

T.C.
GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

KAMUDA LİYAKAT SİSTEMİ İLE GÖREVE ALMA USULLERİ
ARASINDAKİ İLİŞKİNİN ANALİZİ

YÜKSEK LİSANS

Ahmet ÖZDEMİR

MAYIS-2025
GÜMÜŞHANE



**T.C.
GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

**KAMUDA LİYAKAT SİSTEMİ İLE GÖREVE ALMA USULLERİ
ARASINDAKİ İLİŞKİNİN ANALİZİ**

**ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN MERIT SYSTEM AND
STAFFING PROCEDURES IN PUBLIC SECTOR**

YÜKSEK LİSANS

Ahmet ÖZDEMİR

**MAYIS-2025
GÜMÜŞHANE**



**T.C.
GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

**KAMUDA LİYAKAT SİSTEMİ İLE GÖREVE ALMA USULLERİ
ARASINDAKİ İLİŞKİNİN ANALİZİ**

**ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN MERIT SYSTEM AND
STAFFING PROCEDURES IN PUBLIC SECTOR**

YÜKSEK LİSANS

Ahmet ÖZDEMİR

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi İmren Pınar DÜLGAR

**MAYIS-2025
GÜMÜŞHANE**

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK BEYANI

Yüksek Lisans Tezi olarak hazırlamış olduğum “**Kamuda Liyakat Sistemi ile Göreve Alma Usulleri Arasındaki İlişkinin Analizi**” isimli bu tezimin tamamen kendi çalışmam olduğunu, her alıntıya kaynak gösterdiğimi, alıntı yaptığım tüm çalışmaları kaynakçada belirttiğimi ve Gümüşhane Üniversitesi’nin lisanslı kullanıcısı olduğu intihal yazım programı ile Lisansüstü Eğitim Enstitüsü’nün belirlediği kısıtlara uygun olarak raporladığımı taahhüt ederim. Tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Gümüşhane Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü arşivinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği’nin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

28/05/2025

.....
Ahmet ÖZDEMİR

TEŞEKKÜR

“Kamuda Liyakat Sistemi ile Göreve Alma Usulleri Arasındaki İlişkinin Analizi” adlı tezimi kaleme aldığım süreç içerisinde bana her türlü destek olan, tez çalışmamın araştırılmasında ve oluşturulmasında yoğun iş temposuna rağmen benden desteğini esirgemeyen, kırk yıl vefa duyacağım; kıymetli tez danışmanım Dr. Öğr. Üyesi İmren Pınar DÜLGAR’a Bölüm başkanımız ve her zaman sorunlarımıza yardımcı olan, rehberliğinden çok yararlandığım Doç. Dr. Hasan Mahmut KALKIŞIM’a ve tez savunma jüri başkanlığını yürüten değerli akademisyen Dr. Öğr. Üyesi Erol Uğraş ÖÇAL’a sonsuz şükranlarımı sunarım. Yüksek lisans eğitimime başladığımdan itibaren ilgisini eksik etmeyen ve yadsınamaz derecede katkıları bulunan Doç. Dr. Ömer UĞUR, Doç. Dr. Kadir SANCAK, Prof. Dr. Salih AKKANAT, Prof. Dr. Kadir Caner DOĞAN, Dr. Öğr. Üyesi Nazlı Özcan SARIHAN ve Dr. Öğr. Üyesi Bülent BAL hocalarıma teşekkür ederim.

Ayrıca beni bu günlere getiren, hayatım boyunca maddi ve manevi desteğini esirgemeyen aileme ve eşim Fatma ÖZDEMİR’e ve bu süreçte daima destek veren çalışma arkadaşlarıma, sorumluluğunu taşıdığım birim arkadaşlarıma, şeflerim Hakan TAFLAN ve Gökmen GÜNAYDIN’a, eski meslektaşım İzzet AŞKAR’a, bilgi veengin tecrübesinden yararlanma fırsatı veren Mahalli İdareler Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanı Halil MEMİŞ’e ve burada ismini sayamadığım üzerimde emeği olan tüm hocalarıma, dostlarıma ve yakınlarıma da çok teşekkür ederim.

Ahmet ÖZDEMİR
GÜMÜŞHANE-2025

ÖZET

Devlet örgütlerinde personel yönetiminde belli başlı ilkeler çerçevesinde göreve alma ve yükselme işlemleri yürütülmektedir. Kamu personel sistemi içerisinde farklı toplumsal kesimlerden, bağımsız, tarafsız davranan çalışanlar sisteme alınmalıdır. İyi bir yönetim ancak bu şekilde sağlanabilir. Kamu yönetiminde göreve alma sistemlerinde liyakatin yeri ve önemi tartışmasız büyük önem taşımaktadır. Liyakat ilkesi çağdaş kamu yönetiminin vazgeçilmez ana unsurudur ve onun yerini dolduracak başka bir prensip ortaya konulmamıştır. Liyakat sistemi işletilmediği durumlarda kayırmacı uygulamalar sonucu kamu personel sisteminin bir yanı eksik olarak kalacaktır.

Modern dönemde kamu personel sistemleri, liyakat ilkesi üzerine temellendirilmiştir. Sistemin işlerliğini sağlamak üzere başta sınav olmak üzere farklı göreve alma usulleri geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bu çalışmada liyakat, tarihsel koşulların gereği ya da ulaşılmak istenen bir amaç olarak ortaya konulduğunda, göreve alma usulleri bunu sağlamaya yeterli araçlar mıdır? Sorusuna yanıt aranmaktadır. Bununla birlikte kamuda göreve almada hangi araçların kullanıldığı, Türkiye ve başka ülkelerde kullanılan göreve alma araçlarının liyakat esaslarını karşılama hedeflerini gerçekleştirirmede tam anlamıyla başarıya ulaşip ulaşmadığı soruları da literatür taraması, yasal mevzuat, tarihi romanlar ve örnek uygulamalar yardımıyla ortaya konulmaktadır.

Bu çalışmada, kamuda liyakat ilkesinin hayata geçirilmesi için sınav ve benzeri araçların gerekli ancak tek başına yeterli olmadığı, ancak bu araçlardan daha etkili bir araç bulunmadığından sınavın vazgeçilmez bir araç olarak kullanılması gerektiği, sınav araçlarının da liyakat hedefine hizmet edecek şekilde tasarlanarak uygulanması için yasal ve düzenleyici unsurlarla liyakat kültürü oluşturularak gerekli tedbirler alındığında yazılı sınav uygulamalarının araç olarak uygulanmasının liyakati sağlamak için gerekli ve yeterli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Göreve alma, Liyakat, Sınav

SUMMARY

In personnel administration in state organizations, recruitment and promotion processes are carried out within the framework of certain principles. Within the public personnel system, employees who are independent, autonomous and impartial from different social segments should be recruited into the system. Good administration can only be achieved in this way. The place and importance of merit in recruitment systems in public administration is undoubtedly of great importance. The merit principle is an indispensable main element of contemporary public administration and no other principle has been put forward to replace it. In cases where the merit system is not implemented, favoritism will result in one aspect of the public personnel system being lacking.

In the modern era, public personnel systems are based on the merit principle. In order to ensure the functionality of the system, different recruitment methods, primarily examinations, are being developed. In this study, when merit is presented as a requirement of historical conditions or a desired goal, are recruitment methods sufficient tools to achieve this? The question is sought to be answered. In addition, the questions of which tools are used in recruitment in the public sector, whether the recruitment tools used in Turkey and other countries are fully successful in achieving the goals of meeting the merit principles are also revealed with the help of literature review, legal legislation, historical novels and sample applications.

In this study, it has been concluded that exams and similar tools are necessary but not sufficient on their own for the implementation of the merit principle in the public sector, but since there is no more effective tool than these tools, the exam should be used as an indispensable tool, and if the exam tools are designed to serve the goal of merit and implemented, a culture of merit should be created with legal and regulatory elements, and the necessary measures are taken to implement written exam applications as a tool, it is necessary and sufficient to ensure merit.

Keywords: Recruitment, Merit, Examination

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	III
BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK BEYANI.....	IV
TEŞEKKÜR.....	V
ÖZET	VI
SUMMARY	VII
İÇİNDEKİLER	VIII
TABLolar DİZİNİ	XI
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ.....	XII
1.GİRİŞ	1
2.LİYAKAT SİSTEMİNİN KAVRAMSAL İNCELEMESİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ	5
2.1.Kavramsal Olarak Liyakat Sistemi	6
2.1.1.Liyakat Sisteminin Temel İlkeleri	11
2.1.1.1.Kamu Yararı İlkesi.....	11
2.1.1.2.Yarışma İlkesi	12
2.1.1.3. Eşitlik İlkesi	13
2.1.1.4.Güvence İlkesi.....	14
2.1.1.5.Adil ve Uygun Ücret İlkesi	15
2.1.1.6.Kariyer ilkesi.....	15
2.1.1.7.Tarafsızlık İlkesi.....	17
2.1.1.8.Hizmet İçi Değerlendirme İlkesi.....	17
2.1.2.Liyakat Sisteminin Önündeki Engeller.....	18
2.1.2.1.Kayırmacılık.....	18
2.1.2.1.1.Kayırmacılık Çeşitleri	20
2.1.2.1.1.1. Adam Kayırmacılık.....	21
2.1.2.1.1.1.1. Akraba Kayırmacılığı (Nepotizm)	21
2.1.2.1.1.1.2. Eş-Dost Kayırmacılığı (Kronizm).....	22
2.1.2.1.1.1.3. Hemşeri Kayırmacılığı.....	23
2.1.2.1.1.2. Siyasi Kayırmacılık (Partizanlık).....	23
2.1.2.1.1.2.1. Patronaj.....	24
2.1.2.1.1.2.2. Klientalizm	25
2.1.2.1.1.3. Toplum Kayırmacılığı.....	25

2.1.2.1.1.4. Hizmet Kayırmacılığı.....	26
2.1.3. Kayırmacılığın Örgütlere, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Etkileri	27
2.2. Liyakat Sisteminin Tarihsel Gelişimi	31
2.2.1. Batı Dünyasında Kamu Yönetimi ve Liyakat Sistemi	32
2.2.1.1. Fransa’ da Liyakat Sisteminin Gelişimi	35
2.2.1.2. Almanya’ da Liyakat Sistemi ve Tarihi Gelişimi	45
2.2.1.3. İngiltere’ de Liyakat Sisteminin Gelişmesi	50
2.2.1.4. Amerika Birleşik Devletleri’nde Liyakat Sisteminin Tarihsel Seyri	57
2.2.2. Türkiye’de Liyakat Sisteminin Tarihsel Gelişimi	62
2.2.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem Liyakat Sisteminin Kurulma Çabaları.....	64
2.2.2.2. Cumhuriyet Dönemi Liyakat Sistemi ve Gelişimi	75
3. KAMU PERSONELİ: KAVRAM, İSTİHDAM BİÇİMLERİ VE GÖREVE ALMA USULLERİ.....	87
3.1. Kamu Personeli Kavramı	87
3.2. Kamuda İstihdam Biçimleri	91
3.2.1. Memur	91
3.2.2. Sözleşmeli Personel	92
3.2.3. Geçici Personel	93
3.2.4. İşçi	93
3.3. Kamu Hizmetine Giriş	93
3.3.1. Kamuda Hizmete Alma	94
3.3.2. Kamu Hizmetine Giriş İlkeleri	95
3.3.2.1. Sınıflandırma.....	96
3.3.2.2. Kariyer.....	97
3.3.2.3. Liyakat.....	98
3.3.3. Kamu Hizmetine Giriş Şartları	98
3.3.3.1. Genel Şartlar	98
3.3.3.1.1. Vatandaşlık Şartı	99
3.3.3.1.2. Yaş Şartı	99
3.3.3.1.3. Öğrenim Şartı	99
3.3.3.1.4. Kamu Haklarından Mahrum Bulunmamak	100
3.3.3.1.5. Hükümlü Olmamak Şartı	100
3.3.3.1.6. Askerlik Şartı	101
3.3.3.1.7. Sağlık Şartları.....	101
3.3.3.2. Özel Şartlar	102

3.4. Kamuda Personel İhtiyacının Karşlanması	102
3.4.1. Atama Yapılacak Boş Kadroların Bildirilmesi.....	105
3.4.2. Duyurma	105
3.5. Kamu Personeli Alımında Uygulanan Usuller	106
3.5.1. Sınavla İşe Alma.....	107
3.5.1.1. Yazılı Sınav	108
3.5.1.2. Sözlü Sınav	109
3.5.1.3. Uygulamalı Sınav.....	109
3.5.2. Sınavsız İşe Alma	110
3.5.2.1. İstisnai Memurluklar	111
3.5.2.2. Engelli Personel Çalıştırma.....	112
4. KAMU HİZMETİNE GİRMEDE LİYAKATİ SAĞLAMAK İÇİN SINAV UYGULAMA SÜREÇLERİ: SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	113
4.1. Kamu Hizmetine Girmede Sınav Uygulama Süreçleri.....	113
4.1.1. Yazılı Sınavların Uygulanması	114
4.1.2. Uygulamalı Sınav Süreçleri	115
4.1.3. Mülakat (Sözlü Sınav) Uygulanması.....	116
4.2. Kamuda Liyakati Sağlamak İçin Sınav Uygulama Süreçlerinde Karşılaşılan Sorunlar	118
4.2.1. Yazılı Sınav	118
4.2.2. Uygulamalı Sınav	120
4.2.3. Mülakat Sınavı.....	121
4.3. Liyakati Sağlamak İçin İşe Alma Süreçlerinde Yaşanan Sorunlara Çözüm Önerileri.....	123
4.3.1. Sınav Uygulamalarının Liyakat Sistemine Uygun Düzenlenmesi.....	124
4.3.2. Sınav Uygulamalarının Hukuki Metinlere Uygunluğu	126
4.3.3. Sınav Uygulama Süreçlerinin Denetimi.....	128
5. KAMU YÖNETİMİNDE LİYAKATİ SAĞLAMAK İÇİN ÖNERİLER.....	131
6. SONUÇ	136
KAYNAKÇA.....	140
ÖZGEÇMİŞ	150

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1. Hizmet Sınıfları Tablosu.....	96
--	----



SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
CHS	: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi
ÇGM	: Çalışma Genel Müdürlüğü
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ENA	: Ecole Nationald'Administration
İKO	: İnsan Kaynakları Ofisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KPSS	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
PPGM	: Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü
SBB	: Strateji ve Bütçe Başkanlığı
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TDK	: Türk Dil Kurumu
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

1. GİRİŞ

İnsanlar bir toprak üzerinde toplumsal düzeni sağlamak, güvenlik, sağlık, eğitim, ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını gidermek için ortak bir egemenlik anlayışı ve hukuku ile adına devlet denilen örgütlü bir siyasi organizasyon içerisinde kamu hizmetlerini yürütmek üzere oluşturdukları topluluk içerisinde yaşamaktadırlar. Oluşturdukları bu siyasi yapı içerisinde belirli kurallar ile sosyal ve ekonomik varlıklarını sürdürebilmek için söz sahibi olmaya çalışmışlardır. Devlet örgütlenmesinin varlığını devam ettirebilmesi ancak egemenliği altındaki toplumla ortak değerler üzerinde anlaşması, bir ülküde birleşmesine ve yönetimde ortaklık kurmasına bağlıdır.

Tarih sahnesinde önceleri yönetici sınıf olan soylular ve burjuvazinin ortaklığı ile yönetilen devletler daha sonraları halkın da yönetime ortak olduğu demokratik yönetim sistemlerine geçiş yaptığı, devlet ve kamu yönetimi kavramları tarihsel süreçte büyük dönüşümler geçirdiği görülmüştür. Feodal düzenin egemenliği altındaki Karanlık Ortaçağ Avrupası'nın, Türklerin İstanbul'u almalarıyla yeni bir çağa dönüşüm hikâyesi başlamıştır. Avrupa'da Rönesans (15. yy) ve Reform (16. yy) hareketleriyle skolastik düşüncenin etkisini yitirmesi, Aydınlanma Çağı'nın başlaması ile parçalı yapıdaki devletlerin birleşmesiyle oluşan güçlü, merkezi ve modern devletler kurulmuştur.

Modern devletlerin ortaya çıkışıyla birlikte coğrafi keşifler ve sanayi devriminin getirdiği üretim ve pazar arayışları ile ortaya çıkan kapitalizm, yükselişini hızlandırarak daha fazla üretim, pazar payı ve kazanç üzerine kurulmuş bir sistem olarak gelişme göstermiştir. Gelişen kapitalizmin etkisiyle modern dönemde demokratik toplumlar, siyaset ile yönetimi birbirinden ayırarak toplumun ortak işlerini yürütecek bir sistem geliştirmiştir. Bu sistemde siyasiler amaç ve politikaları belirlerken, bürokrasi bunları uygulamakla görevlendirilmiştir. Devlet yönetiminin bu şekilde işlemesi için, bürokraside teknik bilgi ve beceriye sahip yetenekli insanların istihdam edilmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu ihtiyaç, kamu görevine girişte liyakat sisteminin önemini tarihsel olarak ortaya çıkarmıştır.

Kamu personel sistemlerinin gelişimi, toplumların sınıfsal yapılarındaki değişimlerle yakından ilişkilidir. Nitekim 1789 Fransız İhtilali sonrasında Batı Avrupa'da *yurttaş* kavramı doğmuş; kamu hizmetleri aristokrasi tekelinden çıkarak farklı toplumsal sınıflara açılmıştır. 19. yüzyılda sanayinin gelişmesiyle işçi ve köylü sınıflarının çocukları da memuriyetlere alınmaya başlamıştır. 20. yüzyılda modern ulus-devletler, kamu personel sistemini toplumsal sınıflar arasında fırsat eşitliği yaratacak

şekilde düzenlemiştir. Böylece herkesin temsil hakkı temsili demokrasi ile herkesin hizmet alma hakkı ise liyakat sistemi ile sağlanmaya çalışılmıştır.¹

Modern ulus devletlerin temsili demokraside ne kadar başarılı oldukları konumuzun dışında bir alanın ilgisini çekmektedir. Ancak, kamuda liyakat sisteminin gelişimi ve işe almada liyakatin önemi çalışmamızın ana eksenini oluşturmaktadır. Liyakat sistemini başka boyutlarıyla da incelemek ve sistem olarak bakmanın yanında uygulamalarda da değerlendirmek kavramın önemini ortaya koymaya faydalı olacaktır. Kamu personel sistemlerinin odağında liyakat ilkesinin yer alması rastlantı değildir. Tarihte büyük devletlerin güçlü dönemlerinde kamu görevlerine atamalarda liyakat uygulamalarının belirgin şekilde arttığı görülmektedir.²

Liyakat ilkesi, bir yandan tarihsel koşulların gereği olarak ortaya çıkmış, diğer yandan ulaşılması gereken ideal bir hedef olarak benimsenmiştir. Modern kamu personel rejiminde liyakat, devletin devamlılığı ve vatandaşın devlete güveni için vazgeçilmez kabul edilmektedir. Kamu görevine alımda uygulanan yöntemlerin (sınav, terfi mekanizmaları vb.) liyakat ilkesini hayata geçirecek şekilde tasarlanması gereklidir. Ancak uygulamada bu yöntemlerin liyakati ne ölçüde sağladığı tartışma konusudur.

Devlet örgütlerinde personel yönetimi sosyal düzenin sürdürülmesi, kamu hizmetlerinin görülmesi ve ülkenin sosyal ve ekonomik gelişmesinin sağlanması için önemli görülmektedir.³ Kamu personel yönetiminde belli başlı ilkeler çerçevesinde işe alma ve yükselme işlemleri yürütülmektedir. Kamu personel sistemi içerisinde farklı toplumsal kesimlerden, bağımsız, özerk ve tarafsız davranan çalışanlar sisteme alınmalıdır. İyi bir yönetim ancak bu şekilde sağlanabilir. Güler'in belirttiği gibi *“Türkiye'nin kamu personel rejimi kariyer sistemi üzerine kurulmuştur”*.⁴ Kariyer sistemi, liyakat sistemi işletilmediği durumlarda bir yanı eksik olarak kalacağından, kamu yönetiminde göreve alma sistemlerinde liyakatin yeri ve önemi tartışmasız büyük önem taşımaktadır.

Yapılan çalışmanın konusunu, modern zamanlarda kamu personel sistemlerinde hizmete alma usullerinde liyakat ilkesinin etkisi tarihsel süreç olarak incelenmesi ve Türkiye’de göreve alma usullerinden biri olan sınav ve çeşitlerinin liyakat sistemindeki önemi oluşturmaktadır. Çalışmada, kamu hizmeti için göreve alma ile liyakat ilkesi

¹ Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, Ankara: İmge Kitapevi, 3.Baskı, 2020, s. 20.

² Güler, *Kamu personeli Sistem...*, s. 143.

³ Nuri Tortop (1992). *Personel Yönetimi*, Ankara: Todai Yayınları, 1992, s. 13.

⁴ Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*, Ankara: İmge kitapevi, 5. Baskı, 2018, s. 339.

arasındaki bağıın gerekliliğı ve sınavların liyakat ilkesi ile ilişkisi ortaya konmaya çalışılmıştır.

Bu araştırmada modern dönemde kamu personel sistemlerinin liyakat ilkesi üzerine kurulup kurulmadığı ve sistemin işlerliğini sağlamak üzere uygulanan farklı göreve alma usullerinin (özellikle sınavların) liyakati gerçekleştirmede yeterli araçlar olup olmadığı tarihsel perspektifle incelenmektedir. Bir diğer ifadeyle, “*Modern dönemde kamu personel sistemleri, liyakat ilkesi üzerine temellendirilmiştir. Sistemin işlerliğini sağlamak üzere başta sınav olmak üzere farklı göreve alma usulleri geliştirilmeye çalışılmaktadır. Liyakat, tarihsel koşulların gereğı ya da ulaşılacak istenen bir ideal olarak ortaya konulduğunda, göreve alma usulleri bunu sağlamaya yeterli araçlar mıdır?*” sorusuna cevap aranmıştır. Bu temel soruya yanıt ararken, kamuda işe almada kullanılan araçların (yazılı sınav, sözlü mülakat, uygulamalı sınav, istisnai atamalar vb.) Türkiye ve bazı diğer ülke örneklerinde liyakat esaslarını ne derece gerçekleştirebildiğı, literatür taraması, yasal mevzuat analizi, tarihi veriler ve örnek uygulamalar yardımıyla ortaya konmuştur.

Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için çalışmada bazı sınırlılıklar ve odaklar belirlenmiştir. İnceleme kapsamında Avrupa’da kamu personel rejimlerinin gelişimine ilişkin örnek ülkeler olarak Fransa, Almanya, İngiltere ve ABD ele alınmış; Türkiye’de ise Cumhuriyet öncesi ve sonrası dönemlerde liyakat ilkesinin durumu ve gelişimi tarihsel bakış açısıyla incelenmiştir.

Araştırmada liyakat kavramı literatürdeki tartışmalar üzerinden tanımlanmış, liyakatin temel ilkeleri açıklanmış; liyakate aykırı uygulamalar (kayırmacılık) ve bunların kamu kurumlarına etkileri incelenerek seçilmiş ülkeler ve Türkiye örneğinde liyakat sisteminin tarihsel gelişimi ele alınmıştır. Bununla birlikte kamu personeli kavramı, kamuda istihdam biçimleri, kamu hizmetine giriş süreçleri ve personel ihtiyacının karşılanmasında kullanılan usuller (sınavlı veya sınavsız atama yöntemleri) incelenmiş; Türkiye’de işe alımda uygulanan yöntemlerin liyakat ilkesine uygunluğu tartışılmıştır.

Ayrıca kamu hizmetine girmede sınav uygulama süreçleri detaylandırılmış; yazılı, uygulamalı ve sözlü sınav süreçlerinde karşılaşılan sorunlar ve bu süreçlerin liyakati sağlamadaki yeterlilikleri değerlendirilmiştir. Son olarak, yaşanan sorunlara ilişkin çözüm önerileri sunulurken sonuç bölümünde araştırma sorusuna yanıt oluşturulmuştur.

Yapılan çalışmada, çağdaş kamu yönetiminin vazgeçilmez ana unsuru olan ve onun yerini dolduracak başka bir prensip ortaya konulamayan liyakat sistemini sağlamak için, geliştirilen araçların gerekliliğı ve yeterliliğı açısından elde edilen

bulgulardan getirilen önerilerin Türk kamu yönetimi yazınına liyakat sisteminin uygulanması için geçerli araçların incelenmesi ve kullanılması açısından katkı sağlayacağı düşünülmektedir.



2. LİYAKAT SİSTEMİNİN KAVRAMSAL İNCELEMESİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Tarih boyunca bireyler ve toplumlar, bir arada yaşayabilmek ve ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmek için belirli bir organizasyon ve yönetime ihtiyaç duymuştur. Bu ihtiyacın sonucunda ortaya çıkan yapılanmada, insan kaynağının belirli kurallara dayalı örgütlü bir yönetim anlayışıyla bir araya getirilmesi önem kazanmıştır.⁵ İnsan kaynaklarının örgütlü bir şekilde oluşturulması için vatan denilen toprak parçasına ve ortak amaçlarla oluşturulmuş siyasi bir yapıya ihtiyaç vardır. Toplumsal düzeni sağlamak ve kamu hizmetlerini yürütmek üzere devlet adı verilen siyasi organizasyonlar oluşmuştur. Toprak bütünlüğüne bağlı olarak siyasi bakımdan örgütlenmiş millet veya milletler topluluğunun oluşturduğu tüzel varlığa devlet denilmektedir.⁶ Platon'un "birlikte yaşama alanı" olarak, Aristoteles'in ise "doğal bir oluşum" olarak nitelendirdiği devlet, en genel tanımıyla "Ülke adı verilen belirli bir toprak üzerinde yaşayan insan topluluklarının bir egemenlik anlayışı ve hukuku içinde siyasi bir iktidar altında örgütlenmesidir".⁷

Milattan önceki dönemlerde toplumu idare eden kuralların tek belirleyicisi "devlet -devlet başkanı, ordu, kabile reisi vs." olurken Milattan sonraki dönemlerde ise bunların yanında devlet adamları ve yönetim grupları kural belirleyici durumuna gelmiş, "liderin ve yöneticinin ayırt edici özellikleri, hâkimiyet anlayışları, devlet teşkilat yapıları, geleneksel yönetim anlayışları sosyal ve ekonomik hayata dair konular üzerinde durulmuş" ancak Ortaçağ'da skolastik düşünce ve feodal yapının etkisi ile yönetim düşünüşü konularında durgunluk hali ortaya çıkmıştır.⁸

Devlet ve kamu yönetimi kavramları tarihsel süreçte büyük dönüşümler geçirmiştir. Ortaçağ Avrupası'nda feodal düzen egemenken, Rönesans (15. yy) ve Reform (16. yy) hareketleriyle skolastik düşüncenin etkisini yitirmesi, Aydınlanma Çağı'nın başlaması ve modern devletlerin kurulması sürecini hızlandırmıştır. Modern devletlerin ortaya çıkışıyla birlikte toplumların refah düzeyi artmış, burjuvazi sınıfı güç kazanmış, Sanayi Devrimi ile üretim ve işgücü ilişkileri değişime uğramıştır.

⁵ Süleyman Çelik, Sokrates'ten Taylor'a Eskimeyen Yönetim Düşüncesi Üzerine Bir Değerlendirme. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 57(3) 2022, 2060-2076, doi:10.15659/3.sektor-sosyal-ekonomi, 2022, s. 2061.

⁶ Türk Dil Kurumu Sözlüğü, 2024, <https://sozluk.gov.tr>

⁷ Ömer Özkaya, Devlet Olgusu Üzerine Bir Değerlendirme. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*.2020. Y.8, S.16, 317-352, s. 327.

⁸ Zehra Nuray Nişancı, Geçmişten Günümüze Yönetim Düşüncesi, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2015, 13(25), 257-294.

Genişleyen devlet organizasyonlarında verimliliği artırmak amacıyla yönetim üzerine düşünme ve araştırma gereği doğmuştur.⁹

Bu bağlamda modern dönemde liberal-demokrat toplumlar, siyaset ile yönetimi (politika/bürokrasi) birbirinden ayırarak toplumun ortak işlerini yürütecek bir sistem geliştirmiştir. Bu sistemde siyasiler amaç ve politikaları belirlerken, bürokrasi bunları uygulamakla görevlidir. Devlet yönetiminin bu şekilde işlemesi için, bürokraside teknik bilgi ve beceriye sahip yetenekli insanların istihdamı gereklidir. Bu ihtiyaç, kamu görevine girişte liyakat sisteminin önemini tarihsel olarak ortaya çıkarmıştır. Sosyalist toplumlarda ise uzlaşmaz sosyal sınıflar olmadığından devlet içinde memurların tarafsızlık sorunu olmayacağı düşünülerek tüm iktidar erkini toplumun temsilci meclislerine vererek siyaset-yönetim ayrımını burjuva topluluklarına yakıştırmışlardır. Liberal ve/veya sosyalist sistemlerde kamuda çalışmak herkesin eşit hakkı sayılmakla birlikte bu hakkı elde edecek kişinin, herkesin içinden işi en iyi yapabilecek adaylar arasından liyakat esaslarına göre seçilmesi gerektiği kabul edilmiş olsa da herkesin hakkını sağlayacak esasların kamu personel sistemine yerleştirilmesi uzun yıllar sürecek mücadeleye sahne olmuştur.¹⁰

Liyakat esaslarına uygun olarak göreve alma ve görevde ilerlemenin sağlandığı sistemlere liyakat sistemi denilmektedir. Liberal ve sosyalist sistemlerin her ikisinde de kamuda çalışma, herkes için eşit bir hak olduğu ve kamu hizmetine alınacakların işi en iyi yapabilecek kişiler arasından liyakat esaslarına göre seçilmesi gerektiği kabul edilmiştir. Ancak bu sistemin tam anlamıyla hayata geçirilmesi uzun mücadeleler gerektirmiştir; günümüzde bile liyakat sisteminin tam olarak uygulanabildiğini söylemek zordur. Güler'in "kamu personel yönetimi mutlaka tarihsel ve toplumsal bağlantıları ile ele alınmalıdır" önermesine paralel olarak yapılan çalışmanın bu bölümünde; liyakat sistemi kavramsal olarak incelenerek kamu personel sistemleri içerisinde yer almaya başlama süreci tarihsel bakış açısıyla ele alınmıştır.

2.1. Kavramsal Olarak Liyakat Sistemi

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

⁹ Bekir Parlak ve Kadir Caner Doğan, *Kamu Yönetimi Kavramlarına Giriş*. İstanbul: Değişim Yayınları, 2020, s. 39.

¹⁰ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 47.

Kamu kurum ve kuruluşlarının, kamu hizmetlerini sunarken kamu yararını sağlamak ve verimliliği artırmak gibi görev ve sorumlulukları vardır. Bu görev ve sorumlulukları yerine getiren kamu görevlilerinin de bazı politikalar, ilkeler, kural ve koşullara bağlı olması gerekir. Kamu hizmetinin eksiksiz bir şekilde yerine getirilmesi kamu personelinin o işin gereklerini yerine getirecek kapasitede olması ile doğru orantılıdır. Kamu personelinin seçimi ile ilgili birbirinden farklı iki sistem karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi “bir işe en uygun kişiyi getirme” ölçütü ile işe adam prensibi olan liyakat sistemi, ikincisi ise “kişiye iş” prensibiyle hareket eden kayırmacılık sistemidir.

Kamu hizmetlerine girişin ve yükselişin vatandaşların tamamına açık olduğu ve göreve alma ve görevde yükseltmenin herkese eşit bir yarışma, yeterlilik ölçütleriyle yapıldığı, kamu hizmetinin gerektirdiği ölçütler dışında kalan her türlü ayrımcılığın ve kayırmacılığın karşısında olan sistemlere “liyakat sistemi” denir.¹¹ Bu açıdan liyakat sistemi, *kamu hizmetine girişten, hizmette yükselmeye ve görevlendirmeye kadar tüm bu seçimlerin açıklık, yeterlilik, uygunluk ve başarı ölçütlerine göre yapılması* olarak açıklanabilir.¹²

Liyakatin birçok dilde tanımlandığı ve benzer anlamlar yüklendiği görülmektedir. Dolayısıyla değişik milletler tarafından önemsendiği ve tartışıldığı söylenebilir. Arapça kökenli bir kavram olan liyakatin batı dillerindeki karşılığı “merit” olarak kullanılmakta ve yeterli, uygun, layık anlamı taşımaktadır.¹³ İngilizce “merit” kelimesi, Latince kazanmak, hak etmek anlamına karşılık gelen “*mereo*” kökünden türemiştir. “Merit” kelimesi liyakatin yerine kullanılırken devlet adamlarının zekâ, çalışkanlık ve başka yeteneklerinin diğer insanlardan daha üstün olması gerektiğini belirtmektedir. Merit (Liyakat) yönetim anlayışı “Meritokrasi” olarak karşımıza çıkmaktadır. Meritokrasi hak eden, kazanan anlamındaki “*mereo*” ile güç, kuvvet, iktidar anlamına gelen “*kratos*” sözcüklerinin birleşiminden oluşmaktadır. Türkçede hak edenin iktidarı, hakkın gücü ve iktidarı olarak ta kullanılabilen meritokrasi, liyakat kavramının yerine de kullanılmaktadır.¹⁴ Meritokrasi kavramını ilk kez Michael Dunlop Young (1915-2002)’un 1958 yılında yazdığı “*Meritokrasinin Yükselişi*” adlı İngiliz eğitim sistemini hiciv ile eleştirdiği eserinde kullandığını söyleyebiliriz.¹⁵ Bundan iki yıl önce İngiltere’de *Sosyalist Yorum (Socialist Commentary)* dergisinde Alan Fox’un yazdığı “*Sınıf ve*

¹¹ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s.142.

¹² Mehmet Yılmazöz, Türkiye’de kamu personel yönetimi sorunu, *Maliye Dergisi*, 2009, 157, 293-302, s. 298.

¹³ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 142.

¹⁴ Günay Yıldız, Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesi. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. Aralık ayı özel sayısı*, 2016, 140-180. s.142.

¹⁵ Coşkun Can Aktan ve Serdar Yay, *Liyakat ve Meritokrasi*. Bursa: Sentez Yayıncılık, 2023, s. 14.

Eşitlik” makalesinde de bugünkü kullanımının dışında olumsuz olarak *suistimal* anlamında meritokrasiye yer verildiği ve bundan dolayı literatürde ilk kullanan yazar olarak Youg’ a atıf yapıldığı belirtilmektedir.¹⁶

Bir insanın fiziksel, bilişsel ve duyuşsal yönleriyle bir işte yeterli ve yetkin, işin gerektirdiği konumun davranışsal olgunluğuna sahip olması, liyakat sahibi olduğunu göstermektedir.¹⁷ Türk Dil Kurumu (TDK) Sözlüğünde “Bir kimsenin kendisine işe verilmeye uygunluk, yaraşırılık durumu” olarak tanımlanır. Aydın’a göre ise “memurun atanması ve yükseltilmesi, eğitim uzmanlık ve idari ehliyet” anlamına gelmektedir.¹⁸ Yeterlilik anlamında da kullanılan ve verilen bir görevi başarılı bir şekilde yerine getirme yeteneği olarak da tanımlanan liyakat; kamu yönetiminde işe alma, iş yapma ve yaptırma, verimlilik, hizmet kalitesi ve müşteri memnuniyeti gibi sorunları gidermek için ortaya çıkan bir kavramdır.¹⁹

Kamu yönetiminin temel ilkelerinden biri olan liyakat sisteminin kamu hizmetlerinde çağın gerektirdiği yenilikleri takip ederek değişimlerin gerektirdiği yeniliklere ayak uydurarak nitelikli personelin yetiştirilmesi ve eşit imkânlar sunulması görevinde ilerleme ve yükselmenin önünü açarak kamu hizmetinin kaliteli ve sürekliliğini de sağlamak gibi bir işlevi vardır. Buna göre liyakat: “herhangi bir işe en uygun kişinin alınmasıdır”.²⁰ Liyakat, kamu hizmetinin başarılı bir şekilde yapılmasının ön koşuludur. Liyakat sistemi “işe ehil olan kişilerin kamu hizmetinde görevlendirilmesini” öngörmekte ve yetenekli memurların seçilmesini ve bununla beraber kamu personel yönetiminin verimli ve etkili olmasını liyakat ilkesine bağlamaktadır. Liyakat ilkesi kısaca, kamu hizmetinin sağlanabilmesi için görevin ehline teslim edilmesidir.

Layık olanın işbaşına getirilmesi anlayışı tarihin ilk çağlarından beri var olduğu düşünülmektedir. Yönetimde liyakatin gerekliliğine dair düşünceler Antik Çin’e kadar dayanmaktadır. MÖ 6. yüzyılda yaşayan Konfüçyüs’ün yöneticilerin soy esaslı değil liyakatle seçilmesini ve imparatorluk bürokrasisine sınavlarda başarılı olanların geçiş yapması gerektiğini savunduğu ve bu anlayışla tarihsel süreçte Qin ve Han hanedanları, genişleyen imparatorluk üzerindeki güçlerini korumak için devlet yönetiminde meritokrasiye (liyakat sistemine) geçtiği, soya bağlı yöneticilik yerine liyakate dayalı memuriyet sınavları ile yönetici alımı uygulamalarının hayata geçirildiği

¹⁶ Gülden Çamurcuoğlu, Meritokrasi, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2022, 4, s. 271

¹⁷ Enver Demirel Yılmaz, Kaynak Benim, 2019, İstanbul: Mizmer Yayınları, s.10.

¹⁸ Nurettin Aydın, Weberyen bürokrasisin de liyakat ve Türk kamu bürokrasisinden bir kesit: “Siyasetin Bürokrasi İronisi”. *Sayıştay Dergisi*, 2012,(85), 51-67, s. 58.

¹⁹ Can Çalışır, *Kamuda liyakat ve liyakatin önemi*, Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Esenyurt Üniversitesi, 2020, s. 24.

²⁰ Willy Mccourt, The merit system and integrity in the public service, *development economics and public policy*, Working Papers Series, 2007, No.20. s.5.

bilinmektedir.²¹ Ancak, liyakatin sistem olarak, 16. yüzyıl sonrası kamu yönetimi yazınında yer almaya başladığı görülmektedir. Bu yüzyıldan sonra sanayinin gelişmesi ile modern devletlerin kurulması, sanayisini erken geliştiren ülkelerin kapitalizme geçişleri sonrasında liberal ekonomiye geçilmesi ile örgütlerde verimin ve çalışan kalitesinin artırılması ihtiyacı ile liyakatin gelişimi paralellik göstermektedir.

Bu bağlamda liyakatin gelişim süreci ile demokrasilerini erken kazanan kamu yönetimi ve yönetim biliminde öncü ülkelerin liyakat anlayışlarının da paralel bir şekilde geliştiği öngörülmektedir. Bundan dolayı yapılan çalışmada; liyakatin ortaya çıkış sürecini hazırlayan tarihsel olay ve toplumsal koşullar ve devletlerin rolü ortaya koyularak liyakatin yasal metinlerde nasıl yer aldığı açıklanmaya çalışılmış, tarihsel gelişimi ve güncel durumu incelenmiştir. Kamu personel rejimi uygulamalarına bakıldığında ise Almanya'da Prusya Kralı I. Frederick döneminde devlet kadrolarına girişte hukuk öğrenimin zorunlu kılınması ve sınav uygulamasının yapılması kamuda göreve alma da liyakat uygulamalarının başlangıcı sayılmaktadır.²²

Kamu personel yönetiminde liyakat sisteminin karşısında sorunlu bir kayırma sistemi yer almaktadır. Kayırma düzeninde kişinin yeterliliğine bakılmaksızın herhangi bir siyasi partiye veya zümreye olan yakınlığı esas alınarak işe alınması şeklinde karşımıza çıkabilmektedir.²³ Liyakat sisteminin işletilemediği yönetimlerde kayırmacılık işletilmeye başlar ve “bana en uygun bu iş, bu işi en iyi ben yaparım, bana en uygun makam bu” cuların ortaya çıktığı durumlarla karşılaşılabilir. İşe alım yapılacak pozisyonlarının yeterliliklerinin azaltılması veya ortadan kaldırılması liyakat sisteminin zayıflatılmasına neden olan etkenlerden biridir. İşe alımlarda kriter olmaması herkesin işe giriş şartlarını taşıdığı anlamına gelir. Herkesin şartının uygun olduğu bir pozisyonda iltimas sahiplerinin işe alınması liyakat sisteminin ortadan kaldırılmasına neden olabilir. Bu şekilde iş başına getirilen kişilerin teknik ve idari bilgileri ölçülmediğinden iş yeterlilikleri ancak uzun zaman sonra ortaya çıkan sonuçlarla

²¹ Lütfullah Ün, Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesinin Uygulanmasını Denetleyici Kurumların Rolü. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(1), 459-475. <https://doi.org/10.18506/anemon.1056000> s.462.

²² Tolga Anıl Topdemir ve Ayla Zehra Öncer, Politik Yetinin Örgütsel Sapma Davranışı Üzerindeki Etkisinde Meritokrasinin Rolü. *Marmara Üniversitesi Öneri Dergisi*, 2020, (15) 54, ISSN 2147-5377, 555-585.

²³ Tayfun Akgüner, *Kamu personeli yönetimi*. İstanbul: Der yayınları, 3. Baskı, 2009, s.33

değerlendirilebilmektedir. Üstelik bu kişilerde “*Dunning-Kruger Sendromu*”²⁴ etkisiyle abartılı olarak –mış gibi yapılan iş ve işlemlerin sonuçlarının olumsuz olarak ortaya çıkma olasılığı da düşünüldüğünde liyakat sisteminin ne kadar önemli olduğu görülmektedir.

Kamu yönetiminde hayatın akışına uydurulmuş kayırmacılık politikaları gerek siyasi kayırmacılığı ve gerekse eş-dost ve akraba kayırmacılığı şeklinde karşımıza çıkmakta ve liyakat sisteminin bozulmasına neden olmaktadır. Kamu yönetiminde gerek işe girişte ve gerekse iş yaşamı içerisinde insanlar kayırmacılıkla karşı karşıya gelmiştir. Kamu yönetiminde liyakat sistemi, bir işe en uygun çalışanı iş başına getirme amacıyla işletilmelidir. Kayırmacılık politikalarının ağırlıkla kullanıldığı yönetimlerde liyakate yer verilmemektedir. Kayırmacılık politikalarının hâkim olduğu toplumlarda, siyasi gücü yüksek olanlar kendi yandaşlarını kamu hizmetine almak istemekte ve kendi yandaşlarına özel iş alanı oluşturmakla birlikte “Adama iş” prensibi esas alınmaktadır. Oysa ki liyakat sisteminde mevcut bir kamu hizmeti alanına en uygun ve yetenekli kişi istihdam edilmeye çalışılmakta böylece “işe adam” prensibi işletilmektedir.

Liyakat sisteminin Türk yönetim tarihinde önemsendiği ve uygulandığını belirtmekle birlikte modern anlamıyla batı toplumlarında geliştiğini söyleyebiliriz. Kayırmacılığa karşı geliştirilen liyakat sisteminin uygunluk ve tarafsızlık olarak iki temel koşulu vardır. Bunlardan hizmete uygunluk kavramıyla, kamu hizmetlerinde uygun işe uygun personelin alınması, tarafsızlık kavramıyla da “kamu hizmetinin tüm kişi, kurum, grup ve sınıfların özel çıkarlarından bağımsız olarak, yalnızca kamu yararı

²⁴ Dunning-Kruger Sendromu, öznel değerlendirmelerdeki pozitif yanlılık ile aşırı güvene odaklanmakta, insanların sosyal statülerini korumak ve yükseltmek için kendilerinde olmayan özellikleri var-mış gibi gösterme eğilimine kapıldığı ya da mevcut olan özellikleri daha fazlaymış gibi aktardığı durumlar olduğu varsayımına dayanmakta ve Türkçe bir deyim olan “cahil cesareti” kavramına karşılık gelmektedir. Justin Kruger ve David Dunning 1999 Yılı’nda ABD Cornell Üniversitesi’nde psikoloji alanında metin çözme, araç kullanma, tenis oynama konularında araştırma yaparken öğrenciler üzerinde, kendilerini yeterli ve yetersiz olarak gören kişilerin olaylara bakış açılarını, olayları yorumlamalarını ve bunları nasıl algıladıklarını incelemek için onlara sıradan bir test sınavı yaparak sınav sonucu ile ilgili ‘Sınav nasıl geçti?’ sorusu yöneltilecek sonuca yönelik öngörülerini anlamaya çalışmışlardır. Sınav sorularının %10’una doğru cevap verenler öz güven yüksekliğinden %60 başarıya ulaştıklarını, eğer daha iyi günlerinde olsalardı %70’e bile ulaşabileceklerini belirtirken, test sınav sorularının %90’ına doğru cevap veren öğrencilerin ise; soruların %70’ine doğru cevap verdiklerini belirttikleri çalışmada, başarısız öğrencilerin özgüveninin yüksekliğine dikkat çeken Kruger ve Dunning (1999) bu davranış problemini değerlendirmek amacıyla yaptıkları “Vasıfsız ve farkında değil” adlı çalışmada aşırı güven ve cesaretin vasıfsız kişilerin kendilerini olduğundan farklı hissetmelerine neden olduğu üzerinde durmuş ve Literatüre “DunningKruger Sendromu” olarak kazandırdıkları çalışmalarıyla da 2000 yılında Psikoloji alanında “Nobel Ödülü”nü almaya layık görülmüşlerdir. Bu çalışmada, “Niteliksiz insanlar, ne ölçüde niteliksiz olduklarını fark edemezler. Niteliksiz insanlar, niteliklerini abartma eğilimindedirler. Niteliksiz insanlar, gerçekten nitelikli insanların niteliklerini görüp anlamaktan acizdirler. Eğer nitelikleri, belli bir eğitimle arttırılırsa, aynı niteliksiz insanlar, niteliksizliklerinin farkına varmaya başlarlar” bulgularına ulaşıldığı görülmektedir. Makalenin orijinali, Kruger, J., Dunning, D. (1999). Unskilled And Unaware Of It: How Difficulties In Recognizing One’s Own Incompetence Lead To Inflated Self-Assessments, *Journal Of Personality And Social Psychology*, 77(6): 1121-1134. Türkiye’de bu alanda; Sibel Somyürek ve İbrahim Çelik, Dunning-Kruger Sendromu ve Öznel Değerlendirmeler, *Eğitim Teknolojisi Kuram ve Uygulama*, 2018, (8)1. Sezgin Savaş, Dunning-Kruger Sendromu ve Kurumsal Dışavurum, *Erciyes İletişim Dergisi*, 2016 (4)3, (2-16). Vedat Bal ve Pınar Hassülün, Öğrenilmiş Çaresizliğin DunningKruger Sendromu İle İlişkisi, Celal Bayar Üniversitesi Son Sınıf Öğrencileri Üzerine Bir Uygulama, *Uluslararası İşletme, Ekonomi ve Yönetim Perspektifleri Dergisi*, 2016, Yıl: 1, Sayı:3, 41-53. Çalışmalardan bazılarıdır.

amacına bağı sunulması” anlaşılmaktadır.²⁵ Bu sistemin daha iyi anlaşılabilmesi için temel ilkelerinin bilinmesi ve üzerinde durulması önemli görülmektedir.

2.1.1. Liyakat Sisteminin Temel İlkeleri

Kayırmacılığın karşıtı olarak ortaya çıkan liyakat sisteminin kayırmacılık uygulamalarının yerini alabilmesi için kamu görevlileri ve siyasal saiklerce kamu yararı, yarışma, eşitlik, hizmet içi değerlendirme, adil ve uygun ücret, güvence ve kariyer ilkelerinin bilinmesi, anlaşılması ve uygulanması gerekir.

2.1.1.1. Kamu Yararı İlkesi

Kamu yararı, TDK Sözlüğünde “Devletin gereksinimlerine cevap veren ve bu ihtiyaçları karşılayan, topluma yarar sağlayan değerler bütünü; amme menfaati”²⁶ olarak belirtilmektedir. Devletin varlık sebeplerinden biri de liyakat sistemi işletilerek kamu hizmetini ve kamu yararını sağlamaktır.²⁷ Kamu örgütleri, faaliyetlerini yürütürken işbaşına getireceği kişilerin işin yeterliklerine uygun liyakat sahibi ve işin uzmanı olmasına dikkat ederek kamu yararını dikkate almak zorundadır. Aksi halde sorunlu bir örgüt kültürünün oluşumu ve aksayan kamu hizmetleri ile karşı karşıya kalabilecekleri değerlendirilmektedir.

Kamu görevlileri tarafından yapılan kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olabilmesi, kamu görevlilerinin hizmete giriş ve hizmet süresince görevde yükselmelerinde liyakat ilkelerine uygun kamu yararının gözetilmesi ile doğru orantılıdır. Bu kapsamda kamu hizmetinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için alanında uzman, bilgili ve yetenekli kamu görevlilerinin istihdam edilmesi gerekmektedir. Liyakat ilkesinin en önemli özelliklerinden biri olan kamu yararı ilkesinin uygulanabilir olması ancak kamu personelinin liyakatli ve kamu yararı ilkesini öncelemesi ile mümkün olabilir.²⁸ Liyakatli kamu görevlilerinde kamu yararı bilinci veya hizmet bilinci yerleşmiştir. Bunların rüşvet ve yolsuzluk olaylarına girmesi, zimmet suçu işlemesi ve hizmet sunduğu vatandaşa kötü davranması beklenemez. Çünkü kamu yararı bilinci olan bir kamu görevlisi bu türlü davranışlardan uzak durur. Liyakatsiz aynı zamanda verimsiz kayırmacılığa bulaşmış kamu görevlileri ile kamu hizmetini etkili ve verimli sağlayamamakla birlikte toplumun devlete olan güveni de sarsılacaktır. Kamu görevlileri, kamusal alanda her türden grupların farklı çıkar çatışmaları, siyasal ve

²⁵ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s.152.

²⁶ Türk Dil Kurumu Sözlüğü, 2025, <https://sozluk.gov.tr>

²⁷ Çalışır, a.g.e., s.18

²⁸ Can Şeker, *657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na hâkim olan temel ilkeler*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, 2019, s. 43.

sosyal odakların baskıları ve çıkar gruplarının eylemleri karşısında kamu yararını gözetecek şekilde cesur davranmalıdır. Kamu görevlisinin bu cesareti göstermesi de kendini güvende hissetmesi ile mümkün olabilecektir. Kamu yararının sağlanması aynı zamanda güvence ilkesiyle de doğrudan ilgilidir.²⁹ Özetlemek gerekirse kamu görevlerine liyakatli personel seçilirse kamu bilinci oluşur, etkili ve verimli bir kamu hizmeti sağlanır.³⁰

2.1.1.2. Yarışma İlkesi

Liyakat sisteminde kamuda istihdam edilecek personelde iyi bir eğitim ve tecrübe aranan önemli bir kriterdir. Tortop (1985) a göre bu kriterlerin tespit edilebilmesi için kamu hizmetine girmek isteyen kişiler arasında açık ve şeffaf yarışmalar düzenlenmelidir. Yapılacak açık yarışma sınavlarında uyulması gereken başlıca kural, yapılacak olan sınavların herkese duyurulmasıdır.³¹ Sınavları yapan kurum ve kuruluşlar tarafından aşağıdaki hususlara da dikkat edilmelidir:

- a) İşe en uygun kişinin seçilmesini sağlamak için sınava katılacak olan kişi sayısı artırılmalı
- b) Sınava adayların başvuru yapabilmesi için uygun süre ayrılmalı,
- c) Adayların başvuru süreci kolaylaştırılmalıdır.
- d) Adaylardan istenen belgeler yapılacak olan görevin tanımına uygun olmalıdır.
- e) Gereksiz belge istenmemeli ve istenen belgeler yapılacak işin tanımlarıyla örtüşmelidir.³²

Adaylar sınava alındıktan sonra sınav sonuçları objektif bir şekilde değerlendirilip en erken zamanda açıklanarak herkese itiraz hakkı tanındıktan sonra, sınav sonuçları kesinleştirilerek adaylar sınavda göstermiş olduğu başarıya göre işe alınmalı ve sınav ve işe alma süreci olabildiğince şeffaf hale getirilmelidir.³³ Bu sayılan aşamalarda aksaklıklar olduğunda ise sınavın şeffaf yapılmadığı, kayırmacılık faaliyetlerinin olduğu izlenimi hakim olarak sürece ve kamu örgütlerine zarar verecek bir hale dönüşebilir. İşe alımların şeffaf bir süreçle yazılı seçme sınavı başarı sonucuna göre değil de mülakat veya benzeri uygulamalarla takdir yetkisinin kurumlara verilmesi kayırmacılığı doğurmaktadır.³⁴

²⁹ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s.153.

³⁰ Çalışır, a.g.e., s.19-20.

³¹ Nuri Tortop, *Kamu personel yönetimi*. Ankara: "S" yayınları. 1985, s.22.

³² Şeker, a.g.e., s. 38-39.

³³ Tortop, *Kamu Personel Yönetimi*, s. 22.

