetlerin yürütülmesinde personelin yetkin olması tek başına yeterli değildir, aynı zamanda kurumun hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik harekete geçirilmesi de gereklidir. Bu nedenle kamuda sadece yetkinlik bazlı performans değerlendirmesi yeterli değildir; birim ve unvan özellikleri göz önüne alınarak hedef bazlı değerlendirme de yapılmalıdır (Canman, 1992: 8).

Performans değerlendirme sistemini belirlerken değerlendirmeyi hangi amaç/amaçlarla yaptığımız da son derece önemlidir. Ücreti performansa göre belirlemek, personeli ödüllendirmek, personele geri bildirim yaparak gelişmesini sağlamak, personelin hizmet içi eğitim ihtiyaçlarını tespit etmek, terfilerin adil olarak yapılmasını sağlamak, personeli motive etmek, başarısız/yetersiz personelin görevine son vermek bu amaçlardan bazılarıdır. Kamu kesiminde her şey mevzuatla düzenlendiği için yöneticilerin özel sektördeki gibi serbest hareket etme imkanı (başarılı personelin maaşına zam yapma ya da ikramiye verme, yetersiz ve gelişme imkanı olmayan personelin görevine son verme, başarılı personeli terfi ettirme vb.) bulunmamakta; dolayısıyla zahmetle kurulan ve işletilen performans değerlendirme sisteminden elde edilen verilerden çok fazla yararlanmak mümkün olamamaktadır. Ancak merkezi olarak yapılacak bir yasal düzenlemeyle ücret artışı, terfi, işe son verme vb. hususlarla da ilişkilendirilecek (Özkal Sayan, 2016: 689) bir değerlendirme sistemi kurulabilirse gerçek anlamda işe yarayabilir.

1.8. Sistemin Yerel Yönetimlerde Ayrı Bir Personel Rejiminin Uygulanmasına Olanak Vermemesi

Bilindiği gibi dünyada yerel yönetimlerde üç farklı personel sistemi uygulanmaktadır. Birincisi, ideal olan “ayrı personel” sistemidir. Buna göre, belediyelerin personel yönetimi merkezi idareden tamamen özerk olarak yürütülmektedir. Her belediye, personelini kendi istihdam etmektedir. İkincisi, “tek personel” sistemidir. Bu sistemde belediye personelinin merkezi idare personelinden farkı yoktur. Merkezi idare, kamu görevlilerini istediği bir kamu kurum veya kuruluşuna görevlendirebilmektedir. Üçüncüsü ise, her iki sistemin arasında yer alan “karma personel” sistemidir. Bu sistemde, çalışanlar belediyeler tarafından istihdam edilmektedir. Ancak belediyelerin personel yönetimi, merkezi idare tarafından yönlendirilmekte ve denetlenmektedir. Ülkemizde, Cumhuriyetin kuruluşundan beri “tek personel sistemine yakın karma model” uygulanmaktadır (Güler ve Öktem, 1989: 25).

Yerel yönetimler için ayrı bir personel rejiminin oluşturulmaması da çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Merkeziyetçi yönetim anlayışı ve vesayet, belediyeler üzerinde sadece mali yapı, karar süreci ve işlemler gibi konularda değil, insan kaynakları alanında da olumsuz etki yapmaktadır. Her ne kadar 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleştirilen yerel yönetim reformu ile personel alanında bazı iyileştirmeler yapılsa da (Şen ve Eken, 2007) bunun yeterli olduğu söylenemez.

Sözü edilen reformla belediyelerin kadro ihdas-iptal işlemlerine ilişkin yetki belediye meclislerine verilmiş; böylece belediyeler, kadro ihdas-iptal işlemleri konusunda önemli ölçüde merkeze bağımlı olmaktan kurtulmuştur. Sözleşmeli personel istihdam edebilme, başka kurum ve kuruluşlarda görev yapan personelin görevlendirilebilmesi ve merkezi sınavı başarmış adaylar arasından sınavla eleman seçebilme gibi yenilikler, belediyeleri oldukça zorlayan nitelikli personel temin etme sorununa kısmen çözüm olabilecektir. Aşırı istihdamın önlenmesi ve personelin motivasyonunu sağlamaya yönelik düzenlemeler de son derece önemlidir (Şen ve Eken, 2007: 560).

Mevzuat alanında yapılan bu düzenlemeler, belediyelerin personel alanında yaşadıkları sorunların çözümü yolunda önemli bir adım olmakla birlikte (Şen ve Eken, 2007: 561) maalesef uygulama bu anlayış doğrultusunda gerçekleşmemiştir. Yasaların uygulanması amacıyla getirilen alt düzenlemeler, yeni yasal düzenlemelerle personel alanında belediyelere aktarılmak istenen yetkileri kısıtlamayı ve merkezin kadrolar üzerindeki vesayet yetkisini devam ettirmeyi amaçlayan hükümler içermesi nedeniyle hayal kırıklığı yaratmıştır. Örneğin norm kadroya ilişkin yapılan düzenlemeler, Belediye Kanunu'nun öngörmediği ve belediyelere bıraktığı konuları son derece ayrıntılı ve kısıtlayıcı bir bakış açısıyla düzenlemiştir. Düzenlemelerle, ilke ve standart belirlemek yerine, adeta belediyeler için doğrudan norm kadro çalışması yapılmıştır. Oysa norm kadroların, belediyelerin kendi özellikleri ve toplumsal ihtiyaçları doğrultusunda, iş analizlerine ve iş/görev tanımlarına dayanılarak yapılan değerlendirmeler sonucunda belirlenmesi gerekmektedir. Merkezden belirlenen norm kadro sayılarının ve kadro gruplarının yerel ihtiyaçla uyumlu olması beklenemez (Şen ve Eken, 2007: 552-553).

Bu nedenle kamu personel rejiminin bütüncül bir yaklaşımla yeniden ele alınacağı bir reformda, merkeziyetçi anlayıştan vaz geçilerek, yerel yönetimlere, kendi insan kaynakları politikalarını belirlemeleri konusunda “özerklik” tanınmalıdır.

2. LİYAKAT İLKESİNİN TAM OLARAK HAYATA GEÇİRİLEMEMESİ

Yönetimde siyasallaşma ya da diğer bir ifade ile partizanlık (Tutum, 1976) yönetsel yozlaşmanın önemli göstergelerinden birisidir (Eryılmaz, 2018); siyaset-idare ilişkilerinin ya da başka bir ifade ile siyasetin

bürokrasiyi kontrol altına alma çabalarının bir sonucu olarak her dönemde karşımıza çıkmakta ve kamuoyunda sık sık tartışılmaktadır. Genel olarak adam kayırmacılık olarak ifade edilen bu olgu sadece siyasal kayırmacılıkla (patronaj – favoritizm) sınırlı da değildir; akraba kayırmacılık (nepotizm) ve eş-dost kayırmacılık (kronizm) gibi türleri de bulunmaktadır (Aykaç, 1990: 100). Kulüpçülük (Büyüklü, 1976: 81) olarak da nitelendirilen bu olgu nedeniyle liyakat kavramı anlamını yitirmekte, iş bulmada partiye, belli bir şehir ya da bölgeye (hemşericilik), derneğe, cemaate, okula vb. mensup olma anahtar bir rol oynamaktadır.

İşe giriş ve yükselmelerde en yeteneklinin, en yeterlinin, en hak edenin yani kısaca en layık olanın tercih edilmesinin garantisi olan liyakat ilkesinin, kamu personel rejiminin en hayati ilkesi olduğu söylenebilir (Mihçioğlu, 1958: 109; Şen, 1995: 77). Liyakat, sadece açık yarışma sınavları aracılığı ile kamu görevlerine en yetenekli elemanların seçilmesi, yani eleman temini ile sınırlı bir kavram değildir. İlkenin aynı zamanda tüm insan kaynakları süreçlerinde (yükselmeler, ücretlendirme, personelin değerlendirilmesi, ödül ve cezalandırma vb.) uygulanması, her aşamada “işe uygunluk” ya da “başarı” ölçütünün esas alınması, özellikle ABD’de ortaya çıkan kayırmacılık sisteminin (spoils system) karşıtı olan ve liyakat sistemi (merit system) olarak adlandırılan bir personel sistemini ortaya çıkarmıştır (Güran, 1980; Aykaç, 1990). Liyakat ilkesi, batı literatüründe olduğu kadar Türk-İslam yönetim geleneğinde de önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle siyasetnamelerde liyakat ilkesinin sürekli olarak vurgulandığı görülmektedir (Aksoy, 2019; Acar-Ertek, 2019).