³⁴ Mahsum Yüceel, *İkibinli Yıllar Sonrası Türk Kamu Personel Politikalarının Liyakat Sistemine Etkisi*, Yüksek Lisans Tezi. Bayburt Üniversitesi, 2023, s. 54

2.1.1.3. Eşitlik İlkesi

Avrupa’da Fransız İhtilalinden sonra kullanılmaya başlanan eşitlik kavramı 1789 yılında yayımlanan “İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi” nin 1. maddesinde; “insanların hukuken eşit olduğu” vurgulanmış ve “insanların özgür olduğu” belirtilmiştir. Kamu yönetiminde eşitlik ilkesi, toplumdaki tüm bireylere kamu hizmetine girme hakkının tanınması olarak ifade edilebilir. “İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi” nin 6. maddesinde de,

Kanun, genel iradenin ifadesidir. Bütün yurttaşların genel iradenin oluşumuna, kişisel olarak ya da temsilcileriyle katılmak hakkı vardır. Bütün yurttaşlar, genel iradenin önünde birbirleriyle eşit olduklarından, her türlü kamu, rütbe mevki görev ve işine, aralarında erdem ve yeteneklerinden başka bir fark gözetilmeksizin, yeterliklerine göre eşit olarak kabul edilirler.³⁵

Denilerek bütün insanların kamu hizmetlerine girmede eşit olduğu, sadece yeteneklerine göre ayırım yapılabileceği belirtilmiştir.³⁶ Hukuksal olarak özgür ve eşit olan kamu görevlileri bir sınıfa, zümreye, aşirete, mezhebe aidiyetle ayrıcalık veya arpalık biçiminde değil “*erdem ve yeteneğe göre*” başka bir anlatımla “*liyakat*” ile göreve gelmiş olmasından dolayı, iktidar sahiplerine kul kimliğiyle mutlak itaat ederek sadakatle bağlanmayacak ve kuralsız istekleri yerine getirmeyecektir.³⁷ Bu özelliğiyle “İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi” hukuksal olarak liyakat için ilk belge niteliği taşımaktadır.

Liyakatin eşitlik ilkesinin Türk Hukukundaki temel dayanağını Anayasa’nın 10. maddesi oluşturmaktadır.

Kanun önünde eşitlik” başlığını taşıyan 10. maddeye göre, “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılamaz. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.

Anayasanın 70. maddesinde “*Her Türk, kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez*” ifadesi ile eşitlik yaklaşımı ön plana çıkarılmaktadır. Türkiye’de Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin

³⁵ Mehmet Özcan, İnsan ve yurttaş hakları bildirisi, madde 6. erişim 2 Nisan, 2025 <https://www.academia.edu/42844606/FransızDevrimiinsanveYurttaşHaklarıBildirisi>

³⁶ Tortop, *Kamu Personel Yönetimi...*, s. 18.

³⁷ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 151.

kurdukları birlikler ile bunlara bağılı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanan 14.07.1965 tarih ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Temel ilkeler “Sınıflandırma, Kariyer ve Liyakat” Şeklinde belirlenmiş ve Liyakat: C) *Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.*” Şeklinde belirtilmiştir.³⁸ Anayasa ve ilgili yasalarda “*liyakat*” ve “*kanun önünde eşitlik*” ilkelerine bağılılık açık biçimde ifade edilmiştir. Liyakat ve eşitlik ilkeleri ile Türk hukukunda herkesin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışabilmesi “*kamu hizmetine girme hakkı*” adıyla anayasal bir hak olarak düzenlenmiştir.³⁹

Liyakat sisteminin temel özellikleri arasında yer verdiğimiz eşitlik ilkesi; kamu görevine girme hakkı bütün vatandaşlara tanınan bir hak olarak tanımlanabilir. Kamu örgütlerine personel alımında yapılan sınavlarda vatandaşlar arasında hiçbir ayırım yapılamayacağı gibi kamu hizmeti sunan kamu görevlilerinin de ayırım yapmadan tüm vatandaşlara aynı kalitede hizmet sunması eşitlik ilkesinin bir gereğidir.⁴⁰

2.1.1.4. Güvence İlkesi

Kamu görevlileri hizmetin gerektirdiği görevleri yerine getirirken bulunduğu mevki ve işinde kalmasının anayasa ve yasalarla güvence altına alınmış olması gerekir. Kamu görevlilerinin gerek gündelik rutin kararlarda gerek kriz anında aldığı kararların hiçbir dış ve yanlı etkiden uzak olarak alınması görevin ve makamın güvence altına alınması ile doğrudan ilgilidir. İşini ve bulunduğu makamı kaybetme kaygısı içinde olan görevliler her türlü kayırmacı etkilerin içinde kalarak liyakate aykırı fiil ve davranışa neden olabilir. Özellikle stratejik öneme sahip yönetici kadroların her türlü kayırmacı etkilerden uzak bir şekilde karar alması ve aynı şekilde astlarına talimatlarda bulunması beklenmektedir. Bunun sağlanması için memurluğun mutlaka meslek olarak görülmesi ve yöneticilerin kadro sahibi olması gereklidir. Aksi durumda işten çıkarılma ve-ya verilen makamdan ayrılma korkusu olan yöneticinin görevini layıkıyla yerine getirmesi düşünülemez. Gültekin ve Altıntop (2014) güvence ilkesini, “*çalışanların görevlerinde başarılı olduğu ve belirlenen kurallara riayet ettiği müddetçe işini ve işine bağılı olan haklarını kaybetmemesi*” olarak tanımlamıştır.⁴¹

³⁸ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu.

³⁹ Aktan ve Yay, a.g.e., s. 192.

⁴⁰ Şeker, a.g.e., s. 39.

⁴¹ Gültekin ve Altıntop'tan Akt. Şeker, a.g.e., s. 48.

Kamu örgütünde en uygun kişinin göreve getirilmesi liyakat sisteminin işletilmesi ile mümkün olurken kariyer ilkesi ile de o kişinin görevin gerektirdiği mevkilere yükselmesi sağlanmış olur. Liyakat sisteminde kamu örgütlerinde işe alma ve görevde yükselmeler gerçekleştirilirken güvence ilkesi ile görevin gerektirdiği işlerin yapılması sağlanabilir.

2.1.1.5. Adil ve Uygun Ücret İlkesi

Kamu kurumları başta olmak üzere tüm iş ve çalışma alanlarında insana yaraşır adil, şeffaf, ölçülebilir, dengeli, performans hedeflerine dayalı sürdürülebilir ve başarıyı özendiren bir ücret politikası geliştirilmelidir. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin kariyer ve liyakat ilkeleri göz önüne alınarak eşit işe eşit ücret verilmesi adil ve uygun ücret ilkesi ile tanımlanabilir. Devlet için sosyal politika aracı ve vergi kaynağı olan ücret; kamu ve özel kurum ve işletmelerde çalışanların emeğin karşılığında düzenli olarak geçimini sağladığı, maddi ve manevi kazançları ifade eder.⁴²

Bu ilke çalışanları motive etmenin en önemli aracı haline gelmiştir. Bu ilkeye dikkat edilmediği takdirde çalışanların geçimini sürdüremediği bir iş yerinde istekli ve verimli olamayacak belki de başka bir çalışma alanında, başka bir bölge veya ülkede kendini tatmin edecek ücret için göç etme yollarını arayacaktır. Kamu örgütlerinde liyakat sahibi kişilerin etkili ve verimli çalışmasını sağlamak için adil ve uygun ücret ilkesinin uygulanması gerekir.⁴³

Bunun için kamu örgütlerinde özel bilgi ve uzmanlık gerektiren meslekler başta olmak üzere mevcut kamu personelinin görevinde kalmasını sağlayacak, mesleki, mali ve sosyal haklar bakımından tatmin edici imkânlarının sunulmasına dikkat edilmesi, eşit şartlarda çalışanlara eşit ücret ödenmesi, görevlerinde başarı elde eden personele de adil bir şekilde ödül verilmesini sağlayacak temel kurallar ve ücret politikası belirlenmesi gerekmektedir.

2.1.1.6. Kariyer ilkesi

Kamu personeli belli bir ücret karşılığında kamu örgütüne bağlı olarak ast-üst ilişkisi ile çalışan ve inha ile kamu kurumlarına görevlendirilen yurttaşları tanımlamaktadır.⁴⁴ Kamu kurumlarına görevlendirmede liyakat, her vatandaşın yetenekleri ölçüsünde hakkı olanı elde etmesi olarak değerlendirilmektedir. Liyakat

⁴² Ahmet Cevat Acar, Ücret Yönetimi, İnsan Kaynakları Yönetimi, <https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/ansiklopedi/ucret-yonetimi> 2008.

⁴³ Şeker, a.g.e., s. 52.

⁴⁴ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 91.

uygulamasý, kariyer ilkesiyle birlikte değerlendirilmekte ve zaman zaman kariyer ilkesi ön planda tutulmaktadır. Kariyer ilkesinin ön planda tutulmasının motivasyon artırıcı özelliklerinin yanında bazı sakıncaları olabilir. Bunlar arasında iş güvencesinin olması memuru durağan yapabilmekte ve yeteneksiz kişilerin ömür boyu örgüt içerisinde kalması, kıdem ve deneyimin ağır basması gençlerin yöneticisi olmasına engel olmakta, üst kademelerdeki yöneticilerin yaşlı ve yorgun kişiler olmasına neden olmakta yorgun bireylerin yönetici olması da verimliliği azaltmaktadır.⁴⁵

Kariyer ilkesi liyakat ile aynı anlamda kullanıldığı durumlar olmakla birlikte liyakat sistemi içerisinde olmazsa olmaz ilkelerden biridir. Kamu personeli liyakat ile elde edebileceği ve gelebileceği yer aynı zamanda elde ettiği kariyeridir. Güran (1980) kariyer ilkesi ile liyakat arasındaki ilişkiyi “liyakat sistemi ancak “kariyer ilkesi” ile birlikte ele alındığında bir anlam ifade etmektedir” şeklinde açıklamaktadır.⁴⁶ Buradan anlaşılan kariyer ilkesinin liyakat sisteminin tamamlayıcı ve vazgeçilmez ana ilkesi olduğudur.

Kamu yönetiminde karar vericiler işe almada liyakat yönünden iki kavram arasında tercihte bulundukları durumlar olmuştur. Bu kavramlardan biri sadakat diğeri kariyerdir. Kamu personelinin sadakatle bağlı kalacağı anayasada da yerini bulan, “devletin bölünmez bütünlüğü” ve “hiçbir siyasi ve içtimai zümre veya sınıfa bağlı kalmadan tarafsızlığı” ile devletten başka bir unsur söz konusu olmadığı anlaşılmaktadır. Devletten başka kişilere sınıf ve zümreye sadakatle bağlılık ancak kayırmacılık ile açıklanabilecek bir eylem olabilir. Oysa kariyer kişinin işe girmek ve iş yerinde yükselmek için sarf ettiği çaba ve emeğin karşılığı olan yeterlilik, dolayısıyla liyakatin kendisidir. Kamu görevlisinin gücü kamu iktidarından gelmektedir. Kamunun dolayısıyla kamu iktidarının gücü milli egemenliktir. Kamu personelinin görevi ulusal egemenlik süresince (sonsuz kadar) devam edecek bir sürece karşılık gelirken hükümetlerin görev süreleri 4 yıl ile sınırlıdır. Kamu görevlisinin hizmet süresi ise normal şartlar altında 25 ile 45 yıl arasında değişmektedir. Kamu görevlisi liyakat ilkelerine uygun şekilde belirlenip yine liyakatli bir şekilde görev yapması sağlanırsa kayırmacı unsurların etkileri en alt düzeye indirilebilir. Ortalama 4 yıl süren siyasi iktidarların baskı ve çıkar grupları karşısında kamu görevlilerini güvence altına alarak kariyer ilkesi başta olmak üzere liyakat ilkeleri ile kamu görevinin kamu yararı gözetilerek yürütölmesi sağlanmalıdır.⁴⁷ Bir kamu personel örgütlenmesi içerisinde

⁴⁵ Cahit Tutum, *Personel yönetimi*. Ankara: TODAİE, 1976, s. 34.

⁴⁶ Cahit Tutum’dan Akt. Mustafa Lütfi şen, Liyakat ilkesi ve Türk personel sistemindeki uygulaması. *Anne İdaresi Dergisi*, 199, 28(1), 77-92, s. 81.

⁴⁷ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 153.

liyakat sisteminin, yerleşmesi ve sürdürülebilmesi için kariyer ilkesinin sistemli bir şekilde işletilmesi gerektiği düşünülmektedir.

2.1.1.7. Tarafsızlık İlkesi

Devlet memurlarının kamu görevlerini yerine getirirken hiçbir şekilde ayırım yapamayacakları ve tarafsızlıktan ödün verememeleri liyakat sisteminin vazgeçilmez unsuru olarak görülmektedir.⁴⁸ Kamu görevlilerinin görevlerine yaparken tarafsız davranmaları liyakat açısından önemli ve gerekli olduğu kadar kamu görevlileri seçilirken de karar vericilerin tarafsız davranması önemli ve gerekli görülmektedir. Bunu sağlamak için; kamu hizmetine alınacaklar arasında dil, din, ırk, cinsiyet, siyasi görüş bakımından hiçbir ayırım yapılmaksızın yapılan sınavda gösterdikleri başarı durumuna bakılarak objektif kriterler ölçüsünde, başka gerekçeler ileri sürülmeden sonuçlara göre en başarılı olandan başlanarak alım gerçekleştirilmelidir.⁴⁹

2.1.1.8. Hizmet İçi Değerlendirme İlkesi

Kamu örgütlerine liyakat sahibi kişilerin kamu görevlisi olarak alınması, kamu kurumların nitelikli hizmet vermeleri için gerekli olmakla birlikte tek başına yeterli olmayabilir. Kamu görevlileri tarafından nitelikli bir hizmetin sağlanması için istihdam edilen bireylerin ise fırsat eşitliğinden yararlandırılarak belirli bir yarışma sınavından geçerek istihdamlarının sağlanması gerekmektedir. Kamu personelinin verimli olabilmesi için hizmet içi eğitim yolu ile yeterli bilgiye ve tecrübeye sahip olmasının sağlanması gerekir. Kamu personelinin motivasyonunun yüksek tutulması, performansının artırılması ve kendini geliştirebilmesi için hizmet içi eğitim önem verilmesi gereken vazgeçilemez bir liyakat ilkesidir.⁵⁰

Kamu örgütlerinde hizmetiçi eğitim ilkesi ile ilgili yapılması gerekenler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda "Devlet memurlarının yetiştirilmesi" başlığı altında 214. madde de "*Devlet memurlarının yetiştirmelerini sağlamak, verimliliğini artırmak ve daha ileriki görevlere hazırlamak amacıyla uygulanacak hizmet içi eğitim, Devlet Personel Başkanlığı tarafından ilgili kurumlarla birlikte hazırlanacak yönetmelikler dahilinde yürütülür*".⁵¹ Şeklinde belirtilmiştir. Bunlarla birlikte hizmetiçi eğitim, işlerin daha iyi yürütülmesini sağlamak, üst düzeylere yükselme için hazırlık,

⁴⁸ Tuğrul Oğulata, *Kamuda Liyakat*. Ankara: Gazi Kitabevi, 2024, s. 43.

⁴⁹ Özge Eminoğlu, *Türkiye'de Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından Sözlü Sınavlar: Bir Kamu Kurumu Örneği*, Yüksek Lisans Tezi. Hacı Bayram Veli Üniversitesi: Ankara, 2019, s. 95

⁵⁰ Şeker, a.g.e., s. 45.

⁵¹ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 214. madde.

tutumların değiştirilmesi ve eğitim gereksinimlerinin saptanması amaçlarını gerçekleştirmek için; işbaşında bireysel ve toplu eğitim, küme çalışmaları, seminer, örgüt içi birimler arası çalışmalar, halkla ilişkiler ve iş başında eğitimin vaz geçilmezi örnek olay yöntemleri kullanılır.⁵²

2.1.2. Liyakat Sisteminin Önündeki Engeller

Liyakat sisteminin belirtilen doğrultuda uygulanması Türk idare tarihinde anayasa başta olmak üzere birçok mevzuat çalışmasında önemslenmiş ve akademi dünyasında önemli görülerek çalışmalarda yer verilmiş olmasına rağmen, amaçlarına uygun doğru şekilde uygulanması konusunda problemleri bir durumun ortaya çıktığı görülmektedir. Kamu personel yönetiminde liyakat sisteminin önündeki en önemli engel kayırmacı uygulamalardır.

Kamu kurumları veya özel sektörde işe alınacak veya yöneticilik görevi verilecek kişinin görevin gerektirdiği niteliklere sahip kişiler arasından yarışma usulleriyle en yeterli kişinin seçilmesi liyakat kavramını tanımlamaktadır. Ancak gerek kamu kurumlarında gerek özel sektörde işe alım ve görevde yükselmelerde her zaman seçimin liyakat usulleriyle olmadığı görülmektedir. Kamu görevine seçim yaparken “eş dost, akraba, tanıdık, hemşeri, siyasi yakınlık, mezun olunan okul” gibi etkenler dikkate alınırsa kayırmacılık olgusu ortaya çıkar. Gündelik yaşamda sıklıkla karşımıza çıkan kayırmacılık kavramı, halk arasında sıkça kullanılan; “Dayım olur”, “Adamım olur”, “Kimsen yoksa vay haline”, “Tanışın varsa işin kolay”, “Kırvem olur”, “Yakınımdır”, “Akrabam olur”, “Hemşerim olur”, “Köylüm olur”, “Köylümdür”, “Ahbabım olur” gibi sözlerle halk arasında meşrulaştırıldığı görülmektedir.⁵³

2.1.2.1. Kayırmacılık

Kayırmacılık kavramı, kayırma-k fiilinden türetilmiş bir kavramdır. Kayırmak fiili Türk Dil Kurumu Sözlüğünde 1. *Koruyarak başarısını sağlamak, elinden tutmak; himmet etmek*; 2. *Birini, başkalarının veya işin zararı pahasına tutmak*; 3. *Birine haksız yere kolaylıklar sağlamak; iltimas etmek*.⁵⁴ şeklinde açıklanmaktadır. Kayırmacılık “Belli bir birey, küme, düşünce ya da uygulamayı, bir başkasıyla karşılaştırıp

⁵² Cemal Mihçioğlu, *Yönetim Sorunları*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1987, s. 95.

⁵³ Arzu Özkanan ve Ramazan Erdem, *Yönetimde kayırmacı uygulamalar: Kavramsal bir çerçeve. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2014, 2(20), 179-206. s. 81

⁵⁴ Türk Dil Kurumu Sözlüğü, <https://sozluk.gov.tr/> 29.12.2024 tarihinde erişildi.

aralarında bir seçim yapmak gerektiğinde nesnellikten uzaklaşıp yan tutma”⁵⁵ olarak tanımlanmaktadır. Kayırmacılık; kamu kurum ve kuruluşlarında veya herhangi bir örgütteki personelin yakınlarını yasadışı bir biçimde desteklemesi, haksız olarak kayırmasıdır.⁵⁶ Güler kayırmacılığı, kelime anlamı olarak “*ganimet, yağma, himayecilik*” ile ifade ederken sistem yönünden, “*kamu personelinin hem hizmete alınmada hem de hizmette kaldıkları süre içerisinde herhangi bir siyasi partiye, bir ideolojiye, etnik kökene ve mezhebe bağlılığı ölçütüne göre dağılımının sağlanması*” olarak ifade etmektedir.⁵⁷

Kayırmacılık, kamu kurumlarıyla sosyal çevre arasındaki ilişkilerde evrensel değerlerin geri plana atılarak herhangi bir şekilde yakınlık duyulan kişilerin göreve alınması olarak değerlendirilebilir.⁵⁸ Literatürde “nepotizm” ve “kronizm” olarak ifade edilirken halk arasında adam kayırmacılığının yanında “torpil” olarak da isimlendirilmektedir. Demirtaş ve Demirbilek, kayırmacılığın İngilizce karşılığının “*favoritism*” olduğunu belirtmektedir.⁵⁹ *Favoritism* İngilizce-Türkçe çeviri sözlüklerinde; “iltimas”, “kayırcılık”, “adam kayırma”, “taraf tutma”, “kayırlma”, “iltimas görme”, “favori olarak görülme” ve “el üstünde tutma” anlamlarını karşıladığı görülmektedir.⁶⁰ Bazı toplumlarda kayırmacılık; koruma, arka çıkma, himaye etme gibi eşitsizliği artırıcı boyutlarda davranışlara ulaşmasına karşı bir duruşun gelişmemiş olması, toplumun kültüründe yer edinmiş olması, toplumdaki güç ve iktidar sahiplerinin bir mekanizması haline gelmiş olması, ahlaki normları etkisizleştirmesi ile normal bir olgu olarak meşruiyet kazandırılması kamu personelinin seçimi ve yükselmesinde uygulanan yöntemlerde önemli bir role sahip olduğu söylenebilir.⁶¹

Kamu kurumlarında kayırma anlayışının yayılması sonucu, çalışan liyakatsiz memur sayıları artmaktadır. Kamu personel rejiminde siyasi iktidar sahiplerine olan sadakat ön plana çıkarak liyakat sisteminin yerini kayırmacılık uygulamaları almaktadır. Kayırmacılık sistemi dünyanın birçok ülkesinde neden olduğu sosyal ve ekonomik zararlara rağmen varlığını sürdürmekte ve iktidarlar tarafından desteklendiğinden önüne geçilememektedir.⁶² Seçimler sonucunda iktidarı ele alan partinin destekçileri tarafından

⁵⁵ Hasan Demirtaş ve Nesip Demirbilek, Okul müdürlerinin kayırmacı davranışlarının öğretmenlerin örgütsel adalet algıları ile müdüre güvene etkisi, *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2019, <http://busbed.bingol.edu.tr>, Yıl: 9, (9)17, s. 113.

⁵⁶ Özkanan ve Erdem, a.g.e., s. 182

⁵⁷ Güler, *Kamu personeli Sistem...*, s. 142.

⁵⁸ Süleyman İlhan ve Ömer Aytac, *Yönetim ve Örgüt açısından Kayırmacılık, Türkiye’de kayırmacı eğilimlerin Oluşmasında Toplumsal ve Kültürel yapının Rolü*, Ed. Ramazan Erdem, İstanbul: Beta yayıncılık, 2010, s. 63.

⁵⁹ Demirtaş ve Demirbilek, a.g.e., s. 113

⁶⁰ Tureng Sözlük, <https://tureng.com/tr/turkce-ingilizce/favoritism> 29.12.2024 tarihinde erişildi.

⁶¹ Ramazan Erdem, *Yönetim ve Örgüt açısından Kayırmacılık. Kayırmacı ilişkilerin Sosyolojik Tarihi*. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2019, s. 4.

⁶² Özkanan ve Erdem, a.g.e., s. 182.

memurluğun partiye gönül verenlerin ödülü olarak değerlendirilebilir. Memurluk partililer için bir ödül olurken iktidardaki parti içinde oy kaybetmeme stratejisi de olmaktadır.⁶³

Kayırmacılık sisteminde iki taraf bulunmaktadır. Bu taraflardan kayıran hiyerarşik olarak üsttedir ve arka çıkma, kayırıp kollama işini yapmaktadır. Kayırılan kişi ise alttadır ve hamisine sadakatle bağlı minnettarlık hissi ile hizmet etmeye, verilen görevi yapmaya, hediye alıp ona verme rüşvet vb. işlerle ilgilenip konumunu güçlendirmeye çalışmaktadır. Her iki tarafında karşılıklı menfaatleri ile kayırmacılık sistemine dâhil olduğu sistemde kayıran da kayırılarda birbirinden yararlanarak konumunu güçlendirmektedir.⁶⁴ Kayırmacı uygulamaların taraflarının karşılıklı çıkarlarının etkisiyle kayırmacılığı devam ettirmeye çalıştıklarından kayırmacılığın önüne geçilememektedir. Kamu hizmetine girerken ve kamu hizmetinin dağılımında kayırmacılık ortaya çıkabilmektedir. Kamu hizmetlerine girişte, alınacak personelin liyakat yerine sırf tanıdık, akraba, siyasi yakınlık gibi ilişkilerden dolayı işe alınması kayırmacılıktır. Kamu hizmetlerinin dağıtımında ise ihtiyaç önceliğine bakılmadan iktidarın oy oranının fazla olduğu veya oy oranını artırmak istediği bölgeye hizmet götürülmesi ile hemşericilik, siyasi ve ideolojik nedenlerle kayırmacılık yapılmaktadır.⁶⁵

Yöneticiler kendileri ile iyi ilişkiler geliştiren çalışanları, kolay yapılabilen ücreti yüksek ve prestijli alanlarda değerlendirirken, kendisine mesafeli olan personeli zorluk derecesi yüksek maliyetli ve görünürlüğü düşük pozisyonlarda değerlendirdiği de görülmektedir. Kendine güven duymayan kendinin ve çalışanın potansiyelinin farkına varmayan, zayıf karakterli, “*Dunning- Kruger Sendromu*” etkisi ile hareket eden kayırmacı yöneticilere de rastlamak mümkündür. Kayırmacılık sistemi kamu hizmetinin aksamasına neden olmaktadır. Liyakatsiz kişilerin göreve getirilmesi kamu hizmetinden beklenen verimliliği düşürmektedir.

2.1.2.1.1. Kayırmacılık Çeşitleri

Bir kişi ya da grubun çıkar sağlamasına yönelik yapılan hak ve adaletten sapma eğilimi olarak da açıklanabilen kayırmacılığın birbirinden çok farklı türleri olduğu söylenebilir. Kayırmacılık türlerinde yatkınlıklardan dolayı farklılık oluşmaktadır. Kayırma gerekçelerinin altında; akraba, eş-dost, arkadaş, partili, cinsiyet gibi manevi nedenler yattığı, kullanılan yöntemler ve amaçların genelde aynı olduğu söylenebilir.⁶⁶

⁶³ Şeker, a.g.e., s. 27.

⁶⁴ İlhan ve Aytaç, a.g.e., s. 63.

⁶⁵ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Umuttepe Yayınları, 9. Baskı, 2016, s. 306.

⁶⁶ Nesip Demirbilek, *Türk Kültüründe Kayırmacılık*. Ankara, Pegem Akademi Yayıncılık, 2023, s. 10.

Aktan ve Yay kayırmacılığı; akraba kayırmacılığı (nepotizm) eş-dost kayırmacılığı (kronizm), siyasal kayırmacılık (patronaj ve partizanlık), etnik kökene dayalı kayırmacılık, ırksal kökene dayalı kayırmacılık, din ve inançlara dayalı kayırmacılık, cinsiyete dayalı kayırmacılık olarak sıralamıştır.⁶⁷ Özkanan ve Erdem ise bu kayırmacılık türlerinin yanında hizmet kayırmacılığı ve iktidara ve seçmen kesimlerine yönelik kayırmacılık (klientelizm) türlerinin görüldüğünü belirterek kayırmacılığı; adam kayırmacılığı ve siyasi kayırmacılık şeklinde ikiye ayırarak açıklamaya çalışmıştır. Son yıllarda üzerinde durulan toplum kayırmacılığı ve hizmet kayırmacılığına da burada yer verilmiştir.

2.1.2.1.1.1. Adam Kayırmacılık

İltimas ve torpil kavramlarıyla eş anlamlı olarak kullanılan adam kayırmacılık; “kamu personel alımlarında liyakat ilkesinin yerine akrabalık, arkadaşlık, tanışıklık gibi ilişkiler ön planda tutularak adayların niteliklerine bakılmaksızın personel alımlarının gerçekleşmesi” olarak ifade edilmektedir.⁶⁸

Adam kayırmacılığı, halk arasında “biz akrabayız”, “adamım olur” ve “hemşerimdir” şeklinde sıkça karşılaştığımız bir kavramdır. Adam kayırmacılığı, akraba kayırmacılığı (nepotizm) ve eş-dost kayırmacılığı (kronizm) ve hemşeri kayırmacılığı olarak üç şekilde ortaya çıkmaktadır. Adam kayırmacılığı türleri aşağıda ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

2.1.2.1.1.1.1. Akraba Kayırmacılığı (Nepotizm)

Kamu personelinin beceri, kabiliyet, başarı ve eğitim düzeyi faktörlerine bakılmaksızın politikacı, bürokrat, burjuva ve diğer elitlerle olan akrabalık ilişkileri öncelenerek istihdam edilmesi veya tayin edilmesine akraba kayırmacılığı-*nepotizm* denilmektedir. *Nepotizm* Latince “*nephew*” veya “*nepot*” sözcüklerinden türetilmiş “yeğen” ya da “kuzen” anlamına gelmektedir. Mevkiini ve nüfuzunu ailesinin çıkarı için kullananlar için nepotizm kavramı kullanılmaktadır.⁶⁹

Nepotizm kavramı Ortaçağda dini bir kurum olan Katolik Kilisesi’nde Papa III. Calixtus’un yeğenlerini, liyakatlerine bakmadan imtiyazlı mevkilere getirdiğinden “*nepot*” (yeğen) anlamından dolayı kullanılmaya başlandığı bilinmektedir.⁷⁰ Katolik kilisesinde nepotizmin etkisi 14-17. yüzyıllar arasında dikkat çekici şekilde artarak

⁶⁷ Aktan ve Yay, a.g.e., s. 43.

⁶⁸ Özkanan ve Erdem, a.g.e.,s. 186.

⁶⁹ Özkanan ve Erdem, a.g.e., s. 187.

⁷⁰ Demirbilek, a.g.e., s. 11.

gelenek haline gelmiştir.⁷¹ Papalıkta uzun yıllar devam eden akraba kayırmacılığına, makam satışı ve birçok yolsuzluğun eklenmesiyle, bu yanlışlara Alman din adamı Martin Luther'in itirazı sonrasında Protestanlık Mezhebi doğmuştur.⁷²

Kayırmacılık çeşitleri arasında sıkça rastlanılan Nepotizm, kamu görevlilerinin kendi akrabalarını kamu kurumlarına özel bir çaba göstererek yerleştirmesi, üst makamlara terfi ettirmesi, lojman, yurtdışı görev, sınav vb. ücret alınabilecek komisyon görevi verilmesi gibi ayrıcalıklar sağlaması olarak tanımlanabilir.⁷³

2.1.2.1.1.2. Eş-Dost Kayırmacılığı (Kronizm)

Kronizm, önemli pozisyonda bulunan kişilerin, akrabaları olmayan ancak tanıdık vb. yakınlıklardan dolayı bazı kişileri kamu hizmetine alması ve hizmette başka pozisyonlarda ilerletmesi yani kayırması olarak açıklanmaktadır. Kelimenin kökünün 17. yüzyılda Cambridge Üniversitesi öğrencilerinin kendi aralarında “uzun sürecek arkadaşlık” anlamında kullandığı “*crony*” kelimesinden geldiği bilinmektedir.⁷⁴ ABD’de başkan Roosevelt’in devlet memurluğuna kişisel ilişkileri dikkate alarak yeterlilikleri olmayan kişileri getirdiğini anlatmak isteyen gazeteci tarafından bu günkü anlamıyla kullanıldığı bilinmektedir.⁷⁵ Doğu literatüründe “*guanxi*” (ilişki) anlamıyla kullanılan kavram tarafların birbirini kayırması ve başkalarından öncelikli tutulması anlamında kullanılan kronizmde “*neyi bildiğiniz değil, kimi bildiğiniz önemlidir*”.⁷⁶

Kronizmde kamu görevlilerinin istihdamında liyakat sisteminin yerini eş-dost ilişkisi ile yapılan kayırmacılık almaktadır. Nepotizmde kayırılan akraba iken kronizmde kayırılan taraf eş-dost ve arkadaş grubu olmaktadır.⁷⁷ Halk arasında “ahbap çavuş ilişkisi” olarak söylenen kişiler arasında birbirini koruyup kollayan ve karşılıklı menfaat sağlayan iki veya daha fazla çalışanın dostluklarını iş ortamına yansıtmaları olarak açıklanabilen kronizm, aynı düzeyde çalışanlar arasında çalışanların birbirini koruyup kollaması ve önceleme şeklinde yapıldığı gibi üstlerin de arkadaş ya da dostları olan astlarını himaye ederek ödüllendirme, terfi ettirme, ücretli işlerde görevlendirme vb. şekilde yapılarak diğer çalışanların hak kaybına neden oldukları görülmektedir.⁷⁸

⁷¹ Ayşen Gür, Padişahlar, Krallar ve Bürokratlar Liyakatsizlik, *Tarih dergi*, Ağustos 2021, sayı:85, s.30-35.

⁷² Brenda Ralph Levis, *Papaların Karanlık Tarihi*, İstanbul: Ketebe Yayınları, çev., Seda Nur Yavuz, 2. Baskı,2019, s. 125-127.

⁷³ Aktan ve Yay, a.g.e., s. 44.

⁷⁴ Khathari, N. Ve Tsang, E. W.’den Akt Özkanan ve Erdem, a.g.e., s. 190.

⁷⁵ Tuna Dağlı ve Zeynep Aycan, *Kurumlarda Kayırmacılık ve İnsan Kaynakları Uygulamaları: Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık*, Ed. Ramazan Erdem, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2010, s. 167.

⁷⁶ Özkanan ve Erdem, a.g.e., s. 190.

⁷⁷ Aktan ve Yay, a.g.e., s. 44.

⁷⁸ Demirbilek, a.g.e., s. 16.

2.1.2.1.1.1.3. Hemşeri Kayırmacılığı

Aynı ilden olan insanlar arasındaki düğün, dernek, cenaze, borç verme ve ortaklık gibi yardımlaşma ve dayanışma davranışlarına hemşericilik denilmektedir. TDK'ya göre “hemşeri” aynı ilden olan kimse, memleketli olarak tanımlanırken “hemşericilik” hemşeri olma durumu olarak açıklanmaktadır. Aynı ilden olanlar başka bölgelere göç ettiklerinde ilk akıllarına gelen hemşerileri olmakta ve birbirlerinden destek almaktadırlar. Kamu kurumlarındaki iş ve işleyişte kişinin tıkaandığı yerde hemşeriler destekleyip kapıyı aralamaktadır. Hemşericilik iş dünyasında ve kamu kurumlarında giderek yardımlaşmanın önüne geçerek kayırmacılığa dönüştüğü ve kutuplaşmalara neden olduğu; kendinden olanları kayırırken kendinden olmayanlara negatif yönde ayrımcılık yapıldığından toplumsal bütünleşmeyi olumsuz etkilediği görülmektedir.⁷⁹

Kayırmacılığa dönüşen hemşeri desteği, o ilde doğan ve orada yaşayan insanlar tarafından tepkiyle karşılanmakta ve hemşeri dayanışması olarak açıklanan bu durum zamanla “yabancıyı dışlama” davranışına dönüşebilmektedir. Türkiye gibi geleneksel ilişkilerin yoğun olarak görüldüğü toplumlarda sıklıkla görülen hemşeri kayırmacılığında bazı durumlarda kamuda işe girecek adaya güven artarken, bazı durumlarda tersi durumlar da ortaya çıkabilmektedir.⁸⁰ Her iki durumda da hemşeri kayırmacılığı, diğer kayırmacılık türlerinde görülen kamuda işe girişte, terfilerde ve diğer görevlendirmelerde liyakatsiz uygulamalara neden olmaktadır.

Hemşericilik de denilen hemşeri kayırmacılığı kısaca; aynı ilde yaşayan veya aynı ilde doğan bazen de atalarının doğduğu ilden olanların birbirlerini gözetmeleri, kamu işlerinde veya sosyal hayatta kolaylık sağlama olarak açıklanabilir.

2.1.2.1.1.2. Siyasi Kayırmacılık (Partizanlık)

Politikada siyasetçilerin taraftarlarını desteklemeleri, ayrıcalıklı davranmaları ve onları koruyup kollamalarını kapsayan “siyasal kollamacılık” (*Political Clişentelism*) yada “Kollamacı Siyaset” (*clientelistic Politics*) olarak adlandırılan kollamacılık, siyasetçinin (patron) siyasi parti üyelerini (*Client*) gözetmesi ve kollamasıdır. Siyasi Kayırmacılık; literatürde “partizanlık” ve “yoldaşlık” anlamında kullanılırken, kamu yönetimi alan yazında siyasi lider olan patronun üyelerini kayırması anlamında kullanılan ve Fransızca kökenli “patronaj” kavramıyla eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.⁸¹ Daha çok “Politik yandaşlık” ve “Partizanlık” kavramları ile

⁷⁹ Özkanan ve Erdem, a.g.e., s. 192.

⁸⁰ Bilge Timuçin Ekinci, *Vekalet Teorisi ve Kayırmacılık*. Ankara: Gece Kitaplığı Yayınları, 2016, s. 52.

⁸¹ Demirbilek, a.g.e., s. 16.

kullanılan siyasi kayırmacılık İktidara gelen siyasal partinin, kendisini destekleyenlere ayrıcalıklar tanınması olarak tanımlanmaktadır.⁸²

Kamu görevlilerinden yansız olarak kamu hizmetini yürütmeleri beklenirken, ne yazık ki özellikle mahalli idarelerde daha çok görülmekle birlikte; bürokrasinin politize edilmesi ile bürokratlar kendilerini siyasilerin hedeflerine ortak etmekte ve parti üyesi gibi hareket etmektedir. Kamu bürokrasisinin iktidar ile birlikte hareket etmesi demokrasiden uzaklaşmanın bir göstergesi olarak algılanırken toplumun devlete olan güvenini de azaltmaktadır.⁸³ Gücü elinde bulunduran siyasi partilerin kadrolaşmasının meşru olarak görüldüğü merkezi idarede daha az olmakla birlikte yerel yönetimlerde uygulanan patronaj ilişkilerin toplum tarafından bilindiği ve normal olarak karşılandığı yapılan araştırmalardan da anlaşılmaktadır.⁸⁴ Eryılmaz yönetimdeki yozlaşmanın en önemli göstergesinin kamu hizmetlerine girişte ve kamu görevlerinde yapılan atamalarda siyasi aktörlerin öncelikle rol oynaması ile yönetimin siyasallaşması olduğunu, siyasi aktörlerin bu siyasallaşmayı kolaylaştırmak için de yeni kadrolar ve makamlar oluşturduklarını ve görevden uzaklaştırılanların geri dönmelerini engellemek için özlük haklarına dokunmadan “*merkez valiliği, uzmanlık, müşavirlik, müfettişlik*” gibi pasif görevlerde “kızağa” çekildiğini belirtmektedir.⁸⁵ Kamu kesiminde üst makamlara atamaların iktidar partisinin çıkarları gözetilerek yapılması, devam eden süreçte alt makamlara da aynı usulün devam etmesi siyasi elitlerin gücünü artırırken atanacak kişilerin seçiminde liyakat ve kariyer özelliklerine bakılmadan sadakat ve parti menfaatleri ön planda tutulmaktadır.⁸⁶

İktidar olan tüm siyasi partiler ve hükümetler az veya çok bu yönetime başvurmuş ve liyakat sistemine has ilkeler yerine sadakat ilkesine daha çok önem verdiklerinden yönetimde siyasal kayırmacılığa neden olmuşlardır.⁸⁷

2.1.2.1.1.2.1. Patronaj

Siyasi iktidarların göreve geldikten sonra kamu kurumlarındaki üst düzey bürokratları görevden alarak yerlerine liyakat ilkelerine dikkat etmeden, siyasi yandaşlık, ideolojik yaklaşımlar, nepotizm-kronizm gibi faktörleri dikkate alarak atama yapılmasına “patronaj” denilmektedir.⁸⁸ Demirtaş ve Demirbilek (2023) tarafından

⁸² Özkanan ve Erdem, a.g.e., s. 190.

⁸³ Günay Yıldız, Kayırmacılık olgusunun Türk kamu yönetimine yansımaları. *Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 2018, 1(2), 62-76. s. 68

⁸⁴ Demirbilek, a.g.e., s. 16.

⁸⁵ Eryılmaz, a.g.e., s. 305.

⁸⁶ Özkanan ve Erdem, a.g.e., s. 193.

⁸⁷ Eryılmaz, a.g.e., s. 306.

⁸⁸ Kemal Özsemerci, Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri. *Ankara, Sayıştay Yayınları*, 2003, s. 22.

yapılan genel bir tanımla Patronaj; “kamusal alandaki kamu görevlilerinin kamu iş ve işlemlerinde kendi menfaatleri doğrultusunda etik dışı bir şekilde hak ve adaletten saparak her çeşit siyasal (parti, sendika, yandaş, yoldaş) ilişkilere dayalı olarak yeterliliklerine bakılmaksızın bazı kişileri destekleme, koruma kollama, himaye etme vb. tutum ve davranışlar ile öncelik tanıma ve ayrıcalık sağlamalarıdır”.⁸⁹

Siyasi kayırmacılık içerisinde kısmen de olsa liyakatin varlığından söz etmek mümkün iken, siyasilerin kendi istekleri doğrultusunda hareket edecek, siyasal çıkarların yanında siyasi kişilerin çıkarlarını gözetecek ve bürokraside kendi çıkarlarına uygun işler yapacak üst düzey bürokratların seçildiği patronaj sistemi, tamamen karşılıklı çıkara dayalı girişimler sonucunda ortaya çıkmaktadır.⁹⁰

Türkiye’de kamu kurumlarında siyasi aktörler ile iyi ilişkiler geliştirerek patronaj usulüyle atanan görevlilerin kararlarında siyasi aktörün etkileri görülmektedir. Siyasi hamilerin görevleri bittikten sonra bu kamu görevlileri bulundukları pozisyonu korumak için yeni siyasi aktörlerin her türlü isteklerini yerine getirmek için çabalamakta ve kayırmacı uygulamalara neden olduğu görülmektedir.

2.1.2.1.1.2.2. Klientalizm

Klientalizm: Adam kayırmacılığı ile Siyasi kayırmacılık içerisinde siyasi aktörlerin onayını alan teşkilatlarda yer alarak devlete kapağı atma, kamu desteğini sağlama, kamu tarafından kayırılma, aralanma, kollanma, korunma, devletin himayesi ile rizikosuz hayat sürme davranışlarını kazanmak karşılığında, kamuda bulunan kaynakların, kamu mal ve hizmetlerinin kalitesini artırmak yerine ihaleler ve özelleştirmeler yoluyla arkadaş ve siyasi aktörlere rant kapısı haline getirilmesi olarak açıklanabilir.⁹¹

Adam kayırmacılığın ve aynı zamanda yolsuzluğun da bir türü olan klientalizm uygulamalarının, kamu kurumlarında başka yolsuzluklara zemin hazırladığı görülmektedir.

2.1.2.1.1.3. Toplum Kayırmacılığı

Yale Üniversitesinde bebekler üzerinde yapılan deneyler sonucunda “.....insanların kendilerinden farklı düşünen insan gruplarına karşı önyargılı olduklarını ve kendimize benzer insanları tercih etme eğilimi olduğunu, hayatta kalma amacından dolayı, bu durumun mantıklı olduğunu ve doğal seleksiyonun bir sonucu

⁸⁹ Demirbilek, a.g.e., s. 18.

⁹⁰ Özkanan ve Erdem, a.g.e., s. 195.

⁹¹ Özkanan ve Erdem, a.g.e., s. 197.

olduğunu” söylemektedirler. Buradan hareketle insanların dünya görüşleriyle her zaman kendisiyle aynı düşüncüyü paylaşan benzer eylem içerisinde olan belli toplumsal kümeye bağlılık hissederek onlarla birlikte hareket etme eğiliminde olduğu söylenebilir.⁹² Toplumun etnisite, inanç, mezhep gibi benzer özellikleri ile pozisyon oluşturup bir araya gelerek birlikteliklerini kamusal alanda devam ettirmeleri toplumsal kayırmacılığa neden olmaktadır. Bazı topluluklarda gündelik yaşamla iç içe geçmiş sıradanlaşmış bazı davranışlar vardır. Bunlar toplumun içselleştirdiği olağan hale getirdiği yanlışlığı tartışılmamış veya tartışılması istenmemiş olabilir. Toplum içinde eşitsizliği artırıcı boyuta ulaşan koruma altına alma, arka çıkma, elinden tutma gözetme davranışı bir ayrımcılık haline gelmiş ve kayırmacılık halini almıştır.⁹³

2.1.2.1.1.4. Hizmet Kayırmacılığı

Hizmet Kayırmacılığı, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken, nesnel karar alma duyularını yitirmeleri ve siyasal kaygıların etkisiyle, yakınlarını ve siyasi seçim bölgelerini haksız ve hukuksuz olarak kayırması ile kamu gücünün kötüye kullanılmasıdır.⁹⁴ Aktan, hizmet kayırmacılığını, siyasal süreçlerde bir partinin siyasal iktidarını devam ettirmek ve oylarını artırabilmek için kamu kaynaklarını seçim bölgelerine tahsis etmesi veya bütçe kaynaklarını çıkarları doğrultusunda kullanması olarak açıklamıştır.⁹⁵

Seçimi kazanarak iktidara gelen partilerin güçlü oldukları, kaleleri olarak nitelendirilen bölgelere diğer bölgelere nazaran daha fazla ödenek-yatırım payı ayırma eğiliminde oldukları söylenebilir. Seçim sonuçlarının tersi durumda ise iktidar olan partiye oy verilmeyen bölgelerde yatırım paylarının azaldığı durumlar da meydana gelmiştir.⁹⁶ Aşırı partizanlık da denilen bu tür kayırmacılığa daha çok yerel hizmet birimlerinde rastlanmaktadır.⁹⁷

Yapılan incelemelerden; liyakat sistemine aykırı olan kayırmacılık davranışlarının bu sayılanlardan başka, sendika üyeliği, sosyal medya ortaklığı, din ve mezhep birlikteliği, aynı okul mezuniyeti, meslektaşlık, cinsiyet kayırmacılığı ve vekâlet görevlendirmeleri gibi çeşitleri ve kayırma şekilleri de karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmanın kısıtlılığından dolayı ayrıntılı bir şekilde açıklama yoluna gidilmeden yalnızca adlandırılarak değinilmesi yeterli görülmektedir.

⁹² Demirbilek, a.g.e., s. 22.

⁹³ Demirbilek, a.g.e., s. 23.

⁹⁴ Özkanan ve Erdem, a.g.e., s. 197.

⁹⁵ Aktan'dan Akt., Çalışır, a.g.e., s. 30.

⁹⁶ Özkanan ve Erdem, a.g.e., s. 197.

⁹⁷ Aktan ve Yay, a.g.e., s. 81.

2.1.3. Kayırmacılığın Örgütlere, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Etkileri

Kayırmacılığın toplumsal yapı ve değerlerin yanında örgütlere kamu kurum ve kuruluşlarına iktisadi, sosyal, siyasi ve ahlaki yönden etkileri olduğu görülmektedir. Yapılan çalışmanın bu bölümünde kayırmacılığın örgütlere, kamu kurum ve kuruluşlarına etkileri üzerinde durularak, bu etkilerin yarattığı durumlar liyakat sistemi açısından değerlendirilecektir.

Toplum içerisinde genellikle olumsuz algılar içerse de bazı araştırmalarda aile şirketlerinde ve kurumsallaşmasını tamamlayamayan örgütler için tartışmalı da olsa bazı avantajları olduğu belirtilmektedir.⁹⁸ 2003 yılında ABD’de şirketlerin %95’inin aile şirketi olduğu, bu şirketlerin en büyük 500 şirket arasında %40’lık bir paya sahip olduğu, aile kontrolündeki şirketlerin diğer şirketlere göre %5 daha karlı ve borsada %10 daha değerli olduklarına yönelik bulgular olduğu belirtilmiştir. Bu değerlendirmeler aile şirketlerinde nepotizmin yaygın olduğunu göstermektedir. “*Nepotizme Övgü*” kitabın yazarı Adam Bellow (2003), “birçok şirketin planlı nepotizm ile başarılı olduğunu insanların kendilerini yanlarında rahat hissedebilecekleri ve güvenebilecekleri tanıdık insanlarla çalışmak isteyeceklerini” belirtmektedir. Yönetimin devri durumunda aile üyelerin kurumu devam ettireceğine duyulan güven aile şirketlerinde nepotizmin devam ettirilmesinin yararlı olduğu görüşünü öne çıkarmaktadır.⁹⁹ Ancak, nepotizmin kamu örgütlerinde yararlı olduğu ile ilgili herhangi bir inceleme ve çalışmaya rastlanmamıştır.

Demokratik siyasal sistemlerde, siyasi parti liderlerinin yerlerine aile üyelerinin geçtiği durumlarda, aile üyelerinin yeterince başarılı olamadığı görülmektedir. Aynı zamanda tarihsel olarak bakıldığında yönetimin babadan oğula veya aile üyeleri arasında yer değiştirdiği sistemlerde de her zaman aynı başarı durumu gözlenmemiştir. Günümüzde de nepotist yönetimin bir örneği olan Suriye Devleti’nde olduğu gibi, baba Hafız Esat’ın yerine, BAAS rejiminin başına geçen Beşar Esad’da devlet başkanlığını devam ettirme ve devleti yönetme başarısını gösteremeyerek uzun süren kaos ve iç savaş süreci, devletin el değiştirmesi ve devlet başkanının ülkeyi terk etmesi ile sonuçlanmıştır.

Toplumda yaygın kullanılan “adamım olur”, “tanışın varsa işin kolay” ve “hemşerim olur” gibi ifadelerle bir tanışın işinin görülmesi kayırmacılık kavramını meşrulaştırmakta ve vatandaşa yardım eden memurun toplum nazarında prestiji ve

⁹⁸ Tuncer Asunakutlu, *Kayırmacılığın Temelleri: Benzerlik ve Benzemezlik: Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık*, Ed. Ramazan Erdem, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2010, s. 45.

⁹⁹ Hayrettin Özler ve Gülten Eren Gümüştekin, *Aile İşletmelerinde Nepotizmin Gelişim Evreleri Ve Kurumsallaşma, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2007, s. 238.

saygınlığı artmaktadır. Bu durum memurun görevini yaparken şahıslarla devlet arasında kolaylaştırıcı veya çabuklaştırıcı bir etki yaratarak devletin de güç ve saygınlığını artırabilir. Ancak, bu durumun yaygınlaşması sonucunda memurların bütün kamu işlerinde takdir hakkını tanıdık belli kişiler lehine kullanmasıyla, yönetimde içe dönüklük, yabancı memura karşı kuşkuculuk, güvensizlik ve bencillik gibi sakıncalı toplumsal ve siyasi yönlerin oluşması ve yaygınlaşmasına neden olmaktadır.¹⁰⁰

Kayırmacılık davranışları toplumun normali olmuş ve kültüründe yer edinmiş olabilir. Kayırmacılığı eleştirecek bir tavır veya mekanizma da ortaya çıkmayınca kayırmacılığı meşru olarak gören bir kültüre dönüşebilir. Toplumda hâkim olan normlara uydurulduğu veya eleştirel normların etkisizleştirildiği kültür kalıplarının kayırmacılık ekseninde oluştuğu görülebilir. Bu durum kültürel yozlaşmayı getirirse de toplum bunun farkına varmayacağından halkın yaşayışında olağan hale gelen kayırmacılıkta, devlet teşkilatını oluşturan kamu örgütlerine yerleşme ve taraftar yerleştirme olağan halde karşılanmaktadır. Bu durumun devlet teşkilatında bozulmalar meydana getirmesi kayırmacılığın muhtemel sonuçlarındandır.

Siyasi kayırmacılıkta siyasi parti ve seçmen arasında karşılıklı çıkar ilişkisi gözetilmesi, devletin varlığını ikinci plana atmakta devlet kurumlarının işleyişini bozmakta, halkın devlete olan güvenini azaltmaktadır. Bu durumun devletin ömrünün kısılmasına sebebiyet vereceği değerlendirilmektedir.¹⁰¹ Merkezi hükümetin veya yerel siyasi aktörlerin, kamu yatırımlarını diğer bölgelerden kısararak yeniden seçim kazanabilmek amacıyla seçim bölgelerine ödenek aktarmaları kamu kaynaklarının dağıtımında yerel ihtiyaçların dikkate alınmaması bölgesel eşitsizliklerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Halkın devlete olan güvenini sağlayan kamu kurum ve kuruluşlarında, işleyişin devamını sağlayan bürokrasidir. Siyasi iktidarların ve siyasi aktörlerin ömürleri seçim sonuçları ve aktörlerin kararları ile sınırlı iken devletin ömrü sınırsızdır. İktidarlar devletin çıkarları yerine siyasi partinin çıkarlarını düşünebilirler ve seçim kazanma ümidiyle yanlış istikamette kararlar alabilirler ancak devletin bürokratlarının böyle olumsuz kararlar alma gibi tercihleri olmamalıdır. Bürokratların kendi güçlerinin farkında olması gerekirken, siyasi aktörlerin gelecekte yükselme vaadiyle yanlış kararlar almaları neticesinde görevde haksız yükselme ve ödüllendirilme beklentisi içerisinde yanlış hareket etmeleri siyasi kayırmacılığın önünü açmaktadır. Siyasi kayırmacılığın önünün açılması da kamu hizmetinin aksamasına ve devletin prestijinin sarsılmasına

¹⁰⁰ Ömer Aytaç, *Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık. Bürokratik Kayırmacılık, Enformel Bağlayıcılıkların Yönetim ilişkilerine Etkisi*. Ed. Ramazan Erdem, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2010, s. 100.

¹⁰¹ Yıldız, *Kayırmacılık olgusunun Türk kamu yönetimine yansımaları...*, s. 68.

neden olmaktadır. Oysaki bu durumların önlemini alabilmek kamu personelinin tarafsızlığını sağlamak amacıyla 1982 Anayasasında memurların uyması gereken “memurların siyasi partiye üye olması, seçim kampanyalarına katılma, memurluk dolayısıyla elde edilen bilgilerin siyasi amaçla sızdırılması, siyasi amaçla gazete çıkarmak gibi bazı düzenlemeler ve yasaklamalar getirilmiştir. Memurlar görevlerini yerine getirirken bu düzenleme ve yasaklara uydukları sürece güven içerisinde olduklarının farkında olmaları gerekirken siyasal kayırmacılıktan çekindikleri için, seçimle iktidara gelen siyasi partinin aktörleri ve siyasi partiye destek veren baskı gruplarının (bunlar; cemaat, sivil toplum kuruluşu, sendika, dernek, vakıf, birlik ve kooperatif gibi örgütlenmeler olabilir) yandaşlarına ayrıcalık isteyecekleri ve yandaşlarını üst görevlere getirecekleri ve kendilerinin görev yerlerini ve yetkilerini değiştireceğini düşündüklerinden cesur hareket edememektedir. Ancak bürokraside yer alan personelin devamlılığı ve sürekliliği kamu hizmetinin niteliği açısından önem arz etmektedir¹⁰². Kamu örgütlerinde sürekliliği olmayan memurlar yeterli deneyim ve eğitime sahip olamayacaklarından kamu hizmetlerinin aksayabileceği ve niteliğinin zayıflayacağı düşünülmektedir.¹⁰³

Örgüte veya kamu kurumlara kayırmacılık yoluyla yerleştirilen memurların iş yeterlilikleri sorgulanmakta kurumun işlerliği zayıflamakta ve bu iş yerindeki çalışma barışını bozarak verimliliği azaltmaktadır. Nitelsiz kurum yöneticileri bu durumun farkında olmamaları halinde kurumun performans düşüklüğünü personelin yetersizliğinden değil de personelin azlığından kaynaklandığını iddia ederek yeni personel talepleriyle üst yönetimi gereksiz zorlayıp yoracak, kamuyu meşgul ederek kamu zararına sebep olacaktır. Böyle bir kuruma yeni bir personel alındığında, çalışanın yetersizliğine kurumun yöneticisinin nitelsiz yönetim becerileri eklenmesi de daha fazla kamu zararı oluşmasına neden olmaktadır.¹⁰⁴ Personelin yetersizliğini fark eden nitelikli yöneticilerin girişimleri ile hizmetiçi eğitim ve iş başında eğitim gibi tedbirlerle personelin yetiştirilme süreci zaman alacağı ve maliyetli olacağından örgütün yorulup yıpranmasına, maddi ve manevi zararlara uğramasına neden olacağı değerlendirilmektedir.

Ayrıca kayırmacılıkla işe alınan kişiye kurum yöneticileri, diğer çalışanlardan farklı ve ayrıcalıklı davrandıkları takdirde diğer çalışanların gözünde yöneticiden ve kayırılan kişiden kaynaklı kurumun ve dolayısıyla kamunun prestiji sarsılabilir. Bu durumda çalışanlar arasında güvensizlik oluşabileceği ve huzursuzluk içinde kalan

¹⁰² Özkanan ve Erdem, a.g.e., s. 192.

¹⁰³ Yüceel, a.g.e., s. 62.

¹⁰⁴ Murad Biber, *Kamunun Etik Çıkmazı: “Kayırmacılık”*, Ankara: Adalet Basım, 2016, s. 51-52.

kurumun menfaatleri kişilerin menfaatlerinin arkasında kalacağı, nemelazımcılık ve umursamazlık ön plana çıkarak kurumda aidiyet duygusu zedelenerek kamu hizmetlerinde etkililik ve verimliliğin ortadan kalkacağı ve bu durumun kamu kurumunda çöküşe sebebiyet vereceği değerlendirilmektedir.¹⁰⁵

Bürokrat veya memur olarak adlandırdığımız her türlü kamu çalışanı, maaşını vatandaşların tamamının vergileriyle aldığını unutmadan yalnızca belli kişilere değil vatandaşların tamamına eşit şekilde hizmet etmesi gerektiğini unutmamalıdır. Bir Fransız devlet adamının söylediği gibi “Devleti yıkmanın kestirme yolu bürokrasiye politika sokmaktır”.¹⁰⁶ Aktan (2023) Kayırmacı uygulamaların örgütlere, kamu kurum ve kuruluşlarına etkilerini; iktisadi, sosyal, siyasi ve ahlaki yönden aşağıdaki şekilde özetlemiştir:

- Kayırmacılığın iktisadi ve mali sonuçları; gizli işsizlik, niteliksiz ve vasat istihdam, düşük işgücü verimliliği, bütçe harcamalarında artış, netice olarak ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde negatif etkiler vs.
- Kayırmacılığın sosyal sonuçları; ayrımcılık ve ötekileştirme, devlete ve kurumlara olan güven sorunu, sosyal sermayenin erozyona uğraması vs.
- Kayırmacılığın siyasal sonuçları; partizanlık ve patronaj, siyasete olan güvenin yok olması, güç ve yetki istismarı vs.
- Kayırmacılığın ahlaki sonuçları; siyasal ahlakın (devlet ahlakının) bozulması; siyasal yozlaşma, toplumda ahlaki değerlerin yok olması vs.¹⁰⁷

Görüleceği gibi kayırmacılığın çok çeşitli olan olumsuz etkileri örgütlerin gündelik faaliyetlerinin yanında ileriye dönük hedeflerini de etkilemektedir. Bununla birlikte kayırmacı davranışlar örgütlerde verimliliği düşüreceğinden ekonomik kayıplara neden olabileceği gibi katma değer üretmelerini de engelleyeceği değerlendirilmektedir. Kayırmacı faaliyetler toplumsal farklılıkları ayrıştıracağından ortaya çıkacak olan ayrımcılığın demokratik tutum ve davranışları ortadan kaldırarak örgütlere ve kurumsal bağlılığa zarar vereceği, vatandaşın kurumlara olan güvenini sarsacağı düşünülmektedir. Ayrıca kayırmacılığın sirayet ettiği alanlarda istismar, güven sorunu, yozlaşma ve ahlaksız davranışlar artacağından, toplumsal normların zedeleneyeceği anlaşılmaktadır. Bütün bu kaygıları ortadan kaldırmak için kamu yönetimi başta olmak üzere, tüm alanlarda; liyakat eğitimi, yasal düzenlemeler ve etkin bir denetim uygulamaları ile kayırmacılık eylemlerini ortadan kaldırarak liyakat sisteminin uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir.

¹⁰⁵ Murad Biber, a.g.e., s. 65-66.

¹⁰⁶ İnan K. Akt. Günay Yıldız, *Kayırmacılık olgusunun Türk kamu yönetimine yansımaları*, s. 68.

¹⁰⁷ Aktan ve Yay, a.g.e., s. 46.

2.2. Liyakat Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Savaşlar ülkelerin kaderini etkileyen olayların başında gelmektedir. Şöyle ki savaşlar ülkelerin coğrafyalarını etkilediği gibi siyasi, ekonomik, sosyal, idari yapılarını ve eğitim sistemlerini etkileyerek yeniden yapılanma ihtiyaçlarını ortaya çıkaran etkenlerden biri olmuştur. Örneğin Avrupa'dan Anadolu'ya yapılan Haçlı Seferleri sonucunda doğunun bilimsel zenginlikleri teknik özellikleri Avrupa'ya aktararak Rönesans ve Reform hareketlerinin çıkış noktasına etki etmiştir. Aynı zamanda ticaret yollarının Türklerin eline geçmesi Avrupalıları yeni yollar aramaya zorlayıcı etken olarak coğrafi keşiflerin yapılmasına neden olmuştur. Coğrafi keşiflerle yeni zenginlikler Avrupa'ya taşınarak, Avrupa'da sanayinin gelişmesi sonucunda kapitalizmin doğuşuyla modern devletlerin kurulması gerçekleşmiştir.

Avrupa'da Yüzyıl Savaşları sonunda yeni devletler ve devletlerin yönetim sistemleri oluşturulmuştur. Otuz Yıl Savaşları ile de Almanya, milli birliğini sağlayarak Avrupa'nın güçlü merkezi devletleri arasına girerek gelişen sanayisinin ihtiyaçlarını karşılayacak sömürgelerini artırmak için Avrupa'nın ve dünyanın güçlü ülkeleri İngiltere ve Fransa gibi ülkelerle güç mücadelelerine girişmiştir. Bu hedeflerle başlattığı iki dünya savaşından da hüsrarla ayrılan Almanya güçlü merkezi idaresi ve katı kurallarıyla yeniden dünyanın en güçlü devletleri arasında yer alarak Avrupa Birliği (AB)'nin karar verici itici gücü haline gelmiştir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra yönetim unsurlarının gelişmesi için özellikle yönetim okulları açılarak halkın kamu hizmetlerinden daha verimli olarak faydalanması ve liyakatli personellerin işe alınarak kamu kaynaklarının yerinde ve daha verimli kullanılmasına çalışılmıştır.

Ülkelerin kamu bürokrasi düzenleri, kendilerine özgü sosyal doku ve tarihsel gelişimleriyle ilgili olduğundan kamu hizmetinde görev yapacak kişilerin seçimlerinde liyakat ve nepotizm arasından tercih edilecek usuller aynı zamanda devlet aygıtına hangi egemen sınıfın sahip olacağını belirleyen yöntemlerdir. Demokratikleşme açısından kritik olduğu düşünülen bu tercih prosedürü gelişen ve gelişmekte olan ülkeler için sorun teşkil etmektedir. Ülkelerin sosyo-ekonomik özellikleriyle sorunun çözümü konusunda yaptıkları çalışmalar paralellik göstermektedir. Gelişmiş ülkeler sınıfında sayılan ülkelerin kamu örgütlerinde liyakati sağlama adına objektif kıstasları gelişmemiş veya azgelişmiş ülkelerden çok daha uzun yıllar önce uygulamaya koymuştur.¹⁰⁸ Sosyo-ekonomik yönden gelişimini tamamlayan ülkeler aynı zamanda demokratik yönetim biçimini de daha önce benimsemiş ülkeler olduğu söylenebilir.

¹⁰⁸ Bahadır Şahin, Kamu Personel Sisteminde İşe Girme ve Yükselmede Çağdaş Liyakat Kavramları *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2016, (25)1, 231-242. s. 240.

Tutum' a göre, "Nasyonal Sosyalist, Faşist ya da Komünist Rejimlerde yönetimin yansızlığı siyasetten arındırılması tartışma konusu olmaz. Çünkü bu yerlerde, yönetim-siyasal güç bütünleşmesi dolaysız ve kesindir. Buna karşılık demokratik çok partili siyasal rejimlerde yönetimin siyasal iktidar karşısında görece bir otonomisinin olduğu değişik bir devlet anlayışı egemendir". Başka bir deyişle, anti-demokratik ülkelerde yönetim siyasal iktidarın doğrudan emrinde iken, demokratik ülkelerde yönetimin siyasal iktidara dolaylı olarak bağımlı olduğunu söyleyebiliriz.¹⁰⁹

Ülkelerin kamu personel sistemlerinde liyakat sisteminin yerleşmesi, ülkeden ülkeye farklı tarihsel süreçlerden geçerek gerçekleşmiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere batı dünyasında özellikle 18. ve 19. yüzyıllarda mutlak monarşilerin dağılması, demokratikleşme ve sanayileşmenin yaygınlaşması liyakat esaslı modern bürokrasiye geçişi hızlandırmıştır. Türkiye'de ise Osmanlıdan devralınan miras üzerine Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte hukuk sisteminde ve kamu yönetiminde liyakat sisteminin kurulmasına yönelik adımlar atılmaya devam edilen süreç inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. Bu bölümde önce Batı dünyasında (Fransa, Almanya, İngiltere, ABD), ardından Türkiye'de liyakat sisteminin gelişimi tarihsel olarak ele alınacaktır.

2.2.1. Batı Dünyasında Kamu Yönetimi ve Liyakat Sistemi

İngiltere'de 1215 Magna Carta Libertatum (Büyük Özgürlükler Sözleşmesi) ile kralın yetkilerinin soylular ve burjuvazi ile paylaşılması ile başlayan insan hakları ve demokratikleşme süreci uzun yıllar devam etmiştir. Hun Türklerinin Avrupa'ya geçişleri ile onlardan kaçan Avrupalı kavimlerin Büyük Roma İmparatorluğu'nun sınırlarını zorlayarak doğu-batı olarak parçalanması ve batının yıkılması ile başladığı kabul edilen Ortaçağ'ın Avrupası'nda Hristiyanlığın kurumsallaşmasına neden olan Katolik Kilisesinin etkisi ile teokratik ve kapalı tarım toplumunun oluşması, merkezi bir iktidarın bulunmayışıyla feodal yönetim sistemi hâkim olmuştur.¹¹⁰

1453 yılında Türklerin İstanbul'u ele geçirip Doğu Roma'nın hâkimiyetini sonlandırması ile başlayan Ortaçağın bitişi ve yeni bir çağın başlangıç sürecinde, İtalyan kent devletlerinde kültür ve sanat alanında aydınlanmayı başlatan Rönesans, 16. yüzyılda Almanya'da başlayan dinde reform hareketleri, Hristiyan dünyasındaki Katolik kilisenin etkisini kaybetmesine ve kilisenin etkisi ile hâkim olan skolastik düşüncenin ortadan kalkmasının etkisiyle de bilim ve teknikteki gelişmelere paralel olarak, aydınlanma çağının başlamasına feodal devletlerin yıkılıp yerlerine modern devletlerin

¹⁰⁹ Cahit Tutum, Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık, *Amme İdaresi Dergisi*, 1976, s.10.

¹¹⁰ Parlak ve Doğan, a.g.e., s. 38.

kurulmasına zemin hazırlamıştır. Ortaçağda Feodalitenin hüküm sürdüğü Avrupa’da kamunun yönetim gücü; beyler, lordlar ve kontlar arasında dağıtılmışken, 16.yüzlünden itibaren monarkların eline geçmeye başlamış ve merkantilizmin ve sonrasında yükselen sanayi kapitalizmi ile feodal dönemin belirleyici güç unsuru olan aristokrasi ekonomik gücünü burjuvaziye kaptırınca kaybettiği prestijini kamu hizmetlerinde “babadan oğula miras hakkı, makamları satın alma ve başka toplumsal sınıfları yasaklayıcı kurallar vasıtasıyla yönetim kademelerini tekelinde tutmak yoluyla güçlenerek geri kazanmaya çalışmıştır.”¹¹¹

Tarihsel süreçte feodal beylikler, derebeyleri ve bunların birleşmesiyle oluşan mutlak monarşilerin yerine; anayasası olan, vatandaşların temsil edildiği parlamentoya sahip, millet egemenliği, kuvvetler ayrılığı, demokrasi ve seçimle yönetenlerin belirlendiği modern siyasal yapılanmaların oluşturduğu devletler kurulmuştur.¹¹² Modern devletlerin kurulmasıyla vatandaşların refah düzeyleri artmış, burjuva sınıfı güçlenmiş, tüketim artışı ile üretimin artırılma çabaları ile sanayi devrimi gerçekleşmiş ve hammadde işlemek için fabrikalar kurulmuş işçi sınıfı ortaya çıkmıştır. Sanayi devriminin üretim faktörlerini harekete geçirmesi ile gelişen hak arama anlayışının ortaya çıkardığı 1789 Fransız ihtilali ile başlayan demokratik ulus devletlerin kurulması sürecinde ekonomik egemenliğini kuran burjuvazi kamu örgütlerinde aristokrasinin egemenliğine son vererek kendi üstünlüğünü getirmiştir.

Feodal devletler döneminde memurun işe alınmasından yükselmesine ve işten ayrılmasına kadar bütün aşamalarda belirleyici olan feodal beye sadakat ve güven ilkelerinin geçerli olduğu bir düzenden kapitalist devlet düzenine geçişe kadar “*mutlakçı devlet düzeninde*” ortaya çıkan Prusya’da hizmet soyluluğu düzeni, Fransa’da makam satışı ve memurların maaşa sahip olmaları kapitalist düzene geçişin işaretleridir.¹¹³

Feodal dönemde memur bağlı olduğu beyin emirleriyle vatandaşlardan topladığı vergilerden arda kalan ürün artıklarıyla geçinmekte ve egemen sınıfın ortağı olmaktaydı. Bu dönemde kilisenin baskın oluşu ve devletlerin zayıf yapısının da etkisi ile kamu örgütlerinin sistematığı olan düzenli bir teşkilat yapısının varlığı söz konusu değildir.¹¹⁴ Fransız devrimine kadar Avrupa’da makam satışı ile aristokrasi ve burjuvazi iktidarı birlikte kullanırken devlet için gelir kaynağı olan makam satışı aristokratlar için geçim kapısı halini almıştır. İhtilalden sonra Fransa’da makam satışı yasaklanmış olmasına rağmen İngiltere’de bir süre daha devam ederken, ABD’de seçimi kazanan

¹¹¹ Güler, *Kamu Personeli Sistem*, s. 145.

¹¹² Parlak ve Doğan, a.g.e., s. 38.

¹¹³ Onur Ender Aslan, *Devlet Bürokrasi ve Kamu personel Rejimi*, Ankara: İmge Yayıncılık, 2019, s. 34.

¹¹⁴ Parlak ve Doğan, a.g.e., s. 39.

parti yandaşlarının kamu görevlisi yapıldığı Avrupa'nın makam satışına benzer yağma sistemi oluşturulmuştur. Avrupa'da Fransız İhtilalinden sonra makam satışının yasaklanmasının yanında, yayınlanan İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin 6. maddesiyle memurluk bütün yurttaşların temel hakkı olarak görülmüş ve memurluğa girme hakları eşit olarak kabul edilmiş, vatandaşların memurluğa girmede yetenek ve nitelikleri dışında herhangi bir ayrıma bağlı tutulamayacağı belirtilmiştir.¹¹⁵

Aslan, “kapitalist üretim biçiminde yaratılan eşitliğin bütün yurttaşların soyut eşitliği düşüncesinin uzantısı ve onun tamamlayıcısı, bütün yurttaşların eşit biçimde memurluğa girebilmesi yurttaşların soyut eşitliği düşüncesinin bir yansıması dışında, toplumdaki *en iyilerin* seçilmesinin getireceği iyi işleyen bir devlet makinesine burjuvazinin maddi ihtiyacını karşılama ihtiyacından liyakat sisteminin kurulduğuna” işaret etmesi ve Güler'in de “*feodal sınıfın siyasal ayrıcalıklarını sürdürebilmek için kamu hizmetleri üzerinde kurmaya çalıştığı tekel hakkına dayalı kayırma sistemi, insan ve yurttaş hakları bildirgesi gibi metinlerle ilan edilen eşitlik ve özgürlük mücadelesi sonunda yerini liyakat sistemine bırakmaya zorlanmıştır*”¹¹⁶ şeklinde belirttiği gibi, yasal ve evrensel bir metinde ilk kez liyakatin yer almasının burjuvazinin ihtiyacından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda anlatılan feodal ve mutlak devletler döneminde, memurun işe alınması ve işte yükseltilmesi takdirle olurken modern devletler döneminde yeni düzenlemeler ile “bileğinin gücüyle” işe alınan memurlar otomatik yükselme mekanizmasıyla yükseltilerek “aristokrasiye özgü adam kayırmacılığın” (favoritizm) etkinliği azaltılmaya çalışılmıştır.¹¹⁷ Bu süreç 19. yüzyıldan itibaren liberal demokratik toplumların siyaseti yönetimden ayrı tutarak toplumun ortak işlerini yürütecek bir sistem olan bürokrasiyi oluşturmaları ve bürokraside demokratik personel seçme sistemi olan liyakat sistemiyle devam ettirilmiştir.

Özetlemek gerekirse, Batı Avrupa modern anlamda bürokrasi ve liyakat prensiplerinin ilk uygulamalarının görüldüğü yer olarak bilinmektedir. Soyluların imtiyazında olan kamu görevliliği, feodalitenin zayıflaması ve nihayetinde Fransız İhtilali (1789) ile “*eşit yurttaşlık*” ideali yayılarak kamu hizmetleri aristokrasi tekelinden çıkarılmıştır. 18. ve 19. yüzyıl boyunca sanayilerini geliştiren Avrupa devletleri, etkili ve verimli bir kamu yönetimini sağlamak için eğitilmiş ve yetenekli memurlara ihtiyaç duymaya başlamıştır. Bu bağlamda, zenginleşen Fransa, Almanya ve İngiltere gibi ülkeler kamu personeli rejimlerinde köklü reformlar yaparak liyakat

¹¹⁵ Aslan, *Devlet Bürokrasi ve Kamu personel Rejimi...*, s. 35, 53.

¹¹⁶ Güler, *Kamu personeli Sistem...*, s. 145.

¹¹⁷ Aslan, *Devlet Bürokrasi ve Kamu personel Rejimi...*, s. 54.

sistemini kurumsallaştırmaya öncü olmuştur. ABD ise 19. yüzyıl sonuna kadar kayırmacı “*ganimet sistemi*” (spoils system) uygulamış, 1883 Pendleton Yasası ile kademeli olarak liyakat esasına geçtiği görülmektedir. Aşağıda bu ülkelerin liyakat süreçleri açıklanmaya çalışılmıştır.

2.2.1.1. Fransa’ da Liyakat Sisteminin Gelişimi

Fransa, Avrupa’nın siyasi askeri ve ekonomik açıdan etkin, tarihsel olarak köklü ve etkili, günümüzde dış işlerinde ve siyasal alanda geniş yetkileri Cumhurbaşkanı’nın kullandığı, başbakan ve bakanlar kurulunun parlamentoya karşı sorumlu olduğu yarı başkanlık sistemiyle yönetilen merkeziyetçi bir devlettir.¹¹⁸ Fransa’nın yönetsel örgütlenme biçimi; merkezi idare, yerel yönetimler ve merkezin taşra örgütlenmesini ifade eden “ülkesel yönetim” şeklindedir.¹¹⁹

Fransa’nın modern yönetim sistemleri olan, devlette “birlik ve bölünmezlik” özellikli merkeziyetçi (napolyoncu) devlet geleneğine sahip, laik ve hukukun üstünlüğü esasıyla yönetilen gelişmiş kapitalist ülkelerden biri olduğu söylenebilir.¹²⁰ Katı merkeziyetçiliği, kuralcı ve bürokratik niteliği ile tanınan Fransız kamu Yönetimi sistemi, 15. Yüzyıldan itibaren Kapitulasyonlar ile başlayan süreçlerin etkisiyle Türk Kamu yönetimiyle benzer özellikler taşımakla birlikte, Türk kamu yönetiminin yapılanmasında, özellikle Tanzimat ile başlayan reformların yerleşmesinde örnek olmuştur.¹²¹

Türkiye’de Fransız etkileri, başta devlet teşkilatı olmak üzere özerk bir idare hukuku, belediye hizmetleri, kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatlanmaları ve eğitim alanlarında dikkat çekmektedir. Tanzimat ile birlikte her vilayet merkezine yüksekokul ölçeğinde bir sultaniye açılması, büyük köy ve kasabalara rüştiye ve il ve ilçe merkezine idadi açılması Fransız eğitim örgütlenmesinden alınan örneklerdir. Ayrıca ilk belediye örneği olan Beyoğlu belediyesi Paris Belediyesi örnek alınarak teşkilatlanmıştır. Danıştay’ın kökenine bakılırsa (1868 Fransa’nın baskısıyla kurulan Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye daha sonra ikiye ayrılınca Şurayı Devlet kuruldu) Fransa’nın izleri görülecektir. Bunların yanında Osmanlı Mülkiye Mektebinde okutulan ders kitaplarının Fransızcadan tercüme edilmiş olması da tesadüf değildir. Yasama etkinliklerinin kavram ve sınıflamalarında Fransız etkileri olduğu gibi Türk

¹¹⁸ Türkiye Dışişleri Bakanlığı, <https://www.mfa.gov.tr/fransa-siyasi-gorunumu.tr.mfa>, 2025

¹¹⁹ Onur Karahanoğulları, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri; Fransa’da Kamu Yönetimi*, İmge Yayınevi: Ankara, 2. Baskı, 2009, s. 92.

¹²⁰ Karahanoğulları, a.g.e., s. 39-43.

¹²¹ Gürsel Özkan, İdari Rejim Olarak Örnek Aldığımız Fransa’da, İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Düzenlemeler. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1998, 2(2), s. 3

hukukunda olmayan ancak Roma Hukukunun genel özelliği olan “içtihatla hukuk oluşturma” geleneği gibi hukuk öğretileri Türk idari hukukuna işlenmiştir. Ayrıca idare hukukunda ve konumuz gereği sıklıkla kullandığımız “kamu hizmeti” kavramı da Fransa’nın Türk kamu yönetimi sistemine bir hediyesidir.¹²² Özkan’ a göre Tanzimat’la birlikte köklü değişikliklere uğrayıp günümüze kadar gelişerek gelen Türk Yönetim Sistemi’nin *topluma hakim olmak ve onu bir merkezden yönetmek isteğinden kaynaklanan merkeziyetçi, statükocu, kırtasiyeci, formalitelere bağlı, kuralcı ve gizliliği amaç edinen içine kapalı ve bürokratik niteliğinden sıyrılarak yaşadığımız dönemin sosyo-ekonomik ve demokratik gereklerine uygun olarak Fransa örneğinden yararlanılarak karar alma sürecinin global gelişmelere uyumlaştırılması gerekmektedir.*¹²³

Kapitülasyonlarla başlayan Türk-Fransız ilişkileri görüldüğü gibi ekonomik düzeyde kalmamış yönetsel etkileşimlerle devletin siyasi yapısına kadar etki etmiştir. Fransa bugünkü anlamda modern devlet yapısına daha erken dönemde eriştiği için iki ülke arasındaki etkileşim daha çok Fransız etkisiyle tek taraflı olmuştur. Osmanlı devlet adamları tarafından Fransa’nın örnek alınmasında; Fransız İhtilalinin sonuçlarından olan ulus devletlerin kurulmaya başlamasıyla dağılma sancıları çeken Osmanlıyı ayakta tutma çabaları ile ulusal birliğini sağlamış merkezi güçlü siyasi yapının varlığı etkili olmuştur. Osmanlı döneminde alınan örnekler Cumhuriyet Reformlarında da devam ettirilmiş birçok idari özellik günümüze kadar gelmiştir.

Fransız İhtilali ile modern devletler tarihinde liyakate işaret eden ilk belge olan İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, devletlerinin kamu hukukuna Fransa’nın bir armağanıdır. Tarihte birçok devletin yönetiminde bir devlet şurası yer almaktadır. Bazı tarihçilerin Roma İmparatoru Augustus (M.Ö.63-M.S.14) döneminde idari ve adli (yargılama) kurulduğu kabul edilse de Türk tarihinde aynı dönemlerde kurultayın aynı işlevi yürüttüğü bilinmektedir. Orta çağ döneminde 10-13. Yüzyıllarda kral konseyi adı verilen iktidarın merkezde gücünü yoğunlaştıran bir kurum olmuştur. Kral konseyi; orta çağdan çıkışta güçlü kralların döneminde krala yardımcı ve kralın gücünü pekiştiren feodal konsey, yargı görevleri ayrılarak hükümet konseyine dönüştürülmüştür. Hükümet konseyi mahkemelerin uyuşmazlık makamı ve kralın yönetim ve danışma organı olarak 16. yüzyıla kadar devam ederek günümüz devlet konseyinin atası olarak merkezi otoritenin karar organı haline gelmiştir. Reform ve Rönesans hareketlerinin etkisi ile modern devletlerin doğuşu, dinsel devletlerin yerini ulus devletlere bırakması sürecinde

¹²² Karahanoğluları, a.g.e., s. 44-48.

¹²³ Özkan, a.g.e., s. 6

“devlet konseyleri” feodal ve kral konseyinin yerini almıştır.¹²⁴ Bu süreçle birlikte gelişen egemenlik anlayışıyla kralın/devletin yargılayan-adalet dağıtan işlevine kural koyan işlevi eklenmiş devlete modern devlet olma özelliği kazandırmıştır.

Fransa’da din savaşlarından sonra konseyin yeniden yapılanmasına çalışılmış 1641 *Saint-Germainen-Laye Fermanı* ile kamu işleri ile özel işler birbirinden ayrıldığı gibi konseyin, yönetim işlevini bırakarak yargısal işlevine devam ettirilerek idare ile yargı arasında özerk bir idari yargı yapısı oluşturulmasıyla idarenin özerkliği sağlanmıştır. 1660-1670 reform sürecinde ise bakanlıklar yürütme ve kamu idaresi işlerini üstlenmesiyle konseyin gücü ve etkinliği yargı alanına kaydırılmıştır. 1789 ihtilaliyle konseyin siyasal etkinliği yeni kurulan “*Ulusal Meclis*”in eline geçmiştir.¹²⁵ Zaman zaman imparatorların ve meclisin güç mücadeleleriyle devlet konseyi- meclis yetkileri el değişirse de günümüz devlet yapısı yasama-yürütme-yargı güçler ayrılığı Fransız yönetim sisteminde benimsenmiş merkezi, kamu gücünü kullanan bir Fransa devlet örgütü gelişimini tamamlamıştır.

Fransa’da devletin idari yönetim alanında *Conseil du Roi* ("Kral Konseyi")’ nin yerini "Devlet Konseyi"’nin alması sürecinde ve konseyin gelişim tarihinde siyasi kargaşaların eksik olmadığı görülmektedir.¹²⁶ Siyasi kargaşalardan güçlenerek çıkan devlet konseyi yeni bir tür idari hukuk geliştirerek yargısal bir otorite haline geldiği Fransa’ da kral konseyinin devlet konseyine dönüştüğü 16. yüzyıldan itibaren kamu yönetimi alanında sürekli değişim ve gelişim içerisinde olduğu, bununla birlikte 1789 ihtilaliyle birlikte liyakat esaslı kendine has (Napolyoncu) yönetim kültürü oluşturduğu ve Fransız İmparatorluğunun genişlemesi ile yeni idari örgütlerinin birçok özelliğini taşıdığı başta Avrupa olmak üzere tüm dünyaya örnek olduğu görülmektedir.

Mutlakıyet dönemi ve öncesinde birçok Avrupa ülkesinde olduğu şekilde, Fransa’da da idari görevlerin, kalıtım yoluyla miras bırakılabilen bir mal gibi ayrıcalıklı aristokratlar ile makam satışı yoluyla ticaretin gelişmesiyle zenginleşen burjuvaların elinde olduğu görülmektedir.¹²⁷ Fransız devriminden önce memurlar benzer mutlakıyetçi devletlerde olduğu gibi kralın hizmetkârı olarak görülürken, ihtilal sonrası memur statüsünde köklü bir değişim gerçekleşerek memurlar devletin hizmetkârı, başka bir ifade ile “devlet memuru” olarak görülen memur, bir kişinin değil kamunun temsilcisi ve aracı haline gelmeye başlamıştır. Prusya’nın düzenli bürokratik yapısı

¹²⁴ Karahanoğulları, a.g.e., s. 81.

¹²⁵ Karahanoğulları, a.g.e., s. 82.

¹²⁶ Karahanoğulları, a.g.e., s. 88.

¹²⁷ Hatice Altunok, *Türkiye’de Kamu Personel Reformu Politikası Analizi*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi: Ankara, 2012, s. 64.

örnek alınarak Roma Cermen Hukuku'ndan miras kalan idari hukukun gelişimi sağlanarak Fransız modeli idari ve askeri örgütlenme oluşturulmaya çalışılmıştır.¹²⁸

Devrimin ilk yılları bürokrasinin hızla geliştiği servet sahipleri ve soyluların elindeki memurlukların halkın eline geçtiği ve çok sayıda insanın devlet memurluğuna akın ettiği yıllar olarak tarihe geçmiştir.¹²⁹ 1871 yılında devrimin oturtulmasını sağlamak için kurulan Paris komünü yeni bir Fransa devlet düzeni için çalışmıştır. Komün idaresi kamu görevlilerinin iltimaslı konumlarını sonlandırmak ve kamu görevinin vatandaşlığın gereği olarak addedilerek herkesin yapması gereken bir görev olarak görülmesini sağlamak için memur maaşlarını ortalama işçi ücretine sabitlemiştir.¹³⁰ Komün bunu yaparken aynı zamanda kamu harcamalarını da kısarak bütçeyi rahatlatmış oluyordu. Ayrıca Komün, *kamu görevine alınacakları seçerken bir görevin o görevi en iyi yapabilecek kişi tarafından doldurulmasını* sağlamak, kamu görevlilerinin topluma karşı bağımsız ve sorumsuz duruma gelmelerini önlemek ve kamu görevlilerinin işe alındığı gibi işten el çektilmesini kolaylaştırmak için; kamu görevlerinin doldurulup boşaltılmasında “*genel oy*” mekanizmasını kullanarak “*seçimlik, sorumlu ve azledilebilir*” bir kural getirmiştir.¹³¹ Kurthan Fişek (2010), Komün’ün bu eylemleriyle eski devlet mekanizmasını değiştirmek için alınan tedbirleri; “*seçilmiş temsilcilerden ayrı olarak bir de meslekten yöneticilerin bulunmadıkları, tüm kamu görevlilerinin genel oyla ve seçimlik, sorumlu ve azledilebilir kişilerce doldurulduğu, tüm devlet görevlerinin “ortalama işçi ücreti” karşılığında görüldüğü özgün ve ilginç bir örgütlenme biçimi*” olarak değerlendirmektedir.¹³²

I.Napolyon döneminde emir komuta zinciri ve yetkiler arasında hiyerarşik bir yapılanma oluşturularak Aydınlanma Çağı’nın getirdiği akılcılık, mantık ve evrensellik ilkeleri esasında yeni bir kamu hizmeti kuruldu. Bu dönemde Fransa yeni bölgesel birimlere bölünerek devlet memurları kamunun düzenini, sağlık ve ahlakını korumak için görevlendirildi. Bu dönemde devlete sivil ve askeri uzman yetiştiren özel okul statüsünde *Ecole Polytechnique* (Politeknik Okulu) 1794 yılında kurularak kamu personelinin yeterliliği artırıldı.¹³³ Fransız devrimi sonrasında kurulan ve 1804 te Napolyon tarafından tamamen askeri okula dönüştürülen bu okul 1970 li yıllarda

¹²⁸ Frederick C. Mosher, Edward, C. Page ve Brian Chapman, Kamu Yönetimi. 2025, erişim, 2 Nisan, 2025, <https://www.britannica.com/topic/public-administration/France>.

¹²⁹ Altunok, a.g.e., s. 64.

¹³⁰ Kurthan Fişek, *Yönetim*, Kilit Yayınları: Ankara, 2. Baskı, 2010, s. 129.

¹³¹ Fişek, a.g.e., s. 129.

¹³² Fişek, a.g.e., s. 130.

¹³³ Frederick C. Mosher, Edward, C. Page ve Brian Chapman, Kamu Yönetimi. 2025, erişim, 2 Nisan, 2025, <https://www.britannica.com/topic/public-administration/France>.

kamusal bir yükseköğretim kurumu haline getirilerek günümüzde Fransa Savunma Bakanlığına bağlı olarak devam etmektedir.¹³⁴

İmparator Napolyon devrimin verdiği güçle başlattığı icraatlarından, yeni devlet yapılanmasından ve yayılmacı işgal hareketlerinden sonra saray yaşamına dönüş yapmıştır. Napolyon kendi özel çalışanlarına asalet unvanları vermeye, saraylarda ihtişam ve zarafeti halka göstermeye başlamış, Josephine, İmparatoriçe ilan edilerek gösterişin başrolünü oynarken Napolyon, muhteşem görünen imajını korumak için, Fransa'nın önde gelen tüm sanatçılarını, İmparatorluğun prestijini artırıcı eserler yapmaları görevini vermiş ve Napolyon'u kahraman olarak gösteren resim ve portreler yaptırarak devrimden sonra kaldırılan geleneksel aristokrasiyi yeniden canlandırmıştır.¹³⁵

Devrimden sonra yeni ve güçlü bir Fransa oluşturularak yayılmacı politika izleyen Napolyon'u; Osmanlı, Avusturya, İngiltere, Rusya ve Almanya'nın yanında, gösterişli saray hayatı ve gösterişin yanında Josephine ve İtalya valisi atadığı oğlu, kayırmacı ve devrim karşıtı icraatlarının durdurduğu ve Fransa'nın yeniden siyasi kargaşa ve ihtilallere sahne olduğu söylenebilir.

Fransa modern devlet olarak kamu yönetiminde kamu personelinin eğitime önem vermiş bir devlet olarak öne çıkmaktadır. Fransa'da büyük devrimle başlayan liyakat esaslı kamu yönetim sistemi çalışmaları uzun yıllar devam etmekle birlikte ancak 1848 Anayasa değişikliğinden sonra kayırma sistemi ortadan kaldırılabilmektedir. Aynı yıl idare okulu kurularak memuriyetlere liyakatli kişilerin seçilmesi için sınavların hazırlanıp yapılmasına başlanmıştır.¹³⁶

Üçüncü Cumhuriyet (1870–1940) olarak adlandırılan siyasi kargaşanın yoğun olarak yaşandığı bir dönemde kamu yönetiminde memurlara siyasi müdahalelerin artması, hantal bürokratik uygulamalar ve X kuramının önermeleri personelin çalışmamaya meyilli olmasıyla idari etkinliklerde duraklama ortaya çıkınca sistemin elden geçirilmesi, personel seçiminin merkezileşmesi, kamuya has bakanlık oluşturulması ve kıdemli memurların yetiştirilmesi için 1872 yılında siyaset bilimleri alanında özel bir okul açılması gibi reformlar yapılmıştır.¹³⁷

¹³⁴ <https://www.Polytechnique.edu/home/about-ecole>.

¹³⁵ Anthony Halperin, Napolyon Hicivleri. *Brown Üniversitesi Kütüphanesi*.2025, 2 Nisan 2025 tarihinde, <https://library.brown.edu/cds/napoleon/time2.html> adresinden erişildi.

¹³⁶ Hande Tek Turan, *Fransa'da Kamu Sektöründe yönetici yetiştiren Kurumlar. Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Günümüze Küresel ve Ulusal Perspektifler*, Ed. M. Okçu, B. Parlak, ve E. Akman, Bursa: Ekin Yayınevi, 2015, s. 2.

¹³⁷ Frederick C. Mosher, Edward, C. Page ve Brian Chapman, *Kamu Yönetimi*. 2025, erişim, 2 Nisan, 2025, <https://www.britannica.com/topic/public-administration/France>.

Bütün dünyada milyonlarca insanın ölümü ve yurtlarından ayrılmasına sebep olan İkinci Dünya Savaşının yıkıntılarından ders çıkaran birçok modern ülkede mevcut kaynakların daha verimli kullanılması ve/veya daha verimli hale getirilmesi, kamu hizmetlerinin daha kaliteli ve verimli sunulması ihtiyacı duyularak “*bilimin verilerine dayalı ve insan ögesine değer veren bir yönetim biçimi*”nin bu ihtiyacı karşılayabileceği değerlendirilerek, “çağdaş yönetim” ve “yönetim biliminin” doğup gelişmesini hızlandıracak, önemli kararların alınmasında alanın uzmanı bilim insanlarının görüş ve raporlarından istifade edilmesinin sağlanması amacıyla birçok ülkede olduğu gibi Fransa’da da bilimsel bir yönetim okulu açılması düşünülmüştür.¹³⁸

Bu amaçlarla birlikte 1946 yılında Fransa lideri *de Gaule* tarafından; Cumhuriyet’in eşitlik prensibinden yola çıkılarak, üst düzey yöneticiliğin beli zümreye mensup kişilerin tekeline alınarak, toplumun her kesimine açılmasını sağlama misyonunu yüklenerek;¹³⁹ halkın üst düzey kamu hizmetine erişimini sağlamak, kamu hizmetlerinin demokratikleştirmek, devletin yüksek kademelerindeki memurları sınav usulüyle seçerek yetiştirmek, yüksek memurların eğitim süreçlerini profesyonel hale getirmek, kamu yönetiminin merkez ve taşra teşkilatına mesleki kariyer sahibi mezunlar vermeyi amaçlayan ENA (*Ecole Nationald’Administration*-Ulusal İdare Okulu) kurulmuştur.¹⁴⁰ Fransa’da liyakat sistemi yolunda atılan önemli adımlardan biri olan ENA “*civil service*”den esinlendiğinden genel özellikleri ile İngiliz sisteminin özelliklerini taşımaktadır.¹⁴¹

ENA’nın kuruluş amacı olan yüksek yönetici sınıfın burjuvazi ve aristokrasinin elinden yeteneklilerin ve hak etmişlerin eline liyakat ve eğitim yoluyla geçirilebilmesi için *genel kültür, kamu hukuku, kamu maliyesi, ekonomi ve uluslararası ilişkiler* konularını içine alan merkezi bir yarışma sınavı yapılyordu.¹⁴²

Adaylarının ENA’ya girebilmeleri için;

- Fakülte mezunları için yapılan sınav,
- Kamu görevlileri için yapılan sınav,

¹³⁸ Fikret Ar, Fransa ve Türkiye’de yönetici yetiştiren başlıca kurumlar- ENA, IIAP ve TODAİE. *Amme İdaresi Dergisi*, 1986, 19(4), 13-24. s. 15.

¹³⁹ Ramazan Şengül, Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli: Fransa’da ENA Örneği, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2009, s. 291.

¹⁴⁰ Turan, Fransa’da Kamu Sektöründe yönetici yetiştiren Kurumlar..., s. 9.

¹⁴¹ Şener Gönülaçar, İnsan Kaynakları Yönetiminde Kayırmacılık Kuşatması ve Liyakatsizlik Çıkması, <https://www.academia/9687458/İnsanKaynaklarıYönetimindeKayırmacılıkKuşatmasıveLiyakatsizlikÇıkması> 2014, s. 9.

¹⁴² Şengül, a.g.e., s. 291.

•Seçilmişler ve özel sektör temsilcileri için objektif olarak yapılan sınavlarda başarılı olmaları gerekirdi.¹⁴³

Vallet “ENA giriş sınavları yapılırken birbirinden bağımsız, sınav komisyonunun iki üyesi tarafından adayların bilgileri kapalı bir şekilde rastgele seçilmiş sınav kâğıtlarını değerlendirerek verilen puanların aritmetik ortalamayla yazılı sınav puanları belirlendiğini, liyakat sistemine uygun bir aday belirlenmesi için mülakat sınavı jüri önünde yapıldığından sınavlara itirazın çok az olduğunu” belirtmektedir.¹⁴⁴ Şengül’ e göre; adayların sınav sistemine güvendiği, sınav sonuçlarına itirazın az sayıda olmasından anlaşılmaktadır.¹⁴⁵ Ayrıca sınavlara itirazın düşük seviyede olması, sınavın güvenilirlik ve geçerlilik düzeylerinin yüksek olduğunun da bir göstergesidir.

Sınavda başarılı olarak ENA’yı kazanıp stajyer memur statüsüne giren öğrenciler ENA’da teorik eğitim ve uygulamalı staj şeklinde yürütülen eğitim-öğretim faaliyetlerinde “Avrupa”, “Yerinden Yönetim ve Taşra Yönetimi”, “Kamu Yönetimi” genel başlıklarında eğitimlerini tamamlayarak, devlet tarafından kendilerine yapılan harcamalara karşılık 10 yıllık mecburi hizmet yükümlülüklerini yerine getirmek üzere devlet görevlerine atanırlar.¹⁴⁶

Fransa’da ENA kurulduktan sonra çeşitli reformlarla geleceğin yöneticilerini modern yönetim fonksiyonlarına göre liyakatli atanması sağlanmıştır. Valilerin, vali yardımcılarının ve kaymakamların bu okullardan mezun olanlardan seçilmesi gelenekselleşmiştir.¹⁴⁷ Fransa’da liyakat sisteminin oturtulması yolunda önemli kurumlardan biri olan ENA, adli ve askeri kurumların dışında, yüksek kademe yöneticisi olmak isteyenlerin bitirmesi gereken bir okul haline gelmiştir.¹⁴⁸ Fransa’nın kamu personel sisteminde hem kamu hizmetine girişte hem de kamu görevlilerinin yetiştirilmesinde önemli rolü bulunan ENA, yürüttüğü görevler açısından Türkiye’de Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün (TODAİE) kurulmasında örnek alındığı söylenebilir.¹⁴⁹

İlerleyen yıllarda bu kurum, Fransızların yanında yabancı kamu görevlilerine başlangıç ve ileri düzey formasyon eğitimi vererek yetiştirme programları hazırlamıştır. Son dönem Avrupa kamu yönetiminin Avrupalılaşması için AB eğitim programları hazırlayıp sınavlara hazırlık programları yapmakta olan ENA “grup düşüncesine yatkın

¹⁴³ Gülçin Küçük, *Kamu Hizmetine Girişte Liyakat İlkesi, Yüksek Lisans Tezi*, 19 Mayıs Üniversitesi: Samsun, 2019, s. 46.

¹⁴⁴ Odon Vallet, *Administration et Pouvoir*, Paris: Dominos Flammarion, 1995,

¹⁴⁵ Şengül, a.g.e., s. 295.

¹⁴⁶ Şengül, a.g.e., s. 295.

¹⁴⁷ Karahanoğluları, a.g.e., s. 101.

¹⁴⁸ Küçük, a.g.e., s. 45.

¹⁴⁹ Arzu Yıldırım, *Türk Kamu Yönetiminde Liyakat Sistemi: Uygulama Biçimleri, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, *Munzur Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12/1 (Haziran 2023), s. 41.

alternatif bakış açısı ile düşünemeyen, çoğunlukla üst düzey kişilerin çocuklarını eğiterek elit bir yönetici sınıfı oluşturarak, sosyoekonomik eşitsizlikleri sürdüren bir okul olduğu” eleştirileri sonrasında 31 Aralık 2021 yılında aynı okul mezunu olan Cumhurbaşkanı Macron tarafından kapatılarak yerine, Kasım 2018’de sosyal ve ekonomik nedenlerle ortaya çıkan *Sarı Yeleklilerin (gilets jaunes)* protestosuna¹⁵⁰ dayanarak açılan Ulusal Kamu Hizmeti Enstitüsü (INSP) kurularak 1 Ocak 2022’den itibaren kamu yönetimi eğitimine devam edilmiştir. Bu okulda ENA’ya ek olarak “kamu hizmeti yeteneklileri” hazırlık sınıfına giden burslu öğrencilerde eğitim görmektedir.¹⁵¹

ENA, Cumhuriyet’in eşitlik prensibinden yola çıkılarak, yüksek yöneticiliğin belli bir zümreye mensup kişilerin tekelinden alınarak, toplumun her kesimine açılmasını sağlama misyonunu yüklenmişken yüksek yönetim görevlerinin belli toplumsal kategorilere özgü olmaktan çıkarılıp, toplumun her kesimine açılması yönetici sınıfın sosyal tabanın genişletilmesi idealini gerçekleştirmek için¹⁵² çıktığı yolda toplumsal eşitsizliklerin temelde varlığının bir sonucu olarak başarılı olamadığı görülmektedir.

Fransız kamu görevlileri statü olarak üç kategoriye ayrılarak kamu hizmeti sunmaktadır. Devlet kamu görevlileri, bölgesel yönetim kamu görevlileri ve sağlık kamu görevlileri olarak yasa ile statüleri belirlemiştir. Bu şekilde ülkenin kamu görevlilerinin büyük çoğunluğunu “*sürekli bir işe, tam zamanlı olarak atanan ve hiyerarşik derece sistemine giren*” kadrolu memurlar oluşturmaktadır. Diğer kamu personeli işçiler ve devletten imtiyazlı taşeron özel şirket elamanlarından oluşmaktadır.¹⁵³

Fransa’ da kamuda görev alacakların liyakatli kişilerden seçilmesi ve atananların kamu görevlerini yürütürken her türlü etkilerden uzak tutulacak sistemler geliştirilmiştir. Memurların statüleri 1946 yılından itibaren hukuki bir zemine oturtulmuştur. Fransız kamu personel rejiminin; kariyer, derece ile görevin ayrılma ve sınıflandırma ilkeleri ile kendine özgü yapısı bulunmaktadır. Bu ilkelerle memurlar A, B, C ve D sınıflarına ayrılmış, üst düzey memurluklar A+ olarak adlandırılmış, sınıflar arasında liyakate dayalı geçiş ve yükselme imkânı tanınmış, görev içerisinde derece

¹⁵⁰ Sarı yelekliler protestosu, Eğitim alanında bütçe kısıtlamalarına gidilmesi, eğitimde öğrenciler arasındaki eşitsizliğin artırılması ve eğitim kurumlarında özelleştirme sürecini hızlandırma eğilimleri, Macron’a yönelik kamu desteğini önemli ölçüde zedelediğinden ENA’nın yerine bir okul kurulması fikrini doğurmuştur. Efe Can Gürcan, Bir “Siyasal Süreç” Olarak Fransız Sarı Yelekliler Hareketi’nin Ortaya Çıkışı, *Simon Fraser University School for International Studies*, ORCID: 0000-0002-5415-3163,

¹⁵¹ Umut Seren Yarım Altunay ve Muharrem Güneş, “Fransa’da Yüksek Yöneticilerin Eğitimine Pierre Bourdieu Perspektifiyle Eleştirel Bir Yaklaşım”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2022, 17(3), 720 – 740. Doi: 10.17153/oguiibf.1092196, s. 730.

¹⁵² Şengül, a.g.e., s. 296.

¹⁵³ Karahanoğulları, a.g.e., s. 120-121.

ilerlemesi sağlanmıştır. Kamu yönetiminde “önemli memuriyet sınıfları oluşturulmuş”, bu memuriyetlere atanabilmek için lisansüstü eğitim veren “büyük okullar” kurulmuştur. Kamu da göreve alma için; 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları bildirgesinin 6. maddesinde belirtilen “*Bütün yurttaşlar, genel iradenin önünde birbirleriyle eşit olduklarından, her türlü kamu, rütbe mevki görev ve işine, aralarında erdem ve yeteneklerinden başka bir fark gözetilmeksizin, yeterliklerine göre eşit olarak kabul edilirler*”¹⁵⁴. İfadesinden hareketle geleneksel olarak yarışma ve yeterlilik sınavlarıyla gerçekleştirilmektedir. Sınavlara ilk kez memur olacaklar katıldığı gibi mevcut memurlarda pozisyon değiştirmek için girebilmektedir.¹⁵⁵ Bu sınav sistemi ile memurların sürekli dinamik bir konumda olmaları sağlanmaktadır.

Toplumsal hareketlerin devletlerin kamu personel rejimleri üzerindeki etkileri, memur statüleri üzerinde de hissedilebilir. Fransa’da 1946 ve 1959 yıllarında memurların statüleriyle ilgili köklü bir düzenleme yapılarak memurlar “merkezi yönetim ya da kamu işletmelerinde belirli hiyerarşik mevkide sürekli bir kadroya atanan kişi” olarak tanımlanarak statüleri güvence altına alınmıştır. Fransız anayasasından başlayan memurların statü hukukuna dayanarak çalıştırılmaları memurların idareye karşı statü güvencelerinin yasal dayanağını oluşturur. Aslan’ a göre, Fransa’da Paris Komünü uygulamaları ve 1968 olayları, *devletin ete kemiğe bürünmüş hali olan sürekli/güçlü bürokrasiyi ve bürokrasinin statükosunu güçlendirmiştir*.¹⁵⁶

Fransa’da kamu personeli olmak için Fransız olmak, genel kural olarak belirlenmiştir. *Avrupa Topluluğu Adalet Divanı’nın (ATAD) 17 Aralık 1980 tarihli comission v. Belçika kararı* doğrultusunda 26 Temmuz 1991 tarihli yasa ile kamu personelinin statüsünde değişikliğe gidilerek AB üye ülkelerin vatandaşlarına “*kullandığı yetkiler, egemenlikten ayrılabilen veya kamu gücü ayrıcalıklarının kullanımıyla doğrudan veya dolaylı herhangi bir biçimde ilgili olmayan*”; eğitim ve sağlık hizmetleri, posta idaresi, telekom, araştırma, gençlik ve spor bakanlığı kadroları ile tarım bakanlığının eğitici kadroları, kamu görevleri için açılmıştır. Avrupa birliği üyesi devlet vatandaşlarına açık olan hizmet sınıflarıyla ilgili, hizmet sınıflarının özel düzenlemelerle belirlenmesi ilkesi gereği 26 Temmuz 2005 tarihli yasa ile egemenlik yetkisinin ve kamu gücünün kullanımı ile ilgili görevler istisna bırakılmıştır.¹⁵⁷

Kamu personelinin grev hakkı 1946 anayasasına uygun olarak 1950 yılında devlet şurası tarafından kabul edilmiştir. Polisler, gardiyanlar, askerler ve içişleri bakanlığı

¹⁵⁴ Mehmet Özcan, a.g.e., s. 1.