2.1. Genel Olarak

Liyakat ilkesi, her ne kadar personele ilişkin önceki kanunlar tarafından açıkça kabul edilmiş olsa (Mihçioğlu, 1958: 109) ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun temel ilkeleri arasında yer alsada, 2000’li yıllara kadar etkin bir şekilde uygulanma imkanı bulamamıştır. Kamu hizmetine girişte ve hizmet içerisindeki uygulamalarda liyakat ilkesine etkin bir biçimde yer verilmemesi, kayırmacılık sistemini andıran bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Şen, 1995: 92; Öztürk, 2002: 131-132). Bu dönemde kamu kesiminde işe girebilmek ya da üst makamlara yükselebilmek için halk arasında “torpil” olarak anılan adam kayırmacılık uygulamalarının devreye girmesi gerektiği inancı oldukça yaygındı.

Şubat 1999 tarihinde yapılan önemli bir değişiklikle kamu kurumlarına alınacak olan memurlar için merkezi sınava girme koşulu getirilmiştir. Merkezi sınav sisteminin devreye girmesi, klasik sınavlar yerine test sınavlarına ağırlık verilmesi, atamaların bilgisayar ortamında yapılması vb. uygulamaların, henüz istenen seviyede olmasa da, liyakat ilkesinin hayata geçirilmesine önemli katkılar yaptığı söylenebilir (Eryılmaz, 2018: 319).

Liyakat ilkesinin en önemli unsurlarından birisi, “adaylarda aranan koşulların gerçekçi olması”dır (Aykaç, 1990: 96). “Kamu Hizmetlerine Girme Hakkı”nı düzenleyen Anayasa’nın 70. maddesi hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiç bir ayırım gözetilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. Bu hüküm, atama yapılacak kadro ile ilgili aranan koşulların görevin gerektirdiği niteliklerle yani görev gerekleriyle uyumlu olmasını açıkça belirtmektedir. Görevle ilgili olmayan bir koşulun aranması durumunda, sadece o koşulu taşıyanlar başvuru yapabilmekte, kadro ile ilgili yeterlilikleri taşıdığı halde, belirtilen spesifik koşulu taşımayanlar başvuru şansını kaybetmektedir. Örneğin evrak kayıt hizmetlerini yürütecek bir memur kadrosu için aranacak İngilizce bilme şartı, görevin gerektirdiği bir nitelik değildir. Kadro için gerekli diğer koşulları taşıdıkları halde, kadro için gerekli olmayan İngilizce bilme koşulunu sağlayamayanlar, yarışma sınavına girmeden, baştan elenmiş olmaktadır. Yine aranacak koşullar arasında çok özel ve açıkça belli kişileri çağrıştıran bazı niteliklerin olması da liyakat ilkesini zedelemektedir. Örneğin bir akademik kadro için verilen ilanda “... konusunda doktora yapmış olmak” gibi bir koşul ileri sürmek liyakat ilkesine aykırıdır; çünkü zaten

o konuda Türkiye genelinde tek bir kişi doktora yapmıştır. Bu durumda, söz konusu koşulun diğer isteklilerin başvurmasını engellemeye yönelik olduğu açıktır.

Liyakat ilkesinin bir diğer önemli unsuru, “yarışma sınavlarında adaylar arasında ayırım gözetilmemesi”dir (Aykaç, 1990: 96). Klasik sınavlarda kağıtların değerlendirilmesi aşamasında adayların isimlerinin bulunduğu kısımların kapatılması, klasik sınavların yerine test sınavlarının kullanılması objektifliği sağlayan önemli uygulamalardır. Ancak yarışma sınavlarında yazılı sınavlara ek olarak “mülakat” yapılması, adaylar arasında ayırım gözetmeme ilkesini zedelemekte, kayırmacılık algısı oluşturmaktadır. Ülkemizde özellikle mülakat sınavlarının “objektif” bir şekilde yapılmadığı sürekli tartışılan bir husustur (Özkal Sayan, 2016: 679). Bu nedenle zorunlu olmadıkça mülakat/sözlü sınav yapılmaması, eğer mülakat yapılacak ise kamera ile kaydedilmesi ve soruların – cevapların kayıt altına alınması, adaylar arasında ayırım yapılmasını engelleyecek ve yarışma sınavlarına olan güveni artıracaktır.