¹⁵⁵ Karahanoğulları, a.g.e., s. 136.

¹⁵⁶ Aslan, *Devlet, Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*..., s. 105-109.

¹⁵⁷ Karahanoğulları, a.g.e., s. 138.

muhabere personeli bu hakkın dışında bırakılmıştır. Fransa da her türlü iş bırakmayı ifade eden grev, önceden bildirim ve vardiyalı olarak yapılmak koşullarıyla toplumsal yaşamda sıklıkla karşılaşılmakla birlikte zaman zaman toplumsal harekete dönüşerek iş gücü kayıplarına neden olduğu görülmektedir.¹⁵⁸

Kariyere dayalı liyakat sisteminin uygulandığı Fransız kamu personel sisteminde memurlar, atanmak istedikleri görevlere yeteneklerine göre liyakate dayalı bir yarışma sınavıyla seçilerek işe alındıklarından memurlar görevlerinde tarafsızlık ilkesine uygun davranırlar. Bunun sonucunda, Fransa’da hükümetler değişse de krizler yaşansa da kamu yönetiminde istikrarsızlık yaşanmamaktadır.¹⁵⁹

Fransızlar liyakat sistemini kurabilmek için bunlardan başka da adımlar atılarak yeni sistemler geliştirilmiştir. Müsteşarlar dışındaki memurluklara siyasi atama yapılmamakta, bakanların listelerde isimleri olanların atamasını yapabildiği koruyucu terfi sistemi kurulduğundan kamu yöneticileri siyasi etkiler altında kalmamaktadır. Bu uygulamalar aynı zamanda Fransız kamu personel rejiminde gelenek haline gelmiştir.¹⁶⁰

Fransa’da siyasi elitlerin imtiyazlarına sınır koyan Siyasi Ahlak Yasası 10.08.2017 tarihinde çıkarılarak liyakat ilkesinin yerleştirilmesi hedefiyle önemli bir adım atılmıştır. Bu yasanın getirdikleri aşağıda sıralanmıştır;

- Milletvekillerinin ve bakanların aile yakınlarını danışman ve yardımcı olarak çalıştırmaları yasaklanmıştır.
- Milletvekilleri, belediye başkanları ve senatörler eş ya da birinci dereceden yakınlarını danışman veya yardımcı olarak görevlendiremeyecektir.
- Herhangi zorunlu bir durumda, seçilmişler veya hükümet üyesi bakanların yanında aile yakını ile uzak akrabalarını ya da başka bir bakanın akrabasını çalıştırması halinde, durumu Kamu Yaşamının Şeffaflığı Yüksek Otoritesi’ne bildirmek zorundadır.
- Kamu Yaşamının Şeffaflığı Yüksek Otoritesi işe alınan kişinin liyakatini uygun bulursa söz konusu kişi işe alınabilecektir.
- Bu karara uymayan seçilmişler 3 yıla kadar hapis cezasına ve 45 bin Euro para cezasına çarptırılır.¹⁶¹

Birçok ülkede siyasi liderler başta olmak üzere siyasi güç sahiplerinin eşlerini, çocuklarını, kayın ve akrabalarını danışmanlık, özel kalem, özel sekreter vb görevlere getirdikleri, bu durumun gerek kamuoyunda gerekse siyasal alanda tepkilere neden olduğu görülmektedir. Günümüzde Fransa’nın bu yasa ile yukarıdaki maddelerden de anlaşılacağı üzere akraba kayırmacılığının önüne geçtiği söylenebilir. Bunun yanında kanun maddelerinde sayılan durumlarda bildirim zorunluluğu ve “*Kamu Yaşamının Şeffaflığı Yüksek Otoritesi*” nin kararı

¹⁵⁸ Karahanoğulları, a.g.e., s. 140.

¹⁵⁹ Tortop, *Personel Yönetimi*..., s. 12.

¹⁶⁰ Küçük, a.g.e., s. 45.

¹⁶¹ Küçük, a.g.e., s. 49.

ile de akraba dahi olsa alanında uzman, yeteneklerini kanıtlamış liyakatli insanların işe alınmasına da imkân verilmektedir. Bu kanuna uymayanların karşılaşacağı cezaların şiddetinden dolayı yasanın caydırıcı bir nitelik taşıdığı anlaşılmaktadır.

2.2.1.2. Almanya’ da Liyakat Sistemi ve Tarihi Gelişimi

XV. yüzyıldan itibaren Avrupa’da coğrafi keşifler ile ticaret yollarının bulunması ticaret hacminin hızla artmasına neden olmuştur. Ticaretin yaygınlaşmasına karşın bölünmüş yapıdaki Alman prensliklerinde vergi, gümrük, rekabet faktörleri, hukuksal düzenlemeler gibi belirgin kuralları olmayışından dolayı ticari anlaşmaların yapılması ve burjuvazinin faaliyetlerini sürdürmesi güçleştirirken ticaret hacminin gelişmesi ile devletlerin denizaşırı seferleri gerçekleştirmek için güçlü ordu ve devlet teşkilatı kurmasını gerekli kılıyordu. Bu süreçte sayılan eksiklikleri giderecek güçlü ve merkezi bir karar verme mekanizması ihtiyacıyla Alman prensliklerinde uzun yıllar sürecek “kameralizm” merkezi örgütlenme çalışmaları başlamıştır.¹⁶²

Orta Avrupa’da 17. Yüzyılda hanedanlar, reform hareketleriyle Protestanlığın yükselişi ile Katolik kilisesinin etkisi mutlak otoritenin olmayışından kaynaklanan anlaşmazlıkların ve belirsizliklerin artması, dini, ekonomik ve siyasi istikrarsızlıkların sonucu olarak 1618-1648 yılları arasında büyük çatışmalar ve can kayıpları ile gerçekleşen otuz yıl savaşları olarak adlandırılan ve Westphalia Antlaşmaları ile sonuçlanan, uğranılan yıkımdan dolayı kazananı kesin belli olmayan, Katolik kilisesinin ve Papa’nın dini ve siyasi etkisinin azalması, Fransa ve desteklediği Protestanlığın güçlenmesi, Kutsal Roma Cermen İmparatorluğunun dağılması ve hukuksal temelli modern devletler yapısının oluşmasına, egemen devletlerin ve düzenli orduların kurulmasına zemin hazırlayan süreçle birlikte Avrupa’nın bugünkü siyasi yapısının temelleri atılmıştır.¹⁶³ Savaş Avrupa’da büyük yıkıma sebebiyet vermiş ve 300 civarında olan küçük prenslikler arasından güçlü merkezi devletlerin ve modern devletlerin ön plana çıkmasına zemin hazırlamıştır. Alman prenslikleri arasında ise Prusya krallığının etkisi ve gücünün arttığı bir süreç yaşanmaya başlamıştır.

Alman prensliklerinden güçlü merkezi yapısıyla ön plana çıkarak bu günkü Almanya’nın temelini oluşturan Prusya’nın yönetim tarihine örnek olacak Kameralizm yukarıda değinilen şartlar altında gelişme fırsatı bulmuştur. Kameralizm Otuz Yıl Savaşlarından önce 16. Yüzyıldan itibaren kralların hüküm sürdüğü dönemde

¹⁶² Süha Oğuz Albayrak, *Güçlü ve Merkezi Devletin Yönetim Bilgisi: Kameralizm*, YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları, No: 9, Mayıs 2010, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/albayrak.pdf>.

¹⁶³ Kenan Şahin, Otuz Yıl Savaşları’nın Askerî-Politik Boyutu. *Turcology Research*, 2024, 79, 62-69. S,63, 68.

merkezileşmenin başlaması ile idarenin oluşturulması merkezi karar alma organlarının oluşturulması ve güçlenmesi feodal güç olan aristokrasinin elindeki “vergi, askere alma, kamu hizmeti” gibi alanlardaki gücünün merkezin eline geçmesini sağlayan reformist harekete kameralizm denmektedir.¹⁶⁴ Güçlü devletin yönetim bilgisi olarak tarif edilen, prenslik sınırları içinde toplanan gelirlerin idaresiyle ilgilenenlerin bulunduğu hazine odalarını ifade eden Almanca “*kammer*” kelimesinden gelen kameralizm Albion Small (2001) tarafından “belirli tip amaçların merkezde durduğu bir toplumda belirli bir devlet biçimini yönetme tekniği ve teorisi” olarak tanımlanmaktadır.¹⁶⁵

16. Yüzyıldan itibaren Prusya merkezli olarak geliştirilen “merkezi devletin yönetim bilgisi kameralizm” de kralın yanında bürokratik kurumlarıyla modern devlete özgü bir yapı oluşturulmuştur. Prusya kralı I. Friedrich Wilhelm (1713-1740) döneminde bürokratların, hukuk eğitimi temelinde iyi bir devlet yönetimi bilgisine sahip olmayı sağlayacak şekilde her konuda yetiştirmeleri amacıyla 1723 yılında ilk kez Halle Üniversitesi’nde, daha sonra 1727 yılında Frankfurt Üniversitesi’nde ikinci kameral bilimler kürsüsü kurulmuştur. Bu şekilde bilim dalı olarak gelişen sistemde kameralistler; yönetim üzerine bilimsel yazılar yazan ve üniversitelerde bürokrat yetiştiren grubu oluşturan akademik kameralistler ve akademik kameralistlerden devlet yönetiminde görev alanlarda bürokratik kameralistler olarak öne çıkmışlardır.¹⁶⁶ Ayrıca bu dönemde “yönetimsel ve mali düzenlemelerin yanı sıra devlet kadrolarına girişte hukuk öğreniminin zorunlu kılınması, sınav usulünün uygulanması, işlemleri ve koşulları açıklayan yasa ve tüzüklerin oluşturulması” gibi faaliyetlerden dolayı liyakat sisteminin temellerinin ilk defa Almanya’da atıldığı belirtilmektedir.¹⁶⁷

18. Yüzyılda, Alman prenslikleri arasında Orta Avrupa’da hâkimiyet kuran Prusya ve Avusturya ön plana çıkmaya başlamış Napolyon saldırıları sonrasında 1815 Viyana Kongresiyle Alman topraklarında yeni devletler kurulmuştur. Bismarck yönetimindeki Prusya 1860’larda Danimarka, Avusturya ve Fransa’ya karşı giriştiği savaşları kazanarak 1871 yılında Alman birliğini sağlamıştır.¹⁶⁸ Turan’a göre Prusya kamu yönetiminde örnek bir ülke konumundadır. Çünkü Prusya’da 19. Yüzyılın başlarında anayasal ve yönetim bilimi alanında reformlarla serflik ve angarya kaldırılmış, yerel yönetimleri güçlendiren düzenlemeler yapılmış, iç, dış, maliye, adalet ve savaş bakanlıkları krala karşı sorumlu olsalar da göreceli olarak hareket serbestisi getirilmiş,

¹⁶⁴ Fatma Eda Çelik, *Bir Yönetimsel Reform Olarak Kameralizm: 18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform*, TODAİE: Ankara, 2009, 143-158, s. 156.

¹⁶⁵ Çelik, *Bir Yönetimsel Reform Olarak Kameralizm...*, s. 156.

¹⁶⁶ Albayrak, *Güçlü ve Merkezi Devletin Yönetim Bilgisi: Kameralizm...*, s. 8-9.

¹⁶⁷ Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, ve Mehmet Akif Özer, *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınları, 2013, s. 140-141.

¹⁶⁸ Türk Dışişleri Bakanlığı, 2025.

ticaret yapmayı kısıtlayan loncalar kaldırılarak iktisadi alanda liberalizmin önü açılmış, soyluların belirli ayrıcalıkları kaldırılarak mutlak monarşi zayıflatılarak hukuk devleti ön plana çıkarılmıştır.¹⁶⁹ Turan'ın ifadesiyle *Anayasal ve parlamenter hareketlerin henüz yeterince gelişmediği ve yerleşik olmadığı Prusya'da, başka ifadeyle yaşamın her alanını düzenleyen, günlük hayatın akışını kontrol eden otoriter devlette, eylem olarak "yönetmek", dolayısıyla "yönetim" kavramı merkezi konumdadır*".¹⁷⁰

Köylülerin yurttaş olarak kabul edilmediği, soyluluğun kentlilerin ayrıcalığında olduğu katı bir kast sisteminin egemen olduğu Prusya merkezli Alman kamu yönetiminde, kamu personeli olmak için belli bir eğitim seviyesine ve belli yeteneklere sahip olunması ilkesine 1794'lü yıllarda rastlanmakla birlikte, 1808 ile başlayan reformlarla İnsan hakları bildirgesinde yer alan liyakat esaslı ilkelere uygun yapı oluşturulmaya, toprak satımı ve iş seçme hürriyeti tanınmaya başlanmış, kölelik kaldırılarak toprak soyluluğu zayıflatılmıştır.¹⁷¹ Bu bağlamda ilk defa 1817'de idarede görev alacak personelden kapsamlı hukuk bilgisine sahip olmaları istenmeye başlanırken 1846 tarihli "İdaredeki Üst Düzey Yönetim Makamları İçin Yeterliliklere İlişkin Düzenleme" ile adayın "Devlet Bilimleri" ni tanınması, iktisat, maliye ve polizey bilimin ana ilkelerini bilmesi ve genel kameral yardımcı bilimlere dair bilgilere sahip olması beklenmiş¹⁷² 1870'li yıllarda Bismark reformlarıyla birlikte tam anlamıyla liyakat sistemine dayalı olarak personel sistemi oluşturulabilmiştir.¹⁷³

Bu günkü Almanya'nın temelini oluşturan Prusya'da devlet, nüfusun çoğunluğunu orduda istihdam ederek, sanayileşmenin gelişmesini sağladı. Devlet siyasi ve iktisadi hayatı düzenlemek için tarım, madencilik, hukuk, muhasebe, iktisat ve kamu maliyesi gibi birçok alanda bürokrat ihtiyacını karşılamak için birçok üniversitede kürsüler kurarak, üniversitelerle kamu yönetiminde profesyonel eğitim verilerek kamu yönetiminin ihtiyaç duyduğu nitelikte bürokrat yetiştirilmesi ile kamu çalışanının profesyonelliği sağlanmış oldu.¹⁷⁴ Kameral kürsüler kamu yönetiminin bilimsel olarak gelişimini sağlamanın yanında Alman ekolü olarak adlandırılacak devlet merkezli bir kamu yönetimi anlayışının gelişmesine de katkı yapmıştır.¹⁷⁵

Devlet merkezli sanayileşme ve kalkınmayı gerçekleştiren Almanya'da kamu çalışanları Prusya modelinin etkisiyle önemli bir geleneğe sahip oldular. Kamu

¹⁶⁹ İsmail Bahadır Turan, *Almanya'da Kamu Yönetimi Disiplininin Tarihsel Gelişimi ve Nesne Sorunu: Weimar Cumhuriyeti Öncesi Ve Sonrası, Memleket Siyaset Yönetim*, 2022, 17(38), 421-442, s.428.

¹⁷⁰ Turan, *Almanya'da Kamu Yönetimi...*, s. 428.

¹⁷¹ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 146.

¹⁷² Turan, *Almanya'da Kamu Yönetimi...*, s. 429.

¹⁷³ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 147.

¹⁷⁴ Süha Oğuz Albayrak, *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde Kopuş ve Kariyer Uzmanlık Sistemi*, Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi, 2015, s. 119.

¹⁷⁵ Parlak ve Doğan, a.g.e., s. 49

çalışanlarının hizmetin gereklerine uygun özelliklerde eğitime tabi tutularak belli bir mevzuata göre işe alınmaları sağlanarak devlet kademelerinde üst düzey görevlere atanabilmek için üstün uzmanlık niteliklerine sahip olma gerekliliği ve kameralizmin getirdiği profesyonellik anlayışının yerleşmesi ile bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkiler düzenlenerek kamu görevlerinin siyasi görüşlerin üstünde olması ilkesi ile “Alman kamu personel rejimi memuriyet (*beamter*) anlayışı” üzerine kurulduğu, kamu görevlilerinin bu anlayışa göre devlete bağlılık, tarafsızlık ve kurallara uyma anlayışıyla görevlerini yerine getirdikleri bunların karşılığında da devlet tarafından maaş, sosyal güvence, emeklilik ve iş güvencesi vb. hakların sağlandığı görülmektedir.¹⁷⁶

Tarihsel olarak devletler konfederasyonundan oluşan ve 1918’ de kurulan Weimar Cumhuriyeti döneminde liyakat ilkelerine Anayasasında yer veren Almanya; iki büyük dünya savaşını kaybederek toprak kayıpları yaşamış, yeni devletlere komşu olmuş ve İkinci büyük savaş sonunda Batı Almanya, Sovyetler Birliği’ne kaybettiği doğu Almanya ile 1989’da demir perdenin erimesinden sonra Berlin duvarı yıkılarak, 3 Ekim 1990 tarihinde birleşebilmiştir. Federal Almanya Cumhuriyeti; 1952 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Birliği’nin, 1957 yılında da Avrupa Ekonomik Birliği’nin kurulmasında taraf olmuş ve AB’nin kurucu ülkeleri arasında yer alan, 720 üyeli Avrupa parlamentosunun 96 sına sahip olan Almanya; kurumsal yapılanması, ABD, Çin ve Japonya’dan sonra 3.344 milyar avro GSYİH’lık ekonomik gücü ve 83 milyonu aşan nüfusu ile AB’nin belirleyici unsuru ve önde gelen ülkelerinden birisi iken, karşılıklı olarak AB, bölgesel ve küresel etkileri bakımından Almanya için en önemli ve belirleyici yapı olmaktadır.¹⁷⁷

Belet “Avrupa Adalet Divanı’nın içtihatları ve AB’de kamu yönetimi için belirlenen; yönetim, iyi yönetilme hakkı, açıklık ve saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik ve etkenlik gibi ilkeler Almanya’da kamu yönetimi uygulamalarını önemli ölçüde etkilediğini, kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen devletin küçültülmesi (1990); modern devlet ve modern yönetim (1998), yenilikçi yönetim (2006) ve e-devlet ve yönetimde şeffaflık (2010) ile ilgili reformlar da; mülteci ve sınır güvenliği ve göç gibi konularla ilgili geliştirilen politikalarda AB’nin bu konulardaki ilke ve politikalarının etkisi olduğunu” belirtmektedir.¹⁷⁸

Almanya kamu personel rejimi içinde aralarında bazı farklılıklar olan “memurlar” ve “kamu çalışanları” olarak iki tür istihdam biçimi yer almaktadır. 1949’da yürürlüğe

¹⁷⁶ Albayrak, *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde Kopuş ve Kariyer Uzmanlık Sistemi...*, s. 120.

¹⁷⁷ T.C. Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2024.

¹⁷⁸ Muhammed Sami Belet, *Almanya Kamu Yönetimi ve Almanya Kamu Yönetiminin Avrupa Birliği ile Etkileşimi, Akademik İzdüşüm Dergisi*, 2024, 9(2), 139-170 s. 159.

konulan Federal Alman Anayasası'nda sadakat ve kamu yararı ilkelerine bağlı, kamu egemenlik gücünün kullanıldığı üst düzey yöneticilik görevleri ya da “çekirdek kamu hizmetleri” olan polis, itfaiye, hapisane, kamu mali yönetimi gibi alanlarında genellikle de eyaletlerde görev alan ve grev yapamayan memurlar olurken, kamu çalışanları da çok büyük oranda eyaletlerde ve belediyelerde imzaladıkları toplu sözleşmeye uygun görev yaparlar. Kameralist Prusya geleneğinden kaynaklı “kurallı ve tek biçimli memurluk” üzerinde yükselen Alman kamu personel rejiminde memurlar statü hukukuna tabi olarak çalıştırılırlar ve Alman Federal Meclisince genel hak ve yükümlülükleri, maaşları, sosyal hak ve güvenceleri düzenlenirken 2006 yılında yapılan reformlarla bu yetkiler eyalet meclislerine devredilmiştir.¹⁷⁹

Almanya'da liyakat esaslı kariyer sisteminin en önemli özelliklerinden birisi; memurluğa girişte gerekli olan genel koşulların tüm kurumlar için geçerli olduğu hizmete giriş sürecinden sonra memurların kariyer basamaklarında yükselmeleri için de her bir mesleğin özel niteliklerine sahip olmaları gerektiğidir. Mesleğe giriş aşamasında görev yapılacak düzeyin belirlendiği, eyaletler arasında ve federal devlette düzeyler arasında belirli koşullarda geçişin mümkün olduğu; giriş düzeyi, orta düzey, üst orta düzey ve yüksek düzey olmak üzere dört ayrı kariyer basamağı mevcuttur. Tüm memurlara hizmet içi eğitim verilerek bireysel özelliklerini geliştirme fırsatı sağlanarak kariyer basamaklarında yükselmek için gerekli olan eğitim ve sınav koşullarını sağlamalarının önü açılır. Disipline aykırı davranış sergileyen memurlar için özel disiplin hükümleri uygulanarak gerekirse görevlerine son verilebilir. Kamu çalışanlarında ise adaylarının özel donanımlarına bakılmadan, bireysel özelliklerine uygun olan görevin gerektirdiği genel şartları taşımaları yeterli görülmekte ve özel sektör çalışanlarına benzer özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilirler. Kamu çalışanları iş kanunu hükümlerine tabi olarak genel haklara sahip olurken, özel sektör çalışanları gibi toplu sözleşme hükümleri ile hak ve yükümlülükleri belirlenmekte ve işveren de kamu çalışanları gibi bu hükümlere uygun hareket etmek zorundadır. Kamu çalışanlarının başka düzeylere geçişleri söz konusu olmadığı gibi sözleşmelerindeki işleri yapmaları için göstermeleri beklenen performansı sergilemediklerinde ayrıca bir disiplin hükümleri uygulanmadan işlerine son verilebilir. Kamu çalışanı ile idare arasında uyuşmazlık durumunda taraflar iş mahkemelerine itiraz edebilirler.¹⁸⁰

Özetleyecek olursak; Almanya'da liyakat esaslı kamu personel sistemi, ülkenin tarihsel bölünmüşlüğü ve sonrasında Prusya öncülüğünde merkezi devletin kurulması

¹⁷⁹ Albayrak, *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde Kopuş ve Kariyer Uzmanlık Sistemi...*, s. 121.

¹⁸⁰ Albayrak, *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde Kopuş ve Kariyer Uzmanlık Sistemi...*, s. 121.

sürecinde şekillenerek 17. yüzyılın sonlarından itibaren devlet yönetiminde etkinliği artırmak için maliye, idare ve ekonomi alanlarında uzman bürokratlar yetiştirme amacıyla Kameralizm adı verilen bir yönetim reform hareketi ile kurulmaya başlanmıştır. Kameralizm, ile gelişen devlet yönetimi sürecinde 18. yüzyılda Prusya Krallığı, Frederick the Great (Büyük Frederick) döneminde, soylu olmayan yetenekli kişilerin de devlet hizmetine alınabileceği yönünde adımlar atıldı. 19. yüzyılda ulusal bir devlet olarak birleşen Almanya, Bismarck (1871) yönetiminde kamu personelinde sadakat ve liyakat dengesini gözetken politikalar izleyerek memurlar, “*imparatorun memuru*” olarak tarafsız bir statüye kavuşturuldu. Anayasasında “*her Alman, yetenek ve ehliyetine göre kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir*” hükmü ile liyakat ilkesine yer verilen Almanya’da kamu personel sistemi geleneksel olarak kariyer ve sınıflandırma temeline dayanır; memurlar eğitim durumlarına göre sınıflara ayrılır ve sınavlarla bu sınıflara girmeye hak kazanırlar. II. Dünya Savaşı sonrasında, memur alım ve terfileri eyaletlere bırakılan Almanya’da günümüzde memur alımı genellikle açık sınav veya objektif değerlendirme ile yapıldığından siyasi kadrolaşma nispeten düşüktür. Ancak müsteşarlık gibi üst düzey bürokrat atamalarında siyasi tercihlerin rolü olsa da genel olarak Alman kamu personel rejimi, tarihsel kökleri 18. yüzyıla uzanan sağlam bir liyakat kültürüne sahiptir. Memurların tarafsız ve verimli hizmetleri karşılığında yaşam boyu istihdamı ve emeklilik güvenceleri bulunmaktadır.

Sonuç olarak yukarıda açıklanan kamu personel sistemi süreçleri, Almanya’da merkezileşme reformları ile birlikte memuriyetin kariyer odaklı liyakat sistemi esasında kurulduğunu, eyaletlerin personelinin seçme hakkını kullanırken merkezi bir işe alma sisteminin işletildiğini göstermekte ve kamu çalışanları arasında kariyer açısından farkların olduğunu ortaya koymaktadır.

2.2.1.3. İngiltere’ de Liyakat Sisteminin Gelişmesi

Türkiye’de İngiltere olarak adlandırılan ve tarihin köklü toplulukları olan İngiltere, Galler, İskoçya ile Kuzey İrlanda’nın değişik zamanlarda birleşmesiyle oluşturulan Birleşik Krallık (Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı) şahsına münhasır yönetim sistemi olan tekçi ve merkezi bir devlettir.¹⁸¹

Ortaçağ Avrupası’nda hâkim sistemin feodal yönetim sistemi olduğu dönemde, demokrasinin gelişim süreci incelendiğinde; karşımıza ilk olarak, İngiltere’de demokrasi ve insan haklarının gelişimine paralel olarak kral ve soylular arasındaki

¹⁸¹ Selma Karatepe ve Salim Kurnaz, Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi: İngiltere Örneği Üzerinden Türkiye İçin Bir Değerlendirme, *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, XLVI, 2019/1, 77-104, s. 82

anlaşmazlıkların sonucunda 1215 yılında imzalanan *Magna Carta Libertatum* çıkmaktadır. Bu anlaşma, kral ve soylulardan başka burjuvazi ve köylüleri de içine alan bir takım hak ve hürriyetler doğurmuştur. Kral bu anlaşmayı imzalayarak, özgür bireyler ya da vatandaşların haklarını kabul etmekle kalmamış, kraliyetin görevi olarak da bu hakların korunmasını üstlenmiştir. Magna Carta Sözleşmesi'nden sonra ise 1628 yılında Kralın vergi koyma yetkisini sınırlayan “*Haklar Dilekçesi*” (*Petition of Rights*) kabul edilmiş; sonraki dönemde de yargılama ve cezalandırmaya yönelik keyfiliği ortadan kaldırmaya yönelik ve ileride insan hakları konusunda çok daha önemli bir yer elde edecek olan “*The Act of Habeas Corpus*” imzalanarak yürürlüğe sokulmuştur. İngiltere’de siyasi haklarını da yavaş yavaş elde etmeye başlayan burjuvazi, sanayi devrimi ile birlikte güçlü bir sınıf haline gelmiştir.¹⁸²

Sayılan bu gelişmelerden hareketle sanayi devriminin İngiltere’de gerçekleşmesinin tesadüf olmadığı demokrasi ve insan hak ve özgürlüklerinin sağlanması ile bilim ve teknolojinin gelişmesinin paralel yönde seyretmesinden kaynaklandığı muhtemel sonuç olarak karşımıza çıkacaktır. İngiltere’den başka Avrupalı ülkelerdeki gelişmeler de Sanayi Devrimi’ni etkileyen unsurlar olmuştur. Daha önce değinilen; Rönesans ve reform hareketleri Hristiyan dünyasındaki Katolik kilisesinin etkisini kaybetmesine ve kilisenin etkisi ile hâkim olan skolastik düşüncenin ortadan kalkmasının etkisiyle de Ortaçağ’ın sona ermesi, aydınlanma çağına başlamasına feodal devletlerin yıkılıp yerlerine modern devletlerin kurulmasına zemin hazırlamıştır. Modern devletlerin kurulmasıyla vatandaşların refah düzeyleri artmış, burjuva sınıfı güçlenmiş, tüketim artışı ile üretimin artırılma çabaları ile sanayi devrimi gerçekleşmiş ve hammadde işlemek için fabrikalar kurulmuş işçi sınıfı ortaya çıkmıştır¹⁸³. Bu bağlamdaki gelişmeler (*Rönesans ve Reform hareketleri sonrasında Fransız İhtilali, ulus devletlerin ortaya çıkması ve Aydınlanma Hareketleri*) sanayi kapitalizminin gelişimine yardımcı olmuştur.

Sanayi devrimini erken yakalayan başta İngiltere olmak üzere Fransa, Hollanda, Almanya, İtalya gibi Avrupa ülkeleri sanayilerini geliştirmek için mamul mallarına pazar ve sanayilerine hammadde bulmak amacıyla giriştikleri sömürge edinme çabaları dünya ticaretinin gelişmesine ve kapitalist sermaye birikimini artırmakla birlikte kapitalizmin dünyaya yayılmasına yol açmıştır.¹⁸⁴ Dolayısıyla İngiltere sanayi

¹⁸² Mustafa Demirkol ve Samed Arıkan, Bir Kamu Politikası Olarak Milli Burjuvazi ve Sanayi Burjuvazisini Cumhuriyetin 100.Yılında Yeniden Düşünmek, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2023, s.180.

¹⁸³ Parlak ve Doğan, a.g.e., s. 39.

¹⁸⁴ Turan Yay, Atatürk Dönemi Türkiye Ekonomisi ve Osmanlı İmparatorluğu’ndan Devralınan Miras, *Contemporary Research in Economics and Social Sciences*, 2019, (3)1, 77-113, s. 80.

kapitalizmini önce Kıta Avrupası'na, sonra da Amerika'ya ve en sonunda da dünyanın geri kalanına yayılmasına öncülük eden ülke olmuştur.¹⁸⁵

Sayılan birbiri ardına gelişmeler neticesinde büyüyen örgütlerde verimliliği artırmak için Piyasa ekonomisi iktisat politikaları ve ideolojileri ortaya çıkmıştır. Liberalizm, Merkantilizm ve Marksizm bu iktisadi politikalara yön vermektedir. Piyasa ekonomisi “*malların ve hizmetlerin nispi fiyat temelinde mübadele edildiği, işlemlerin görüşüldüğü, fiyatların belirlendiği bir yer olarak tanımlanabilir*”. Piyasa ekonomisi siyasi süreçleri etkileyen önemli bir unsur olarak ortaya çıkmıştır. Bürokrasinin uygulama ve destekleriyle ekonomik milliyetçilik de denilen Merkantilizmin ortaya çıkmasıyla bazı sanayi yatırımları devlet eliyle yürütülmüştür. Merkantilizm, devletin ekonomiye yön vermesi gerektiğini, piyasanın devletin çıkarlarına uygun oluşması gerektiğini savunan ideolojidir. Merkantilizme tepki olarak ortaya çıkan Liberalizm ise devletin ekonomiden ve piyasadan uzak olması gerektiğini bu unsurların birbirinden farklı alanlara ait olduklarını savunan görüştür. 19. Yüzyılın ortalarında ortaya çıkan Marksizm ise; her iki görüşe tepki olarak Karl Max tarafından ortaya atılarak ekonominin, siyaseti ve dolayısıyla devleti yönlendirdiğini ve sömürgeciliğin ve savaşların bundan kaynaklandığını savunmaktadır.¹⁸⁶

İngiltere'de 1854 yılına kadar hizmete almada kayırma, İngiliz kamu personel rejiminin temel özelliği olmuş, kralın soylu sınıfa bahsettiği makamlar ve meslekler babadan oğula geçmekle birlikte, makamların alım-satım yoluyla burjuvaziye devredilmesi ile ekonomik alanın yanında siyasal alanda da burjuvazinin egemen sınıf konumuna yükselmesini sağlamıştır.¹⁸⁷ Bu tarih öncesinde personel atamaları akrabalık, arkadaşlık, satın alma ve yandaşlık gibi kayırmacı uygulamalar, toplum tarafından alışlagelmiş halde görüldüğü ve kamu personel sistemi içerisinde kurumsal kimliğe büründüğünden, kayırmacılığa karşı kamuoyunun aşırı bir tepkisi olmamıştır.¹⁸⁸ Bu tarihte yayımlanan *Trevelyan-Northcote Raporu*, kamu hizmetlerinde soyluların üstünlüğüne yapılan “*sistemli müdahale*” olarak nitelendirilebilir.¹⁸⁹

İngiliz hükümetin isteği üzerine İngiliz sömürgesi Doğu Hindistan Şirketinde üst düzey yöneticilik yapan Sir Charles Edward Trevelyan ile siyasetçi Sir Stafford Northcote tarafından hazırlanan raporun ana omurgasını, personel rejimine hakim olan makam satışının sona erdirilmesi ile memurluk sisteminin şeffaflaşması ve modern bir

¹⁸⁵ İmren Pınar Dülger, *İşletme Disiplini Perspektifinden Kamu Yönetimi*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2021, s. 31.

¹⁸⁶ Gilpin, R. Uluslararası İlişkilerin Ekonomi Politikası, çev., Murat Duran vd. 7. Baskı, 2023, Ankara, s. 42.

¹⁸⁷ Aslan, *Devlet Bürokrasi ve Kamu personel Rejimi...*, s. 55.

¹⁸⁸ Günay Yıldız, *Devlet Memurları Kanunu'nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, 2015, s. 37.

¹⁸⁹ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 147.

kamu personel rejiminin ortaya konması oluşturmıştır.¹⁹⁰ Raporunda; kayırma ve satın alma yoluyla kamu görevlerinin ele geçirildiği ve çalışanların rüşvet yoluyla iş gördüğü, bu duruma, işe alma ve yükselmede bütün İngilizlerin yetenek ve yeterliliğini ölçecek açık bir yarışma sınavı yaparak atamaları gerçekleştirecek merkezi bir birimin kurulmasıyla çözüm bulunacağı belirtilmiştir.¹⁹¹ Raporunda ayrıca, bürokrasinin beyin gücü ve beden gücü işlerinin iki ayrı birime ayrılması, düzenli ve sistematik sicil düzeni oluşturma, genel yönetici tipinin ortaya konulması ve örnek alınması ve yükselmelerde kıdemin yerini liyakatin alması gibi konulara değinilerek modern bir bürokrasinin oluşturulması hedeflenmiştir.¹⁹² Göreve almada yarışma sınavlarının ölçüt olarak alınması, yönetimde etik dışı etkenlerle mücadele etmeyi ve bu etkenleri yönetimden uzak tutacak mekanizma olan liyakat sistemini oluşturmayı amaçlayan “modern yönetim hamlesi” olarak nitelendirilebilir.¹⁹³ Aslan, raporun asıl amacının “kapitalist üretim düzeninde memurluk sisteminin oluşturulması ve liberal devlet biçiminde batı ülkelerinde benimsenen kamu personel rejimini ve memur tipini betimlemek” olduğunu savunmakta, bu düşüncesini, “ kapitalist çalışma düzeninde, fabrikada çalışanların kafa ve kol emeği olarak örgütlendiği gibi bürokraside de aynı şekilde örgütlediği, bu şekilde de memurları sınıflara ayırdığı, kafa emeğini yöneticilerin, kol emeğini rutin işleri yürüten alt tabaka memurların yürüttüğünü” belirterek desteklediği görülmektedir.¹⁹⁴

Sözü edilen raporun önerilerini gerçekleştirmek üzere sınav ve atamalar başta olmak üzere her türlü iş ve işlemi yapacak olan devlet memurları kurulu olarak günümüze kadar gelen *civil service commissioners* kurulmuştur.¹⁹⁵ Kurulun belirtilen görevlerini yürütecek alt komisyon olan ve üyelerini “*Taç’ın atadığı*” memur komisyonu (*Civil Service Commision*) oluşturulup 1870’ ten itibaren sınavla memur alımına başlanmasıyla geliştirilen *liyakate dayalı İngiliz Personel Rejimi*; 1886-1890 yılları arasında oluşturulan *Ridley* komisyonunun önerileriyle memurların günlük çalışma süreleri yedi saate sabitlenmesi, işe girişteki sınav koşulunun üst düzey memurlukları kapsamayacak şekilde düzenlenmesi ve memur sınıf tüzükleri oluşturulması gibi yeniliklerle tam anlamıyla hayata geçirilmiş ve başta ABD olmak üzere birçok ülkeye örnek olmuştur.¹⁹⁶ Eroğul, Amerika ve Fransa’ya yönetsel örneklik etmiş olmasından dolayı İngiltere’yi “örneklerin örneği” olarak nitelendirirken siyasal

¹⁹⁰ Aslan, *Devlet Bürokrasi ve Kamu personel Rejimi...*, s. 56.

¹⁹¹ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 147.

¹⁹² Aslan, *Devlet Bürokrasi ve Kamu personel Rejimi...*, s. 56.

¹⁹³ Yıldız, *Devlet Memurları Kanunu’nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar...*, s. 37.

¹⁹⁴ Aslan, *Devlet Bürokrasi ve Kamu personel Rejimi...*, s. 57,63.

¹⁹⁵ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 147.

¹⁹⁶ Aslan, *Devlet Bürokrasi ve Kamu personel Rejimi...*, s. 57.

kurumları bakımından dünyanın en çok taklit edilmiş olan ülkesinin İngiltere olduğunu belirtmektedir.¹⁹⁷

Young (1958) a göre İngiltere’de meritokrasinin (liyakat sisteminin) kamuda hakimiyeti 1870 yılında başlamıştır. Önceleri miras yoluyla babadan oğula geçen veya makam satışı ile zenginlerin elinde bulunan meslekler artık beyin gücü ile dağıtılmaya başlayacaktır. İngiltere’de çiftçilerin çocukları yine çiftçiliği seçmek zorunda kalırken babadan zengin olanlar ise *Cambridge* veya *Oxford* ya da *Eton College* gibi okullarda öğrenim görerek kendilerini iyi yetiştirme imkanından yararlanıyor ve makam sahibi olabiliyorlardı. Bu yanıyla da meritokraside eşitlikten bahsedilmesi mümkün görülmemektedir.¹⁹⁸

Yazılı bir anayasa olmamasına rağmen “parlamenter demokrasi” de denilen kamu yönetimi örgütlenmesinde, yürütme organlarının parlamentoya karşı sorumlu tutulduğu “*Westminster modeli*” olarak bilinen normatif ve köklü bir yürütme sistemi olan İngiltere’nin kamu personel rejimi 1980’li yıllardan sonra yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında esnek kamu yönetimi anlayışıyla değişime uğrayarak günümüze kadar varlığını sürdürmüştür.¹⁹⁹ Yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında İngiliz Personel Rejiminde “insan kaynakları yönetimi, personel tedariki, seçim ve yerleştirme, eğitim ve gelişim, performans değerlendirme, disiplin, mali hususlar ve emeklilik işlemleri” konularında güncellemeler yapılmıştır.²⁰⁰

İngiliz devlet sisteminde sembolik olarak kraliyet ailesi (Kral-Kraliçe) yürütme, yargı ve yasamanın başı ülkenin devlet başkanı sıfatını kullanarak ülkeyi yönetmektedir. Devletin birçok kurumu birer kraliyet kurumu özelliği taşıdığından kamu personeli de kraliyete bağlıdır. İngiliz yürütme sistemi Kraliyet (Taç), Özel Konsey, bakanlar kurulu, başbakan, kabine ve kamu yönetimi (*Civil Service*) olarak teşkilatlanmıştır.²⁰¹ Günümüz İngiliz personel rejiminde memurluğun yasal bir tanımı olmamakla birlikte siyasi ve hukuki organlar dışında çalışan, kamu gücünü kullanan, maaşını kamu ödeneklerinden alan kadroya sahip kamu görevlileri: Taç’a bağlı olarak görev yapan kamu görevlileri (*Permanent civil servant*) ve diğer kamu görevlileri (*other public servant*) olmak üzere iki gruba ayrılırken personel ile ilgili usul ve esasları personel dairesi (*Civil Service Department*) belirlemektedir.²⁰² Bu ayrıma göre; bakanlar, askerler, milli sanayi

¹⁹⁷ Eroğul (1993) dan Akt. Koray Karasu, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, İngiltere’de Kamu Yönetimi*, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2009, s. 171

¹⁹⁸ Çamurcuoğlu, a.g.e., s. 271.

¹⁹⁹ Arzu Yıldırım, İngiltere’de Kamu Personel Sisteminin Genel Yapısı ve Kamu İstihdamında Yeni Eğilimler, *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 2024, (7) 3, 214-227, s. 215.

²⁰⁰ Karatepe ve Kurnaz, a.g.e., s. 82.

²⁰¹ Karasu, a.g.e., s. 177.

²⁰² Şeker, a.g.e., s. 64.

kuruluşu ve özerk örgütlerde çalışanlar ile yerel yönetim çalışanları memur olarak nitelendirilmemekle birlikte bunlar için farklı personel sistemleri uygulanırken diğer kamu personeli kategorisindekiler ise memur sayılmamakla birlikte kamu çalışanıdır.²⁰³

Yapılan reformların sürekliliği ile dikkatleri çeken İngiliz kamu yönetimi yukarıda belirtilen yeniden yapılanmanın etkisi ile tekçi ve merkezi hiyerarşik yapıdan; merkezin yönlendirdiği, karma, çok aktörlü, müzakerenin esas alındığı, devlet, özel sektör ve üçüncü sektör (sivil toplum) katılımıyla ulusal, ulus altı ve uluslararası düzeyde *yönetişim/ ağ yönetişimi/çok düzlemli yönetim* de denilen örgütlenme yapısına kavuşturulmuştur.²⁰⁴ Yeniden yapılanma reformları sonrasında yerelleşmenin etkisiyle daha esnek bir yapıya kavuşsa da bugünkü İngiliz kamu personel rejimi, nitelikli ve yetenekli personelin işe alınmasını sağlayıcı ön yargı ve kayırmayı önleyici liyakat sistemine dayanmaktadır. Kamu personelinin işe almada kullanılan liyakat sistemini sağlamlaştırmak için bağımsız kurul üyelerinden oluşan “*Civil Service Commissioners*” denilen bağımsız bir personel kuruluşu olan “kamu personel komisyonu” yetkili kılınmıştır.²⁰⁵

Bu reformlar çerçevesinde 1991 yılında yapılan değişikliklerle 7. Derecenin altındaki tüm pozisyonlarda işe almada Kamu Hizmeti Yönetmeliği'ne (*Civil Service Management Code*) ve Kamu Yönetimi Komisyonu'nun İşe Alma Yönetmeliği'ne (*Civil Service Commissioners' Recruitment Code*) uygun hareket etmek koşuluyla bakanlıklar ve işe alma acenteleri geniş bir yetkiye sahip oldular. Buna göre: “*İşe ilişkin fırsatlar kamuoyuna duyurulmalı, Seçimin her aşaması objektif olmalı ve tüm adaylara adil davranılmalı, İş için seçilenler işin gerektirdiği yetenek ve ehliyeteye sahip olmalı, İş için en iyi aday seçilmelidir*” koşullarını karşılayacak şekilde kamu kurumları belirledikleri pozisyonlar için kendi işe alma programlarını uygulayabilecekleri gibi özel işe alma acentelerinden personel seçme ve işe alma hizmeti satın alabilirler. Bunu yaparken de yönetmeliklerde atamaların liyakate dayanması zorunluluğu vardır. Bağımsız bir yargıç yardımcısı açıklık ve şeffaflığı sağlamak için tüm süreçlere katılır. Pozisyonun gerektirdiği kriterler (gerekli nitelik, yetenek ve deneyim) hem orijinal iş ilanlarında hem de broşürlerde açık bir biçimde ortaya koyulmalıdır.²⁰⁶

Bu komisyonlar, işe almada kayırmacı usullerden uzak, liyakat sistemlerine en uygun personel seçme aracı olarak, yarışma sınavı yöntemini kullanmaktadır. Yarışma

²⁰³ Hülya Ekşi Uğuz, İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler, *Sayıştay Dergisi*, 2010, Sayı 78, s. 132

²⁰⁴ Karasu, a.g.e., s. 190.

²⁰⁵ Yıldız, *Devlet Memurları Kanunu'nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai*, s.38.

²⁰⁶ Uğuz, a.g.e., s. 133.

sınavları; vatandaşlık, yaş, sağlık, eğitim gibi ön koşulları yerine getiren her İngiliz vatandaşının katılımı ile jüri tarafından yapılan iki günlük yazılı ve sözlü sınav, final seçme konseyi gibi bir sırayı takip eden üç aşamada gerçekleşir. Sınav süreci sonunda seçme konseyinin nitelik ve yeterlilik ölçütüyle önerdiği adayların; siyasi veya başka bir otoritenin takdiri olmaksızın atanması kesindir. Ancak İngiliz kamu personel sistemi içerisinde işe almada sınav yapılan boş pozisyonlara nitelik bakımından yeterli görülen kişi kadar atama yapılması dolayısıyla bazı pozisyonlar boş bırakılarak kamu personellerinde niteliksiz atamaların önüne geçilmesi sağlanmaktadır.²⁰⁷ Bütün bu süreçlerin açıklık, eşitlik ve liyakat ilkeleriyle yürütülmesi işe almada kurumların ve komisyonların uyması gereken bir zorunluluk olmakla birlikte temel amaç, vatandaşa daha iyi hizmet sunmak için, işe en uygun ve yeterliliği en yüksek personelin seçilip işe alınmasını sağlamaktır.²⁰⁸ Bu şekilde İngiliz kamu personel sisteminde işe almada liyakat sistemini kurabilmek için yüzyıllar boyunca geliştirilen araçlardan yazılı ve sözlü sınav uygulamalarına yer verildiği görülmektedir.

İngiliz kamu personel rejiminde liyakat sistemi yüksek düzeyde uygulansa da kusursuz olduğunu iddia etmek güçtür. Özellikle 1980'den sonra başlayan yerelleşme ve esnekleşme politikalarının yansıması olarak 1996 yılında “*Üst Düzey Kamu Görevliliği (Senior Civil Service-SCS)*” adıyla içerisinde bakan danışmanları, uzmanlar ve genel müdürlerin olduğu sayıları dört bini bulan yeni bir bürokratik kategori oluşturularak var olan üst yöneticilerden mali ve sosyal haklar bakımından daha üstün olanaklara sahip “cezbedici” bir statü yaratılmaya çalışılmıştır. Yeni oluşturulan bu kadrolardan yalnızca 96 sına yarışma sınavı uygulanarak atama yapılırken 2000 yılında sınavlı atama sayısı 202’ ye çıkarılmıştır. Bu kadroların rekabete açılmasından sonra %30’ u bürokrasiden, %27’si kamu sektöründen atanırken %43’ünün ise özel sektörden atanması İngiliz geleneksel bürokrasisinin “*geleneksel değerlerine*” aykırı olduğu ve mevcut bürokratların gelecek kaygısı ile yeni bürokratik oluşuma tepkiler artmıştır. Bu tepkileri İngiliz kamu yönetimi yazarı Richard A. Chalpmann “*şu anda uygulanan yerelleştirilmiş atama sistemi, kamu yönetiminin birliğini bozmuştur. Bu yeni düzenlemeler sadece işe alma sisteminin birliğini ve geleneksel değerlerini yıpratmamakta, aynı zamanda bütün olarak kamu yönetiminin bürokratik kültürünü ve davranış örüntülerini de olumsuz biçimde değiştirmektedir*”²⁰⁹ ifadesi ile ortaya koymaktadır. Geleneksel bürokratik yapının üstünde oluşturulan *üst düzey kamu görevliliği servisine* atamaların (yarışma sınavıyla atanan küçük bir kısmı dışında)

²⁰⁷ Yıldız, *Devlet Memurları Kanunu’nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai*, s.39.

²⁰⁸ Uğuz, a.g.e., s. 134.

²⁰⁹ Karasu, a.g.e., s. 261.

liyakat ilkelerine aykırı olarak yapılması liyakat sistemini yüzyıllar önce kuran ve tüm dünyaya örnek olduğu belirtilen İngiliz Kamu Personel sistemini kayırmacılığa açık hale getirmiştir.

Sonuç olarak bugünkü İngiliz kamu personel rejiminin, üst düzey bazı kamu görevlileri ile bakanlık müşavirlikleri istisna sayılırsa, idareye politikanın karıştırılmadığı örnek ülkelerden biri olarak nitelikli ve yetenekli personelin işe alınması ve hizmetin gerekleriyle yükseltilmesi ile önyargı ve kayırmayı önleyerek liyakat sistemine sahip olduğu söylenebilir²¹⁰. Ayrıca liyakatin uygulanıp uygulanmadığını kontrol amacıyla oluşturulan liyakati koruma kurulu tarafından gerekli denetimlerin yapılıyor olması da liyakate önem verildiğinin başka bir göstergesidir.²¹¹

Günümüzde de İngiltere’de iktidar değişimleri alt kademelerde tasfiyelere yol açmayacak şekilde memurlar, sınav ve liyakat esasına göre alınmakta *Civil Service Commission* tarafından liyakat uygulaması denetlenerek tarafsızlık ve sürekli hizmet anlayışı sürdürülmektedir. İngiltere personel sisteminde, kamu görevlileri yüksek düzeyli bürokratların emrinde görev yaptıkları için siyasi iktidar değişimlerinden etkilenmediklerinden millete hizmet ederken tarafsızlıklarını kaybetmezler.²¹² Bu şekilde liyakat sisteminin tarafsızlık koşulu da sağlanmış olduğundan memurlar görevlerini yaparken, önyargılardan uzak bir şekilde yararlılık ve verimlilik esasıyla rahat hareket edebilirler. Sistemin bu yönünü Türk kamu yönetim sisteminde kaldırılan müsteşarlık sistemine benzetebiliriz.

2.2.1.4. Amerika Birleşik Devletleri’nde Liyakat Sisteminin Tarihsel Seyri

Amerika kolonilerinin İngilizlere karşı yürüttükleri bağımsızlık savaşını kazanarak 1776 bağımsızlık bildirgesiyle kurulan ABD, kendi görev alanıyla ilgili içişlerinde serbest, dışişlerinde başkent Washington’a bağlı 50 federe eyalet ve 5 bölgeden oluşan, çoğulcu demokrasinin yürütüldüğü, başkanlık sistemi ile yönetilen federal cumhuriyette, temsilciler meclisi ve senatodan oluşan kongre, federal yasama yetkisini üçte iki çoğunlukla kullanırken anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girmesi için eyaletlerin dörtte üçünün meclisinden onay alması gerekir. Yapılan kanun ve değişikliklerin anayasaya uygunluğunu yüksek federal mahkeme *Supreme Court* denetleme yetkisini kullandığı yasama, yürütme ve yargı erklerinin dengeli güç ve yetkilerinin paylaşıldığı kontrol ve denge “*checks and balances*” mekanizması sistemin

²¹⁰ Yıldız, *Devlet Memurları Kanunu’nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar*, s. 37.

²¹¹ Ömer Çamur, Kamu Yönetiminde Liyakatin Önemi: Adalet Temelinde Bir Değerlendirme, *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 2020, 19(2), 459-474, s. 465.

²¹² Karatepe ve Kurnaz, a.g.e., s. 83.

işleyişini sağlamaktadır.²¹³ Sanayi devriminin gerçekleştirilmesine önemli katkıları olan ABD'nin; iktisadi ilkelerle beraber reform ve “ilerlemecilik” gibi akımların etkisiyle siyaset-bürokrasi-demokrasi ve verimlilik arasındaki ilişkiyi düzenleyerek sanayi kapitalizmine uygun olarak kamu düzenini oluşturduğu söylenebilir.²¹⁴

Amerikan personel sisteminin tarihi gelişimini centilmenler dönemi (1789-1829), Siyasal Kayırmacılık dönemi (1829-1882) ve Liyakat Sistemi (1882'den günümüze) olarak üç dönemde değerlendirebiliriz.²¹⁵ İlk başkan George Washington yeni kamu düzenini oluştururken kalabalık halk kitlelerinin olumsuz etkilerinden korunmak için Federalist düşüncedeki aristokratik niteliklere sahip yakın arkadaşlarını kamu görevlerine getirdi.²¹⁶ Bu dönemde kamu görevlerinin niteliklerinde karakter uyumuna yani siyasi uygunluklarına bakılıyordu. Siyasi uyumdan federalist düşünceye sahip olmaları anlaşıldığından federalistler dönemi de denilen bu dönemdeki kişiler yüksek karakterli, dürüst ve saygın olduklarından centilmen olarak nitelendirildiklerinden bu döneme centilmenler dönemi denilmektedir.²¹⁷

George Washington ve sonrasında memuriyetler parti üyeleri arasında paylaşılmaya başlanmış siyasi kayırmacılık ile memuriyetler seçim sonuçlarını etkileyecek şekilde oy karşılığı dağıtılmıştır.²¹⁸ Bu dönemde Federalist Centilmenler makamlarını ücret karşılığında devretmeye başlamış görevler yüksekliği ölçüsünde satılmış, uzmanlık gerektiren makamlar satış yoluyla doldurulduğundan kamu hizmetinde verimsizliğe neden olmuş, toplumsal tepkiler ve siyasi skandallar ortaya çıkmıştır.²¹⁹ Makam satışları ile aristokratların elindeki bürokrasi el değiştirerek burjuva sınıfına geçmeye, rüşvet ve yolsuzluklar artmaya başlamıştır. Devlete olan güveni sarsan bu durum bundan sonraki Amerikan seçimlerine etki etmiştir.