2.2. Üst Kademe Yöneticiler Bakımından

Ülkemizde üst kademe yöneticilik kadrolarına siyasal nitelikli atama yapılıp yapılamayacağı çok eski bir tartışma konusudur (Tutum, 1968; Tutum, 1976; Güran, 1980: 205-206). Dünyada üst kademe yöneticilerinin atanması ve yetiştirilmesi konusunda farklı sistemler ve modeller bulunmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018; Aykaç, 1990: 107). Liyakat sistemini esas alan modellerin yanında, bürokratik sabotaj kaygılarıyla seçilmiş siyasal iktidarın kendi ekibini kurma hakkı kapsamında politik nitelikli atamaları esas alan ülkeler de bulunmaktadır (Tutum, 1976). Siyasal nitelikli atamaların belli başlı gerekçeleri arasında siyasal kadrolarla üst yönetim kadroları arasında uyum sağlama, partiye hizmet edenleri ödüllendirmek suretiyle siyasal katılımı artırma ve atanan kimselerin “gönül borcu”ndan yararlanarak atama yapılan mevkilerin olanaklarını parti lehine kullanma sayılabilir (Tutum, 1976: 13).

Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan “istisnai memuriyet” ve 68/B düzenlemeleri, üst düzey kadrolara yapılan siyasal nitelikli atamaların hukuki alt yapısını oluşturmakta idi (Tutum, 1980: 103). Önceki dönemlerde siyasal nitelikli atamalar sadece üst görevlerle sınırlı kalmamış, neredeyse çaycılara kadar varan bir yaygınlık kazanabilmiştir. Seçimlerde aday olanların / görev alanların seçilememesi durumunda “arpalık” (Tutum, 1990: 38) olarak isimlendirilen yönetim kurulu üyeliği vb. kadrolara atanması da yaygın bir uygulama idi.

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte, Anayasadaki değişikliğe paralel olarak, üst kademe yöneticileri için Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ayrı bir düzenleme getirilmiştir. Düzenleme ile birlikte kısmen devlet memuru statüsünden ayrılan yeni bir üst kademe yöneticisi statüsü oluşmuştur (Karlı, 2020: 205). Yine düzenlemede yer alan cetvellerde sayılan müfettişlik veya müşavirlik gibi unvanların gerçekten üst kademe yöneticisi olup olmadıkları ile ilgili belirsizlik ve tartışmalar bulunmaktadır (Söylü, 2020). Kararname kapsamına giren üst kademe yöneticilerinin atanmaları ve görevden alınmaları Cumhurbaşkanının kararı ve/veya onayıyla gerçekleşmektedir. Üst kademe yöneticisi olarak atanmak için belirlenen koşullar Cumhurbaşkanına geniş bir takdir yetkisi vermektedir. Atananların görev süresi Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlıdır. Bu durumda üst kademe yöneticileri bakımından liyakat sisteminin devreden çıktığı söylenebilir (Eryılmaz, 2018: 318). Ancak söz konusu düzenlemenin liyakat ilkesini tamamen göz ardı etmediği, liyakatin atayacak makam tarafından değerlendirileceği (Eryılmaz, 2018: 319), atamaların keyfi olarak yapılacağı düşüncesinin gerçekçi olmayacağı (Öztürk, 2019: 1295) da ileri sürülmektedir.

2.3. Görevde Yükselmeler Bakımından

Türk kamu yönetiminde yükselmeler yeterlilikten çok kıdeme dayanmaktadır (Yılmazöz, 2009: 296). İki tür yükselmeden söz etmek mümkündür: Birincisi, derece ve kademe sistemindeki yükselmeler; bu tür yükselmeler (2011 yılına kadar olumlu sicile bağlı olarak) otomatik gerçekleşmektedir. İkincisi ise unvan bazında yükselmeler; bu tür yükselmelerde de amirlerin takdiri (1999 yılına kadar) ön plana çıkmaktadır. 1999 yılında yapılan bir değişiklikle, alt düzeylerdeki kadrolar için hizmet içi eğitime dayalı bir sınav sistemi getirilmiştir. Ancak uygulama birliğinin bulunmamasından dolayı sistemin sağlıklı bir şekilde işlediğini söylemek zordur. Kamu yönetiminde yükselmelerde kıdemin değil, liyakatin mutlaka işletilmesi gerekmektedir (Çamur, 2020: 8).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türk kamu personel rejiminin içinde bulunduğu durum, basit yöntem ve tekniklerle düzeltilemeyecek derecede tutarlılığını ve ahengini yitirmiştir; bütüncül bir yeniden düzenleme çabasına girişmek daha faydalı bir yaklaşım olacaktır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 260). Şu anda kamu personel rejimimize egemen olan kişiye yönelmiş kariyer sisteminin olumsuzlukları ve işe yönelmiş kariyer sisteminin de olumlu yönleri göz önüne alınarak (Tutum, 1980: 105) ülkemiz şartlarına uygun yeni bir modelin ortaya konulması gerekmektedir (Canman, 1992: 7). Oluşturulacak sistem/modelde bir kısmı daha önceki çalışmalarda da dile getirilmiş şu hususlara dikkat edilmelidir:

- Yeterlilik ilkesinin tam olarak hayata geçirilmesi sağlanmalı ve ilke yasal/kurumsal düzenlemelerle güvence altına alınmalıdır. Merkezi sınav sistemi istisnasız olarak uygulanmalıdır. Kanunla belirlenecek zorunlu haller dışında sözlü sınav/mülakat yapılmamalıdır. Mevcut denetim mekanizmalarının (idari yargı, Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu vb.) yanında, liyakat ilkesinin uygulanmasını denetleyecek ve şikayetçi olanların başvurabilecekleri özel bir kurul ya da kurumun (Öztürk, 2002) oluşturulması da düşünülmelidir.
- Oluşturulacak sistem görev tanımlarına ve görev gereklerine dayanmalıdır. Tüm kurum ve kuruluşlarda, merkezi olarak belirlenecek ilke ve standartlar çerçevesinde, yerinde örgüt ve iş analizi çalışmaları yapılarak çalışacak optimal personel sayıları belirlenmeli, işe alım ve yer değiştirmeler buna göre yapılmalıdır. Yapılan çalışmalar belirli aralıklarla güncellenmelidir. Kurumların İKY birimlerinde bu görevleri üstlenecek birimler oluşturulmalı, burada görev alacak personel eğitilmelidir.
- Günümüzde teknik nitelikli hizmetler (Tutum, 1980: 105; Öktem, 1992: 100) ile yardımcı hizmetler/destek hizmetleri başta olmak üzere bir çok alanda sözleşmeli personel statüsüne geçilmesi kaçınılmaz görünmektedir. Memur statüsünde personel çalıştırılması gereken “asli” ve “sürekli” görevlerin ne olduğu açıkça tanımlanmalı, bunların dışında kalan alanlarda “esnek” istihdam biçimleri ön plana çıkarılmalıdır.
- Sistem personel hareketliliğine imkan sağlamalı, belirlenecek alanlarda özel sektör ve kamu arasında geçişlere imkan vermelidir.
- Statüler düzenlenirken, “güvence” ilkesi tamamen göz ardı edilmemeli, aşırı güvencenin yarattığı olumsuzluklar kadar, iş güvencesinin olmamasının getirdiği sıkıntılar (Serim, 1988: 144-145) gözden kaçırılmamalıdır.
- Görev, yetki ve sorumlulukları esas alan iyi bir sınıflandırma sistemi oluşturularak ücret dengesi kurulmalı ve eşit işe eşit ücret ilkesi hayata geçirilmelidir.

- Personelin performansını nesnel olarak ölçmeye yardımcı olacak “objektif” performans standartları geliştirilmelidir (Canman, 1992: 8). Yetkinlik bazlı değerlendirme yanında hedef bazlı değerlendirmeye de olanak tanınmalıdır.

- Yerel yönetimler için mutlaka ayrı ve “özerk” bir yapı oluşturulmalıdır.

Düzenlemelerin tepeden inmeci bir yaklaşımla (Tutum, 1990: 37) yapılması da ayrı bir sorundur. Yapılacak düzenlemelerde kamu görevlilerinin görüşlerinin alınması, yani katılımcı bir yöntemin belirlenmesi oldukça önemli bir husustur (Canman, 1992: 10-11).

Bu bağlamda son olarak personelin statüsüne ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması gerekliliğinin anayasal bir ilke olduğunu belirtmek gerekir. Kararname ve toplu sözleşmelerle yapılan düzenlemelerin bu ilkeye aykırı olduğu da unutulmamalıdır (Özkal Sayan, 2016: 671-675). Düzenlemelerin kanunla yapılması durumunda meclis komisyonlarında tartışılma fırsatı bulunacağı için, toplumun farklı kesimlerinin sürece katılımı sağlanabilecektir (Özkal Sayan, 2016: 689).