Aristokratlar sınıfına karşı 1828'de başkanlık seçimini kazanan General Jackson tarafından ortaya atılan “ganimetler, muzaffer olana” sloganı bu döneme damgasını vurmuş her insanın memurluğu yapabileceği anlayışıyla kazanan siyasi partinin yandaşı olma memurluğa girişin tek şartı haline geldiği *Spoils* (yağma) sistemi uygulanmaya başlamıştır.²²⁰ 1883 yılına kadar sürecek olan siyasal yandaşlıkla memur atama sistemi ABD de kamu personel sistemine hâkim oldu. Bu yıllara kadar *Spoils* sistemiyle birlikte

²¹³ Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, 2025, mfa.gov.tr.

²¹⁴ Süha Oğuz Albayrak, ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam (At-Will Employment) Eğilimi. *Mülkiye Dergisi*, 2016, 40(2), 43-66. s. 47.

²¹⁵ Şen, a.g.e., s.79.

²¹⁶ Selim Coşkun ve Hakan Dulkadiroğlu, Amerika Birleşik Devletleri'nde İdari Devletin Gelişimi ve Woodrow Wilson'un Etkisi. *Journal of Political Administrative and Local Studies*, 2018, 1(2), 21-54.

²¹⁷ Şen, a.g.e., s. 79.

²¹⁸ Güler, *Kamu Personeli Sistem*, s. 149.

²¹⁹ Şeker, a.g.e., s. 55.

²²⁰ Osman Gökhan Hatipoğlu, Kamu Yönetiminde Liyakat Dışı Uygulamalar: Kamu Etiği Kuramlarına Göre Bir Değerlendirme. *Akademik Hassasiyetler*, 2019, 6(12), 269-290, s. 271.

Çalışanlar arasında moral bozukluğunun st seviyelere tırmanması ve verimliliğin artmasıyla sınavla göreve alma gibi sistem denemeleri eyaletlerin çok azında kabul edilmiş, yağmacılığın kaldırılması ve yerine liyakat sisteminin getirilmesi amacıyla İngiltere, Fransa ve Çin'in incelenmesiyle oluşturulan rapor çalışmasından sonra ancak, 1871 yılında memurluk danışma kurulu yedi üyeli *devlet memurluğu kurumu* (*Civil Sercice Commission*) oluşturulabilmiştir. Çok benzetildiği İngiltere memurluk komisyonu *Civil Service* 'den farkı, personel sisteminde tüm yönetim ve icra yetkisi verilen kurulun ilkelerini şöyle sıralayabiliriz.²²¹

- Her görev yeri, yerine getirilecek ödevlere göre gruplandırılarak ve yükselmeler için dereceler oluşturularak sınıflandırılacaktır.
- Tüm görevlere yarışma sınavıyla girilecektir.
- st derecelere yükselme yarışma sınavlarıyla mümkün olacaktır.
- Atama altı aylık bir deneme sresinden sonra gerçekleştirilecektir.
- şikyet ve itirazları bu kurul karara bağlayacaktır.

Bu ilkelerin de kabul görmesi çok kolay olmamıştır. Kayırmacılığa karşı artan kamuoyu rahatsızlığı st seviyelere tırmanarak zamanın devlet başkanının öldürülmesiyle sonuçlanmıştır.²²² Başkanın lm sonrasında 1883 yılında George H. Pendleton tarafından önerildiğinden *Pendleton Kanunu* olarak bilinen “*Civil Service Act*” Federal Memurluk Yasası kabul edilmiştir. *Personel sisteminin özerk bir merkezi personel komisyonu tarafından yönetilmesi, memurların açık yarışma sınavına göre seçilmesi ilkeleri benimsenerek, kamu personelinin siyasi vaatlerde bulunmaları, amirlerine bu konuda baskı yapmaları ve yardım kabul etmelerini yasaklayan bu kanunun ABD’de yerleşmesi uzun yıllar almıştır.*²²³ Liyakat sisteminin ABD de gelişmesinin en büyük destekçilerinden biri olan ve kamu personel sistemini kamuda görev verilecek adayların yeterliliklerini test ederek liyakate göre personel alacak şekilde tasarlayarak kurumsal bir yapıya kavuşturulmasını savunan “*Eğitimli Meritokrasi*”nin öncülerinden Woodrow Vilson bu yasanın geçişinden 4 yıl sonra yayımladığı makalesinde “yasa ile kabul edilen kamu personel sisteminin kamu yönetiminde yaygınlaştırılması için personel reformunun başka reformlarla desteklenmesi gerektiğini” ifade etmiştir.²²⁴

1923 yılında sınıflandırma yasasının kabul ile sivil kamu görevlilerinin büyük çoğunluğunun dahil olduğu “genel cetvel” (*General Schedule-GS*) gs-1-gs15 arasında hiyerarşik yapı içerisinde sınavla yarışma usulüyle kazanılan derecelere göre maaş

²²¹ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 149, 249.

²²² Güler, *Kamu personeli Sistem...*, s. 150.

²²³ Tortop, *Kamu Personel Yönetimi...*, s. 49,61

²²⁴ Coşkun ve Dulkadiroğlu, a.g.e., s. 50.

alınan liyakat sistemine 1978 yılında kamu personeli reformu ile “üst düzey yönetim hizmeti” (*Senior Eexecutive Service-SES*) dairesi eklenmiştir. SES dairesi ile ABD, kamu personel sisteminin en üstteki yöneticileri, liyakat sistemi ile atayan ve diğer personelden ayıran ilk ülke olma özelliğini taşımaktadır.²²⁵

Türk kamuoyunda ABD’de atamaların siyasal olarak yapıldığı yönünde abartılı algıların gerçeği yansıtmadığını, başkanın bu konuda yetkisinin sınırlı olduğunu belirten, devasa bir kamu örgütüne sahip olan bir ülkenin sistemi işletebilmek için liyakate dayalı bir sisteme ihtiyacı olduğunu savunan Ömürgönülşen, “ABD’de başkanın bazı yöneticileri atayabildiğini, bazı yöneticilerin ise beyaz saray dairesinin onayı ve personel dairesinin izni ile yapıldığı, üst düzey yöneticilerin liyakatle göreve alınıp yine liyakatle üst düzeylere yükselmeleri SES dairesi, Liyakat Sistemini Koruma Kurulu, Personel Yönetimi Dairesi ve ilgili kamu kuruluşunun işbirliğiyle oluşturulan bir süreçle gerçekleştiğini, 1978 yasası ile *geniş bir devlet ve kamu hizmeti bakış açısına sahip, aynı değerleri paylaşan, sağlam liderlik ve uzman yöneticilik yetenekleri olan, kişisel ve örgütsel performanslardan sorumlu tutulabilen kamu personelinin oluşan bir üst düzey generalist yönetim sınıfı* kurulduğunu, SES pozisyonuna alımlar yeterlilik ölçütü ile yapılmakla birlikte bu ölçümleri bağımsız meslektaşlarının yapmasını sağlayan personel yönetim dairesine bağlı “Nitelik Değerlendirme Kurulları”, liyakat temelli seçme sistemi ile yaparken, bu kurulun onaylamadığı hiç kimsenin ses pozisyonuna alınmayacağı bir sistem geliştirildiğini” belirtmektedir.²²⁶

Güler 1979 yılında “*Federal Memurluk Yasası*” nın yerine başkanın önerisi ve Senato’nun kararıyla atanan bir genel müdürün himayesinde görev yapan “*ABD Personel Yönetimi Ofisi*” nin kurulması ile kamu yönetimini siyasetin kucağına iten, kamu görevlilerini doğrudan devlet başkanına sorumlu tutan bir sistemin geliştirildiğini, yeniden yapılanma öncesinde sistemin istihdam boyutunun bu şekilde yürütmenin emrine alındığını belirtmektedir.²²⁷ Halkın beklentileriyle ortaya çıkan “devlet karşıtı” söylemlerden yararlanarak reform isteklerini gerçekleştirmek isteyen başkanlar; Carter, Reagan ve Clinton dönemlerinde “kamu işletmeciliği” yaklaşımlarına paralel olarak devletin düzenleyici rolünün azaltılmasına yönelik girişimlerde bulunmuşlardır. Bu reform denemelerinden özellikle Clinton döneminde devletin küçültülmesi ve daha iyi işletilmesi adına daha etkili sonuçlar alınmıştır. Başkan Bush döneminde “bürokrasi yerine vatandaş odaklı, süreç yerine sonuç yönelimli, piyasa temelli reform vizyonu

²²⁵ Uğur Ömürgönülşen, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri: Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Yönetimi*, Ed. Karasu, K., Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara: İmge Yayınevi, 2009, s.385.

²²⁶ Ömürgönülşen, *a.g.e.*, s. 388-389.

²²⁷ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 249.

üzerine; stratejik yönetim, rekabetçilik, mali performans, e devletin yaygınlaştırılması ve bütçe ve performansın bütünleştirilmesi girişimlerinde bulunulmuştur.²²⁸

ABD’de 20. yüzyılın başlarından itibaren kurulan kadro (sınıflama) sisteminin yerini 1978 sürecinde esnekleşmeye bırakması, yıllar içinde personel rejiminin yerleşmesine neden olurken özellikle eyaletlerde yerleşmenin sonucu olarak personel işleri taşeronlaşma ile özel sermayeye (sektöre) devredilmiştir. ABD’nin bu uygulamaları ve personel rejimi İMF ve Dünya Bankası’nın etkisi ile özellikle az gelişmiş ülkeler tarafından örnek alınmıştır.²²⁹

Bununla birlikte günümüzde, ABD’de başkan değişimlerinde sayıları 3000 civarında olan üst düzey kadrolar siyasi tercihe göre belirlenirken; *istisnai memuriyetler* dışında kalan milyonlarca memur sınav ve liyakat sistemiyle atanmaktadır. ABD’de liyakat sisteminin tam yerleşmesi uzun sürmüş olsa da bugün federal memurların büyük bölümü siyaset üstü bir statüye sahiptir. Ancak zaman zaman mülakatlarda kayırmacılık veya bazı eyaletlerde parti sadakatine dayalı atamalar gibi sorunlar yaşansa da 19. yüzyıl sonlarından itibaren partizanca kayırmacılığın profesyonel liyakat esaslı bir sisteme evrilmesinde bu tür aksamalar görülebilmektedir. ABD’de *Personnel Management Office* her yıl merkezi sınavlar ve yetenek testleri uygulayarak binlerce memur alımı yapmakta, *Merit Systems Protection Board* gibi yapılar çalışanların haklarını korumak için denge ve denetleme mekanizması işlevi görmektedir.

ABD’nin yeni başkanı Trump göreve başlarken Amerikan halkına liyakatli insanları göreve getireceğinin sözünü vermiştir. Ancak, Trump döneminde federal bürokrasiyi yeniden yapılandırarak yapay zeka entegrasyonu ve dijital dönüşüm teknolojileriyle reformların daha hızlı, etkin ve sonuç odaklı bir yönetim anlayışı kurulması hedeflenirken; 20. yüzyıldan itibaren kurulmaya çalışılan liyakat esaslı profesyonelliği önceleyen sistemin yerini, başkanın gücünü artıran bürokrasiyi işlemez hale getiren ve mevcut bürokratları istifaya zorlayan kolaylıkla görevden almaların önünü açan bir yapının alacağı yeni bir sınıflandırma sisteminin hayata geçirileceği tartışılmakta ve iyimser çevreler bu sistemin de dünya ya örnek olabileceğini tartışmaktadır.²³⁰

²²⁸ Ömürgönülşen, a.g.e., s. 403-408.

²²⁹ Aslan, *Devlet Bürokrasi ve Kamu personel Rejimi...*, s. 198-199.

²³⁰ Alp Cenk Aslan, Trump 2.0, “Yerleşik Bürokrasiyle Mücadele” Niyetleri ve Girişimleri, Kriter dergi.com. Şubat 2025. Yıl: 9 sayı 98, erişim 5 Mayıs, 2025, <https://kriterdergi.com/ara/trump-20-yerlesik-burokrasiyle-mucadele-niyetleri-ve-girisimleri>

Özel sektörde kullanılan yönetsel tekniklerin kamu alanında da kullanılması çalışmaları işletmeci- girişimci Amerikan toplumunun yönetsel yapıyı etkilediğinin bir göstergesi olarak değerlendirilirken Amerikan yönetsel tekniklerin İngiltere ve Türkiye’den başka ülkeleri de etkilediğini, ancak kamu personel sisteminde liyakat ile göreve alma usulleri konusunda aynı etkilerin görülmediğini söyleyebiliriz.

Güler’e göre batı toplumlarında gelişen liyakat ilkesi, *kamu yönetiminde aristokrasinin siyasal ve yönetsel ayrıcalıklarına son verme amacıyla geliştirilmiş ve aristokrasinin egemenliği, kamu hizmetlerinin hukuksal olarak özgür ve eşit tüm yurttaşlara açılarak kırılabilmiştir.*²³¹ Aristokrasiden liyakat sistemiyle kamu görevlerini alma çabalarının genellikle başarılı olduğu ancak; zaman zaman kayırmacılık yöntemleriyle kamu gücünün burjuva elitlere ve siyasi aktörlere kaptırıldığı görülmektedir.

Sonuç olarak; 1700’lü yıllarda Almanya’da kameral bilimlerin gelişmesiyle Prusya kralı I. Friedrich Wilhelm döneminde başlayan eğitimli kişilerin devlet görevine alınması 1794’lü yıllarda geliştirilerek belli bir eğitim seviyesine ve belli yeteneklere sahip olunmasını sağlayan liyakat sistemine geçilmiştir. Almanya’da liyakatin gelişim sürecinde ilk defa 1817’de idarede görev alacak personelden kapsamlı hukuk bilgisine sahip olmaları istenirken, 1846 tarihinde yapılan düzenlemelerle üst yönetici adaylarının kamu yönetim bilgisi ölçülmeye başlanmıştır. 1870’li yıllarda Bismarck reformlarıyla birlikte liyakat sistemine dayalı olarak Alman personel sistemi oluşturulabilmiştir.

Fransa’da liyakat ile ilgili ilk hukuki belge kabul edilen 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesinde liyakatle memuriyetlere alınacağı belirtilse de 1848 anayasasından sonra memuriyetlere sınavla liyakatli kişilerin seçilmesine başlanabilmiştir. İngiltere’de de 1870’li yıllarda *civil service* kurularak sınavla memur alımına başlanmasıyla liyakat uygulamalarına geçilmiştir. ABD’de ise 1883 yılında Federal memurluk yasasıyla memurların sınavla seçilmesi sağlanmak istendiyse de liyakat uygulamalarının yerleşmesi uzun sürmüştür.

2.2.2. Türkiye’de Liyakat Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Liyakat kavramı Türk kültüründe layık olanın hakkını alması şeklinde uygulanmıştır. Ancak, kapitalizmin doğal sonucu olarak modern dönemle birlikte ortaya çıkan kamu yönetiminde liyakat sisteminin uygulanmasının, Batı’da olduğu gibi, Türkiye’de de Tanzimatla başlayan reform sürecinden günümüze kadar her dönemde gerekli olduğu, kural olarak belli dönemlerde yasal ve anayasal düzeyde yer verildiği

²³¹ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 150.

ancak belli dönemlerde de sadakat unsurunun ön plana alındığı yönünde bir yaklaşım olduğunu söyleyebiliriz. Çalışmanın bu bölümünde Türkiye'nin personel yapısının gelişimi ve değişimi üzerinde durulurken değişen personel rejiminin içerisinde liyakat uygulama çalışmaları incelenmeye çalışılmıştır.

Türklerin çok eski dönemlerden beri toplumsal yaşamda ve devlet yönetiminde liyakat unsurlarına değer verdikleri bilinmektedir. Eski Türk edebiyatının en önemli eserlerinden biri olan Dede Korkut Hikâyelerinde “doğan erkek çocukları yararlılık gösterdiklerinden sonra isim verildiği bu zamana kadar “adsız” olarak anıldıkları bilinmektedir.²³² Türk tasavvuf ve fikir adamı Yunus Emre'ye atfedilen “*Eşek hoca olmaz, odun çekmekle tekkeye, deve hacı olmaz gidip gelmekle Mekke'ye*” sözü İslam'dan sonra da Türklerin liyakat ölçüsüne sahip olduklarını göstermektedir.

Türklerin VIII. asırdan sonra tanışmaya başladığı İslam'ın da devlet yönetimi ve toplumsal yaşam düzeninde liyakati öncelediği bilinmektedir. İslam dininin kutsal kitabı Kur'an- Kerim'in Nisa Süresi 58. Ayetinde “*Allah size emanetleri mutlaka ehline vermenizi ve insanlar arasında hükmettiğiniz zaman adaletle hükmetmenizi emreder. Allah size ne güzel öğütler veriyor. Şüphesiz Allah her şeyi görmektedir*” şeklinde buyurulmaktadır.²³³ Yine İslam Dini Peygamberi Hz. Muhammed'in bir hadisinde “ Hz. Peygamber Mekke'yi Fethettiğinde, çeşitli ailelerde bulunan bazı görevleri yeniden düzenlemiş, bir kısmını kaldırmıştı. Kaldırmadığı hizmetler arasında Mescid-i Haram ve çevresinin hizmetleriyle su işleri vardı. Birinci hizmet Abdüldaroğulları adına Osman Bn Talha'ya, ikinci hizmet ise Haşimoğullarından aynı zamanda Hz. Peygamberin amcası Abbas'a verilmişti. Hz. Peygamber, Kabe'nin anahtarını Osman'dan almıştı, amcası bu hizmetin de kendisine verilmesini talep etti. Bunun üzerine emanet ayeti geldiği ve anahtarın yine Osman Bn Talha'ya teslim edildiği”²³⁴ nakledilmektedir.

Bütün ilahi dinlerin inancına göre kutsal sayılan bir yerin anahtarının Hz. Muhammed tarafından Müslüman olan amcasına değil de farklı bir dine mensup olan kişiye verilmesi uygulaması, Hz. Muhammed'in liyakat ve eşitliği yönetim alanında uygulama biçimi, bir işe talipli olanlar en yakını bile olsa, yöneticinin işi ehline vermesi gerektiğini gösterirken, tüm devlet adamı ve bürokratlara örnek olacak niteliktedir.

²³² Ayşegül Çakan, *Dede Korkut Hikayeleri*, 21. Baskı, İstanbul: İş Bankası Yayınları, 2024, s.13

²³³ Kur'an-ı Kerim Diyanet Tefsiri, 2 Nisan 2025 tarihinde, <https://kuran.diyanet.gov.tr/tefsir/Nisâ-suresi/551/58-ayettefsiri> adresinden erişildi.

²³⁴ İslam Ansiklopedisi, 3 Nisan 2025 tarihinde, <https://islamansiklopedisi.org.tr/arama/hicabe>, adresinden erişildi.

2.2.2.1.Cumhuriyet Öncesi Dönem Liyakat Sisteminin Kurulma Çabaları

Kökeni Abbasilere kadar uzanan, onlardan Sasanilere ve Selçuklulara miras kalan, yararlılık üzerine kurulu olan tımar sistemi uygulaması ile savaş esirleri ve devşirme çocuklardan oluşan, Kul (gulam) sistemi uzun yıllar Osmanlı Devleti'nin personel yapılanmasını oluşturmaktadır. Kuruluş tarihi kesin olmamakla birlikte I. Murat zamanında Edirne Sarayında temellerinin atıldığı, 1455 Yılında II. Mehmet zamanında Topkapı sarayına taşındığı II. Beyazıt tarafından ise Galatasaray'nda devşirme gençlere yönelik kurulan ve yönetici sınıfın yetiştirilmesi sağlanan Enderun Mektebinden, İlber Ortaylı' ya göre XVI. Yüzyıldan sonra devşirme usulü kaldırılmış ve önemli ailelerin çocuklarının devam ettiği bir okula dönüşürken devlet adamlarının köleleri ve Anadolu ve Rumeli'den gelenlerle bu okulda eğitim gören 60 Sadrazam, üç Şeyhülislam, 23 Kaptan-ı Derya Osmanlı devletine üst düzey yönetici yetiştirilmiştir.²³⁵

Osmanlı döneminde özellikle Bizans'ın yıkılması ile İstanbul'un başkent oluşu yönetimde Bizans etkilerinin görülmesine neden olmuştur. Bizans devlet teşkilatı, iktisadi sistemi ile birlikte Osmanlı'ya has devşirme sistemi kamu yönetimini şekillendiren unsurlar olarak belirtilebilir.²³⁶ Devşirme sistemi ile fethedilen topraklardaki çocuklardan eli silah tutanlar yeni çeri ocağına, eli kalem tutanlar *Enderun* adı verilen yönetim okullarına gönderilerek hünkârın kulları olarak küçük yaşlarda girdikleri memuriyette yeteneklerine göre devletin personel kademelerinde yerlerini aldıkları, bu günkü modern Kamu Personel Yönetimi'nde uygulanan kariyer ve sınıflandırma ilkelerine uygun bir sistem geliştirildiği söylenebilir. Ancak, herkese açık olmadığından, devşirme sisteminden gelen gayrimüslimler Enderun'da eğitilerek sivil ve asker bürokratlardan devlet personel yapılanması oluşturulduğundan liyakat esaslı bir sistemin varlığından söz etmek mümkün değildir.²³⁷

XVI. Yüzyılda Avusturyalı diplomat Busbecq (1522-1592), tarafından meslektaşına yazdığı mektuplardan oluşan ve daha sonra "Türk Mektupları" olarak kitaplaştırılan eserde; Türklerin "her insanın içinde bulunduğu şartları değiştirme ve kaderini tayin etme imkanının olduğu, sultandan sonraki mevkilere sığırtmaç çocuklarının gelebildiğini, kültürel olarak mezihyetlerin doğuştan değil, tanrının lütfu ile talim terbiye ve gösterilen çabadan kaynaklandığına inanıldığını, itibar, hizmet ve idari mevkilerin kabiliyet ve faziletin mükafatı olduğunu, *bilgisiz ve tembellerin hiçbir zaman yüksek mevkilere çıkamadıklarını, Türklerin başarılarının ve tüm Dünyaya hükmetmelerinin bundan kaynaklandığını ve hakimiyet alanlarını sürekli*

²³⁵ İlber Ortaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. İstanbul: Kronik Kitap, 2024, s. 156.

²³⁶ Güler, *Türkiye'nin Yönetimi Yapı...*, s. 99-101.

²³⁷ Yücel, a.g.e., s. 62.

genişlettiklerini” belirtmektedir. Busbecq, “kişiye verdiği hizmetlere ve yüklendiği vazifeye göre saygı duyulduğundan kişiler arasında üstünlük mücadelelerinin olmadığını, herkesin yaptığı işe uygun olarak görevlendirildiğini anlatırken, tüm görevlerin hükümdar tarafından kişinin rütbesine, servetine, nüfuzuna veya şöhretine bakmadan meziyetlerini, karakterini, kabiliyet ve mizacına göre verildiğini herkesin laik olduğunun karşılığını aldığından makamlara işleri yapabileceklerin getirildiğini” aktarmaktadır.²³⁸

Türk hükümdarının devlet işlerinde ne denli liyakat unsuruna yer verdiğinin örneklerinin sıralandığı eserde “*Tükler tahta rakip istemez*” diyerek, Sultan Süleyman’ın oğlu olan asker ve birçok paşanın gözünde meziyetlerinden ötürü tahtın varisi olarak görülen şehzade Mustafa’yı başkaldıracak korkusuyla, gözdesinin ve paşasının entrikalarının esiri olduğundan boğdurduğu ve gözdesinden doğan çocuklarının hükümdar olmasının önünü açtığını, ancak pişmanlık duyduğunu belirtmektedir. Sultanın, devlet görevlerinde belli bir disiplinle layık olanları, hak ettikleri mevkilere getirdiğini anlatılırken “gözde” ve çocuklarının durumunu düşünerek hareket ettiğinden, layık olanın değil, sadık olanların tahtın sahibi olacakları bir durum oluşturduğu, bunun Türk tarihinde bir dönemeç olduğu görölmektedir. Öyle ki Busbecq “*Türklerin en büyük düşmanı iltimastır*” demektedir.²³⁹ Kanuni dönemine ait kademe memurlarının çalışarak yeterlilikleri ile sadrazamlığa kadar yükselebileceklerine işaret eden bu anlatıda, devletin başı olan padişahın belirlenmesinde ise Kanuni Sultan Süleyman’ın yeterliliğini kanıtlamış şehzadenin hayatına son verdirmesi, yıllar sonra devlet yönetiminde liyakatin önemini anlatan bir vak a olarak hafızalarda yer etmiştir.

Türkler savaşçı özellikleriyle Bizans’ı elde ederek Avrupa içlerine kadar ilerleyerek, İran Körfezi’nden Karpat Dağları’na, Arap Yarımadası’ndan Kuzey Afrika’ya kadar genişleyen bir sınıra sahip olmanın getirdiği otorite ile hükmettiği ve yüklü miktarda vergi geliri elde ederek “ordunun şanlı savaşları, Türk Tarihi’nin en şerefli sayfalarını” yazdı. Ancak, sürecin Kanuni Sultan Süleyman’la doyuma ulaştığı bundan sonra ise bu büyüklüğu taşıyamayarak hızlı bir çöküş ve yok oluşa doğru yol aldığı görölmektedir. Kanuni Sultan Süleyman döneminin sonlarına doğru, Osmanlı Devleti’nin büyüyüp genişlemesi ile büyüyen bir bürokrasi ile kariyerin ve işin ehline verilmesini gerektiren liyakatin yerini iltimas ve kayırmacılık almaya başlamış ve böylece devlet nizamının bozulmasına ve dolayısıyla birçok kurumda bozulmalar meydana geldiği gibi devlet görevlilerinin niteliklerinin de azalmaya başladığı

²³⁸ Ogier Ghiselin De Busbecq, *Türk Mektupları*. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları, e., Derin Türkömer, 2024, s. 64.

²³⁹ Busbecq, *a.g.e.*, s. 32-66.

görülmektedir. Devlet kurumlarındaki bozulmanın Osmanlı Devleti'nin sonunu getiren unsurlardan birisi olduğu söylenebilir.²⁴⁰

Imbert, Türklerin ihtiyaç hissettiklerinde derhal reform hareketlerine başlayıp sonuca ulaştıklarını, yaklaşık 100 yıllık ıslahat ve reform çalışmalarıyla II. Meşrutiyete ulaşıldığını çöküş ve yok oluştan kurtulmak için sürekli reform denemeleri içine girerek yabancıların isyanlarına ve memurların suiistimallerin önüne geçmeye çalışıldığını belirtmektedir.²⁴¹ Ancak uzun süren savaşlar ve alınan yenilgiler ile tam anlamıyla yenilik yapma fırsatı yakalanamamıştır. 16. yüzyıldan itibaren liyakat ilkesinin işletilememesinden dolayı rüşvet ve iltimasın arttığını gören birçok Türk-İslam düşünürü tarihçi ve devlet adamı devlet büyüklerini uyaracak görüşlerini bildirdikleri siyasetnameler ve risaleler mevcuttur.²⁴² Bu eserlerde genellikle yazıldığı dönemin idarecilerine yol gösterici, nasihat edici ve yapılan işlerin hukuka uygun olmasını dileyen ifadeler yer almaktadır.²⁴³ Bunlardan birisi, idari teşkilattaki bozulmalara yönelik önemli tespitlerde bulunan, kariyer ve liyakat esaslarının dikkate alınmadığını ve bununla beraber rüşvet ve iltimasın arttığını belirten Mustafa Ali olmuştur.²⁴⁴

En çok bilinen ve Koçi Bey tarafından 1631 yılında hazırlanıp IV. Murat'a rapor olarak sunulan Risalede “*Giderek her işe hatır karışmakla ve her işe göz yummakla hak sahibi olmayanlara hadden aşırı mevkiler verilmeye başlandı ve eski kanun bozuldu. Kazaskerler dahi az zamanda yersiz olarak azil olunmakla işlerinde tâma sahibi ve haris olanlar bulunduğu mevkii ve fırsatı nimet bilip, memuriyetlerin çoğunu rüşvet ile ehliyetlilere verir oldular. Yüksek makamların şunun bunun aracılığı ile verilmesi doğru değildir. En bilgilisi kim ise ona verilmek gerektir. Bir cahilin sırf eskidir diye bir bilginin önüne geçirilmesi haksızlıktır. Bilgi ve dirayet olunca, gençte olsa zarar vermez. Yaşlı ile genç, bilgi ve marifette eşit olunca yaşlının öne geçmesi daha doğrudur. Ama bilgi ve marifetten hissesiz olunca 1000 yaşında da olsa faydası olmaz. Ve hakkı, yanlıştan ayıramaz*” sözleriyle devlet işlerinin hatır gönülle yapıldığı, bilgi ve yeteneğin dikkate alınmadan makamların rüşvet ve kayırmacılık ile hak etmeyenlere verildiği anlatılarak liyakat sisteminin bozulmaya başladığına dair ipuçları verilerek düzelmenin gerekleri anlatılmıştır.²⁴⁵

²⁴⁰ Kutay Gökdeniz, Vahap Aydemir ve Semih Çağan, Cumhuriyet Sonrası Türk Kamu Yönetimi'nde Liyakat Sistemi Uygulamaları. *Ekonomi Ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 2017, 6(2), 200-215, s. 205.

²⁴¹ Paul Imbert, *Osmanlı'da Yenilenme ve Türkiye'nin Sorunları*, ç., Hasan Ferhad- Muallim Angel, İstanbul: Profil Kitap. 2. Baskı, 2018, s. 114.

²⁴² Aktan ve Yay, *a.g.e.*, s. 111.

²⁴³ Osman Kürşat Acar ve Muhammed Yusuf Ertek, *Türk Yönetim Tarihinde Liyakat*, Ankara: Astana yayınları, 2019, s. 145.

²⁴⁴ Yıldız, *Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesi*, s.150.

²⁴⁵ Hüseyin Özdemir (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi*. İstanbul: Okumuş adam yayınları, s. 119.

Osmanlı devlet yönetiminde toparlanma çabaları olsa da savaşlardaki yenilgilerin getirdiği toprak kayıplarının toplumsal olaylara neden olması sonucunda idari, mali ve hukuki alanlarda birçok devlet kurumunda bozulmaların artarak devam etmesi kaçınılmaz bir sonuç olarak ortaya çıkmıştır. Sistemsel tahribatı önleyici tedbirlerin alınmasına yönelik 18. yüzyılın önemli devlet adamlarından Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın *"Hiç kimse yeterli olduğu rütbe için istekte bulunmak külfetine ve zahmetine ve mal, hediye ve rüşvet vermeye muhtaç değildir. Devlet sahipleri hak üzerine davranıp rütbeleri, yeterli olanlara vermekte adalet gösterirlerse rüşvet vermek lazım gelmez"*²⁴⁶ ifadeleri ile liyakatsizliğin ve adam kayırmanın yanında rüşvetin de yer alacağına işaret ederek bunların liyakatli insanları iş başına getirmekle giderileceğini, *"Liyakati olmayana Devlet hizmeti verilmez"* sözleriyle liyakatli olmayana görev verilmemesi gerektiğini belirtmektedir. Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın kamu görevlilerinin çok dikkatle seçilmesi gerektiğini ifade ettiği, *"görev isteyenler şüpheyle karşılanmalı, en namuslu ve en iyi yetişmiş tecrübeli kimseler alınmalı ve önemli mevkiler bunlara verilmelidir."* İfadeleri günümüze ışık tutarken başarının kaynağına işaret etmektedir. Ayrıca, defterdar, *"Bütün amirlerin adalete uygun davranmaya çalışmaları gerekir. Zira, adalet hazinenin artmasına ve halkın çoğalmasına yol açar. Hazine ise halkın çokluğundan ve ülkenin bayındırlığına kaynak olur. Ülkenin ümranı ise adalet iledir."*²⁴⁷ Sözleri ile mülkün temelini adalet olduğu vurgusunu yapmaktadır.

Uyarı mahiyetindeki bu yazılardan başka, başta hükümdarlar olmakla birlikte sadrazam ve üst düzey yöneticilerin öncülüğünde bir dizi yenilik ve düzenleme yapılmaya çalışılmış bunlardan birçoğu eski düzenciler tarafından hüsrana uğratılmıştır. Özellikle ordu alanındaki düzen değiştirme çabalarında Yeniçerilerin başını çektiği isyanlarla birçok padişahın ve üst yöneticinin canına kast edilmiştir. Osmanlı Devleti'nde askeri ve siyasi başarısızlıklardan ders çıkararak yeniden eski gücüne dönmek arzusuyla tam anlamıyla reform hareketlerine III. Selim döneminde başlanmıştır. Bu dönemde Avrupa tarzı eğitim kurumları açılmış, İngiltere ve Fransa'dan bilim adamları, işçiler, subaylar ve mühendisler getirilerek her alanda yenileme hareketleri başlatılmıştır. Bu reform hareketleri eskiye sıkıca bağlı Osmanlıların ve yenilenmenin kendi çıkarlarına ters düştüğünü anlayan Yeniçeri Ocağı'na bağlı askerlerin engellerine takılmıştır. Üstelik yeniçerilerin düzensizliğinden dolayı Osmanlı ordusu yenilgiden yenilgiye sürükleniyor, toprak ve itibar kayıplarının

²⁴⁶ Hüseyin Ragıp Uğural, *Defterdar Sarı Mehmet Paşa-devlet adamına öğütler*. Ankara: Kültür Bakanlığı yayınları, Yüz temel eser, 1990, s. 58.

²⁴⁷ Erdi Batur, *Tarihten Bir Kitap, Devlet Adamlarına öğütler*, Türk İdareciler Derneği İdarecinin Sesi Dergisi S.199, Ocak - Şubat 2021, s. 80-82, <http://www.tid.web.tr/kurumlar/tid.web.tr/isd/199/erdibatur.pdf>.

yanında ekonomik sıkıntılara da neden oluyordu. Bu dönemde Nizamiye ordusunun yapılanması Fransızlara verilmişken, Napolyon'un Mısır seferi ve İngiliz entrikaları sonrasında Sultan III. Selim dışarıdan Müslüman düşmanlarını getirmekle suçlanarak suikastla kurban edilmiştir. Sultan Selim'i şehit edenler, IV. Mustafa'yı tahta getirerek yapılan ıslahatları tahrip ettirdiler. Bu durumu gören subaylar, Sultan Mustafa'yı zorla tahttan indirerek ıslahatları devam ettirecek üstün niteliklere sahip II. Mahmut ile anlaştılar. Bu süreci değerlendiren Sultan II. Mahmut ise Vaka-i Hayriye olarak anılan Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasını sağlayacak süreci hazırladı. Fransız İhtilali ile ortaya çıkan Rusların Slav politikası ile hareketlenen Balkan ve Avrupalı devletlerin ve Mısır valisi Ali Paşa'nın saldırılarında Yeniçerilere güvenemeyeceğini anlayan Sultan, Fransız subaylar tarafından hazırlattığı yeni ordusuyla Yeniçeri Ocağı'nı dağıtarak yıllar sürecektir reform çalışmalarının önünü açmıştır.²⁴⁸

Enderun'un yapısından da kaynaklanan bozulmanın etkileriyle devlet teşkilatının düzeltilmesi ile ilgili birçok uyarı yapılmış olmasından sonra ve Vaka-i Hayriye'nin etkisiyle nihayet II. Mahmut reformlarıyla, kamu personel sisteminde modernleşmeye gidilerek, Tanzimat düzenine geçilmesine önayak olmuştur. Onun döneminde hizmete girmede liyakatin esas alındığı usuller uygulanmaya başlanmıştır.²⁴⁹ Sultan Mahmut döneminde askeri okulların açılması ile orduda, Mülkiye Mektebi'nin açılması ile kamu yönetiminde, ilkokulları zorunlu tutması ile de halkın eğitimi konularında yaptığı reformlarla modern devletin temellerini atıyor ve her alanda yenilik yaparak imparatorluğu ayakta tutacağını düşünüyordu.²⁵⁰ Bu dönemde hizmete girmede liyakatin esas alındığı usuller uygulanmaya başlanmış, memurlara maaş bağlanması ve cezaların düzenlenmesi ile memurların devlete bağlanmasını artırarak kişilere sadakati sınırlandırmıştır.²⁵¹

II. Mahmut “Müslümanları camide, Hristiyanları kiliselerde, Yahudileri Sinegogda tanımak isterim. Mabetleri dışında hepsi benim halkımdır. O sıfatla benim himayeme nail ve büyük sevgime sahiptirler.” diyerek ayırım yapmaksızın bütün dinlere mensup vatandaşlarına eşit şekilde davrandığını ve onları eşit gördüğünü belirtiyordu. Ancak, onun yeniliklere açık ve batı tarzı teşkilatlanması eskici düşüncedeki yapıların tepkisini çekerek adı “gâvur padişah” a çıkarılarak türlü dedikodularla önünü kesmeye çalıştılar. Onların önünü almak için nihayet Tanzimat'ın Osmanlı topraklarının

²⁴⁸ Imbert, a.g.e., s. 115-120.

²⁴⁹ İmren Pınar Dülger, Osmanlıdan Cumhuriyet'e Modernleşme Sürecinde Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Yurttaşlık Olgusu Arasındaki Bütünleşme, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2024, 7(4), 1098-1107, s.1105

²⁵⁰ Imbert, a.g.e., s. 118-120.

²⁵¹ Dülger, *Osmanlıdan Cumhuriyet'e Modernleşme Sürecinde Kamu Hizmetine Girme*, s.1105.

bütünlüğünü sağlayacağını düşünenler tarafından 2 Kasım 1839'da Gülhane Parkı'nda büyük bir törenle Abdülmecid'in Sultanlığında Tanzimat Fermanı ilan edilmiştir.²⁵²

Tanzimat ile 19. yüzyıldan sonra devleti içinde bulunduğu kötü gidişattan kurtarabilmek amacıyla Batı tarzı devlet teşkilatı örnek alınarak devlet yapısında büyük değişiklikler yapılmış; devlet kurumları yeniden düzenlenmiş, yeni bakanlıklar oluşturulmuş, kamu görevlileri maaşa bağlanarak kamu görevlilerinin rüşvet ve yolsuzluğa karışması engellenmeye çalışılmıştır.²⁵³ Ayrıca, Avrupalı Devletlerin, ülkenin işlerine karışmalarını engellemeye yönelik Tanzimat'ın ilanıyla; Osmanlı vatandaşları arasında vergi düzenlemesi, askerlik görevi ve hizmete girme hakkı bakımından eşitlik sağlanmaya çalışılmıştır.²⁵⁴

Sultan Abdülmecit de Sultan Selim ve Mahmut gibi devlet teşkilatında yaptığı yeniliklerden dolayı eski ve yeni düşüncesinin sahipleri arasında kaldı. Abdülmecit döneminde Avrupalı ülkelerin Osmanlı üzerindeki müdahaleci etkisi arttı. Tanzimat Fermanı Avrupalı Devletlerin Osmanlı toplumundaki azınlıkların haklarındaki isteklerini getirmeye yetmemiştir. Avrupalı Devletlerin müdahaleci etkisini azaltmak için 1856 ıslahat fermanı açıklandı. Islahat Fermanı ile gayrimüslimlerin hakları anayasal düzeyde tanınmıştır. Din ve mezhep ayrımı sona ermiş ve vergi, eğitim mahkeme ve şahitlik konularında eşit haklar kabul edilmiştir. Kamu hizmetine alınacaklarda ehliyet ve yetenek ölçütü esas alınacağına ilişkin hüküm kabul edilmiştir. Aslan'a göre Osmanlı da kapitalizmle bağlı olarak nitelendirilebilecek kamu personel rejiminin iki kurucu ilkesi olan maaşla istihdam ve hizmete girme hakkı hukuksal karşılığını bulmuştur.²⁵⁵

Abdülmecid de ülkede birliği sağlamak ve dış etkileri azaltmak adına,

Benim nazarımda Müslümanlarla Hristiyanların hiçbir farkı yoktur. Hristiyanların din ve hakları şimdiye kadar muhafaza edilmiş, yalnız onlar kamu hizmetine kabul edilmemişlerdir. Oysa bugün Bab-ı Ali, Bakanlıklar da dahil olmak üzere onlara bütün memurlukları açmıştır. Bundan sonra bu hususta yalnız göreve uygunluk dikkate alınacaktır. Beyanlarımın kesinliğinden emin olun! Uyrak ve din ayrımı yapılmaksızın bütün tebaamın bayındırlık ve refahını görmek isterim

sözlerini meclisin açılışında 1869'da sarf etmiş ise de hem içerdeki gerici ve dış ülkelerdeki kapitalistler tarafından yine rahat bırakılmamıştır.²⁵⁶

Bu dönemde sanatta ve sosyal hayatta batı tarzı eserler etkili olmaya başladı. Fransız etkisi artarak devlet teşkilatında model olmaya, belediyeler kurulmaya,

²⁵² Imbert, a.g.e., s. 120.

²⁵³ Şeker, a.g.e., s. 79.

²⁵⁴ Dülger, *Osmanlıdan Cumhuriyet'e Modernleşme Sürecinde Kamu Hizmetine Girme*, s.1105.

²⁵⁵ Dülger, *Osmanlıdan Cumhuriyet'e Modernleşme Sürecinde Kamu Hizmetine Girme*, s. 1103.

²⁵⁶ Imbert, a.g.e., s. 120.

Fransızca eğitim veren kurumlar açılmaya başlanması da hem Osmanlı gericilerini hem de Fransa dışındaki Avrupa ülkelerini rahatsız etti. Çünkü bu reformlarla (sosyal alan, eğitim, kamu yönetimi) ülkenin iç işlerine karışmadıklarından başka bahane bulmak yoluna giriyorlar ve yeniliklerin sözde kaldığını ileri sürüyorlardı. Yenilik taraftarları “Genç Türkler “ise yapılan reformları daha ileriye götürülerek “Kur-an’ı Kerim’ in hükümlerine aykırı olamayan meşrutiyet idaresinin” gerekli olduğunu savunmaktaydı. İstanbul’da öğrenci hareketleri neticesinde Sultan Abdülaziz’in Mithat Paşayı sadrazamlık makamına getirmesi de meşrutiyet savunucularını durdurmaya yetmeyince nihayet 1876 da sultan tahtından indirilerek yerine acilen yenilik taraftarı olan V. Murat geçirildi. Fakat akli dengesi şüpheli bulunarak Abdülhamit ile anlaşıldı. Tahta çıkarılan Sultan II. Abdülhamit de Mithat Paşayı sadrazamlık makamına getirerek meşrutiyet taraftarlarını memnun etti. Genç Türkler devletin Meşrutiyetle yönetilmesini istiyorlardı. Sultanın ilk başta bu istekleri reddetmesi olanaksızdı. Avrupa’nın tehditleri ve Genç Türkler’ in istekleri ile süslü bir meşrutiyet ilan edilmişti.

Meşrutiyet ile birlikte Osmanlı Devletinin ilk anayasası olarak kabul edilen ve 1876 tarihinde ilan edilen Kanun-i Esasi ile liyakat sistemi anayasal boyuta taşınarak en önemli esasları olan yeterlilik ve yetenek kavramları anayasada yerini almış ve Türkçe bilen herkese kamu hizmetine girme hakkı tanınmıştır.²⁵⁷ Liyakat uygulamasına Osmanlı Türkçesini bilme şartı eklenmesi, devletin resmi dilinin bilinmesinin önemi ve dil birliği sağlanmaya yönelik önemli adımlar olarak değerlendirilmektedir.²⁵⁸ Bu anayasasının 19. ve 39. maddelerinde; “*belirlenen şartları taşıyanların yeterli oldukları veya hak ettikleri görevlere atanabilecekleri*” ifade edilmiştir.²⁵⁹ Böylelikle Türk idare tarihinde liyakat ilkesi, ilk kez anayasal kural halini alarak bundan sonra yapılacak anayasaların da değişmeyen kuralı haline gelmiştir. Ayrıca bu anayasa ile “*madde-41.memurun amirine hürmet ve riayeti lazımeden ise de, itaati kanunun tayin ettiği daireye mahsustur. Hilafı kanun olan umurda amire itaat mes’uliyetten kurtulmağa mecbur olamaz*” ifadelerinden anlaşıldığı üzere, memurlar görevlerinden dolayı güvence altına alınarak yasa üstün tutularak amire sadakat ikinci plana alınmış amirin verdiği kanuna aykırı emirden dolayı mesuliyetten kurtulamayacağı belirtilmiştir.²⁶⁰

Kanuni esasi incelendiğinde bundan sonraki kamu personel rejiminin uygulanmasına zemin hazırlarken kendinden sonraki anayasaların da temelini oluşturduğu anlaşılmaktadır. Kanuni Esasi’nin 39. maddesinde “*...memurlar kanunen*

²⁵⁷ Güler, *Kamu personeli Sistem...*, s. 158.

²⁵⁸ Dülger, *Osmanlıdan Cumhuriyet’e Modernleşme Sürecinde Kamu Hizmetine Girme*, s.1103

²⁵⁹ Ömer Faruk Günay, *Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2004, s. 91.

²⁶⁰ Güler, *Kamu personeli Sistem...*, s. 159.

mucibi azil hareketi tahakkuk etmedikçe veya kendisi istifa eylemedikçe veyahut devletçe bir sebebi zaruriye mebni infisal edenler nizamı mahsusunda tayin olunacağı veçhile terakkiyata ve tekaüt ve mazuliyet maaşlarına nail olacaklardır” ifadeleri ile memurların hakları garanti altına alındığı görülmektedir. Memurlara o gün verilen görevleriyle ilgili haklar günümüzde de geçerliliğini korumakta üstelik daha da genişletilerek uygulanmaktadır.

Sultan II. Abdülhamit’in saltanatının ilk yıllarında, Avrupa’yı susturucu olarak ilan edilen Kanuni Esasi, 93 Harbi’nin büyük yıkımı bahanesiyle rafa kaldırılarak meclis askıya alındı.²⁶¹ Sultan’ın döneminde bürokratik yapılanma denetim ağırlıklı gelişmekle birlikte, yapılan düzenlemelerle II. Mahmut döneminden sonra kamu sistemine en fazla katkı sağlandığı söylenebilir.²⁶² Bu dönemde sadrazamın ve Bab-ı Ali’nin önemi azalırken saray görevlileri ön plana alınmıştır. Merkezileşme hızla artarak bütün valilikler, komutanlar ve hatta büyükelçiler bile bağlı oldukları bakanlık kadar sarayla da yazışıyorlardı. Saray çalışanlarının on binleri geçtiği bilinmektedir.²⁶³ Ancak diğer yandan, Fehim Paşa’nın sadık “kara çetesi” ile İstanbul’da rüşvet ve yolsuzluk şebekesi de Abdülhamid döneminde dikkat çeken kayırmacı atamaların başında gelirken “oğullar, damatlar, hafiyeler, itibarlı kişilerin yakınları ve ilginçtir muhalefet mensuplarının” üst düzey bürokraside yer aldığı görülmektedir. Bu dönem memuriyette çalışan sayısı hiç olmadığı kadar artırılmış 100 bine yakın kişinin sivil bürokraside yer aldığı, bu kişilerin liyakate göre değil sadakat ve kayırmacılığa göre işe alındığı bilinmektedir.

Bu dönemde üst düzey bürokratlar maaşlarını düzenli ve altın olarak alırken diğer memurlar ise maaşlarını değersiz madeni para ile düzensiz bir şekilde alıyordu. 1880’de maaşlarda düzenleme yapılsa da bu düzenlemeden bir sonuç alınamadı. Orta seviyeli bir memur bu durumdan ancak sultana yakın olmanın yollarını bularak kurtulabilirdi. Bunu başarmak için türlü yolları denemek durumunda kalıyor ve rüşvetin önünü açıyorlardı. Başaranlar ihya oluyor, başaramayanlar ise elindekiyle yetinmek durumunda kalıyordu.²⁶⁴ Başka bir anlatımla söylemek gerekirse saraya yakın memurlar yüksek ücret alırken taşra ve alt tabaka memurları ücretlerini düzensiz, eksik ve en düşük şekilde almaktaydılar. Kamu personel sisteminde çok iyi tasarlanmış personel politikaları etkin ve gerçekçi bir maaş sistemiyle desteklenmediği durumda o sistemin başarılı bir şekilde işletilmesi mümkün görülmemektedir.

²⁶¹ Imbert, a.g.e., s. 120.

²⁶² Dülger, *Osmanlıdan Cumhuriyet’e Modernleşme Sürecinde Kamu Hizmetine Girme*, s. 1103

²⁶³ Carter Findley, *Osmanlı İmparatorluğu’nda Bürokratik Reform: Babıâli, 1789-1922*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2014, s. 371.

²⁶⁴ Findley, a.g.e., s. 378.

Bu dönemdeki kamu yöneticilerinin liyakat anlayışı, Hasan Ali Yücel (1896-1961)'in “*geçtiğim günlerden*” isimli romanında yer alan Türk denizcilik tarihinin en acıklı olaylarından biri olan 540 subay, er ve erbaşın şehit olduğu Ertuğrul Firkateyninin batış öyküsünü, kaderi ile açıklamanın yanında kamu yöneticilerinin demokratik olmayan devlet tecrübesinin sonucu olarak, sahip oldukları liyakat anlayışlarının da batışı ile açıklanabileceği değerlendirilmektedir.²⁶⁵

II. Mahmut dönemi piramit yapılanma modeli ile liyakati sağlamaya yönelik önemli bir adım atılarak bu piramidin üst noktasında yer alan, mühendis devlet adamları “düzenleme ve sistemleştirme” faaliyetlerini yürüten reformculardan oluşturulmuştur. Bunlar yenilikçi olsalar da patrimonyal ayrımcılık ve takdir hakkı geleneği ile çalıştırılmak durumunda kalmışlardır. Piramit içerisinde yükselme arzusuyla çalışan insanlar fırsat kollayarak yükselmenin hesaplarını yapıyorlardı. Bu durum teşkilatlarda gerilime sebep oluyor ve çalışma barışı zedeleniyordu. Piramidin kurucuları Ali Paşa ve Fuat Paşa’dan sonra bu sistemi sahiplenilen olmadı. Genç Osmanlılar ve Abdülhamid saltanatında bürokrasi, siyasetin etkisinde kalarak piramidin çalışmasını engelledi. Sözü edilen dönemlerde kamu hizmetine almada ve yükselmede liyakat ikinci plana atılıp sadakat ön plana alınmıştır. Buna rağmen piramidin içindeki memurlar imparatorluğun sonuna kadar görevde kalmayı başarabilmiştir.²⁶⁶

Osmanlı Devleti Kamu Personel Sisteminde yer alan genel sınıflandırma sistemi, hizmet öncesi eğitim ve kendini yetiştirme temeline dayanmaktadır. Kamu Personeli; sistem içinde, belli sürelerde hizmet içinde yetiştirme sonucunda mesleğinde ilerleme sağlayabilmektedir. Osmanlı personel sisteminde din, yargı ve eğitim görevlilerinden oluşan İlmiye Sınıfı, kumandanlar dışındaki askerlerden oluşan Seyfiye Sınıfı ve diğer memurların kümелendiği Kalemîye Sınıfı’ndan oluşan bu sınıflar içinde ilmiye sınıfına özel davranılmış, katl ve müsadere uygulanmasından muaf tutulmuş, bu nedenle ilmiye sınıfı mensupları belirli bir servetin de sahibi olmuşlardır. İlmiye sınıfının üst kademe yöneticilerinin aynı soydan geldiği anlaşılmaktadır.²⁶⁷

Osmanlı Devleti’nde XVI. Yüzyıldan sonra bozulan ehliyet-liyakat sisteminin tekrardan uygulanabilmesi için II. Mahmut ıslahatları ile Tanzimat ve Islahat fermanları önemli adımlardır. II. Mahmut ile başlayan kamuda hizmete almada liyakat usullerinin kullanılması Tanzimat Fermanıyla yasal zemine oturmaya başlamış Islahat Fermanıyla tüm topluma yayılmıştır. Tanzimat’la kamuya girişte eşitlik ilkesi önemsenirken Islahat

²⁶⁵ Hasan Ali Yücel, *Geçtiğim Günlerden*, Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 5. Baskı, 2024, s. 24-220.

²⁶⁶ Findley, a.g.e., s. 346

²⁶⁷ Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE); *Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi*. Ankara: TODAİE yayınları, 2016, s. 13

Fermanı'nda din, mezhep veya ulus farkı gözetilmeden bütün halkın kabiliyet ve ehliyetlerine göre devlet memuru olabilme hakkı getirilerek devlet memurluğu herkese açılmıştır.²⁶⁸ 1846 yılında yayımlanan Talimat-ı Umumiye' de kamu görevlisi olabilmenin şartları; kanunlara uymak, rüşvet ve zimmet gibi suçları işlememiş olmak ve iyi ahlaklı olmak şeklinde düzenlenmiştir.²⁶⁹ 1856 ıslahat fermanıyla gayri Müslimler “genel kurallara” uyarak eşit şekilde devlet dairelerinde çalışma hakkını elde ederek çalışmaya başlayınca özellikle sivil bürokraside gayrimüslim sayısı artmıştır. Ancak bu artış beklenen seviyede olmamıştır. 1859 yılında devletin memur ihtiyacının eğitilmiş halktan seçilmesini, liyakat sisteminin uygulanabilmesini ve Türk kamu yönetiminin bilimsel öğretilerle gelişimini sağlayacak “Mülkiye Mektebi” kurulmuştur. Ayrıca, Mülkiye Mektebi'nin açılması Türkiye'de kamu yönetimi öğretiminin başlangıcı olarak kabul edilmektedir.²⁷⁰ Mülkiye Mektebi'ni bitirenlerin devlet görevlerine alınmaya başlanması ile bürokrasiye “Mülkiyeliler sınıfı” eklenmiştir.

1861 de Ali Paşanın, makamların liyakatle dağıtıldığını belirttiği Osmanlı Diplomasinin Teşkilatlanması ile ilgili raporun asılsız olduğunu belirten Findley (2019) “*bürokratların işe alınmasında, terfiinde, yüksek makamların dağıtılmasında patrimonial takdir yetkisi geleneği bundan çok daha etkili biçimde uygulanmaya devam ediyordu.*”²⁷¹ İfadeleriyle liyakatsiz bir kamu personel sisteminin varlığına işaret etmektedir.

Osmanlı personel sisteminde 1863 ve 1864 yıllarında çıkarılan Vilayetler Kanunu ile Valiliklerde çalışan personelin padişah fermanıyla atanması ile merkezi bir işe alma sistemi güçlendirilirken 1871 de valilerin yetkileri artırılarak taşradaki atama yetkisi valilere verildi. Daire başkanları ve üzeri kadroların ataması merkez emriyle yapılmasına devam edildi.²⁷² Bunlardan başka devlet memurlarının yargılanmasında özel düzenlemeler getirilmiştir. Hicri 1288 tarihli “Memurin Muhakematına Dair Nizamname” ile memurların yargılanabilmesi için, memurun memurluk görevinden kaynaklanan bir suç ya da bu görevi yerine getirirken işlediği bir suç üzerine, idari mercilerce soruşturma yapılmakta, hazırlanan dosya üzerine duruşma ve yargılama adli mahkemelerce yapılmaktadır.

Yukarıda sayılan reformların birçoğu dış ülkelerin müdahaleleri ile veya dış müdahaleleri engel olmak amacıyla yapılmış olduğu anlaşılmaktadır. Paul Imbert (1909)'e göre Avrupalıların Türklerin içişlerine müdahaleleri çok çeşitliydi. Bab-ı Ali

²⁶⁸ Yıldız, *Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesi*, s.152

²⁶⁹ Şeker, a.g.e., s. 79.

²⁷⁰ Yıldız, *Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesi*, s.153

²⁷¹ Findley, a.g.e., s. 320.

²⁷² Findley, a.g.e., s. 320.

bu bahaneleri çeşitli taahhütlerle geçiştiriyordu. Tanzimat, Islahat ve Kanun-ı Esasi gibi hukuki metinlerle sözlerini yerine getireceğini taahhüt eder ancak yerine getirmezdi. Avrupalıların da asıl amacı bu sözlerin yerine getirilmesi değildi. Çünkü Avrupalılar reformların takip edilmesi için rehberler göndermek yerine “iş adamlarını, bankerleri, mühendislerini göndermeyi ve onlar için imtiyazlar, tekelleşmeler elde etmeyi” tercih etti. Imbert, konsoloslukların kişilerin maddi çıkarlarını tehditlerle takip ettiklerinden, bu konuda Avrupalılara karşı Osmanlının mağdur ve mazlum görüldüğünü savunmaktadır.²⁷³ Bu açıklamalardan, Avrupalıların Osmanlı’dan reform isteklerinin arkasında kapitalist isteklerinin gerçekleşmesini sağlayacak sömürge politikalarının yatmakta olduğu, Osmanlılarında kendi varlıklarını sürdürmek için doğu ile batı arasında köprü görevi görmekle birlikte, reformları şeklen yapmış olduğu ortaya çıkmaktadır.²⁷⁴ Bütün bunlara rağmen yapılan reformların yararlı olduğu ancak daha erken zamanlarda yapılması gerektiği, reformların geciktirildiğinden sonuca ulaşamadığı değerlendirilmektedir.

Türk tarihinde liyakatin varlığı bilinmekle birlikte kamu örgütlerindeki liyakat sisteminin gelişimine bakılırsa, demokratikleşme hareketlerine paralel olarak 1826 Vaka-i Hayriye ile özgürlüğe ve eşitliğe vurgu yapıldığı, 1839 Tanzimat Fermanı ile ete kemiğe büründüğü 1856 Islahat Fermanı ile uygulamaya dönük olarak eşitliğin sağlandığı, 1876 Kanuni Esasi ile kanunlaştırılarak devlet hizmetine girişin siyasal bir hak olarak tanınarak “yetenek ve yeterlilik” tek ölçüt olarak esas alındığı görülmektedir.²⁷⁵ Bundan sonra 1880 sonrasında liyakate dayalı personel yasaları çıkarılabilmektedir. 1881-1884 “Devlet Memurları İlerleme ve Emeklilik Kararnamesi” ile memurların heyet tarafından yapılacak sınavda başarılı olmaları koşulu getirilmiştir. Günümüze kadar gelen kamu yönetimi anlayışı, merkeziyetçi bir yapıda olmakla birlikte kamu personel yönetimi de bu merkezileşmenin izlerini taşımaktadır. Osmanlı’dan günümüze; Yapılan reform çalışmalarına dayalı olarak bazı değişiklikler olsa da yetkilerin merkezde toplandığı, gelenekçi, değişime kapalı, kurallara ve yasalara sıkı sıkıya bağlı bir memur anlayışı hâkimdir. Osmanlı döneminden miras kalan bu kamu yönetimi anlayışı, yapısal ve işlevsel özelliklerini muhafaza ederek Cumhuriyet döneminde de devam etmiş ve bazı değişimlere uğrayarak günümüze kadar gelmiştir. Bu anlayışa genel olarak bakıldığında liyakatin ön planda olduğu, yasal ve anayasal açıdan liyakat ilkesinin Türkiye’de var olduğunu söylemek gerekir. Türk tarihindeki ilk

²⁷³ Imbert, a.g.e., s. 148.

²⁷⁴ Imbert, a.g.e., s. 148.

²⁷⁵ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 158.

yazılı anayasa olan Kanun-i Esasi (1876), aynı zamanda liyakat anlayışını anayasal kural haline getiren ilk anayasadır.²⁷⁶

Devlet yönetimindeki bozulmaları önlemek için, II. Mahmut döneminde ıslahatlarla başlayan liyakat sistemini yerleştirme çabaları Tanzimat'la yasal zemine oturmuş, ıslahatla toplumun tamamına yayılmış ve Kanuni Esasi ile Anayasal boyuta taşınmıştır. Liyakatin sistemleşme süreci, bir dönem kesintiye uğrayarak siyasi iktidar hırsı hastalığına yakalanmıştır. II. Meşrutiyet (1908) sonrasında İttihat ve Terakki'nin reform çabaları ile liyakatli yönetim sistemi yeniden kanun önünde eşitlik vurgusuyla canlandırılmaya çalışılmıştır. Osmanlı'nın ömrü bu reformları gerçekleştirecek ve liyakat sistemini yerleştirecek kadar uzun olmamıştır. Nitekim çürümüş bir sistemin palyatif tedbirlerle iyileştirilemeyeceği bilinen bir gerçektir. Osmanlı yönetimi bu hastalığa daha fazla dayanacak durumda olmadığından, geciken palyatif reformlar ve Avrupalıların insancıl (!) nedenlerle müdahaleleri Osmanlı Devlet Yönetimi'ni ayakta tutmaya yetmemiştir. Bunun birçok nedeni bulunmakla birlikte konumuz gereği liyakat çerçevesinden bakılmıştır.

Sonuç olarak, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devrolan kamu personel yapısı, bir yandan modern okullardan yetişmiş genç memurlar, diğer yandan geleneksel bağlantılara dayalı atamaların izlerini taşıyordu. Türkiye Cumhuriyeti'nin, bu miras üzerinde liyakati kurumsallaştırma görevini devraldığı söylenebilir.

2.2.2.2.Cumhuriyet Dönemi Liyakat Sistemi ve Gelişimi

Çalışmanın bu bölümünde Osmanlı'dan miras alınan personel sisteminin içerisinde liyakat uygulamalarının günümüze kadar gelişimi ve değişimi incelenmiştir.

Sıddık Sami Onar'ın tespitlerine göre, Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e taşınan kamu personel rejiminin genel durumu şu şekilde sıralanabilir:

- Kamu personel rejimi, güvencesi olmayan bir kariyer temeline dayanmaktadır.
- Memurla, Osmanlı arasındaki hukuksal ilişki, tek yanlı ve güvencesiz bir statüye dayalıdır.
- Liyakat düzeni benimsenmemiştir. Memurluğa girişte, düzensiz ve kayırmacı bir sınav düzeni uygulanmaktadır; partizanlık, rüşvet ve kayırmacılık görülmektedir.
- Toplu ve uyumlu bir sınıflandırma düzeni yoktur. Yükselmelerde bilgi değil, kıdem temel alınmaktadır.
- Aylıkların saptanması yöntemi ilkeldir. Dereceler arasında büyük aylık farkları mevcuttur. Memurların sosyal hakları hemen hiç yoktur.
- Emeklilik hakkı benimsenmemiştir.
- Memurlar tüm çalışmalarını Devlete ayırmak (tam gün çalışmak) zorunda olup ticaretle uğraşmaları yasaklanmıştır.

²⁷⁶ Yıldız, *Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesi*, s.154.

- Memurların politika ile de uğraşmaları yasaklanmıştır. Ancak siyaset adamları, memurları kendi görüşleri doğrultusunda kullanmaktadırlar.
- Kamu görevlilerinin sendika ve grev hakkı bulunmamaktadır.
- Düzenli bir disiplin düzeni uygulanmakta, oldukça sert disiplin cezaları verilmektedir.
- Memurlar, görevleri dolayısıyla işledikleri suçlar nedeniyle özel bir yargılama yöntemine bağlı bulunmaktadır.
- Memurlar üzerinde kadroların azaltılması yoluyla göreve son verme olarak tanımlanan tenkiset endişesi mevcuttur. Tenkiset yöntemiyle birçok memur kadro dışında bırakılarak, toplu olarak işten çıkarılmaktadır.²⁷⁷

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı'dan devraldığı devlet teşkilatını önemli ölçüde muhafaza etmekle birlikte, yeni anayasal düzen ve yasalarla kamu personel sistemini yeniden şekillendirmiştir. Erken Cumhuriyet döneminde Osmanlı'nın son zamanlarında yaygınlaşan kayırmacılık ve rüşvet gibi uygulamaların önüne geçmek amacıyla 1924 Anayasası, her Türk vatandaşına yeterliliğine göre devlet memuru olma hakkı tanıyarak liyakat ilkesini anayasal bir ilke haline getirmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin Kurucusu, Büyük Önder Mustafa Kemal Atatürk; hazırlanan ilk anayasada yerini alan liyakate verdiği değeri “*Benim gözümde hiçbir şey yoktur; ben yalnız liyakat âşığım.*” Sözüyle anlatmaktadır. 1924 Anayasası cumhuriyetin yurttaşlarına eşit şekilde yaklaşacağı kanaatini ortaya koymaktadır. Görüldüğü gibi yeni bir ülküyle yeni bir devlet vatandaşlarına eşit haklar vermek suretiyle yeni bir başlangıç yapmıştır.

1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu'nun 92. maddesinde, “*hukuki siyasiyesi haiz her Türk ehliyet ve istidadına göre devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkını haizdir*” ifadesine göre Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yurttaşı olan ve siyasal haklar yeteneğini kullanabilen *herkes* devlet memuru olabilmekte ve devlet memurluğuna kişinin yeteneğine göre alınacağı belirtilmektedir. Bu hüküm ile 1924 Anayasası, Cumhuriyet Döneminde Türkiye'de kamu hizmetine girişte liyakat prensibinin ilk defa en üst normda ifade edildiğini göstermektedir.²⁷⁸ Aynı anayasanın 93. maddesi de memurların nitelikleri, hakları, görevleri ve atanmalarının kanunla düzenleneceğini belirtmiş, bu çerçevede bir memuriyet kanunu hazırlanması öngörülmüştür.

Nitekim 1926 yılında 788 sayılı Memurin Kanunu çıkarılarak Cumhuriyet'in ilk devlet memurları kanunu yürürlüğe kondu. Bu kanun, memur olma şartlarını, memurların hak ve yükümlülüklerini, atama, terfi, ceza, emeklilik vb. konuları düzenlerken, o dönemde nüfusun eğitim düzeyi düşük ve birçok alanda yetişmiş insan kaynağı sınırlı olduğundan bu kanunda memurluğa girişte sınav zorunluluğu getirilmemiştir. Yine de Memurin Kanunu, memurların tarafsızlığı, sicil sistemi, kademe ilerlemesi gibi liyakatle ilişkili hususları içeriyordu. Özellikle, kıdemin esas

²⁷⁷ Sıddık Sami Onar'dan Akt Günay Yıldız, *Devlet Memurları Kanunu'nda Liyakat*, s. 52

²⁷⁸ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s.163.

alınması ile terfilerin liyakate dayanması amaçlanmıştır. Ayrıca bu kanun ile ilk kez kadınlara memuriyetin yolları açılarak kadın erkek eşitliğine vurgu yapılmıştır.²⁷⁹ Bu kanun ile aynı zamanda yıllar sonra çıkarılan ve günümüze kadar gelen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun temellerinin atıldığı anlaşılmaktadır.

Türkiye'nin nüfusunun ve kamu personeli ihtiyacının artması ile devlet memuru alımında yeni usullerin devreye sokulması gerekmiştir. 1939 tarihli ve 3656 sayılı “Devlet Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun (Barem Kanunu) yürürlüğe konularak ilk defa memuriyete alınacakların “*müşabaka imtihanı*” (yarışma sınavı) ve gerekirse “*ehliyet imtihanı*” ile seçilmesi öngörüldü. Kanunun 17. maddesinde, “*Bidayetten devlet memuriyetine alınacakların müşabaka imtihanına ve birden fazla talip bulunmadığı takdirde ehliyet imtihanına girip kazanmaları şarttır*” denilerek, bir kadroya birden fazla aday varsa yarışma sınavı, tek aday varsa ehliyet sınavı yapılacağı belirtilerek kamu personel alımında liyakat esası yasal bir zorunluluk haline getirildi. Bu kanun ayrıca istisnai memurluklar kavramını getirdi; bazı üst düzey veya özel nitelikli kadroların (vali, elçi, müsteşar gibi) sınavsız atanabileceği kabul edildi. Sınavsız atama öngörülen bu istisnai kadrolar dışında kalan memuriyetler için sınav kuralı, Türkiye’de “kamuda liyakat sisteminin kurulması” adına önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.²⁸⁰ Ancak, II. Dünya Savaşı koşulları ve yetişmiş eleman eksikliği gibi nedenlerle sınav uygulaması yaygınlaşamadı. Yine de Barem Kanunu ile eğitim durumu ve görevin gerekleri arasında bağ kurulması, derece/kademe sisteminin şekillenmesi gibi yenilikler memuriyette liyakat anlayışını güçlendirmiştir.

1940’lı yıllarda Türkiye, özellikle savaş sırasında ayakta kalmaya çalışmış ve kamuda liyakat arayışları ikinci plana alınmıştır. Ancak savaş sonrası dönemde değişen dünya konjonktürünün de etkisiyle Türkiye’de kamu yönetiminde yapısal değişikliklere gidilmeye çalışılarak kapsamlı reform arayışına girildi. 1949 tarihli Neumark Raporu, Alman uzman Fritz Neumark’ın hazırladığı ve Türk kamu personel sistemindeki aksaklıklara değinen önemli bir çalışmaydı. Neumark Raporu, birçok memurun yeterince vasıflı olmadığını ve “*Çok kere yeter ölçüde vasıflı olmayan kimselerin sırf, yanlış bir merhamet telakkisine istinaden çalıştırıldıklarına işaret etmek lazım gelir.*” İfadesiyle yetersiz kişilerin istihdam edildiğini belirtmiştir. Aynı raporda “İmtihanla almak usulünü bütün memurluklara teşmil etmek...”cümlesi ile sınavsız alınan istisnai memurluklara dikkat çekilmekte, “memur sayısı çok fazladır, mevcut memurların ülkeye dağılımı dengesizdir. Memur maaşları ile ilgili düzenlemeler yapılmalı ve

²⁷⁹ Akgüner, a.g.e., s. 17.

²⁸⁰ Tortop, *Kamu Personel...*, s. 25-31.

iyileştirilmelidir” uyarılarında bulunmaktadır.²⁸¹ Raporda, istisnai memurluklar da dahil olmak üzere tüm memurlukların sınav kapsamına alınması tavsiye edilmiştir. Ayrıca memur sayısının azaltılması, ücret yapısının iyileştirilmesi gibi liyakat sistemini destekleyecek öneriler de sunmuştur. Bu rapor, daha sonra yapılacak reformlara zemin hazırlamıştır.

1950’li yıllar, Türkiye’de çok partili hayata geçişle birlikte, liyakat sisteminin en çok yara aldığı dönemlerden biri olmuştur. Yıldız (2016), 1950 sonrasında siyasi kayırmacılığın arttığını; Demokrat Parti iktidarının kendi bürokratlarını kilit noktalara atadığını, 1954’te çıkarılan bir yasayla gerekçe göstermeksizin memurların görevden el çektirilebildiğini belirtmektedir.²⁸² Bu dönemde “görülen lüzum üzerine” denilerek binlerce memurun açığa alındığı, yargı yolunun kapalı olduğu liyakat sistemine aykırı uygulamalar yapıldığı görülmektedir. 1952 yılında Türkiye Cumhuriyeti ile Birleşmiş Milletler (BM) arasında yapılan bir teknik yardım anlaşmasına dayanılarak Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde, TODAİE kurulmuştur.²⁸³

Kuruluşundan itibaren başlatılan araştırmalar “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir araştırma” adlı raporla tamamlanmıştır. Raporda devlet memurluğu sisteminde yapılması gerekenler ve barem sisteminin düzeltilmesi üzerinde durulmuştur.²⁸⁴ Bu tarihten sonra Ankara Üniversitesi’nden bağımsız bir kurum olarak kurulan ve Dünyanın ilk kamu yönetimi enstitüleri arasında olan TODAİE’nin 7163 sayılı Yasada kuruluş amacı; “*Türkiye ve yakın coğrafyasına, kamu yönetiminin çağdaş gelişimine yönelik bilimsel çalışmalar yaparak, yönetici yetiştirmek ve memurların yönetici olarak yetişmesini sağlamak, kamu yönetimi alanı için öğretim elemanı yetiştirmek*” olarak tanımlanmıştır.²⁸⁵ Bu amaçla TODAİE “kamu yönetimi alanında araştırmalar yapmak, kamu personelinin gelişimi için eğitimler yapmak, kamu yönetimi alanında yayın yapmak” gibi görevler üstlenmiştir. 1950’lerde artan kayırmacılığa karşı, objektif bilgi ve beceriye dayalı bir yönetici kuşağı yetiştirmeyi hedefleyerek birçok üst düzey bürokratin eğitim almasını sağlayan TODAİE, 2017’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş sürecinde 703 sayılı KHK ile kapatılarak YÖK’ ün kararıyla personeli tercihlerine göre, mal varlığı ve öğrencileri ise Hacı Bayram Veli Üniversitesi’ne devredilmiştir.

²⁸¹ DPB, 1963:35 akt. Yıldız, *Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesi*, s. 159.

²⁸² Yıldız, *Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesi*, s. 160.

²⁸³ Birgül Ayman Güler, 1950’li Yıllarda Kamu Yönetimi Disiplini Disiplinin Kuruluşu Nasıl Gerçekleştirilmişti? *Memleket Siyaset Yönetim*, 2008, (3) 7, 2008/7, 6-28, s. 8-10.

²⁸⁴ TODAİE, a.g.e., s.42.

²⁸⁵ Sayıştay Başkanlığı, TODAİE 2012 Yılı Denetim raporu, 2012, s. 1.

1960 Müdahalesi sonrasında kamu personel rejimini yeniden liyakat temelinde yapılandırma ihtiyacını gündeme getirmiş kamu yönetiminde reform niteliğinde adımlar atılmıştır. 1961 Anayasası ile 1924’e benzer şekilde “*Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez*” hükmünü getirilerek (md. 58) liyakat ilkesi yeniden vurgulanmış oldu. 1960 yılında memuriyete girişte açık yarışma sınavı yapmak, giriş sınavlarının kapsamını belirlemek, memurların örgütlenmesi, personelin planlanması ve personelin denetlenmesi görevlerini yerine getirmek ve liyakat sistemini Türk kamu personel sistemine yerleştirmek üzere Devlet Personel Dairesi’nin kurulması liyakati kurumsallaştıran bir diğer önemli adım olmuştur²⁸⁶ Devlet Personel Dairesi, ileride Devlet Personel Başkanlığı’na dönüşerek 2018’e kadar kamu personel politikalarında merkezî otorite görevini üstlenmişken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte 703 sayılı KHK ile kapatılarak; görevleri, önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Personel dairesine daha sonra Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi (İKO)’ne devredilmiştir.

1962 yılında OECD uzmanlarından Van Mook’un hazırladığı, Türkiye’de memuriyet rejimi, Personel Reformu, Teknik yardım Programı ve İdareci sınıfı için memur alma ve yetiştirme konularını kapsayan raporda, barem usulünün kaldırılarak aylık düzenlemesinin getirilmesi, liyakate, kariyere, hizmetiçi eğitime, sosyal yardım ve emeklilik sistemine ilişkin yasal düzenlemeler yapılması önerilerinde bulunmuştur. ABD’li John F. Fisher ise hazırladığı üç raporda liyakat ilkesinin geliştirilmesi, personel ihtiyacı ve memurluğa giriş sınavlarının şeklinin belirlenmesi ve memurlar arasında sınıflandırmanın yapılmasını önermiştir. Bunlardan başka TODAİE’nin öncülüğünde Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu ile mevcut durum analizi yapılarak; adil bir ücret rejiminin kurulması, ehliyet ve liyakate uygun personel seçilmesi, memurlar arasında standartların oluşturulması ve dikey derecelendirme ve yatay sınıflandırmaya gidilmesi önerilerek, yeniliklerin hayata geçirilmesi için üst düzey yöneticilerin sorumlulukları üzerinde durulmuştur.²⁸⁷ Yeni kurulan Devlet Personel Başkanlığı aracılığı ile 1962 yılında hazırlanan “Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor” da bu sorunun “kamu personelinin merkezi sınav yapılarak göreve getirilmesi ve görevde yükseltilmelerinde tarafsız değerlendirmelerin yapılması için oluşturulacak kurullara uzmanların yanında kamu kurumlarının çalışanları ile üniversite temsilcilerinin de katılması” ile çözülebileceği önerilmiştir.²⁸⁸ Yerli ve/ya yabancı

²⁸⁶ Yıldız, Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesi..., s. 161.

²⁸⁷ Akgüner, a.g.e., s. 21-22,

²⁸⁸ Yıldırım, Türk Kamu Yönetiminde Liyakat Sistemi..., 51.

uzman ve araştırma raporlarında en dikkat çekici husus, kamuda liyakatin sağlanmasına yönelik tedbirlerin alınması gerektiği önerilerinin yapılmış olmasıdır.

1965 yılına gelindiğinde bu çalışmalar ışığında yıllardır hazırlığı yapılan, günümüzde de yürürlükte olan kapsamlı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) nihayet çıkarılmıştır. 657 sayılı Kanun, kamu personel rejiminde *liyakat, sınıflandırma ve kariyer* ilkelerini temel aldı. Kanunun 3. maddesinde liyakat, “Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenceye sahip kılmak” şeklinde tanımlandı. 657 sayılı Kanun ile memur tanımı netleştirildi; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler olarak kamuda istihdam şekilleri belirlendi. Memuriyete giriş genel ve özel şartları, yarışma ve yeterlik sınavları gibi hususlar düzenlendi. Bu Kanun, Türkiye’de liyakat sisteminin yasal dayanağını oluşturur.

1970’ler ve 1980’lerde kamu personel rejiminde iyileştirme raporlarının hazırlanması devam ederken, sürekli hükümet değişikliklerinden kaynaklı siyasi kadrolaşmanın yaşandığı görülmektedir. 1971’de Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Başkanlığı’na dönüştürülerek daha etkin hale getirilmeye çalışılmıştır. 1980 darbesi sonrasında yeni bir anayasa hazırlama süreci yaşanmıştır. Liyakat ilkesi daha önceki anayasalarda yer aldığı gibi 1982 Anayasası’nın 70. maddesinde ;“Her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemez. ” hükmü ile yerini almıştır. 1980 sonrası Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde verimlilik, performans gibi kavramlar ön plana çıktı; ancak bu kez esnek çalışma ve sözleşmeli istihdam artışı liyakat sistemini farklı bir yönden zorlamaya başladı. 1988’de Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) raporu hazırlandı; bu rapor da merkezi sınav sisteminin güçlendirilmesi, personel başarı ölçütlerinin nesnel hale getirilmesi gibi öneriler getirdi.²⁸⁹ Bu anlayışla “takım çalışması, yapılan işe uygun bütçe sağlama, toplam kalite yönetimi, liyakat ilkesinin etkin kılınması, uzman personel yetiştirme, insan kaynakları planlamasının sağlanması, uzman personelin yönetimi ve katılımcı yönetim ilkeleri” gibi ilkeler uygulamaya sokulmuştur.

2000’li yıllarda, AB uyum süreci ve Kamu Yönetimi Reformu çabaları kapsamında liyakat ilkesi önemsenmiştir. 1999 yılında yapılmaya başlanan merkezi Devlet Memurluğu Sınavı, 2002’de Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar için Sınav Yönetmeliği ile merkezi sınav zorunluluğunu genişleterek Kamu Personeli Seçme

²⁸⁹ Yıldız, *Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesi*, s. 168.

Sınavı (KPSS) adıyla merkezi sınavlar tek çatı altında toplanarak kamu personelinin tamamına uygulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde norm kadronun önemi üzerinde durulmuş ve çalışmalar yapılarak kamu kurumlarında norm kadro uygulamasına geçilmiştir.

Türkiye’ de Kamu Personel sisteminde liyakat hedefleri kalkınma planlarında da yerini almıştır. 1960 ile başlayan ve 5’er yıllık olarak hazırlanan kalkınma planlarında da liyakat vurgusu yer almaktadır. Bunlardan bir kaçına yer vermek liyakat sisteminin kurulma hedeflerini belirtmek için yeterli görülmektedir. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005), liyakat ve kariyer ilkelerinin tam uygulanmasını, eşit işe eşit ücret sistemine geçilmesini, hizmet içi eğitimin güçlendirilmesini hedef olarak belirlenmiş olmasına rağmen, aradan geçen yıllarda birçok hedef tam olarak gerçekleşmediği gibi; liyakat konusunda sorunların devam ettiği belirtilmektedir.²⁹⁰

2000’li yıllardan sonra; 1980’li yılların özelleştirme ve devleti küçültme politikaları kapsamı genişletilerek, kamuda personel istihdamında yapılan değişikliklerle, özellikle Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) ve yerel yönetimlerde başlayan ve genel bütçeli kurumların yardımcı personel ihtiyacının karşılanması amacıyla kamuda taşeronlaşmanın önünün açılması ile özellikle belediyelerde kadrolu personel istihdamı yerine daha fazla sözleşmeli personel çalıştırılmasının yeni bir sorun alanı oluştuğu görülmektedir.²⁹¹ Kamu kurumları ve KİT’lerde ise taşeron işçilerin sayısının arttığı bir dönem yaşanmıştır. Bu durumun Devlet Memurları Kanunu’nda o dönemde mevcut olan geçici personel düzenlemesinden hareketle Yardımcı Hizmetler Sınıfı’nın yürüttüğü görevler geçici görev olarak kabul edilerek bu görevlere, memur alımı yapılamadığından piyasadan taşeron işçiler alınmıştır.²⁹² Ancak; taşeron sisteminden kaynaklı düşük ücret sistemi ve siyasi aktörlerin seçim vaatlerinin etkisiyle kadrolaşmanın ilki, 2018 yılında 663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 900 bin kişinin kadroya geçişi yapılmıştır. İkinci kadrolaşma ise 14 Mayıs 2023 genel seçimi öncesinde 7433 sayılı yasanın 3. maddesi ile 657 Sayılı DMK’ ya eklenen geçici madde ile kamu kurum ve kuruluşları ile belediyelerde 3 yıl çalışma süresini tamamlayan sözleşmeli personelin kadroya geçişi sağlanmıştır.²⁹³ Birincisinde 900 bin ikincisinde 500 bin kişinin kadroya geçtiği düşünülürse, eşit işe eşit ücret politikası

²⁹⁰ Yüceel, a.g.e., s. 86.

²⁹¹ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 124.

²⁹² Osman Kürşat Acar, Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine: Cumhuriyet dönemi kamu personel yönetim tarihçesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24(1), 119-146,

²⁹³ Devlet Memurları kanunu ve bazı kanunlar ile 663 sayılı KHK’da Değişiklik yapılmasına dair kanun, Kanun No: 7433, Tarihi,19.01.2023,

açısından olumlu görünse de uzun, orta ve kısa süreli planlarda yer almadığından bütçeye yük getirdiği ve kamunun personel politikası açısından liyakate aykırı olarak iş alımların gerçekleştiği görülmektedir. Bu uygulamaların liyakat sistemini ve sisteme olan güveni olumsuz etkilediği gibi ilerleyen yıllarda olumsuz ekonomik, sosyal ve siyasal sonuçlarının olabileceği düşünülmektedir.

2014 yılında Devlet Planlama Teşkilatı koordinesinde hazırlanan Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da kamu personel sisteminin yeniden düzenlenebilmesi için bazı değişiklikler öngörülerek; Kamu personelinin bilgi düzeyinin artması için hizmet içi eğitimlerin yaygınlaştırılması, insan kaynakları süreçlerinde liyakatin uygulanması, esnek çalışma modelinin kamu kurum ve kuruluşlarında yaygınlaştırılması ve aktif bir performans değerlendirme sisteminin getirilmesi hedefler olarak belirlenmiştir.²⁹⁴

Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan 2019-2023 yıllarını kapsayan On Birinci Kalkınma Planında da “kamuda verimlilik, liyakat, kariyer ve adalet ilkelerini temel alan ve çalışanların mali ve sosyal haklarını gözetten bir insan kaynakları yönetim modeli oluşturulması hedeflendiği, yapılacak atamalarda, tüm toplum kesimlerinin, ehliyet ve liyakat ilkeleri de gözetilerek, kamu yönetiminde görev almasının sağlanması temel amaçlardan birisidir” denilerek “liyakat” ve “adalet” vurgusu yapılmış, sadakat ve liyakat dengesi çerçevesinde atama ve terfilerde liyakate dayalı, şeffaf ve objektif bir sistem geliştirme amacı belirtilerek, 2023 Vizyonunda da kamu insan kaynakları süreçlerinde liyakatin temel alınması hedeflenmiştir.²⁹⁵

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) tarafından hazırlanan ve 2024-2028 yıllarını kapsayan On İkinci Kalkınma Planında 291. madde “adaleti esas alan demokratik, iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde, temel hak ve özgürlüklerin adil ve hızlı çalışan bir hukuk sistemiyle korunmasının yanı sıra liyakat esaslı güçlü kurumsal yapılar ve güçlü, aktif ve katılımcı bir sivil toplum ve katılımcı, şeffaf ve mali yapısı sağlam yerel yönetimlere öncelik verileceği”, 414.3.maddesinde de “KİT’lerde bilgiyi ve liyakati esas alan uzmanlık kapasitesinin geliştirileceği” belirtilmekte, 960.2. maddesinde ise “*Görevde yükselmede uygulanan seçme yöntemleri liyakat esaslı teknikler gözetilerek geliştirilecektir.*” Denilerek liyakat vurgusu yapılmaktadır.²⁹⁶ Bundan önceki kalkınma planlarından da görüldüğü gibi her dönemin ortak hedefi olan kamuda liyakat sistemine ulaşılamadığı, farklı nedenlerden dolayı sadakat ile örtülerek, yerine adam kayırmacılığın tercih edildiği görülmektedir.

²⁹⁴ Yücel, a.g.e., s. 91.

²⁹⁵ Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi Çalışma Grubu Raporu, On Birinci Kalkınma Planı, Kalkınma Bakanlığı Ankara, 2018, Yayın No: 3044-ÖİK: 825

²⁹⁶ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On İkinci Kalkınma Planı, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Plani_2024-2028_11122023.pdf s. 52, 79, 233.

Kamu personel sisteminde yaşanan liyakat dışı uygulamalar ve yaşanan diğer problemlere çözüm olması, kamu kurum ve kuruluşlarında uygulandığı takdirde kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olacağı değerlendirilerek; kamu görevlilerinin uyması gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve kamu yararı gözetme gibi etik ilkeleri belirlemek amacıyla 2004 yılında 5176 sayılı kanun ile “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” kurulmuştur. Kurulun çalışma prensiplerini belirleyen “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru ve Esasları Hakkında Yönetmenlik” 2005 yılında yürürlüğe girmiştir.²⁹⁷ Yönetmelikte “Etik Davranış İlkeleri” başlığı altında belirtilen;

Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci, halka hizmet bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık, dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven, nezaket ve saygı, yetkili makamlara bildirim, çıkar çatışmasından kaçınma, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, kamu mallarının ve kaynaklarının kullanımı, savurganlıktan kaçınma, bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan, bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, yöneticilere hesap verme sorumluluğu, eski kamu görevlileri ile ilişkiler, mal bildiriminde bulunma

ilkelerine yer verilmiştir. Ayrıca Yönetmelikle; Kamu görevlileri, görevlerini yürütürken, belirtilen etik davranış ilkelerine uymakla ve bir ay içinde, yönetmelik ekinde yer alan "Etik Sözleşme" belgesini imzalamakla yükümlü tutularak belgenin ilgili personelin özlük dosyasında saklanması ve amirlerce personelin performansı ve sicili etik davranış ilkelerine uygunluk açısından da değerlendirileceği belirtilmektedir.²⁹⁸ 5176 sayılı Kanun’un 1. maddesinin 3. fıkrasında, “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkan Yardımcıları ve Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler ”hakkında bu Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı bildirilmektedir.²⁹⁹

Kurulun 2024 Yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde; 5176 sayılı Kanun’un 4. maddesinde yer alan “...en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir.” Hükmüne uygun yapılan başvuruların kurulca değerlendirildiği ve Türkiye’de kamu kurumlarında görev yapan toplam 110 kamu görevlisi ile ilgili etik ihlal kararı verildiği, 294 kez de ilkelerin ihlal edildiği görülmektedir.³⁰⁰ Ancak, genel müdür veya eşiti makamda bulunmayan kamu görevlileri hakkındaki etik dışı davranış iddialarını inceleme yetkisi, kamu görevlisinin

²⁹⁷ Yücel, a.g.e., s. 89.

²⁹⁸ Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru ve Esasları Hakkında Yönetmenlik, *Resmî Gazete Tarihi: 13.04.2005 Resmî Gazete Sayısı: 25785* <https://www.mevzuat.gov.tr/>

²⁹⁹ Kamu Etik Kurulu, 2024 yılı Faaliyet Raporu, Şubat 2025, Ankara, s.24.

³⁰⁰ Kamu Etik Kurulu, a.g.e., s.30.

görev yaptığı kurumun yetkili disiplin kuruluna ait olduğundan kurulun etki alanının sınırlı olduğu değerlendirilmektedir.

2010’lu yıllar, özellikle 2016 sonrasında, Türkiye’de kamu personel yönetiminde önemli değişikliklere sahne oldu. 2017’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesiyle, Devlet Personel Başkanlığı kapatıldı; personel yönetimi görevi Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki İKO’ya devredildi. Özellikle istisnai memur kadrolarının sayısının beş bine kadar artırılması ve bu kadrolara sınavsız atamaların yapılması dikkat çekmektedir. Bu durum, liyakat sistemine ilişkin eleştirileri artırmakla birlikte “*üst düzey yöneticileri seçme hakkının olması son derece doğaldır*” şeklinde değerlendirmeler de yapılmaktadır.³⁰¹ Yeni sistemde bakanlık teşkilatları yeniden yapılandırılırken, bazı uzmanlar liyakat yerine “güven” ve “sadakat” unsurunun öne çıktığını belirtmekte, hem örgütlere hem de aralarındaki işbölümüne dair “çok parçalılık”, “yetki karmaşası” ve “merkezi bir personel örgütü” nün bulunmayışı yönünde tespitlerin/eleştirilerin söz konusu olduğu görülmektedir.³⁰² Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde (CHS) kamu personel yapısında merkezileşme unsurları, İKO ve SBB’nin bünyesinde parçalı bir yapıda olduğu ancak atamaya yetkili tek makam olan cumhurbaşkanlığı şemsiyesi altında doğal bir birleşmenin olduğunu belirten Demirelli ve Aydın’ a göre CHS ile alan yazında baskın olan bir görüşe bakılırsa, personel yönetimi örgütlenmesi merkezileştirildiğinden “merkezi bir personel örgütlenmesi” kısmen inşa edilmiş görünmektedir.³⁰³

CHS ile birlikte oluşan yeni yapıda, personel yönetiminde Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan iki örgütün ön planda olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi, SBB diğeri İKO’dur. Bu örgütlerden SBB, düzenleme ve gözetim, İKO ise daha çok uygulama rolüyle öne çıktığı görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminden önce personel örgütlenmesinden sorumlu kurum olan DPB’nin kapatılıp görevlerinin devredildiği Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) Çalışma Genel Müdürlüğü’nün (ÇGM) niteliği, aynı görevleri yerine getirmesini mümkün kılmadığından SBB ve İKO’nun gölgesinde kalırken DPB’nin yerinin dolmadığı anlaşılmaktadır.³⁰⁴ Nihayetinde bahsedilen görevleri yürütemediği anlaşılan İKO kapatılmış olmakla beraber DPB benzeri bir yapılanma da oluşturulamamıştır.

³⁰¹ Namık Kemal Öztürk, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Dinamikleri*. ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM-UHAD), 2019, (6)15, s. 59-61.

³⁰² Levent Demirelli ve Recep Aydın, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Türk kamu personel yönetiminin örgütlenmesi. *Yasama Dergisi*, 2020, s. 42, ss. 49-96, s. 51.

³⁰³ Demirelli ve Aydın, a.g.e., s. 80.

³⁰⁴ Demirelli ve Aydın, a.g.e., s. 81.

Bu dönemde nitelikli “Üst Düzey Yönetici” yetiştiren, araştırma yapma, yayın çıkarma ve ülkeler arası kamu yöneticileri ile iletişim ağı kurarak kamu yönetiminin dışarıya açılmasını ve iyi ilişkiler kurmasını sağlamak gibi kamu hizmetinde önemli görevler üstlenen TODAİE 703 sayılı KHK ile kapatılarak malvarlığı ve öğrencileri Hacı Bayramı Veli Üniversitesine ve lisansüstü personel yetiştirme görevi aynı ve diğer Üniversitelere devredilmiştir. Ancak, TODAİE’nin görevlerinden olan, kamuda insan kaynakları yönetimi ile ilgili çalışmaları yapmak üzere kurulan Cumhurbaşkanlığı İKO’nun 2018-2023 Faaliyet Raporunda yer alan faaliyetlerine bakıldığında da TODAİE’nin hizmet sunduğu alanlarda yapılan faaliyetlerin yer almadığı ve TODAİE’nin yerini dolduramadığı görülebilmektedir.³⁰⁵ TODAİE’nin yeri Üniversitelerin yüksek lisans ve doktora programlarıyla doldurulacağı bekleniyor olsa da kamu yönetimi alanında yararlılığı yadsınamayacak bu programların işlevi TODAİE’nin işlevini karşılayamayacağından kapatılan TODAİE’nin yerinin ancak benzer bir kurumun varlığıyla doldurulabileceği değerlendirilmektedir.

Tüm bu inişli çıkışlı sürece rağmen, Türkiye’de yasal mevzuat açısından liyakat ilkesi her dönemde varlığını korumuştur. Esas sorun, liyakat sistemi oturtulamadığından uygulamadaki tutarsızlıklardır. Cumhuriyet’in başından beri çıkarılan anayasa ve kanunlarda liyakat yer almış; ancak dönemsel siyasi baskılar veya toplumsal eğilimler nedeniyle bu ilkenin zayıfladığı dönemler yaşanmıştır. Çok partili demokrasiye geçişte artan siyasi kadrolaşma, 1960’larda yeniden sınav sistemine dönülmesine yol açmış; 1980’lerde artan sözlü sınav uygulamaları ve mülakatlar 2000’lerde tekrar merkezi sınav vurgusunu gündeme getirmiş ve uygulamaya başlanmıştır. Son yıllarda özellikle sözlü sınavların suiistimale açık olması, kamuoyunda liyakat tartışmalarını alevlendirmektedir. Bu konu, çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde (Üçüncü Bölüm) ayrıntılı şekilde ele alınacaktır.

Özetlemek gerekirse, yapılan incelemelerden de anlaşıldığı üzere; ülkelerin kamu personel rejimleri, birbirinin uygulamalarından etkilendiği ve kamu personel alımlarında liyakati sağlamak için kullanılan sınav araçlarının uygulanmasının birbirine yakın tarihlerde gerçekleştiği görülmektedir. Türkiye’de liyakat sistemi tarihsel olarak gelişim gösterse de yasal çerçevede tam anlamıyla kurumsallaşması zaman almıştır. 1924 Anayasası, 1926 tarihli ve 788 Sayılı Memurin Kanunu ile 657 sayılı DMK gibi dönüm noktaları, ilkeyi hukukileştirmiştir. 1961 Anayasası ve şu an geçerliliği devam eden 1982 Anayasası da liyakat vurgusu yapmaktadır. Ancak uygulamada her dönemin; eğitim seviyesi düşüklüğü, siyasi kutuplaşma, nepotizm kültürü gibi zorlukları liyakat

³⁰⁵ Yüceel, a.g.e., s. 112.

idealinin gerçekleştirilmesini güçleştirmiştir. Bundan dolayı tüm kurumları kapsayan merkezi sınav ancak 2002 yılında KPSS olarak yapılabilmifitir. Yine de özellikle sınav sisteminin yaygınlaştırılması ve objektif kuralların varlığı, liyakat adına önemli kazanımlardır. Bundan sonraki bölümde, Türkiye'nin güncel kamu personel yapısında liyakat ilkesinin ne ölçüde uygulanabildiği, kamu hizmetine giriş usulleri detaylarıyla incelenecektir.



3.KAMU PERSONELİ: KAVRAM, İSTİHDAM BİÇİMLERİ VE GÖREVE ALMA USULLERİ

Kamu personel sistemleri içerisinde kamu kurum ve kuruluşlarına alınacak personelin; tanımlanması, istihdamında kullanılacak yöntemlerin belirlenmesi ve işe almada kullanılan usuller liyakat sisteminin uygulanması açısından önemli görülmektedir. Kamuda istihdam edilen personel aynı zamanda kamuyu temsil edeceği için bu personelin kalitesi kamunun da kalitesini göstermektedir. Kamu örgütleri kamu hizmetlerinin sunulacağı pozisyonlara istihdam edilecek personelin niteliklerini ortaya çıkaracak yöntemleri belirleyip uygulayarak, kamunun dolayısıyla devletin hizmet sunumunun kalitesini artıracak yöntemi belirlemiş olacaktır.

Yapılan çalışmanın bu bölümünde, kamuda istihdam edilen personel kavramına yer verilerek kamu personelinin istihdam edildikleri kadrolara alınıp biçimleri incelenerek, göreve alma usulleri araştırılarak liyakat sisteminin uygulanması açısından değerlendirilmiştir.

3.1. Kamu Personeli Kavramı

Kamu Personeli tanımlamalarında Anayasa, Devlet Memurları Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Kamu Görevlileri Sendika Kanunu, Kurumların kendi teşkilat kanunları farklı açıklamalar getirmektedir.³⁰⁶ Bu mevzuat tanımlamalarından ortaya çıkan kavramlardan bazılarını; memur, kamu görevlisi, diğer kamu görevlisi, kamu hizmeti görevlisi, kamu çalışanı, kamu personeli olarak sıralayabiliriz.

Anayasanın 128. maddesinde de belirtilen kamu görevlileri devletin işlevlerinden olan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve topluma sunulmasında en önemli sorumluluğu üstlenenlere kamu personeli denilmektedir.³⁰⁷ Kamu personeli bunu yaparken hem idareyi temsil eder hem de idarenin bir parçası olur. Başka bir anlatımla kamu görevlileri kamu yönetimi içinde bir kuruluşa ya da bir kuruma bağlı olarak çalışanları ifade eder. Kamu personeli belli bir ücret karşılığında kamu örgütüne bağlı olarak çalışan kişileri tanımlamaktadır.³⁰⁸ Akgüner, tarafından bir kişinin kamu görevlisi sayılabilmesi için kamu yönetimi içinde bir örgüte bağlı olarak çalışması ön koşul olarak değerlendirilmektedir. Ancak bazı mesleklerin icrası sırasında resmi ve

³⁰⁶ Süha Oğuz Albayrak, Türk Kamu Yönetiminde Hizmete Alma Politikaları, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi: Ankara, 2006, s. 207

³⁰⁷ Akgüner, a.g.e., s. 41.

³⁰⁸ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s.79

özel statülü bu kuruluşlarda çalıştıkları göz önüne alındığında kamu görevi yürütenlerin resmi kurum ve kuruluşlarda çalışanları kapsadığını, özel statülü kuruluşlarda çalışanları ise kapsamadığını anlayabiliriz. Akgüner, bu duruma avukatlık kanununa göre avukatlık hizmetlerinde çalışan resmi kurum avukatlarının kamu görevlisi olabileceğini ancak serbest meslek olarak hukuki işlere bakan avukatların kamu görevlisi olamayacağını belirtmektedir.³⁰⁹ Thomas Hobbes (1588-1679) ise “memurun belli bir alanda devletin kişiliğini temsil etmek yetkisi ile ister bir monark ister bir meclis olsun egemen tarafından istihdam edilen kişidir. Egemenliğe sahip olan her kişi veya meclis, birisi doğal diğeri kamusal olan iki kişiliği temsil eder veya daha yaygın söylendiği gibi iki sığata sahiptir. Bir monark sadece devletin değil aynı zamanda bir insanın kişiliğine sahiptir. Bir egemen meclisinde kişiliğine sahiptir. Bunlara doğal yoldan hizmet edenler kamu görevliler sayılmaz; kamu görevlileri onlara kamu işlerinin yönetiminde yardım edenlerdir.” İfadeleri ile kamu görevliliğinin kamu hizmetlerini görenleri kapsadığını, bunlara destek hizmetleri gören yardımcılarını kapsamadığını belirtmektedir.³¹⁰ Güler’ de düşünürden hareketle kamu görevlisi olarak sayılabilecekleri şu şekilde sıralamıştır.

1- Genel Yöneticiler: “Bütün ülkenin veya bir kimsenin genel yönetim sorumluluğu verilenler” kamu görevlisidir. Valiler, kaymakamlar vb.

2- Uzman Yöneticiler: Maliye ve askeriye gibi özel yönetim görevlileri kamu görevlisidir. Maliyeciler kamuya hizmet ettikleri için askerler ise rütbesiz erler hariç olmak üzere komuta yetkisine sahip oldukları için kamu görevlisidir.

3- Halkı Eğitenler: Öğretmek yetkisini kamu gücünden alarak kamu kuruluşunda çalışanlar kamu görevlisidir. Özel öğretim kurumlarında çalışanlar ise kamu görevlisi sayılmazlar.

4- Yargı Yetkisi Verilmiş Olanlar: Tüm yargı hâkim ve savcılar ile avukatlık hizmetleri mensupları egemenliğin vekilleri sayıldığından kamu görevlisi olarak değerlendirilirler. Ancak serbest meslek icap edenler kamu görevlisi dışında sayılır.

5- İcra Yetkisini Kullananlar: Verilen kararların yürütülmesini sağlayan, egemenliğin devamına ve barışın sürekliliğine hizmet eden işlemleri yerine getirmek için yetkilendirilmişlere de kamu görevlisi denilmektedir. Bunlar yurtiçinde ve yurtdışında çalışanları da kapsamaktadır.

Çağdaş devletin temel ilkelerini ortaya koyan Hegel, devlette alınan kararlar ile bunların uygulanmasının ayrı işler olduğunu savunmaktadır.³¹¹ Bundan anlaşılan

³⁰⁹ Akgüner, a.g.e., s. 42

³¹⁰ Tomas Hobbes (Çev. Semih Lim-1992) den Akt. Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 66

³¹¹ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 68.

yasama, yürütme ve yargı güçlerinin ayrılığıdır. Bu güçler arasında çatışmaların olabileceği bu çatışmaların giderilmesi için devlet görevlilerinin belli niteliklere sahip olması gerektiği belirtilmektedir. Bunlar;

- 1- Bireyler devlet görevine alınırken “bilgi ve yeteneklerinin sınanmasına gerek vardır.” Bu sistemle devlet, her yurttaşına hizmetine girme hakkını verirken devlet hizmetine girmeyi doğuştan gelen bir hak olmaktan çıkarıp liyakate dayalı bir giriş haline getirmektedir.
- 2- Devlet isteğe bağlı ve keyfi hizmetlere bel bağlayamaz. Devlet görevlisi kendi tatminini sağlarken kamunun ihtiyacını da sağlamaktadır. Bunu yaparken bireysel tatminler ve öznel hedefler ikinci plana atılarak kamunun ihtiyacı önde tutulur.
- 3- Devlet görevlisi görevlerini yerine getirmek için karşılıklı taahhüt ile maddi ve manevi çıkarlarını devlete bağladığından belli bir ücret ile tatmin edilir.
- 4- Devletin gücünü kullanan görevliler, başka bir öznel güce yani yönetilen sivil kişilerin ihtiraslarına karşı devlet tarafından korunurlar.

Hegel, devlet görevlilerinin kamu ile ilgili işleri yürütürken davranış ve kültür özelliklerinin kritik öneme sahip olduğunu, her türlü hıristan arınmış, hak sever ve nezakete sahip devlet görevlilerinin yetişmesi için ahlaki ve entelektüel bir eğitimin olması gerektiğini vurgulamaktadır. Hegel’in çizdiği memur, “özel çıkarlar karşısında ama özel çıkarların gerçekleşmesini sağlamak üzere örgütlenen devletin ana unsuru olarak liyakat ölçütüne göre seçilen, profesyonel, mesleğine ömür boyu bağlanmış, ayrıcalıklı, bununla birlikte içeriden ve aşağıdan denetim altında tutulan bir sistem içinde çalışan kişi olmalıdır.”³¹²

Memurluk, kamu hizmetini farklı baskı guruplarının çıkarlarına karşı, kamu yararının sağlanması için yürütmenin güvencesi olduğundan, özel sektör çalışanları memur ya da kamu görevlisi olarak değerlendirilmemektedir. Kamu personel rejimi içerisinde yurttaş kimliği taşıyarak seçilmiş kişi özellikleriyle kamu personeli sayılanlar bu özelliklerini korudukları sürece kamu personeli sayılırken, devletin personel sistemi içerisindeki parçalarından sayılmazlar. Bunlar “seçilmiş” olarak nitelendirilenlerdir. TBMM, İl Genel Meclisi, Belediye Meclisi Başkan ve Üyeleri halk tarafında kamu görevine seçilen kamu görevlileridir. Bu kişilerin görevi halkın kararına bağlı olarak değişebileceğinden sürekli görevli sayılmazlar. Bunların yanında köy ihtiyar heyeti, mahalle muhtarı ve heyeti de aynı niteliklere sahiptirler.

³¹² Güler, *Kamu personeli Sistem...*, s. 70.

Kamuya ait bazı işler, özellikle 1980’den itibaren ihale ya da imtiyaz ile özel sektöre yaptırılmaktadır. İhale usulü ile kamu örgütlerinin günlük temizlik işleri, okulların müfredat programları, kitap yazım ve basım işleri, kamuya ait bina ve yol yapım ihalelerini yürütenler kamuya ait bir hizmeti yürüttüklerini iddia etseler de bunu ticari nitelikli bir sözleşme ile yürüttüklerinden kamu personel sistemi dışındadırlar. Taşeron ile çalıştırılan personelin ise özlük haklarının takibi çalıştıran şirket tarafından yapılırsa da kamu örgütleri de bundan sorumlu tutulmaktadır. Kamu personel sistemi içerisinde boş olan kadrolarda sözleşmeli ve geçici olarak çalışanlar da çalıştıkları sürece kamu personeli sayılabilirler. Bu bilgilerden yola çıkarak kamu personelinin “kamu kurum ve kuruluşlarında belli bir görevi yerine getirmek üzere çalıştırılan, görevi yürütmesi karşılığında yaşamını sürdürebileceği bir gelir elde eden ve bu işi meslek olarak yürüten bağımlı çalışan kimselerdir” şeklinde tanımlayabiliriz. Bu tanımlamadan hareketle kamu personelinin, ömür boyu ya da belli bir zaman süresince kamu kurumunda çalışan kişi olduğu sonucuna varılabilir.