KAYNAKÇA

- Acar, A. (2012), “Devlet – Piyasa Sarmalında Memuriyet Statüsünün Konumu: ‘Performans’a Karşı ‘Liyakat’ ile Sorunu Anlayabilmek”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, C. 4, S. 2, ss. 31-40.
- Acar, O. K. ve Ertek, M. Y. (2019), *Türk Yönetim Tarihinde Liyakat*, Ankara: Astana Yayınları.
- Aksoy, A. (2019), *Yönetim Ahlakı (İdeal ve Gerçeklik Arasında Siyasetnamelerde İyi Yönetim Arayışı)*, İstanbul: Çizgi Kitabevi.
- Aslan, O. E. (2005), *Kamu Personel Rejimi - Statü Hukukundan Esnekliğe*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Aykaç, B. (1990), “Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 23, S. 4, ss. 91-109.
- Bilgin, K. U. (2004), “Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 37, S. 2, ss. 123-147.
- Büyüklü, Ş. (1976), “Kamu Yönetim Sistemimizde Çözülme Eğilimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 9, S. 3, ss. 78-85.
- Canman, D. (1973), “Personel Hareketliliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 6, S. 4, ss. 3-13.
- Canman, D. (1992), “Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 25, S. 3, ss. 3-11.
- Canman, D. (1993), “Personelin Değerlendirilmesinde Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Kesimindeki Uygulama”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 1, ss. 159-184.
- Canman, D. (2000), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınevi.
- Çamur, Ö. (2020), “Kamu Yönetiminde Liyakatin Önemi: Adalet Temelinde Bir Değerlendirme”, *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, C. 19, S. 2, ss. 1-16.
- Çiftçi, L. P. (2010), *Hedef ve Yetkinlik Bazlı Performans Değerlendirme Sistemi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul.

- Ersan, A. (1975), “Devlet Memurları Kanunu ve Kadro Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 8, S. 4, ss. 41-57.
- Eryılmaz, B. (1989), “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”, *Türk İdare Dergisi*, S. 382, ss. 17-59.
- Eryılmaz, B. (2018), *Kamu Yönetimi*, 11. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Güler, B. ve Öktem, M. K. (1989), “Belediyelerimizde Personel Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 22, S. 2, ss. 25-39.
- Güran, S. (1980), *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını.
- Kalkandelen, H. (1993), *Reorganizasyon ve Norm Kadro*, Ankara: Adil Yayınevi.
- Karşlı, M. R. (2020) “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”, *SÜHFD*, C. 28, S. 1, ss. 187-208.
- Kayar, N. (2013), *Kamu Personel Yönetimi*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Koç, M. (2016), “Kamuda Bir İstihdam Modeline Dönüşen Alt İşverenlik”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, C. 4, S. 2, ss. 65-90.
- Mihçioğlu, C. (1958), “Türkiye’de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 13, S. 1, ss. 109-116.
- Öktem, M. K. (1992), “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 25, S. 2, ss. 85-105.
- Ömürgönülşen U. ve Öktem, M. K. (2004), “Kamu Görevlileri ile Kamu Görevlileri Sendikalarının Kamu Sektöründeki Norm Kadro Çalışmalarına Karşı Tutumları”, *H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 22, S. 1, ss. 249-263.
- Özkal Sayan, İ. (2016), “Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 71, S.3, ss. 669-691.
- Öztürk, N. K. (2002), “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, *Türk İdare Dergisi*, S. 435, ss. 129-143.
- Öztürk, N. K. (2019), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması”, *Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 33, S. 4, ss. 1279-1297.
- Serim, B. (1988), “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 21, S. 1, ss. 135-154.
- Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2018), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler*, SETA Yayınları 111.
- Söyler, Y. (2020), “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?” *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 2, S. 1, ss. 59-110.
- Stahl, G. O. (1956), *Public Personnel Administration*, Fourth Edition, Harper&Brothers – Publishers.

- Şen, M. L. (1995), “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 28, S. 1, ss. 77-92.
- Şen, M. L. ve Eken, M. (2007), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi”, içinde Eryılmaz, B., Eken, M. ve Şen, M. L. (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Timur, H. (2004), “Norm Kadro Saptama Teknikleri ve Norm Kadro Kılavuzunu Hazırlama Yöntemi”, *H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 22, S. 2, ss. 201-221.
- Tortop, N. (1986), “Personel Yönetimi ile İlgili Bazı Kavramların Anlamı ve Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 19, S. 3, ss. 31-42.
- Tutum, C. (1968), “Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 1, S. 3-4.
- Tutum, C. (1976), “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 9, S. 4, ss. 9-32.
- Tutum, C. (1979), *Personel Yönetimi*, 2. Baskı, Ankara: TODAİE Yayını.
- Tutum, C. (1980), “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 13, S. 3, ss. 95-107.
- Tutum, C. (1990), “Kamu Personeli Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 23, S. 3, ss. 31-45.
- Yılmazöz, M. (2009), “Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu”, *Maliye Dergisi*, S. 157, ss. 293-302.