Kamu personel tanımlamalarını anayasamız ve Devlet Memurları Kanunu’na ve Türk Ceza Kanunu’na göre değerlendirebiliriz. 1982 Anayasasının 128. maddesinde “Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür...” şeklindeki hüküm ile kamu hizmetlerini yürütmekle görevli olan ve devlet, KİT ve öbür kamu tüzel kişilerinde çalışan tüm görevliler kamu hizmeti görevlisi sayılarak kamu görevlisi tanımı genişletilmiştir. Ancak bu sayılanlar arasında memur, devletin yürüttüğü kamu hizmetlerinin kadrolu, asli ve sürekli ögesidir. Bu durum memuru diğer çalışanlardan ayırarak hukuki bir dayanağa sahip kılar.³¹³

İdari nitelikli kamu örgütünde çalışanlara kamu görevlisi denilmektedir.³¹⁴ Eryılmaz, genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile il özel idareleri, belediyeler ve bunların kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda belirtilen dört istihdam biçimi dışında personel çalıştıramayacağını değerlendirirken, 1982 Anayasası’nda kullanılan kamu hizmeti görevlileri kavramını esas alarak “bir kişinin kamu görevlisi sayılması için bir kamu kurumunda çalışması gerektiğinden” kamu kurumunda çalışmadığı halde özel muayenehanede ve/veya özel hastanede çalışarak kamu hizmeti gören sağlık çalışanlarının da kamu görevlisi sayılamayacağını belirtmektedir. Ayrıca, Anayasa’nın 128. maddesinde belirtilen “kamu hizmeti

³¹³ Akgüner, a.g.e., s. 48.

³¹⁴ Karahanoğulları, a.g.e., s. 120.

görevlileri” kavramı ile 657 sayılı kanundaki “memur” tanımlarının paralellik gösterdiğine işaret etmektedir.³¹⁵

5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’ndaki tanımlamalara baktığımızda; memur tanımı yer almamakla birlikte memuru da kapsayan 6. maddesinde kamu görevlileri “ *kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre de kamu görevlileri deyiminin kişinin gördüğü işin kamusal faaliyet olmasıyla ilişkili olduğu anlaşılmaktadır. Kamusal faaliyeti bir hizmetin kamu adına yürütülmesi olarak açıklayabiliriz. Bu açıdan bakılırsa kamu görevlisi kavramı, “hukuki ve yaptığı görev ne olursa olsun” kamu kesiminde görev yapan herkesi kapsamaktadır.³¹⁶

Bu tanımlamalardan TCK ile kamu personeli kavramının genişlediği görülmektedir. Elbette ki burada belirtilen görevliler, işlerin kamu adına yapıldığı sürece kamu görevlisi sayılmaktadır. Cumhurbaşkanı, bakanlar, milletvekilleri, seçimle gelen yerel yönetim mensupları bu kapsamda sayılabilirler.

3.2. Kamuda İstihdam Biçimleri

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda kamu personeli dört gruba ayrılmıştır. Dört grup dışında herhangi bir isim ile kamuda istihdamın yasak olduğu belirtilmiştir. Memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olmak üzere dört sınıf mevcuttur. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda temel istihdam biçimi memur olarak belirlenmiştir. Sözleşmeli personel ve geçici personel ise özel durumlarda istihdam edilmesi gerektiği belirtilmiştir.³¹⁷ Bu kanuna göre “Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür”. Kadrosuz memur çalıştırılmaz. Kadrolar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde gösterildiği şekilde düzenlenir.

3.2.1. Memur

Memurluk ile ilgili 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu temel metin olsa da bu kanun memurların yanında diğer çalışanları da tarif ettiğinden kamu personel sisteminin genel çizgisini oluşturmaktadır. Bu kanunda belirtilen kamu personelleri; memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olarak sıralanmıştır. Güler aynı zamanda memurların kamu görevine belli bir kadro ile bağlanarak hiyerarşik düzen içerisinde kamu yetkisini kullanabilen ve kamu bütçesinden düzenli bir gelir elde eden kişiler

³¹⁵ Eryılmaz, a.g.e., s. 328.

³¹⁶ Eryılmaz, a.g.e., s. 331.

³¹⁷ Nihat Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*. Bursa: Ekin Yayınları, 2015, s. 38-39.

olduğunu belirtmektedir.³¹⁸ Akgüner’ de mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın devlet kurumları ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevlendirilenler devlet memurları kanununa göre ve kanunun uygulanmasında memur sayılacağını, bu kanuna göre devlette ya da öbür kamu tüzel kişiliklerinde ya da bunların denetim ve gözetiminde kurulan ve çalışan bir birimde genel idare esaslarına göre asli ve sürekli kamu hizmetlerini sürdürmek için görevlendirilenlerin memur sayıldığını belirtmektedir.³¹⁹ Güran (1980)’ da benzer bir yaklaşımla “*kendisine bir kamu hizmeti tevdi edilen kimse, idarenin daimi, sabit ve normal kamu hizmetlerine girmiş ve bu kadronun dereceleri içinde kaynaşmış*” kişilerin memur olduğunu belirtmektedir.³²⁰ Genel olarak devlet ve kamu tüzel kişiliklerinde üstlendiği asli ve sürekli görevleri genel idare esaslarına uygun şekilde yerine getirenlere memur denilmektedir.

3.2.2. Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli personel, kamu hizmetlerini olağan üstü hallerde yürütmek, kamunun ihtiyaçları karşılamak ya da bir hizmetin aksayan yönlerini gidermek için uzmanlık ve teknik nitelikteki hizmetlerin gördürülmesi için istihdam edilen personeli kapsamaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda “Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir” şeklinde ayrıntılı olarak açıklanmaktadır. Güler, 657 Sayılı kanuna dayandırarak sözleşmeli personelin istihdam şartlarının;

- “1) Ulusal plan ve programlarda yer alan önemli projelerde çalıştırılmak üzere,
- 2) Zorunlu durumlarda,
- 3) İstisna uygulama olarak,
- 4) Özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa gerek duyulması üzerine,
- 5) Geçici olarak,
- 6) Bakanlar Kurulu Kararıyla” oluştuğunu belirtmektedir.³²¹

³¹⁸ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 87.

³¹⁹ Akgüner, a.g.e., s. 49.

³²⁰ Sait Güran, *Yeni Bir Buluş: Askıdaki Memur, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İlimleri Dergisinin Sayı 1, 1980’den Ayırbaşım*, İstanbul, s. 70.

³²¹ Güler, *Kamu Personeli Sistem...*, s. 87.

3.2.3. Geçici Personel

İlk defa 1974 yılında KHK ile kamu hukukuna girmiş olan geçici personel kavramı Kamu hizmetlerinde bir yıldan az süreli veya mevsimlik işlerde çalıştırılmak üzere Devlet Personel Başkanlığı³²² ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler olarak tanımlanırken Türkiye İstatistik Kurumundaki anketörler, Üniversitelerdeki canlı modeller ve milli eğitim bakanlığı bünyesindeki usta öğreticiler geçici personele örnek gösterilirdi.³²³ Ancak 20 Kasım 2017 tarihinde yayımlanan 696 sayılı KHK'nın 17. maddesi ile DMK'dan kaldırılmıştır. Geçici personelin yeri geçici işçi statüsü ile doldurulduğu anlaşılmaktadır. Pratikte geçici personeller ile yerini alan geçici işçiler aynı tür görevleri yürüten personellerdir.

3.2.4. İşçi

657 Sayılı DMK'da belirtilen Memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan kişilerdir. Kamu kurum ve kuruluşlarında iş kanunu ve özel hukuk hükümlerine göre sözleşme çalıştırılan veya çalışan kişilere işçi denilmektedir.³²⁴ İşçilerle ilgili Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanmaz. Bakanlıklarda, Belediyeler ile belediyelere bağlı şirketlerde, Karayolları Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi yatırımcı kuruluşlarda sürekli, süresi belirsiz ve geçici olarak çok sayıda işçi görev yapmaktadır.³²⁵ 657 Sayılı DMK'nın "(A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilenler dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir." Bunlar 657 de tanımlanmış olmalarına rağmen 4857 sayılı iş kanunu hükümlerine göre çalıştırılmaktadır.

3.3. Kamu Hizmetine Giriş

Günümüzde birçok alanda kamuda devlet memurluğu, sağladığı ekonomik ve sosyal haklardan dolayı toplumun gözünde özel sektöre göre daha avantajlı

³²² 09.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile DPB 2019 yılından itibaren kapatılıp görevleri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. Ancak yönetmeliklerde aynı adla anılmaktadır.

³²³ Akgüner, a.g.e., s, 57.

³²⁴ Akgüner, a.g.e., s, 80.

³²⁵ Albayrak, *Türk Kamu Yönetiminde Hizmete Alma Politikaları*, s. 25,

görüldüğünden çalışmak için daha tercih edilir görülmektedir.³²⁶ Elbette ki kamu-özel karşılaştırması ile yapılan bu genelleme asgari ücretle çalışanların çoğunlukta olduğu sektörlerde geçerliliğini korumaktadır. Özel sektör-kamu yöneticileri ile ilgili bir kıyaslama yapıldığında benzer bir genellemenin geçerli olmayacağı kanaatindeyiz.

3.3.1. Kamuda Hizmete Alma

İster kamu yönetiminde ister özel sektörde olsun en mükemmel makine ve teçhizata sahip olunması ne kadar önemli ise bu makine ve teçhizatı etkin ve verimli kullanacak işgücü unsurunun yeterliliği de o kadar önemlidir. Bahsedilen yeterliliğe sahip işgücü şüphesiz insan faktörünü tarif etmektedir. Hizmet üretim birimlerinde insan gücü ihtiyacının karşılanması olarak açıklayabileceğimiz işe almayı daha geniş bir şekilde mal veya hizmet üretiminde kullanılan işgücü unsurlardan insan faktörünün üretim fonksiyonuna dahil edilmesi, “personel tedariki” ve “hizmete alma” olarak da tanımlayabiliriz.³²⁷

Klasik dönemde işletmeler işe alacakları kişilere işletmenin özelliklerini tanıtırken modern zamanlarda kişiler işletmeye kendilerini beğendirmeye çabalarını sarf etmeye başlamışlardır. Son dönemlerde pazarlama bakış açısıyla beraber işe en uygun çalışanı seçme anlayışıyla doğru çalışanı işe alma politika ve yöntemleri geliştirilirken işe alınacak çalışanında doğru işletmeyi seçmesi yaklaşımı geliştirilmiştir. İşe alma da uygun adayların bulunması, seçilmesi ve işe yerleştirilmesi süreçlerine işte tutma çabaları eklenmiştir. Özel sektörde bu süreçler ile işe alınacak kişiler istenen yetkinliklere sahip kişilerin arasından seçilerek bu kişilerin işletmede uzun süre kalacağı şartlar sağlanmaya çalışılmıştır.³²⁸ Özel İşletmeler kar ve zarar faktörleri ile hareket eden yapıları gereği çalışanlarından marjinal fayda sağlayacakları çalışanlarla sonuca ulaşmaya çalışırlar.

Kamu örgütleri ise sosyal devlet anlayışıyla dezavantajlı toplumsal gruplara belli kontenjanlar ayırmak durumundadır. Bu çalışanlarda kendi aralarında gruplandırılarak belli ölçütlere göre seçilmektedir. Bunun dışındaki çalışanların da işe en uygun kişilerden liyakat usulüyle seçilmesi beklenmektedir. Kamu sektöründe istisnai kadrolar dışında kalan işe alınacaklar diğerlerine nazaran daha çok, kendilerini yetkili kamu görevlilerine tanıtmaya veya beğendirmeye çalıştıkları süreçler yaşanmaktadır.

³²⁶ Şeker, a.g.e., s. 129.

³²⁷ Mustafa Ateş, Kamu Hizmetlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye’de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme, 1995, DPT, Yayın No: 2383, s. 27.

³²⁸ Hatice Zümrüt Tonus, *Yetkinlikler ve Yetenekler Bağlamında İşe Alma*, Bursa: Ekin Yayınevi, 2014, s. 57.

Kamuda işe alma kamu kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanacak işin gereklerine en uygun kişinin seçilmesi işidir.

Kamu kurumlarında işe almada en önemli konu; kurumun ihtiyaç duyduğu en iyi elemanı “liyakat” ve “tarafsızlık” ilkelerine uygun, kamu hizmetlerinin etkinliğini ve verimini artıracak işe alma sistemi kurulmasıdır.³²⁹ Bu sistem kurulurken Anayasa ve bazı kanunlara göre ilkeler ve esaslar belirlenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 70. maddesiyle kamu hizmetine girmeyi hak olarak düzenlediğinden kamuda işe girme her Türk vatandaşının hakkıdır. Bu hak Anayasası’nın 70. maddesinde “Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.” şeklinde belirtilmiştir. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere kamu hizmetine girişte eşitlik, serbestlik ve görevin gerektirdiği niteliklerden başka niteliklerin aranmaması ilkeleri kamu hizmetine girme hakkının özünü oluştururken işe girmenin de işe almanın da genel çerçevesini çizmektedir. Anayasa ile çerçevesi çizilen ilkeler devlet memurlarının “hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda” ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Bu Kanun, “*Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanır.*” Hükümleri ile Türkiye’de kamu çalışanlarının kadrolarının bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarını ayrıntılı olarak belirlemektedir.

3.3.2. Kamu Hizmetine Giriş İlkeleri

Günümüzün devlet anlayışı topluma hizmet sunan klasik “hizmet devleti” anlayışından; topluma yakın, toplumu yönetimin bir parçası olarak gören ve karar alma mekanizmalarını içine alan, piyasada kontrolörlük ve katalizörlük görevini yerine getirmeye dönüşen devlet anlayışına uygun personelin; niteliği ve performansı, halka karşı sorumlu, seçilmişlere duyarlı, kamu hizmetlerine özenli yaklaşımı önem kazanmıştır.³³⁰ Kamu hizmetlerinin niteliği de devletin sayılan görevlerine bağlı olarak çeşitlenerek arttığından bu hizmetleri sağlayacak personelin uzmanlık ve yeterlilik kriterlerine sahip olması beklenmektedir. Türkiye’de kamu hizmetlerinin kalitesi ve

³²⁹ Eryılmaz, a.g.e., s. 333.

³³⁰ Eryılmaz, a.g.e., s. 324.

personelin verimliliklerinin artırılması konusunda kamu hizmetine giriş için devlet memurları kanunu ile bazı ilkeler belirlenmiştir. Bu ilkeler; sınıflandırma, kariyer ve liyakat olarak sıralanmıştır.

3.3.2.1. Sınıflandırma

Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de uygulanan sınıflandırma, kamu kurumlarında; işe alma, ücret, eğitim, terfi ve emeklilik gibi benzer nitelikteki iş ve işlemlerin aynı şartlarda gördürülmesi ve görevin gerektirdiği nitelik ve mesleklere ayrılmasıdır. Devlet Memurları Kanunu’na göre devlet memurluğuna alınmanın temel ilkeleri arasında sayılan sınıflandırma kanunun temel ilkeler başlığı altında yer alırken “A) Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır.” şeklinde açıklanmaktadır.

Devlet Memurları Kanunu’na tabi olarak çalıştırılan memurların sınıfları aşağıda tablo. 1’de gösterilmiştir:

Tablo 1. Hizmet Sınıfları Tablosu.³³¹

Hizmet sınıfı	Kapsamı
Genel İdare Hizmetleri	Bu Kanunun kapsamına dahil kurumlarda yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören ve bu Kanunla tespit edilen diğer sınıflara girmeyen memurlar Genel İdare Hizmetleri sınıfını teşkil eder.
Teknik Hizmetler	Bu Kanunun kapsamına giren kurumlarda meslekleriyle ilgili görevleri fiilen ifa eden ve meri hükümlere göre yüksek mühendis, mühendis, yüksek mimar, mimar, jeolog, hidrojeolog, hidrolog, jeofizikçi, fizikçi, kimyager, matematikçi, istatistikçi, yöneylemci (Hareketaraştırmacısı), matematiksel iktisatçı, ekonomici ve benzeri ile teknik öğretmen o kullarından mezun olup da öğretmenlik mesleği dışında teknik hizmetlerde çalışanlar, Mimarlık ve Mühendislik Fakültesi veya bölümlerinden mezun şehir plancısı, yüksek şehir plancısı, yüksek Bölge Plancısı, 3437 ve 9/5/1969 tarih 1177 sayılı Kanunlara göre bütün eksperleri yetiştirilenler ile müskirat ve çay eksperleri, fen memuru, yüksek tekniker, tekniker teknisyen ve emsali teknik unvanlara sahip olup, en az orta derecede mesleki tahsil görmüş bulunanlar, Teknik Hizmetler sınıfını teşkil eder.
Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri	Bu sınıf, sağlık hizmetlerinde (Hayvan sağlığı dahil) mesleki eğitim görerek yetişmiş olan tabip, diş tabibi, eczacı, veteriner hekim gibi memurlar ile bu hizmet sahasında çalışan yüksek öğrenim görmüş fizikoterapist, tıp teknoloğu, ebe, hemşire, sağlık memuru, sosyal hizmetler mütehassısı, biyolog, psikolog, diyetçi, sağlık mühendisi, sağlık fizikçisi, sağlık idarecisi ile ebe ve hemşire, hemşire yardımcısı, (Fizik tedavi, laboratuvar, eczacı, diş anestezi, röntgen teknisyenleri ve yardımcıları, çevre sağlığı ve toplum sağlığı teknisyeni dahil) sağlık savaş memuru, hayvan sağlık memuru ve benzeri sağlık personelinin kapsar. Bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürülebilir.
Eğitim ve Öğretim Hizmetleri	Bu sınıf, bu Kanun kapsamına giren kurumlarda eğitim ve öğretim vazifesiyle görevlendirilen öğretmenleri (...) kapsar.
Avukatlık hizmetleri	Avukatlık hizmetleri sınıfı, Özel kanunlarına göre avukatlık ruhsatına sahip, baroya kayıtlı ve kurumlarını yargı mercilerinde temsil yetkisini haiz olan memurları kapsar.

³³¹ Devlet Memurları Kanunu’na göre hazırlanmıştır.

Tablo 1. (Devamı)

Hizmet sınıfı	Kapsamı
Din hizmetleri	Din hizmetleri sınıfı, özel kanunlarına göre çeşitli derecelerde dini eğitim görmüş olan ve dini görev yapan memurları kapsar.
Emniyet Hizmetleri	Bu sınıf, özel kanunlarına göre çarşı ve mahalle bekçisi, polis, komiser muavini, komiser, başkomiser emniyet müfettişi, polis müfettişi, emniyet amiri ve emniyet müdürü ve emniyet müdürü sıfatını kazanmış emniyet mensubu memurları kapsar.
Jandarma Hizmetleri	Bu sınıf Jandarma Genel Komutanlığı kadrolarında bulunan subay, astsubay, uzman jandarma ile çarşı ve mahalle bekçilerini kapsar.
Sahil Güvenlik Hizmetleri	Bu sınıf Sahil Güvenlik Komutanlığı kadrolarında bulunan subay ve astsubayları kapsar.
Yardımcı Hizmetler	Yardımcı hizmetler sınıfı, kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak; ilaçlama yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda koruma ve muhafaza hizmetleri gibi ana hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı hizmetleri ifa ile görevli bulunanlardan 4 üncü maddenin (D) bendinde tanımlananların dışında kalanları kapsar. Bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkündür.
Mülki İdare Amirliği Hizmetleri	Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar.
Milli İstihbarat Hizmetleri	Bu sınıf, Milli İstihbarat Teşkilatı kadrolarında veya bu teşkilat emrinde çalıştırılanlardan özel kanunlarında gösterilen veya Cumhurbaşkanınca tespit edilen görevleri ifa edenleri kapsar.

Akgüner, Türkiye’de ilk sınıflandırma çalışmasının 1965 yılında devlet memurları kanunu ile hayata geçirildiğini, bu yıllarda personel sınıflandırması yapıldığını ancak ilerleyen yıllarda kadro sınıflandırmasına ağırlık verildiğini belirtmektedir.³³² Kadro sınıflandırması eşit işe eşit ücret prensibini benimseyerek kişiden ayrı, soyut bir statüye atama işlemiyle adaylar işe girerek devlet memuru olurken, rütbe sınıflandırılması da denilen personel sınıflandırmasında ise görevlinin niteliklerine göre göreve alınması ve yükselmesi idarenin takdirinden bağımsız liyakat ilkesine uygun şekilde yapılmaktadır. Ağırlığın statünün yer aldığı kadroda olduğu kadro sınıflandırması ABD, ağırlığın personelde olduğu rütbe sınıflandırması ise İngiliz personel sisteminin özellikleridir.³³³

3.3.2.2. Kariyer

Bu ilke memurluğun bir meslek olduğunun anlaşılması, hizmet güvenliğinin sağlanması ve emeklilik garantisinin olması açısından önemli bir ilkedir.³³⁴ Bu yönüyle de devlet memurları kanununda “B) Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamaktır.” Şeklinde yer verilerek devlet memurlarına hizmette yükselme imkânı ve emeklilik hakkı tanıyarak liyakat esaslı bir çalışma hayatı sunmaktadır.

³³² Akgüner, a.g.e., s.66.

³³³ Akgüner, a.g.e., s.67.

³³⁴ Eryılmaz, a.g.e., s. 325.

3.3.2.3. Liyakat

Tez konumuzun ana başlıklarından biri olan ve çalışmamızda geniş bir şekilde yer verilen liyakat ilkesi, DMK'da “ C) Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.” Şeklinde yerini almıştır.

Kamu kurumlarına girişte liyakat ilkesi her vatandaşın yetenekleri ölçüsünde hakkı olarak değerlendirilmektedir. Liyakat ilkesi kariyer ilkesiyle birlikte değerlendirilmekte zaman zaman kariyer ilkesi ön planda tutulmaktadır. Kariyer ilkesinin ön planda tutulmasının motivasyon artırıcı özelliklerinin yanında bazı sakıncaları olabilir. Bunlar arasında İş güvencesinin olması memuru durağan yapabilmekte ve yeteneksiz kişilerin ömür boyu örgüt içerisinde kalması, kıdem ve deneyimin ağır basması gençlerin yöneticisi olmasına engel olmakta, üst kademelerde yöneticilerin yaşlı ve yorgun kişiler olmasına neden olmakta yorgun bireylerin yönetici olması da verimliliği azaltmaktadır.³³⁵

3.3.3. Kamu Hizmetine Giriş Şartları

Kamu personeli olarak atanacaklar için Devlet Memurları Kanun'da devlet memurluğuna alınacaklarda aranan genel ve özel şartlar ile personel alacak kurum ve kuruluşlarınca mevzuatta belirtilmiş koşulları sağlamaları gerekir. Genel koşullar memur olacakların hepsinde aranmaktadır. Özel koşullar ise kadronun özelliğine göre ve kamu kurum ve kuruluşlarının mevzuatına uygun olarak belirlenmektedir. Akgüner bu koşulların kamu hizmetinin ve kamu yararının gereği olarak düşünüldüğünü, aranan koşulların aynı zamanda yetenekleri değerlendirdiğini, aynı koşullara sahip adayların eşit koşullarda yarıştığını, kanunlarda belirtilen şartlardan başka bir şartın öne sürülemeyeceğini belirtmektedir.³³⁶ Kamu personel sisteminde göreve alınacakların özellikleri belirten ölçütler belirlenirken kişinin özelliklerinin değil, görevin özelliklerine uygun ölçütler belirlenerek kamu görevini en iyi şekilde yerine getirecek aday bulunmaya çalışılır.³³⁷

3.3.3.1. Genel Şartlar

Türkiye'de devlet memurluğuna alınacaklar için kamu kurumlarının ortak özellikleri de dikkate alınarak belirlenmiştir. Devlet memuru olmak isteyenler bu

³³⁵ Tutum, *Personel Yönetimi*..., s.34

³³⁶ Akgüner, a.g.e., s. 80.

³³⁷ Akgüner, a.g.e., s. 91-92.

şartları yerine getirmek zorundadır. Vatandaşlık, yaş, öğrenim, Kamu haklarından mahrum bulunmamak, temiz sicil, askerlik ve sağlık şartlarını sağlayamayanlar devlet memurluğuna alınmazlar. Bu şartlar aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

3.3.3.1.1. Vatandaşlık Şartı

Devlet memurluğuna atanmak için en temel olan T.C. vatandaşı olmak şartını yerine getirmektir. Bunun nedeni vatandaşların ülkelerine, yabancı ülke vatandaşlarından daha fazla sadık olacakları ve sorumluluklarını fedakarca yerine getirecekleri inancıdır. Ancak bazı hizmetlerde sözleşmeli olarak yabancı uyruklularında çalıştırılması söz konusu olmaktadır. Bunun yanında Türk soyundan gelen yabancılar güvenlik, istihbarat ve askerlik hizmetleri haricinde meslek ve sanatlarını serbestçe yapma hakları vardır. Bulgaristan göçmenlerinde T.C. Vatandaşı olmak koşulu aranmazken KKTC vatandaşları TC. Vatandaşı olmadıkça memurluğa alınmamaktadır. Türk Vatandaşlarının çifte vatandaş olmaları devlet memurluğuna engel değildir.³³⁸

3.3.3.1.2. Yaş Şartı

Genellikle göreve alınacakların yaşlarının alt ve üst sınırı görevin özelliklerine uygun olarak mesleğin özelliği ve geleceği de dikkate alınarak belirlenmektedir. DMK'nın 40' nci maddesindeki yaş şartlarının taşınması ile ilgili, "*Genel olarak 18 yaşını tamamlayanlar Devlet memuru olabilirler. Bir meslek veya sanat okulunu bitirenler en az 15 yaşını doldurmuş olmak ve Türk Medeni Kanunu'nun 12 nci maddesine göre kazai rüşt kararı almak şartıyla Devlet memurluklarına atanabilirler*". Denilerek ihtiyaç duyulan mesleklerde 18 yaş ve altındaki adayların memur olmasının önü açılmaktadır. Bunun yanında bazı kurumlarda 40 yaşını geçen adaylarda kamu personeli olarak istihdam edilmektedir.³³⁹

3.3.3.1.3. Öğrenim Şartı

Genel bir şart olarak mesleğin özelliğine göre karşımıza çıkmaktadır. Kamu personeli belirli bir düzeyde öğrenim görmüş olmalıdır. İşe alım ilanlarında mesleğin ve kadronun özelliklerine göre eğitim-öğretim şartı belirlenmekte ve duyurularda yer verilmektedir. DMK'nın 41' nci maddesindeki öğrenim şartlarını taşımak ile ilgili,

³³⁸ Akgüner, a.g.e., s. 85.

³³⁹ Süha Oğuz Albayrak, *Kariyer Uzmanlık Sistemi*, Ankara: TODAİE Yayınları, 2016, s. 91.

Genel olarak ortaokulu bitirenler memur olabilirler. Ortaokul mezunlarından istekli bulunmadığı takdirde ilkokulu bitirenlerin de alınması caizdir. Bir sınıfta belli görevlere atanabilmek veya bu görevlerde belli derecelere yükselebilmek için, kuruluş kanunları veya bu kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve kuruluş kanunlarına dayanılarak çıkarılacak yönetmelikler ile işin gereğine göre daha yüksek öğrenim dereceleri veya muayyen fakülte, okul veya öğrenim dallarını veya meslek içi veya meslekle ilgili eğitim programlarını bitirmiş olmak veya yabancı dil bilmek gibi şartlar konulabilir

denilmektedir.

3.3.3.1.4. Kamu Haklarından Mahrum Bulunmamak

Devlet Memurluğuna alınacak kişilerin Kamu Haklarından mahrum olacak bir suç işlememiş olmaları gerekir. Seçme ve seçilme hakkını yargı kararı ile kaybedenlerde devlet memuru olamazlar.³⁴⁰

3.3.3.1.5. Hükümlü Olmamak Şartı

Kamu idarelerince, kamu personeli olmak isteyenlerin memurluğu yapmalarına engel olmayacak şekilde temiz bir sicile sahip olmaları beklenmektedir.

Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak koşulu ile adaylar devlet memuru olabilirler.

TCK'nın Belli Hakları Kullanmaktan Yoksun Bırakılma Başlığı altında 53. maddesinde yukarıda açıklanan suçlardan hüküm giyenler “(1) Kişi, kasten işlemiş olduğu suçtan dolayı hapis cezasına mahkûmiyetin kanuni sonucu olarak (1); a) Sürekli, süreli veya geçici bir kamu görevinin üstlenilmesinden; bu kapsamda, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinden veya Devlet, il, belediye, köy veya bunların denetim ve gözetimi altında bulunan kurum ve kuruluşlarca verilen, atamaya veya seçime tabi bütün memuriyet ve hizmetlerde istihdam edilmekten,” ifadelerinden de anlaşılacağı üzere kamu hizmetine giremezler. Af kanunları ile yukarıdaki cezaların tüm sonuçları ile birlikte ortadan kaldırılması hallerinde ilgili kişilerin kamu personeline atanmalarının mümkün olduğu değerlendirilmektedir. Taksirli suçlardan hüküm giymek kamu personeli olmayı etkilemez.

³⁴⁰ Akgüner, a.g.e., s. 87.

3.3.3.1.6. Askerlik Şartı

Erkek memur adaylarının askerlik durumu ile ilgili DMK' nın 48. maddenin 6. bendinde;

a) Askerlikle ilgisi bulunmamak,

b) Askerlik çağına gelmemiş bulunmak,

c) Askerlik çağına gelmiş ise muvazaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak, koşullarını yerine getirmesi gerekir. Şeklindeki ifadelerden memur adaylarının askerlik ile ilgili koşulları sağlaması gerektiği anlaşılmaktadır. Askerliğe elverişli olmadığına sağlık raporuyla karar verilen bir kişinin memur olarak atanmasında hukuka aykırılık görülmekle³⁴¹ birlikte engelli sağlık kurulu raporu ile bu kişilerin memur olarak atanabilmesinin önü açıktır.

3.3.3.1.7.Sağlık Şartları

Türk vatandaşlarının kamu personeli olabilmesi için görevini sürekli yapmasına engel bir akıl hastalığı bulunmaması herkes için öngörülen ölçüte akıl sağlığının yerinde olması gerekir. Bazı meslekler için beden özürli olmak engelken başka pozisyonlarda engel olarak görülmemektedir. Herhangi bir özrü olanlar “Özürlülerin Devlet Memurluğuna Alınma Şartları ile Yapılacak Yarışma Sınavları Hakkında Yönetmelik” hükümleri doğrultusunda kamu personeli olabilirler. Kamu personeli olacak olanlar kamu hizmeti yönünden kurumların özelliklerine göre belirtilen memurluklar için devlet hastanelerinden alacakları “Sağlık Kurulu Raporu” ya da “Resmi Doktor Raporu” ile sağlık durumlarının memurluk için elverişli olduğunu belgelemek durumundadır.³⁴² DMK'nın 48. Madesinin A) Genel Şartlar alt başlığı içerisinde “53 üncü madde hükümleri saklı kalmak kaydı ile görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak.” ifadelerinden sağlık şartının engellilik durumundan bağımsız olarak değerlendirileceği anlaşılmaktadır.

Kamu personeli olarak ilk defa işe alınacaklardan, aranan şartları taşıdıklarına dair belgeler istenmektedir. Öğrenim durumunu gösterir diploma, belirli alanlarda yeterliliğini belgelendiren sertifika veya kurs belgeleri ile askerlik, sağlık gibi durumları gösteren belgeler kamu idarelerince istenmektedir.³⁴³ Günümüzde birçok belge ve evrak Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)'nin ve Milli Eğitim Bakanlığı (MEB)'nin sisteminde E-Devlet Portalı üzerinden elektronik olarak alınmaktadır.

³⁴¹ Danıştay On İkinci D., E. 2005/5406, K. 2006/14392, T. 12.04.2006 ;(www.danistay.gov.tr).

³⁴² Akgüner, a.g.e., s. 89.

³⁴³ Albayrak, *Kariyer Uzmanlık Sistemi*, s. 91.

Görevin özelliklerine göre belirlenen kriterleri taşınmadıkları sonradan anlaşılanlar atansalar dahi görevden uzaklaştırılarak işlerine son verilip haklarında gerekli soruşturmalar yapılmaktadır.

3.3.3.2. Özel Şartlar

Kamu Hizmetinin özelliğine göre genel koşullara ek olarak özel koşullar aranmakla birlikte belirtilen özel koşullar genel koşullara aykırı olmayacak şekilde belirlenir. DMK' nın 48. maddesinde de özel şartlar; *“1. Hizmet göreceği sınıf için 36 ve 41 nci maddelerde belirtilen öğretim ve eğitim kurumlarının birinden diploma almış olmak, 2. Kurumların özel kanun veya diğer mevzuatında aranan şartları taşımak”* şeklinde belirtilmiştir.

Kamu hizmetine girişte cinsiyet ayrımı hiçbir yasal metinde yer almamakla birlikte uygulama da belirli mesleklerde, yeterli olamayacağı düşünülerek veya geleneksel olarak kadın çalışan tercih edilmemektedir. Kamu Personel alımında görevin özellikleri dışında cinsiyet ayrımı yapmak temel yurttaşlık hakkının doğrudan ihlali anlamına gelmektedir. Günümüzde erkek egemen birçok meslek alanında kadınlar çalışmakta ve başarılı olmaktadır.

3.4. Kamuda Personel İhtiyacının Karşılanması

Kamuda hizmete alma yetkisi iki şekilde işletilmektedir. Bunlardan birincisi genellikle anglo-sakson ülkelerde uygulanan bir yöntem olan bağımsız bir merkezi organ tarafından hizmete alma yetkisinin düzenlenmesidir. Bu düzende bakanlıklar ve veya kamu kurumları tarafından belirlenen personel ihtiyacını bağımsız merkezi organa bildirilen merkezi organ seçme ve sınav sürecini işleterek her kadro ve sınıf için yapılan sınavlar sonucunda başarı listeleri düzenlenerek ilgili kurumlara gönderilir. İlgili kurumlar bu listelere göre başarı sırasıyla veya mülakat ve benzeri ile tekrar bir eleme yaparak atamaları gerçekleştirir. Eryılmaz (2016) Merkezde bağımsız bir organın aracılığı ile personel alma yöntemi siyasal ve kişisel kayırmacılığı ortadan kaldırarak hizmete almada geliştirilen standartlarla “eşitlik” ve “liyakat” esaslarını sağladığını belirtmektedir.³⁴⁴

Kamuda ikinci hizmete alma düzeni ise hizmete alma yetkisinin Bakanlık ve ilgili kamu kurumlarının uhdesine bırakılmasıdır. Bu sistemde her Bakanlık veya Kamu Kurumu hizmete alacağı personelin miktarı ve özelliklerini kendisi belirleyerek seçme ve sınav işlemlerini kendisi yürütüp sürecin sonunda atma işlemlerini gerçekleştirir.

³⁴⁴ Eryılmaz, a.g.e., s. 337.

Daha çok gelişmekte olan ülkelerde kullanılan bu yöntem “Anayasal zorunluluklar” ve “pratik ihtiyaçlar” dan dolayı kullanıldığı ileri sürülse de gerçekte Bakanlıklar ve Kamu Kurumları çalışacakları personel seçimi ve atama işlemlerini başka yapılarak paylaşmak istemediklerinden ve siyasal iktidarlar için kolaylıkla “siyasal kayırma” aracı olarak kullanılabildiği için tercih edilmektedir. Bundan ötürü bu yöntem kullanılırken seçme ve sınav işlemlerinin her kurum için ayrı ölçütlerle yapılması, sınav süreçlerinin uzman olmayan kadrolarca yapılması siyasal ve kişisel kayırmacılığa açık olması düzenin en büyük sakıncalarını oluşturmaktadır.³⁴⁵

Türkiye’de memurluk sistemini düzenleyen DMK’ da “*Kurumların memur ihtiyaçları, yayınlanan sınav sonuçlarında belirlenen başarı sırasına göre ilgili kurumlarca atama yapmak suretiyle karşılanır. Müteakip sınav dönemine kadar kurumların acil ihtiyaçları; sınavlara girip kazanmış ancak yeterli kadro olmaması nedeni ile ataması yapılamayanlardan; yayınlanan başarı sırasına göre karşılanabilir. Yapılan atamalar, ilgili kurumlarca derhal Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.*” Şeklinde merkezi sınav düzenlemeleri ile sınav sonuçlarına göre kurumların memur ihtiyacının karşılanabileceği belirtilmektedir.³⁴⁶

Türkiye’de 1965 yılında 657 sayılı DMK ile uygulanmaya başlanan merkezi alım yöntemi ile memur alımının benimsenmesine rağmen, 1327 sayılı kanun ile yeniden kurumsal alım yöntemine dönüş yapılmış, 12.05.1982 tarih ve 2670 sayılı kanun ile yeniden merkezi alım yöntemi benimsenerek kamuya giriş sınavlarının DPB tarafından yapılması ilkesel olarak kararlaştırılsa da 1984 yılında 243 sayılı KHK ile kurumsal alım yöntemine dönüş yapılmıştır.³⁴⁷ Kamu hizmetine alma uzun yıllar ikinci düzende, kurumsal sınav ve alma yöntemiyle yapılmakta iken hizmete alınacak personelin özellikleri kadar hizmete alma yetkisinin de önemli olduğu anlaşıldığından 1999 tarihinden itibaren Kamu Kurumlarına merkezi sınav sistemi ile personel alım sistemine geçilmiştir.³⁴⁸

Merkezi sınav sistemi yalnız memuriyete ilk girişte uygulanmamış 2001 yılında kariyer meslekleri olan müfettiş yardımcılığı, uzman yardımcılığı ve şube müdürlüğü gibi mesleklere girişte de ön eleme şeklinde uygulanmaya başlanmıştır. Bu yıldaki uygulamada merkezi sınav sonrası başarılı adaylar arasından kurumların yazılı ve/veya sözlü sınav yöntemleriyle yerleştirme yapılmıştır. Ancak 2002 yılında bu uygulamaların yerine KPSS sınav uygulaması getirilerek “devlet memurluğu” yerine “kamu görevi”

³⁴⁵ Eryılmaz, a.g.e., s. 337.

³⁴⁶ DMK, 52. madde.

³⁴⁷ TODAİE, a.g.e., s. 80.

³⁴⁸ Eryılmaz, a.g.e., s. 336.

ibaresi eklenerek memurların yanında sözleşmeli personel ve işçilerin de kamu hizmetine girişte merkezi yazılı sınava alınmaları sağlanmıştır. Ancak, kamu kurumlarında “hizmet alımı” yöntemiyle istihdam edilenler ile geçici pozisyonlarda çalıştırılan işçiler ve bazı sözleşmeli personeller ise bundan sonra da sınavsız yerleştirilmeye devam edilmiştir.³⁴⁹

İlk defa kamu hizmeti ve görevlerine atanacakların seçimi ile kamu kurum ve kuruluşlarında özel yarışma sınavına tabi tutularak girilen mesleklere atanacaklara ön eleme mahiyetinde yapılacak sınavların ilke ve usullerini belirleyen ve dayanağını 657 Sayılı DMK’dan alan “Kamu görevlerine ilk defa atanacaklar için yapılacak sınavlar hakkında genel yönetmelik” gereği yapılan KPSS ile A Grubu kadrolara ve B Grubu kadrolara atanacak personelin belirlenmesi amaçlanmıştır.

A grubu kadrolar; özel yarışma sınavı ile girilerek belirlenen yetiştirme eğitiminin ardından yapılan yeterlilik sınavı ile atama yapılan kadrolardır. Bunlar bakanlıkların, başkanlıkların genel müdürlük düzeyindeki bağlı ve ilgili kuruluşlardaki üst düzey görevler ile il özel idareleri ve belediyeler teftiş kurulları, uzman yardımcılıkları, müfettiş yardımcılığı gibi kadrolar iken, B grubu kadrolar ise yalnızca KPSS puanına göre atama yapılan mühendis, tekniker, şoför, bilgisayar işletmeni, VHK İşletmeni, hizmetli vb. kadrolardır.³⁵⁰ A grubu kadrolara atanmak için KPSS, adayların geçerli olan puanı aldıktan sonra kurumların belirledikleri kurallar çerçevesinde düzenleyecekleri sınava katılacakları belirlemek için bir ön sınav niteliği taşımaktadır. Kurumlar belirledikleri kadro ve şartlar uyarınca yaptıkları sınav sonucunda A grubu kadrolara atanacakları yazılı ve/veya sözlü bölümlerden oluşan sınavdan sonra başarı sırasına göre göreve alma gerçekleşmektedir.

B grubu kadrolara girmek için ise KPSS sonucuna göre başka bir sınava gerek olmaksızın, DPB’nın onayıyla belirlenen “*nitelik-kod kılavuzu*”nda belirtilen tercihlere adayların başvuru sırası ve aldıkları puan üstünlüğüne göre dijital ortamda yerleştirme gerçekleştirilir. Kamu personeli alan kurumlar kuracakları komisyon vasıtasıyla dijital yerleştirme sonrasında adayların nitelikleri kontrol edilerek atamalar sonuçlandırılır.³⁵¹ KPSS, A grubu kadrolara atanacaklar için her yıl yapılırken B grubu kadrolar için iki yılda bir yapılmakta sınavın geçerlilik süresi bir sonraki sınav yapılincaya kadar olmaktadır. DPB tarafından kadroların unvan ve derecesine göre, A grubu kadrolara

³⁴⁹ TODAİE, a.g.e., s. 82.

³⁵⁰ Albayrak, *Kariyer Uzmanlık Sistemi...*, s. 106.

³⁵¹ Akgüner, a.g.e., s. 97.

sadece lisans mezunları atanabilirken B grubu kadrolara ise lise, ön lisans ve lisans mezunları atanabilmektedir.³⁵²

Özel kanunlar ve bu kanunların yetkisiyle kurulan Enerji Düzenleme Üst Kurulu, Rekabet Kurulu, Kamu İhale Kurulu, Yüksek Seçim Kurulu vb. kurum ve kuruluşlarda istihdam edilecek personel ile bakanlıklar Türkiye İş Kurumu, Diyanet İşleri Başkanlığı, yüksek mahkeme başkanlıklarında ve üniversitelerde çalışan memurlar ÖSYM tarafından yapılan KPSS ile yerleştirilir.³⁵³ Bazı kadrolar ise KPSS veya başka bir sınav olmaksızın istisnai kadro olarak kapsam dışı tutulmuştur. Bu kadrolar daha sonra *sınavsız işe alma* alt başlığı altında açıklanacaktır.

3.4.1. Atama Yapılacak Boş Kadroların Bildirilmesi

Kamu personelinin göreve alınma süreci kamu idaresinin boş kadro sayılarını belirlemesi ile başlamaktadır. Akgüner' in tespitlerine göre, idarenin personel ihtiyacı; yeni bir kamu hizmetinin kurulması, mevcut bir kamu hizmetinin genişletilmesi ve var olan kadroların memurluğun; ölüm, emeklilik ve istifa gibi nedenlerle boşalması ile üç biçimde ortaya çıkmaktadır.³⁵⁴ Ortaya çıkan boş kadrolar kurum içinden veya kurumlar arası geçiş ile doldurulabilir. Bu şekilde doldurulamayan boş kadrolar dışarıdan ilk defa memur olmak isteyenlere duyurulmak üzere DMK'nın 46. maddesine göre *“Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları (Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı hariç), personel atamasına lüzum gördükleri boş kadroların sayılarını, sınıf ve derecelerini belirterek Devlet Personel Başkanlığına bildirirler.”*³⁵⁵ Kamu kuruluşlarına alınacak memurların sayısal durumu merkezi yönetim bütçe kanunlarında belirlenen memur ihtiyacı; naklen, daha önce memurluk yaptığı halde istifa edip yeniden memur olmak isteyenler ile ilk defa memurluğa atanmak isteyenler arasından karşılanabilir.³⁵⁶

3.4.2. Duyurma

Türkiye’de genellikle Kamu kurumlarının personel ihtiyacını karşılamak için kurumlar kendi duyurularını kendilerinin yapması yöntemini kullanmakla birlikte DMK’da belirtilen şekilde *“Devlet Personel Başkanlığı atama yapılacak boş kadroların sınıf ve derecelerini, kadroların bulundukları kurum ve yerlerini, kadrolara alınacak personel sayılarını, alınacak personelin genel ve özel şartlarını, en son başvurma tarihini, başvurulacak mercileri, sınav yerlerini ve zamanlarını ve gerek görülen diğer*

³⁵² Albayrak, *Kariyer Uzmanlık Sistemi...*, s. 107.

³⁵³ Akgüner, a.g.e., s. 97.

³⁵⁴ Akgüner, a.g.e., s. 92.

³⁵⁵ DMK'nın 46. maddesi

³⁵⁶ Akgüner, a.g.e., s. 92.

bilgileri başvurma süresinin bitiminden en az 15 gün önce Resmi Gazete, internet haber sitesi, radyo, televizyon ve ülke çapında tirajı yüksek gazeteler ve Basın İlân Kurumu İlân Portalından asgari biri ve uygun görülecek diğer araçlar ile duyurur.” Devlet Personel Başkanlığı ve KPSS sınavını yapan ÖSYM tarafından yapılmaktadır. Sınavsız atama yapılacak yerlere kadro adedinden fazla istekli bulunduğu takdirde mutlaka sınav açılmalıdır.³⁵⁷ Açılacak sınavın gün ve yeri DMK’nın 47. maddesinde belirtilen şartlara uygun olarak ayrıca duyurulur.

Duyurularda az sayıda sözcük kullanılarak işin niteliği adaylarda bulunması gereken nitelikler hangi alanlarda eğitim görenlerin o iş için başvuru yapabileceği, söz konusu işin gelecekte sağlayacağı olanakların belirtilmesi ve sınavların da bunları ölçmesi ve atamaların da bunların değerlendirmeye alınarak yapılması gerekmektedir.³⁵⁸

3.5. Kamu Personeli Alımında Uygulanan Usuller

Mihçioğlu kamu personellerinin işe alımında yarışma ve yeterlilik sınavları ile uygulamalı olarak bir değerlendirme yapılarak, adaylar ciddi bir denemeden geçirilerek “aranan en düşük düzeyin altında” bulunanları göreve almamanın daha uygun bir yaklaşım olacağını, yazılı sınavlarda akademik kavramsal bilgiyi ve genel kültür ve genel yeteneği ölçmenin yanında “*büro işlerinde kaabiliyet, matematiğe ve mekaniğe olan ilgi ve yetenek*” uzun bir metni özetleme ya da kompozisyon yeteneğini ölçme amacıyla da hazırlanabileceğini değerlendirmektedir. Ayrıca sözlü sınavların mülakatla eş anlamlı kullanıldığını ve yazılı sınav gibi kuramsal bilgiyi ölçme amacıyla yapıldığını dolayısıyla da sözlü sınavların adayları eleme amacıyla yapıldığını belirtmektedir.³⁵⁹ Oysaki yapılacak olan en liyakatli adayların belirlenmesi işini en doğru usulü belirleyerek en doğru şekilde yapmaktır. Bunun için sözlü sınavın mutlaka yapılacaksa anlatım gücü, kavrama hızı, duygusal denge, jest ve mimik ve görünüş gibi daha çok kişilikle ilgili özelliklerin ölçülmesi amacını taşıması gerektiği düşünülmektedir.

Ayrıca Mihçioğlu’nun kamuda işe alırken adayların geçmiş yaşantıları da dikkate alınarak, öğrenim yaşamındaki başarısının sınavın kendisi kadar değilse bile hissedilir bir ölçüde etki sağlayacak bir ağırlık taşıması gerektiği, görevde yükselme sisteminde ise bunların yanında geçmiş iş deneyiminin, aldığı kurslar ve eğitimlerin de

³⁵⁷ Akgüner, a.g.e., s. 94.

³⁵⁸ Mihçioğlu, a.g.e., s. 71.

³⁵⁹ Mihçioğlu, a.g.e., s. 69.

değerlendirme ölçütleri arasında yer alması gerektiği³⁶⁰ görüşü de değerlendirilerek diploma başarısının değeri ortaya konabilir.

İşe alma sürecinde amaç boş kadroların “iş en yüksek verimlilikte yerine getirecek ideal çalışanın” bulunmasını sağlamaktır. Bu süreçte görevin gerekleri olan iş analizi ve görev tanımlarının yapılması ve buna göre eğitim, yetenek ve beceri gibi seçim standartlarının ortaya konularak sınav türleri ve sınava girecekler için ölçütlerin belirlenmesi gerekir.³⁶¹

3.5.1. Sınavla İşe Alma

Türkiye’de sınavla memurluğa alım yöntemi ilk defa 1876 kanun-i Esasi ile anayasal bir metne alındığı, yeni kurulan Cumhuriyet’in ilk Anayasası’nda da vurgu yapıldığı bilinmekle birlikte 1939 Barem Kanunu’yla yasal boyut kazandığı ancak, asıl uygulama alanını 657 Sayılı DMK ile bulduğu bilinmektedir. Bundan sonra Türkiye’de ilk defa memurluğa girişte “yeterlilik” ya da “hem yeterlilik hem yarışma” sınavı yapılmaktadır. Memurluğa başvuranların sayısı ilan edilen boş kadro sayısı ile eşit veya daha az ise yeterlilik sınavı yapılmaktadır. Bu şekilde adayları liyakatleri ölçülerek yeterlilikleri en yüksekten başlanarak atama yapılır. Fakat memurluğa başvuran sayısı boş kadro sayısından fazla ise hem yeterlilik hem de yarışma sınavı yapılmış olur.³⁶²

Kamu personeli olmak için “kamu görevine ilk defa atanacaklar için yapılacak sınavlar hakkında genel yönetmelik” hükümlerinde belirtilen ilke esas ve yöntemlerle duyuru, başvuru, sınav ve atama süreçleri gerçekleştirilmektedir. Devlet Memurları Kanununda da sınavlara katılma alt başlığında madde 49’da “*Duyurulan Devlet kamu hizmet ve görevlerine Devlet Memuru olarak girmek isteyenler, belirlenen şartları yerine getirerek başvurularını yaparlar*”. Hükmü gereğinde kamu hizmetine girmek isteyenlerin sınavlara katılması mecburiyeti vardır. Sınavlar Devlet Personel Başkanlığının İnisiyatifi ile ÖSYM tarafından KPSS adıyla merkezi olarak yapılmakta 100 puan üzerinden 70 puan alanlar başarılı sayılmaktadır.³⁶³

Türkiye’de devlet memuru olmak isteyenlerin merkezi sınava girmeleri şarttır. Bu şart DMK’da da “*devlet kamu hizmet ve görevlerine Devlet memuru olarak atanacakların açılacak Devlet memurluğu sınavlarına girmeleri ve sınavı kazanmaları şarttır*.” şeklinde kesinlik kazanmaktadır. Aynı kanunda “*Devlet kamu hizmet ve görevlerine girmek isteyenlerden ilan edilen şartları haiz bulunmayanlar bu sınavlara*

³⁶⁰ Mihçioğlu, a.g.e., s. 70.

³⁶¹ Albayrak, *Kariyer Uzmanlık Sistemi...*, s. 90

³⁶² Albayrak, *Kariyer Uzmanlık Sistemi...*, s. 97.

³⁶³ Akgüner, a.g.e., s. 95.

katılamazlar ve bu husus başvuru merciler tarafından kendilerine bir yazı ile bildirilir". Denilerek kamu görevine girmek için belirlenen şartlar ile sınavlara katılmak için gerekli şartların önceden belirtileceği ve kamu personeli alımında önceden belirtilen şartlara uygun şekilde işlemlerin yürütüleceği açıklanmaktadır.

DMK'da *"Sınav sonuçları, ilgili kurumda teşkil edilen sınav komisyonlarının sorumluluğunda belirlenecek başarılı olanların isimleri başarı sıralarına göre ilan edilir ve yazı ile de ilgililere bildirilir. İlan edilen sınav sonuçları müteakip sınav tarihine kadar geçerlidir."* ifadeleri ile sınav sonuçlarına göre başarı sırasının belirleneceği ve bu sonuçların değerlendirme süreci bildirilmektedir.

Kamu hizmetlerinin iş analizleri ve görev tanımları yapıldıktan sonra kamu hizmetine alınacaklarda bu iş ve görevlerin gereklerini yerine getirecek kişilerin niteliklerinin belirlenmesi ve nitelik yönünden en uygun olanın seçilmesi için kullanılan en uygun araç sınav olarak öne çıkmaktadır.³⁶⁴ Başka bir açıdan bakıldığında kamu hizmetine girişte sınav uygulaması yurttaşların yönetime katılmalarını eşit şekilde sağlayan bir araçtır.³⁶⁵ Bu halde en uygun aracı en uygun şekilde kullanarak işe en uygun olan personel seçilmelidir. Buradan işe alma sistemlerinde liyakati sağlayacak en uygun aracın sınav olduğu anlaşılmaktadır. Ancak bunun içinde sınav türleri arasında en uygun sınavı belirleyebilmek gerekmektedir. Türkiye'de kamu personeli alımında sınavlar; Mihçioğlu' nun da belirttiği gibi yazılı ve sözlü sınavın yerine veya bunları bütünüleyici nitelikte uygulamalı olarak da yapılmaktadır.³⁶⁶

3.5.1.1. Yazılı Sınav

Kamu personel alımında yaygın olarak kullanılan sınav sistemlerinin başında yazılı sınav gelmektedir. Bunun nedenlerini; aynı anda çok sayıda adayın bir arada sınav yapılabilmesi, objektif bir değerlendirme yapılabilmesi, sınav yapanın herhangi bir müdahalesi söz konusu olmadan adayların soruları cevaplandırmaları olarak sıralayabiliriz. Yazılı sınav yapılırken çoktan seçmeli sınav soruları arasında daha sübjektif olarak değerlendirilmekle birlikte adayın kendini ifade edebileceği, ifade yeteneğinin ölçülebileceği kompozisyon türünden de soruların yer alması yararlı olabilir. Kompozisyon türündeki sorunun değerlendirilmesinde tek cevaplı bir metnin yer alması söz konusu değildir.³⁶⁷ Bu durum çoktan seçmeli sınav sorularının cevapları ve değerlendirilmesi kadar objektif olmasa da kişinin ifade ve temsil yeteneğinin

³⁶⁴ Albayrak, *Kariyer Uzmanlık Sistemi...*, s. 90

³⁶⁵ Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*, Ankara: TODAİE Yayınları, 2006, s. 76.

³⁶⁶ Mihçioğlu, a.g.e., s. 69.

³⁶⁷ Albayrak, *Kariyer Uzmanlık Sistemi...*, s. 95.

ölçülmesine imkân vereceği ve mülakat uygulamasından daha şeffaf ve objektif olacağı değerlendirilmektedir.

Yazılı sınavlarda hangi bilginin ölçüldüğü, soru alanlarının neye göre seçildiği, adayın girecekleri mesleğin temel alan bilgisi ile ilgili olması veya genel kültür ve genel yetenekleri ölçmeye yönelik sorularla sınav yapılabileceği durumlar olabilir. Yeterlilik sınavlarında adaylar arasında yarışma olmadan, mesleğin yeterliliklerinin ölçülmesi sağlanır. Genellikle adaylık ve yardımcılık statüsünün bitirilmesi ile asli pozisyona geçilmesi sürecinde bu tür sınav yapılabileceği gibi meslek içinde üst pozisyonlara yükseleceklerin seçimi içinde yeterlilik sınavı yapılabilmektedir.³⁶⁸

3.5.1.2. Sözlü Sınav

Kamu idaresinin duyurusuna istinaden, işe alınmak için başvuran adayların kendilerini sözle ifade ederek yeterliliklerinin ölçülmesini ifade eden sınav yöntemi sözlü sınavdır. Sözlü sınavda adayın alan bilgisinin yanında kendini ifade etme şekli, öz güveni, dış görünüşü, mantıklı düşünme ve akıl yürütme özellikleri değerlendirilmektedir. Sınava katılan aday sayısının az olduğu tek bir komisyonun oluşturulduğu durumlarda uygulaması kolay olmakla birlikte değerlendirmede objektifliğin sağlanmasındaki zorluk sözlü sınav uygulamasının en büyük dezavantajıdır. Sözlü sınavı uygulanabilir bir duruma getirmek için bazı tedbirlerin alınması gerekir.³⁶⁹ Üçüncü bölümde ayrıntılı bir şekilde açıklanacak bu tedbirler; “Sınavın görüntülü kayda alınması, Sınavda tarafsız gözlemcilerin yer alması, Soruların yazılı olarak hazırlanıp yine yazılı olarak cevaplandırılması ve yazılı cevaplara göre değerlendirmenin yapılması, Sınavın değerlendirilmesinde yalnızca sınavla ilgili değerlendirmelerle görevin gerekleriyle ilgili konularda bir sıralama sistemi geliştirilmelidir.” Şeklinde kısaca belirtilebilir.

3.5.1.3. Uygulamalı Sınav

Bazı kadrolar, adayın pratik becerisinin test edilmesini gerektirir. Örneğin itfaiyeci, şoför, teknisyen, sanatçı gibi pozisyonlarda uygulamalı sınav yapılır. Adaylara senaryo görevler verilerek performanslarına bakılabilir. Uygulamalı sınavlar da şeffaf kriterlere göre puanlanmalıdır. Örneğin zabıta memuru alımında adayın belli bir parkuru koşması, belirli ağırlık kaldırması gibi testler yapılır ve bu ölçümler objektiftir.

³⁶⁸ Albayrak, *Kariyer Uzmanlık Sistemi...*, s. 95.

³⁶⁹ Albayrak, *Kariyer Uzmanlık Sistemi...*, s. 96.

Uygulamalı sınav, yazılı sınavla ölçülemeyecek fiziki/teknik kabiliyetleri değerlendirmek için liyakat açısından gereklidir.

Özetle, sınavla işe alma süreci, liyakat ilkesinin belkemiğidir. Türkiye’de merkezi sınav (KPSS) şartı, 1999’dan bu yana kamuya girişte devrim niteliğinde olmuş ve partizan kadrolaşmayı azaltmıştır. Ancak ikinci aşama sınavlar (özellikle mülakatlar) hala sorun alanıdır. Kamu Personeli Seçme Sınavı, 100 üzerinden 70 puanı geçenleri başarılı sayar ve kurumların bu tabanın altına inmesi söz konusu olamaz. Bu kural liyakat adına konmuş olsa da, örneğin çok adayın başvurduğu öğretmenlikte mülakatta 90 puan alan KPSS’de 85 alanın önüne geçirilebilmektedir. Bu durum tartışmalıdır. Kurumların atamada tam bir serbestiye sahip olmaması için sınavla işe alım prosedürleri sürekli geliştirilmektedir. Genel olarak, liyakat sisteminin olmazsa olmazı *yazılı yarışma sınavıdır*; bunun yanına gerektiğinde yeterlik sınavı veya mülakat eklenebilir, ancak belirleyici olan yarışma sınavı olmalıdır.

3.5.2. Sınavsız İşe Alma

Türkiye’de devlet memuru olmak için adayların merkezi sınava girmeleri kuralı vardır. Ancak bazı kadrolarda bu kural uygulanmamaktadır. Bu kural DMK’da “.....sınava tabi tutulmadan girilebilecek hizmet ve görevler ve bunların tabi olacağı esaslar Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanacak bir genel yönetmelikle düzenlenir”. Şeklinde açıklanarak sınavsız göreve alım yapılabileceği belirtilmektedir.

İstisnai memurluklara, Teknik hizmetler, Sağlık Hizmetleri, Avukatlık Hizmetleri ve zorunlu hizmet yükümlülüğü olanlar sınavsız atanabilirler. İlgili yönetmelikte sınavsız girilebilecek kadrolar belirtilmektedir. Bunlar; Kamu görevlerine ilk defa atanacaklar için yapılacak sınavlar hakkında Genel yönetmelik İstisnalar başlığı altında yer alan 3. maddesinde “Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Hâkimler ve Savcılar Kurulu ve Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı ile İçişleri ve Dışişleri bakanlıklarının Bakanlık Teftiş Kurulları, Jandarma Genel Komutanlığı ve Askeri Adalet Teftiş Kurulları, kaymakam adayları, Dışişleri Bakanlığı aday meslek memurları, aday konsolosluk ve ihtisas memurları, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar uzman yardımcıları, İletişim uzman yardımcıları, Millî Eğitim Bakanlığında istihdam edilen öğretmenler ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun değişik 1 inci maddesinin üçüncü fıkrasında sayılanlar ile Devlet senfoni orkestraları ve Devlet Klasik Türk Müziği Korosu sanatçıları bu Yönetmeliğin kapsamı dışındadır.” Şeklinde sayılmıştır.

3.5.2.1. İstisnai Memurluklar

Kişilerin başka kamu görevlilerinden farklı usul ve esaslarla sınav vb şartlardan muaf tutularak atandıkları kadrolara istisnai memurluklar denilmektedir. Bu kadrolara atanan kişilere istisnai memur denilmektedir.³⁷⁰ Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesinde istisnai memurluklar kurumlarıyla birlikte aşağıda belirtilmektedir.

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

İstisnai memurluklara atananların özlük hakları da aynı maddenin 2. fıkrasında *“Birinci fıkrada sayılan memurların bulundukları bu kadrolar emeklilik aylığının hesabında ve diğer memurluklara naklen atanmalarında herhangi bir sınıf için kazanılmış hak sayılmaz. Bu görevlerde bulunan memurların emeklilik kıdemleri yürümekte devam eder”*. Hükmü ile belirlenmiştir. İstisnai memurluklara atanmada aranacak şartlar aynı kanunun 60. maddesinde yer verildiği şekliyle aşağıda belirtilmektedir.

İstisnai Devlet memurluklarına 48 inci maddede yazılı genel şartları taşıyan kimselerden atanmalar yapılabilir.
Kuruluş kanunlarındaki veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde ki özel hükümler saklıdır.

³⁷⁰ Şeker, a.g.e., s. 129.

Ancak, Devlet sanatçılarında aranacak nitelikler bir yönetmelikle belirtilir. Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğine atanabilmek için ise, bir yabancı dili çok iyi bilmek ve özel yönetmeliğinde belirtilecek diğer nitelikleri taşımak şarttır”.

Yine aynı kanunun 61 maddesinde İstisnai memurluklara atananlara bu Kanunun uygulanacak hükümleri şu şekliyle sıralanmıştır.

“60 ncı madde gereğince istisnai memurluklara atananlar hakkında bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan bütün hükümleri uygulanır. Ancak istisnai bir memuriyet kadrosuna atananlar, atandıkları kadronun derece aylığının ilk kademesini kazanılmış hak olarak elde ettikleri tarihten itibaren, haklarında bu kanunun kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine dair hükümleri uygulanır.

Şu kadar ki, (...)Bakanlıklar özel kalem müdürlüklerine, valiliklere, büyükelçiliklere, elçiliklere, daimi temsilciliklere atananların, atandıkları derecelerde geçirdikleri süreler, kazanılmış hak sayılmamak şartıyla, kademe ilerlemesinde (üst dereceye atanmaları halinde 161 inci maddenin A bendi uyarınca) değerlendirilir.³⁷¹

Yukarıdaki istisnai kadrolara atama usul ve esaslardan anlaşılaacağı üzere istisnai memurluklara atanmada herhangi bir sınav usulüyle ilgili bir şart olmadığı görülmektedir. Başka bir deyişle liyakat sisteminin en önemli devlet kadrolarında işletilemediği gerçeğinin açığa çıktığı da söylenebilir. Bu kadrolardaki kamu görevlilerinin zamanla diğer kadro ve pozisyonlara geçirilmesi liyakat sistemini işlevsiz hale getirerek vatandaşın kamuya olan güvenini sarsabileceği değerlendirilmektedir.

3.5.2.2. Engelli Personel Çalıştırma

Türkiye’de kurum ve kuruluşlar bu DMK’nın 53. maddesine göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda % 3 oranında engelli personel çalıştırmak zorundadır. % 3’ün hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun (yurtdışı teşkilat hariç) toplam dolu kadro sayısı hesaplanarak dikkate alınmaktadır.

Engelliler için sınavlar, ilk defa Devlet memuru olarak atanacaklar için açılan sınavlardan ayrı zamanlı olarak, engelli kontenjanı açığı bulunduğu sürece engel grupları ve eğitim durumları itibarıyla sınav sorusu hazırlanmak ve ulaşılabilirliklerini sağlamak suretiyle “Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik” hükümlerine göre merkezi olarak yapılmaktadır. Engelli adaylara ayrıca mülakat ve uygulamalı sınav yapılmamaktadır.

Engellilerin memurluğa alınma şartlarına, merkezi sınav ve yerleştirmenin yapılmasına, eğitim durumu ve engel grupları dikkate alınarak kura usulü ile yapılacak yerleştirmelere, engellilerin görevlerini yürütmelerinde hangi yardımcı araç ve gereçlerin kurumlarınca temin edileceğine, kamu kurum ve kuruluşlarınca engelli personel istihdamı ile ilgili istatistiksel verilerin bildirilmesine ilişkin usul ve esaslar ile diğer hususlar Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Cumhurbaşkanlığı SBB koordinesinde yürütülmektedir.

³⁷¹ Devlet memurları kanunu K. No. 657, K. T. 14/7/1965, R. G. Tarih: 23/7/1965, S. 12056 Cilt: 4, Sayfa: 3044

4. KAMU HİZMETİNE GİRMEDE LİYAKATİ SAĞLAMAK İÇİN SINAV UYGULAMA SÜREÇLERİ: SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kamu personel sistemlerinin hedefinde, kamunun hizmet alanlarında yurttaşların beklentilerine yönelik hizmetleri yerinde ve zamanında, kaliteli, etkin ve verimli bir şekilde yürütecek, yeterliliği en yüksek personelin işe alınması yer almaktadır. Kamu hizmetini en iyi yerine getirecek personelin seçilmiş olması kamu hizmetinin niteliğini artıracığından hizmet sunan kamu örgütünün de vatandaşa güven vererek, vatandaşlık bağını güçlendirerek devlete olan bağlılığı artıracığı unutulmamalıdır. Bu bağın güçlenmesi kamunun liyakati en yüksek olan personeli seçmesi ile mümkün olacağına göre, devlet örgütleri kamuya ait işleri yürütmek için işe alacakları adayların liyakatini ortaya çıkaracak usulleri seçim yöntemleri olarak kullanmalıdırlar.

Kamu personel sistemleri içerisinde kamu hizmetlerinin vatandaşa sunulmasını sağlayacak personelin seçilmesi için eşitlik ve tarafsızlık ilkelerine uygun şekilde yeterliliği en yüksek personelin işe alınmasını sağlayan sistem liyakat sistemidir. Bu sisteminde kullandığı araçlar arasında en etkili olanın sınav uygulamaları olduğu değerlendirilmektedir. Sınav uygulamalarının yeterliliği en yüksek kamu personelini işe alacak şekilde yürütülmesi ile süreçlerin liyakat sisteminin dolayısıyla kamu personel sisteminin işlerliği açısından önemli görülmektedir.

Kamu hizmetine girişte uygulanan sınav süreçleri, liyakat sisteminin pratikte sınıandığı aşamalardır. Bu süreçler; yazılı sınavların uygulanması, uygulamalı sınav süreçleri ve mülakat (sözlü sınav) süreçleri olarak üç başlıkta incelenebilir. Her bir aşamanın kendine özgü prosedürleri, avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde liyakat sisteminin araçlarından sınav uygulama süreçleri incelenerek bu süreçlerde karşılaşılan sorunlara değinilerek çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

4.1. Kamu Hizmetine Girmede Sınav Uygulama Süreçleri

Kamu personeli alımında ilk sınav örneklerine eski Çin’de adayın bir hücreye alınarak sınav yapılması şeklinde rastlanılmaktadır. Batı dünyasında ilk sınav uygulamaları, Almanya’da Büyük Frederick döneminde 1846 yılında ilk olarak başlamış, Fransa’da 1849’da İngiltere’de 1854 yılında ilk sınav yapılmıştır. ABD ise bu ülkelerden sonra 1883’ te sınav uygulamalarını yasalaştırmış ancak 1923’e kadar tam anlamıyla uygulayabilmiştir. Bu tür sınavlar belli görevlere istenilen ölçütlere sahip

adayların bilgi ve yeteneklerini ölçmek için yapıldığından, bu sınavların geçerli ve güvenilirliğe sahip olması gerekmektedir.³⁷²

Türkiye’de kamu personeli almak için sınav yapılması yasal metinlerde, ilk olarak 1876 Anayasasında yer verilmiş, Cumhuriyet döneminde bütün anayasalarda ve 1926 Memurin Kanunu ve 1965 tarihli 657 Sayılı DMK’ da da yer verilmesine rağmen ilk merkezi sınav 2002 yılında uygulanabilmiştir.

4.1.1. Yazılı Sınavların Uygulanması

Yazılı sınavlar, kamu personeli alım sürecinin en belirleyici aşamasıdır. Uygulamada yazılı sınavlar merkezi ve kurumsal olmak üzere ikiye ayrılır. Merkezi sınav (KPSS), ÖSYM’nin tüm ülke genelinde gerçekleştirdiği, çoktan seçmeli test biçimindeki sınavdır. KPSS organizasyonu, başvuruların alınması, sınav sorularının hazırlanması, sınav merkezlerinde güvenlik önlemleri, optik okuyucularla değerlendirme gibi adımları kapsar. Bu süreç oldukça profesyonel şekilde yönetilmektedir; ancak geçmişte birkaç kez soru sızdırma skandalları yaşanmış, bu da liyakat sistemine gölge düşürmüştür. Soruların son anda basıma hazırlanması, açık uçlu soru çalışmalarına geçilmesinin planlanması gibi alınan önlemlerle KPSS’nin güvenilirliği artırılmaya çalışılmaktadır.

KPSS, Ortaöğretim, Ön Lisans ve Lisans Düzeylerinde; "Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik" ile “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar ile İlgili Usul ve Esaslar” hükümlerine göre kamu hizmeti ve görevlerine atama yapılacak kadro ve görevlere atama amacıyla ÖSYM tarafından uygulanan bir sınavdır. Sınavda toplam 120 sorudan oluşan Genel Yetenek ve Genel Kültür Testleri uygulanmaktadır. Genel Yetenek ve Genel Kültür Testlerinden elde edilen standart puanlar ağırlıklandırılarak adayların KPSS puanı hesaplanmaktadır. Bu puan türü kullanılarak kamu kurum ve kuruluşlarının B Grubu Kadrolarına yerleştirme yapılmaktadır.³⁷³ Bazı kamu kurumları merkezi bir sınav sistemi olan KPSS sonuçlarına göre oluşan başarı sırasına göre, en üst puanlı adaydan başlayarak alım yaptığı gibi; bazı kurumlar ise belirlenen kadroya atanacakları belirlemek için başarılı adaylar arasında ikinci bir sınav daha yapmaktadır.

Kurumların kendi yazılı sınavları ise genellikle klasik veya test şeklinde olabilir. Maliye Bakanlığı Vergi Müfettiş Yardımcılığı sınavı; ilgili bakanlıkça yapılan duyuruda belirtilen (“*Giriş sınavının yazılı bölümü, aşağıda belirtilen konu gruplarından klasik*

³⁷² Tortop, *Kamu Personeli...*, s. 52.

³⁷³ ÖSYM, Değerlendirme Raporları Serisi No:13, Şubat 2019, s. 8.

usulle ve iki oturumda yapılacaktır”.) şekilde, KPSS sonrasında kurumca yapılan ikinci bir yazılı sınavı içermektedir. Bu sınavlar çoğu kez açık uçlu sorular biçiminde yapılarak komisyonlar tarafından okunmaktadır. Uygulama sürecinde, komisyon üyelerinin objektif olması, sınav kağıtlarının aday kimlik bilgileri gizli şekilde değerlendirilmesi mühürlü zarflarla sağlanmaktadır. Yazılı sınavlarda genelde başarı barajı veya kontenjana göre sıralama söz konusudur; örneğin “yazılıda 70 ve üzeri alanlar başarılı sayılır” ya da “en yüksek puanlı ilk 3 katı aday mülakata çağrılır” gibi kurallar önceden ilan edilir.³⁷⁴

Yazılı sınavların uygulanmasında dikkat edilmesi gereken bir husus da, sınav sorularının liyakat ölçmeye uygun olmasıdır. Sorular, işin gerektirdiği bilgi ve becerileri ölçmelidir. Sadece ezbere dayalı, pratikle ilgisiz sorular seçilirse en iyi ezberleyen kazanır; halbuki kamuda analitik düşünen, problem çözen personele ihtiyaç vardır. Bu sebeple son dönemde bazı kurumlar *örnek olay incelemesi*, *kompozisyon* gibi yöntemlerle adayların muhakeme yeteneğini de test etmektedir. Mihçioğlu (1987)’nin belirttiği gibi, yazılı sınav kapsamı geniş tutulmalı; sadece genel kültür değil, matematiksel düşünme, dil hakimiyeti vb. işle ilgili özel yetenekleri ölçecek sorular da yer almalıdır.³⁷⁵

Yazılı sınav sürecinin adil işlemesi, sınav güvenliğine bağlıdır. Türkiye’de ÖSYM’nin merkezi sınav güvenliği yüksektir; fakat kurumların kendi yaptıkları sınavlarında bazen şaibelerin ortaya çıktığı durumlar olabilmektedir. (cevap kağıdı okumada kayırma, belirli adaylara önceden soru verme gibi). Bu riskleri azaltmak için, optik okuma, kamera kaydı gibi teknolojik yöntemler kullanılmakta ve gerektiğinde sınavlar ÖSYM’ye yaptırılmaktadır. Son yıllarda birçok kurumun sınavlarını, MEB Ölçme ve Değerlendirme Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yüz yüze ve e-sınav olarak yapıldığı görülmektedir.³⁷⁶

4.1.2. Uygulamalı Sınav Süreçleri

Uygulamalı sınavlar, adayların sahada veya gerçek durumlara benzer koşullarda değerlendirilmesidir. Bu süreç, kamu hizmetinin özelliğine göre yazılı sınavı takiben ya da yerine uygulanabilir. Bu sınavlarda; bilgiyi kullanma becerisini, kişiliği, yeteneği, genel zekayı, fiziki dayanıklılığı ve genel sağlık durumu ölçülerek değerlendirilir.³⁷⁷

³⁷⁴ Hazine ve Maliye Bakanlığı Hazine ve Maliye Uzman Yardımcılığı Giriş Sınavı Duyurusu <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2023/12/Hazine-ve-Maliye-Uzman-Yardimciligi-Giris-Sinavi-Duyurusu.pdf>

³⁷⁵ Mihçioğlu, a.g.e., s. 4.

³⁷⁶ MEB, 2025 Yılı Sınav Uygulama Takvimi, https://odsgm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2025yilisinau uygulama takvimi.pdf

³⁷⁷ Tortop, *Personel Yönetimi...*, s. 54.

Örneğin; bir belediye, zabıta memurluğu sınavında, adaylara parkur koşu sınavı yapılır; belli bir sürede bitirenler başarılı sayılırlar. İtfaiyeci alımında yüksek bir kuleye tırmanma ve hortum kullanma becerisi sınavla ölçülür. Bu tür sınavların uygulama süreci, fiziki düzeneklerin kurulması, sağlık tedbirlerinin alınması ve adil ölçme kriterlerinin belirlenmesini içerir.

Uygulamalı sınavlarda genellikle süre, uzaklık, isabet gibi *nicel kriterler* kullanılması değerlendirmeyi kolaylaştırır. Uygulamalı sınavla beden eğitimi öğretmeni alımında 100 metre koşu süresi veya top fırlatma mesafesi puanlamaya dönüşebilir. Değerlendirme jürisi, adayların performansını kaydederek standartlarla değerlendirerek puanlamayı yaptığı bir süreç yürütülür. Bu süreçte torpil veya kayırma yapabilmek daha zordur, çünkü herkesin gözü önünde gerçekleşir ve sonuçlar somuttur. Ancak yine de bazı sınavların jüri takdiri gerektiren yönleri olabilir. Bir müzik öğretmeni alımında yapılacak uygulamalı ses sınavında jüri değerlendirmesi subjektif olabilir. Bu durumda jürinin alan uzmanlarından seçilmesi ve mümkünse birden fazla değerlendirme turu yapılması yerinde bir uygulama olacağı değerlendirilmektedir.

Türkiye’de kamu kurumlarında uygulamalı sınavlar sınırlı alanlarda kullanılmaktadır: Emniyet, silahlı kuvvetler, itfaiye, belediye zabıta, şoförlük, teknisyenlik gibi pozisyonlar bu alanlara örnek olabilir. KPSS kapsamındaki kadroların büyük kısmı masa başı işler olduğundan, onlarda uygulamalı sınava rastlanılmamaktadır.

4.1.3. Mülakat (Sözlü Sınav) Uygulaması

Mülakat, sınav süreçlerinin en tartışmalı aşamasıdır. Mülakat süreci, genellikle 3 veya 5 kişilik bir komisyonun adayla yüz yüze görüşmesi şeklinde yürütülür. Süreç adımları: Komisyonun oluşturulması, mülakat sorularının ve konularının belirlenmesi, adayların sıra ile içeri alınması, her birine benzer süre ve soruların yöneltilmesi, komisyon üyelerinin adayı değerlendirmesi ve puanlaması, tutanak tutulması şeklinde yürütülür.

Türkiye’de mülakat sınavı uygulaması denilince akla öğretmen alımlarında kullanılan “öğretmen alım mülakatları” gelmektedir. Öğretmenlerin sahip olması gereken “Öğretmenlik Mesleği Genel Yeterlikleri” Millî Eğitim Bakanlığı Öğretmen Yetiştirme ve Geliştirme Genel Müdürlüğü’nce; mesleki bilgi, mesleki beceri ve tutum ve değerler olmak üzere üç başlık altında ele almıştır. Bunlar: “mesleki bilgi; öğretmenin öğretmenlik mesleğine ilişkin sahip olması gereken alan bilgisi, alan eğitimi bilgisi ve mevzuat bilgisini, mesleki beceri; öğretmenin sınıf içi ve sınıf dışı

uygulamalarıyla ilgili eğitim-öğretim sürecini planlama, öğrenme ortamları oluşturma, öğretme ve öğrenme sürecini yönetme ile izleme ve değerlendirme yeterliklerini, Tutum ve değerler; öğrenciye yaklaşım, milli, manevi, evrensel değerler, iletişim ve iş birliği ile kişisel ve mesleki gelişim yeterliklerini kapsamaktadır.³⁷⁸ Dolayısıyla öğretmen adaylarının mesleğe seçilmelerinde iyi bir öğretmenin sahip olması gereken özelliklerin ve yeterliklerin etkili olduğu söylenebilir. Ancak, bu yeterliklerin bir kısmı görev sırasında geliştirilen özellikler taşıdığından, bir kısmının mülakatla ölçülmesi mümkün olmadığından mülakatlarda adayların bu özelliklerinin yoklanmasının yerinde bir uygulama olmadığı değerlendirilmektedir.³⁷⁹

Mülakatlarda kimi kurumlar kura ile soru çektirip adaya; örneğin öğretmen mülakatında eğitim bilimine dair bir kavramı açıklaması istenerek kendini ifade etmesine fırsat verilir. Genel kültür soruları yöneltilerek kültür düzeyinin belirlenmesine çalışılır, bazı durumlarda sadece sohbet ederek adayın kendini ifade yeteneğine bakıldığı durumlar da olabilmektedir. Bu çeşitlilik standardizasyon eksikliğine işaret etmektedir. Eminoğlu çalışmasında Türkiye’de sözlü sınavların oldukça farklı uygulandığını, kimi yerde ciddiyetle yapıp kayda alındığını, kimi yerde ise göstermelik olabildiğini belirtmiştir. Uygulanan saha araştırması Türkiye’deki sözlü sınav uygulamalarında kamu hizmetine girme hakkı için temel teşkil eden ve bu hakkın özünü oluşturan liyakat ilkesinin ihlal edilmesi sonucunda bu hakkın içinin boşaltıldığını ve sözlü sınavların “sözde” liyakat ölçen bir araç olduğunu belirtmektedir.³⁸⁰ Bu şekilde anayasal bir hak olan kamu hizmetine girme hakkının da ihlal edildiğini ve liyakat ilkesinin zarar gördüğü anlaşılmaktadır.

Mülakat sürecinin liyakat açısından güven verebilmesi için bazı şartlar önerilmektedir: Mülakatlar kayıt altına alınmalı (ses veya görüntü); her üye bağımsız puan vermeli ve ortalaması alınmalı; puanlama kriterleri ilan edilmeli (diksiyon, bilgi seviyesi, özgüven, vs. gibi başlıklar ve ağırlıkları); adaylara sorulan sorular tutanağa yazılmalı. Bu önlemler şeffaflığı artırır. Günümüzde BDDK, SPK gibi bazı kurumlar mülakat sürecini kameraya kaydetmektedir. Ancak genel olarak tüm kurumlarda bu zorunlu değildir.³⁸¹

³⁷⁸ MEB, Öğretmenlik mesleği genel yeterlikleri, Öğretmen Yetiştirme ve Geliştirme Genel Müdürlüğü, Ankara., 2017, s. 8.

³⁷⁹ Yıldırım Karadağ, Mücahit Aydoğmuş, Alper Kesten, Sözleşmeli öğretmenlik ve sözlü sınav: Öğretmen adayları ne düşünüyor? *Eğitimde Nitel Araştırmalar Dergisi*, 2020, 8(1), 237-266. doi:10.14689/issn.2148-2624.1.8c.1s.11m, s. 239.

³⁸⁰ Eminoğlu, a.g.e., s.108, 111, 169, 176.

³⁸¹ Arzu Yıldırım, *Türk Kamu Yönetiminde Liyakat Sistemi...*, s. 55.

Türkiye’de mülakat puanlarının, yazılı puanlarını bastırıldığı durumlar sıkça basına yansımaktadır.³⁸² Bu güvensizlik ortamı, liyakat ilkesine zarar vermektedir. Yapılan bir araştırmada “... aklıma ilk torpil geldi. Yani insanlar birini mülakatla seçiyorsa orada torpil döner. Sonra baktık yazılı sınavdan 93 alanların puanları 56’ya falan düşüyor. Haberlerde görüyoruz. Acaba bana da olur mu böyle diye düşündüm...” gibi ifadeler, bazı adayların, “nasılsa mülakatta eleneceğim” düşüncesiyle sınava girme motivasyonunu kaybetmesine neden olmakta; bu da ehliyetli kişileri kamudan uzaklaştırabilmektedir.³⁸³ Kamu örgütlerinde yapılan sınavlarda yazılıda birinciliğe yakın olan bir adayın mülakatta düşük not alarak elenmesinin, toplumsal adalet duygusunu zedelediğinden; mülakatların kayırmacılığın aracı olmasına izin verilmemesi gerekmektedir.

Mülakat sürecinin düzgün işletilmesi belki de liyakat sisteminin Türkiye’deki en zorlu başlığıdır. İlerleyen kısımda bu konuda sorunlar ve çözüm önerileri ayrıntılarıyla açıklanmaktadır.

4.2.Kamuda Liyakati Sağlamak İçin Sınav Uygulama Süreçlerinde Karşılaşılan Sorunlar

Kamu personeli alımında uygulanan sınav süreçleri her ne kadar liyakati sağlamaya yönelik tasarlansa da uygulamada çeşitli sorunlarla karşılaşılabilir. Bu sorunlar yazılı sınavlarda, uygulamalı sınavlarda ve mülakatlarda farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Aşağıda her bir sınav türüne özgü tespit edilebilen belli başlı problemler ele alınmıştır.

4.2.1. Yazılı Sınav

Yazılı sınavlar, genel olarak en objektif yöntem olmakla birlikte, tamamen sorunsuz değildir. İlk olarak, içerik ve ölçme sorunları söz konusu olmaktadır. ÖSYM’nin yaptığı merkezi sınavlarda çok detay gerektiren bilgi soruları sorulması, benzer şekilde, müfredatı geniş alan bilgisi sınavlarında, sorular belirli kısımlarda yoğunlaştığında da şans faktörü öne çıkabilmekte bu da analitik zekanın ölçülmesini zorlaştırmaktadır.

İkinci olarak, soru güvenliği ve adaleti sağlama konusu kritik bir sorundur. 2010 ve 2011 KPSS’de yaşanan kopya/sızdırma skandalı hafızalardadır; bazı adaylar soruların tamamına yakınına doğru cevaplayarak anormal puanlar almış, yöneticiler

³⁸² Fundanur Öztürk, Öğretmen atamaları: Mülakat puanları neden tartışma konusu oldu? BBC Türkçe, erişim, 5 Mayıs, 2025, <https://www.bbc.com/turkce/articles/cx2ljwp09k1o>

³⁸³ Karadağ, Aydoğmuş, Kesten, *Sözleşmeli öğretmenlik ve sözlü sınav: Öğretmen adayları ne düşünüyor...*, s.252.

sınav iptallerine yanaşmamış, sivil toplum örgütlerinin müdahaleleriyle sınavlar tekrar edilmiştir.³⁸⁴ Bu olayda yıllar sonra yasa dışı terör örgütü yapılanması tarafından soruların çalındığı anlaşılmıştır.³⁸⁵ Bazı sınavlarla ilgili iddialar araştırılma konusu olmaktadır.³⁸⁶ Bu tür olaylar, yazılı sınavın güvenilirliğine büyük darbe vurarak liyakat sistemine olan inancı azaltmaktadır.

Üçüncü bir sorun alanı, yazılı sınavların kapsamı dışında kalan yetkinliklerdir. Çoktan seçmeli sınavlar, adayın yazılı anlatım becerisini veya pratik problem çözme kabiliyetini ölçemez. Örneğin; KPSS’ den yüksek puan alan bir adayın iletişim becerileri zayıf olabilir. Bu nedenle, tek başına yazılı sınav sonuçları en liyakatli adayı belirlemeyebilir. Ancak bunu telafi etmek için getirilen mülakat, daha büyük sorunlara yol açtığından ikilem oluşmaktadır.

Dördüncü sorun, sınav stresi ve anlık performansın adayı tam olarak yansıtamaması problemidir. Bazı adaylar bilgi sahibi oldukları halde sınav heyecanı veya bir anlık dalgınlıkla düşük puan alabilir, bu da onları yarış dışı bırakabilir. Liyakat sisteminde bunun kaçınılmaz bir riski olduğu kabul edilebilirdir. Çünkü, daha iyi bir nesnel ölçme yönteminin henüz bulunamadığı anlaşılmaktadır. Ancak bazı ülkelerde kurum veya şirketler; iş tavsiye mektuplarını referans göstererek çalışanlarını belirlerken, eğitim not ortalaması gibi ek unsurlar da değerlendirerek bu riski azaltmaya çalışmaktadır.³⁸⁷ Mıhçıoğlu’ da “*öğrenim yaşamındaki başarının, sınav kadar olmasa bile hissedilir ölçüde etki yapması*” gerektiği görüşünü belirtmektedir.³⁸⁸ Bu şekilde eğitimin değeri artacağı gibi, yılların emeği olan okul başarısı da liyakat değerlendirmesine yansıtılmış olacaktır.

Yazılı sınav uygulamalarında bir diğer konu da kontenjan ve kadro planlamasıyla ilgilidir. ÖSYM merkezi sınavı yapıp puanları ilan eder, ancak kadro sayıları sınırlı olduğundan pek çok yüksek puanlı aday açıkta kalabilmektedir. Bu, özellikle öğretmenlik ve KPSS-B (memur) kadrolarında ciddi bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Adaylar sınavlarda başarı elde ettikleri halde kadro olmadığı için atanamamaktadır. Bu durum liyakatin ödüllendirilmemesi anlamına geldiğinden, beyin gücü israfına yol açmaktadır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)’nda personel planlamasının önemini vurgulanarak “Milli Eğitim Bakanlığında öğretmen

³⁸⁴ Türkiye Kamu Sen, erişim 5 Mayıs, 2025, <https://www.kamusen.org.tr/arsiv/genel-baskan--kpss-sorulari-sinavdan-once-osym-merkezli-olarak-sizdirildi-/1889/>.

³⁸⁵ Anadolu Ajansı, erişim 5 Mayıs, 2025, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/feto-sanigi-2010-kpss-sorularini-aldigini-itiraf-etti/1287569>.

³⁸⁶ Anadolu Ajansı, erişim 5 Mayıs, 2025, <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/cumhurbaskani-erdogan-2022-kpss-lisans-oturumundaki-iddialarla-ilgili-inceleme-talimati-verdi/2651906>.

³⁸⁷ Vizemnet, erişim 8 Nisan, 2025, <https://vizem.net/vize-islemleri/ticari-vize-davet-mektubu-ornegi/>.

³⁸⁸ Mıhçıoğlu, a.g.e., s. 70.

sayısındaki yetersizlikler ve dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesi için çıkarılan norm kadro yönetmeliği uygulamaya konulduğu” belirtilerek, Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlığında uygulanan norm kadro çalışmalarının mahalli idareler başta olmak üzere tüm kurumlarda uygulanması” hedefi ortaya koyularak, bu kadrolara “objektif seçme kriterlerine dayalı, kariyer ve liyakat sistemi esas alınacak” bir sisteme geçileceği “norm kadro çalışmalarıyla devlet personel reformunun tamamlanacağı”³⁸⁹ hedeflenmiş olmasına rağmen aradan geçen yıllarda bazı alanlarda norm kadro fazlalığı ve liyakatsizlik sorunlarının devam ettiği bundan sonraki kalkınma planlarında da aynı konulara vurgu yapıldığı görülmektedir.

4.2.2. Uygulamalı Sınav

Uygulamalı sınavlar, doğası gereği fiziki ve teknik düzeneklere bağlı olduğundan, bu alandaki sorunlar genellikle altyapı ve standart eksikliklerinden kaynaklanabilmektedir. Bir kurumun uygulama sınavı yapacak uygun tesisi olmadığında geçici çözümler üretilebilir ve bu esnada eşitlik tam sağlanamayabilir. İtfaiyeci adaylarına yangın söndürme tatbikatı yaptıracak alan bulamadığı takdirde adayları bazı testlerden muaf tutulması, bu sınavın liyakat değerlendirmesini eksik bırakmaktadır.

Uygulamalı sınav ölçütlerinin belirlenememesi başka bir sorun alanı olarak değerlendirilmektedir. Nicel ölçütler genelde belirgin olsa da, nitel olanlarda subjektiflik ortaya çıkabilir. Örnek vermek gerekirse; bir konservatuvar sanatçısı alımında hem uygulamalı (çalgı aleti performansı) hem de yoruma dayalı unsurlar vardır. Bu tür durumlarda jüri üyelerinin liyakati ve tarafsızlığı önem kazanmakta bireysel sanat tercihleri objektif sınav değerlendirme ölçütlerinin önüne geçirilmemelidir. Müzik jürisine aynı çevreden kişilerin getirildiği ve belirli adayları kayırdığı iddialarına neden olabileceği değerlendirildiğinde; eş dost kayırmacılığı, uygulamalı sınav jürilerine de yansıyabileceği düşünülmektedir.

Uygulamalı sınavlarda itiraz ve denetim mekanizması da zayıf olabilir. Yazılı sınavda aday cevap kağıdını yeniden inceletebilir; mülakatta bile tutanak üzerinden dava açabilir. Oysa uygulamalı sınavlarda somut bir evrak yoktur, anlık performans değerlendirilir ve geçer. Bu, adayların hak aramasını zorlaştırır. Haksızlık yapıldığını düşünen adayın itirazının ispatı neredeyse imkânsızdır. Bu durumda güven tamamen

³⁸⁹ Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Karar N. 697 Karar Tarihi: 27.6.2000, s,81-230.

sınav komisyonuna kalır. Eğer komisyon yapısı liyakati güvence altına alacak biçimde değilse, sorun yaşanabilir.

Ayrıca, uygulamalı sınavlarda ülke çapında bir standart olmaması, kurumdan kuruma değişiklikler, hak kayıplarına neden olabiliyor. Merkezi bir mevzuat ile birçok olumsuzluk giderilse dahi, uygulamada farklılıklar çıkabilir. Bu da yerel-bölgesel unsurlar açısından adaletsizlik yaratabilir.

4.2.3. Mülakat Sınavı

Türkiye’de bir kamu kurumuna atanacak olanların niteliklerinin saptanmasına yönelik olarak genel kültür ve yeteneklerinin yazılı olarak yapılacak sınavdan sonra, bilgisinin yanında mesleki yeterliğine yönelik özel niteliklere de sahip olup olmadığının ortaya konulabilmesi açısından tamamlayıcı nitelikte sözlü sınav yapılmaktadır. Ancak, sözlü sınav uygulamasında değerlendirme esaslarını içeren objektif bir yöntem bulunmadığından, yargı kararlarında belirtilen ölçütler ışığında sözlü sınav ile ilgili objektif değerlendirme esaslarının neler olabileceği değerlendirilerek yapılan sınavın; yetki, şekil, sebep, konu ve amaç yönlerinden de hukuka uygun olduğu anlaşıldığında, sözlü sınavın objektif yapıldığı söylenebilir. Türkiye’de ne yazık ki mülakatlarla ilgili yargı kararlarında birlik olmadığından kurumların objektif bir sonuca varmaları zorlaşmaktadır.³⁹⁰ Bunun için de mesleğin özelliği dikkate alınarak bütün kriterlerin ne şekilde uygulanacağına ilişkin ölçütler belirlenerek objektif bir yöntemin düzenlenmesi gerekmektedir.

Mülakat (sözlü) sınavlar, kuşkusuz liyakat sisteminin en zayıf halkası olarak değerlendirilmektedir. Karşılaşılan başlıca sorun, daha önce de vurgulandığı gibi subjektif değerlendirme ve kayırmacılık iddialarıdır. Özellikle son yıllarda medyaya yansıyan bazı örnekler, mülakatlarda torpil listesinin önceden hazırlandığı,³⁹¹ komisyonların formaliteden toplandığı gibi ciddi iddialar içermektedir.³⁹² Bu durum, sınava giren binlerce adayın moralini bozarak, adil rekabet inancını zedelemektedir.

Mülakat uygulaması ile ilgili bir başka sorun, mülakat puanlarının şeffaf ve hukuki dayanağı olmaması olarak değerlendirilmektedir. Genellikle kurumlar mülakat notlarını gerekçeli açıklamazlar ve sadece sayısal olarak ilan ederler. Bunun için aday neden düşük not aldığını bilemez. Yargı mercilerine itiraz ettiğinde ise, eğer tutanaklarda olumsuz bir ibare olmadığında, yerel mahkemeler "takdir komisyonundur"

³⁹⁰ Şeker, a.g.e., s. 140-141.

³⁹¹ Evrensel Gazetesi, <https://www.evrensel.net/haber/280516/torpil-listesi-yanlis-adrese-gonderilince-torpil-belgelendi> adresinden erişildi.

³⁹² Yeniçağ Gazetesi, <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/milli-egitim-bakani-yilmaz-torpilli-mulakata-el-atti-169803h.htm> adresinden erişildi.

diyerek müdahale edemediği; “Sözlü sınav, ilgili Yönetmelik hükümlerine uygun olarak objektif bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Yönetmelikte sözlü sınavın sesli ve görüntülü kayıt altına alınması zorunluluğunun bulunmamaktadır. Bu nedenle dava konusu işlemin hukuka uygundur; davanın reddi gerekmektedir.” Kararını verebiliyorken, aynı dava ile ilgili Danıştay tarafından “Bu durumda, davacının başarısız sayıldığı sözlü sınavda, sınav komisyonunca sınavda sorulacak soruların önceden hazırlanmaması ve sınav komisyonu tarafından sınav esnasında davacıya sorulan soruların tutanağa bağlanmamış olması nedenleriyle hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.” Şeklinde Yapılan Değerlendirme ile yapılan mülakatın iptal edilmesine hükmettiği görülmektedir.³⁹³ Danıştay’ın bazı mülakat sonuçlarını objektif ölçüt olmadığı gerekçesiyle iptal etmesi mülakat sistemine hukuki standart getirilmesi yönünde bir adım olarak görülmektedir.

Mülakattaki bir başka sorun, komisyon üyelerinin niteliği ve bağımsızlığıdır. Bazı kurumlarda komisyon üyeleri arasında dış gözlemci veya akademisyen bulundurulması liyakati sağlayan bir uygulamadır. Fakat çoğunlukla mülakat komisyonları ilgili kurumun üst düzey yöneticilerinden oluşmaktadır. Bu yönetici kadroları genellikle siyasi iradenin referansı ile atandığı için kararlarını verirken, tam bağımsız olarak nesnel davranmaları beklenemez. Hatta kimi zaman mülakat komisyonunda, mülakata giren adayların amiri pozisyonunda kişiler yer almakta; bu durum da adayın, tedirgin olmasına ve olası hak kaybına itirazı engellenebilir. Sınav değerlendirme ve mülakat komisyonlarının ideal bir şekilde oluşturulması için; komisyonların, karma ve uzman kişilerden teşekkül ettirilmesi, STK temsilcileri ve/ya meslek örgütü üyelerinin gözlemci olarak katılımının sağlanmasının, süreç güvenilirliğini artırabileceği değerlendirilmektedir.

Mülakatlarda soru standardı olmaması da adalet sorunu doğurmaktadır. Adayların bazılarına zor, diğerlerine kolay soru sorulduğu; ya da bazı adaylara çok sayıda soru yöneltilirken, bazılarına az sayıda soru sorulduğu durumlar ortaya çıkabilmektedir. Adaylardan birisine “Van Gölü hangi bölgededir?” sorusu yöneltilirirken, başka bir adaya “Malabadi köprüsü kaç yılında yapılmıştır?” sorusu yöneltilmiş olabilir. Bu durumlar; adayı tedirgin edebilir, iltimas ihtimallerini düşüncelerine yerleştirip moral ve motivasyonu düşürerek sonuçlara olumsuz yansıyabilir. Bu nedenle, sözlü sınavlarda soruların önceden havuzdan belirlenip her adaya eşit sayıda ve benzer zorlukta

³⁹³ Or Hukuk Danışmanlık, Danıştay Kararları Işığında Sözlü Sınav (Mülakat) Kriterleri, erişim 2 Nisan, 2025, <https://or.av.tr/danistay-kararlari-isiginda-sozlu-sinav-mulakat-kriterleri/>

yöneltmesi gerekmektedir. Ayrıca adaya yöneltilen bu tür soruların adayın yeterliliğini ölçmek için yeterli olamayacağı da söz konusu olabilir.

Ayrıca, mülakatların yapılış süresinde ve not ile değerlendirmesinde baraj ve ağırlık sorunları vardır. Mevzuatta, mülakatta 70 altı alanın eleneceği belirtildiğinde, yazılı puanı yüksek olsa da komisyonun istemediği bir adaya 69 verilip elenmesini sağlayabilir. Ya da mülakatın %50, yazılının %50 ağırlıkta olduğu sistemlerde, mülakat puanı çok belirleyici olmaktadır. Bu ağırlık dengesi, kamuda en çok tartışılan konulardandır. Bilke kamu yönetiminde liyakat dışı uygulamalara ilişkin sözlü sınavların eşitlik ilkesine uygun yapıp yapılmadığını irdelediği çalışmasında; başarılı olan adayların sınav sürelerinin başarısız bulunan adaylara göre 1/3 oranında kısa sürdüğünü ve 2 dakikada sınavın sonuçlandırıldığını belirtmektedir.³⁹⁴ Bu haliyle mülakatın, liyakati ölçmek yerine elenmesi istenenleri elemek için yapıldığı anlaşılmaktadır.

Mülakat sınavlarının, yukarıda belirtilen olumsuz yönleri toplum tarafından fark edilerek kaldırılmasına yönelik bir beklenti oluşmuştur. Toplumun beklentisi zamanla siyasi aktörler tarafından da görülerek mülakatın kaldırılacağına yönelik sözleri olumlu olarak karşılanırsa da henüz mülakatların kaldırılması yönünde bir adım atılamamıştır. Kısaca açıklamak gerekirse, mülakat süreçlerinde kayırmacılık olasılığı çok yüksek olduğu yapılan incelemelerden anlaşılmaktadır. Dolayısıyla liyakat ilkesini tam anlamıyla tesis etmek için mülakat sisteminin kaldırılması, mülakatın çok gerekli olarak görüldüğü savunma ve güvenlik gibi alanlarda liyakati ölçecek şekliyle yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

4.3. Liyakati Sağlamak İçin İşe Alma Süreçlerinde Yaşanan Sorunlara Çözüm Önerileri

Kamu hizmetine alımda karşılaşılan sorunlara yönelik çeşitli çözüm önerileri literatürde ve uygulamada dile getirilmektedir. Bu bölümde, sınav uygulamalarının liyakat ilkesi açısından nasıl iyileştirilebileceği, hukuki çerçevenin ne yönde geliştirilmesi gerektiği ve denetim mekanizmalarının nasıl güçlendirilebileceği üzerinde durulacaktır. Ayrıca, genel olarak Türk kamu yönetiminde liyakati sağlamaya yönelik teknik düzeyde sınav ve atama süreçleri ile ilgili tespitler, kurumsal ve yapısal öneriler de sunulacaktır.

³⁹⁴ Efe Bilke, Kamu Görevine Girişte Sözlü Sınav, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (1) 2, Temmuz 2023, ISSN: 2980-0889, e-ISSN: 2980-0625, 153-178, 2023, s.171-172.

4.3.1. Sınav Uygulamalarının Liyakat Sistemine Uygun Düzenlenmesi

Bu bölümde sınav uygulamalarında liyakat ilkesini geliştirmek için yapılması gerekenler üzerinde durulmaktadır. Öncelikle, kamu personeli alımında uygulanan sınav sisteminin bütünsel bir değerlendirmesi yapılmalıdır. Mevcut durum itibarıyla, merkezi KPSS ile on binlerce aday arasından bir ön eleme sağlandığı, bu yönüyle herkese açık rekabet ortamının sağlandığı söylenebilir. Bu, liyakat adına büyük bir kazanımdır. Ancak KPSS'nin tek başına en uygun personeli seçmeye yetip yetmediği, ardından gelen süreçlerin bu kazanımı sekteye uğratıp uğratmadığı sorgulanmalıdır.

Türkiye’de kamu personeli alımı için yapılan sınav uygulamalarında liyakat ilkesini geliştirmek için; Mülakatın tamamen kaldırılması ya da sınırlanması personelin merkezi sınav sonuçlarına göre yerleştirilmesi de önerilmektedir.³⁹⁵ Bunun yanında; “Yazılı sınavın niteliğini geliştirmek, sınavlarda açık uçlu soruların payını artırmak, mülakat komisyonlarının yapısını değiştirmek, mülakatların görüntülü kayıt altına alınması yasal zorunluluk haline getirmek, Sınav ve atama süreçlerinin dış denetimini sağlamak, Adayların hak arama yollarını kolaylaştırmak, Merkezi işe alma kurumu (*Civil Service Commission*) kurulması, sözlü sınavlarda sorulan genel kültür ve bilgi sorularının yazılı olarak hazırlanıp yine yazılı olarak cevaplandırılması ve yazılı cevaplara göre değerlendirme yapılması, sınavların değerlendirilmesinde yalnızca sınavla ilgili değerlendirmelerle ve görevin gerekleriyle ilgili konularda bir sıralama sistemi geliştirilmesi” gerekmektedir.

Türkiye’de kamu personeli alımı için yapılan sınav uygulamalarında liyakat ilkesini geliştirmek için öneri niteliğinde yapılması gerekenleri kısaca açıklamak gerekirse;

1. Mülakatın tamamen kaldırılması ya da sınırlanması da liyakati güçlendirebilir. Başka bir yaklaşımla, “*yazılı sınavın birincisini al, görev ver, sözlüyü kaldır, liyakati sağla*” şeklinde “kökten çözümlü” “sürdürülebilir” bir liyakat uygulaması hayata geçirilebilir. Bu durumda adaylar içerisinde iletişim yönü zayıf olanlar olabilir, ancak bu çözümün adil olduğuna inanç yüksek olacaktır. Mülakatın kaldırılamadığı, yapılması elzem olduğu halde merkezi bir kurum oluşturularak sözlü (mülakat) sınavı uygulanabilir bir duruma getirmek için mülakatın etkisinin azaltılması liyakati güçlendirebilir; örneğin not ortalamasına küçük bir katsayı ile dahil edilebilir (yazılı %90, mülakat %10 gibi). Böylece mülakat olsa bile adayın kaderinin belirleyici etkisi azaltılmış olur.

³⁹⁵ Ali Güneyi, Türk Kamu Personel Sisteminin Liyakatle İlgili Problem Sahaları Üzerine Değerlendirme, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 23/3 (2021) 1054-1089, s. 1072.

2. Yazılı sınavın niteliğini geliştirmek liyakati güçlendirebilir. Bunun için KPSS'ye ek olarak, belli meslekler için *mesleki bilgiye dair merkezi sınavlar* yapılabilir. Örneğin öğretmenlikte yapılan alan sınavına benzer şekilde, mühendislik, hukuk gibi alanlarda da ÖSYM eliyle sertifikasyon sınavı gibi bir ikinci kademe sınavı yapılabilir. Böylece kurumların kendilerinin yazılı sınav yapmasına gerek kalmadan personellerini hizmete alabilirler. Çok gerekli bir halin var olduğu değerlendirilirse de ikinci aşamada sadece mülakat veya kısa bir uygulama ile aday seçimi yapılabilir. Bu, süreç standartlaştırılarak liyakat güçlendirilebilir.

3. Yazılı sınavlarda açık uçlu soruların payını artırmak liyakati güçlendirebilir. Böylece adayların sadece test tekniğine değil, konuyu gerçekten kavrayıp ifade etme becerisine de bakılmış olur. ÖSYM, son yıllarda bazı sınavlarda (örn. Akademik Personel Sınavı) açık uçlu sorular sormaya başlamıştır. KPSS'de de benzer bir şekilde uygulanabilir. Elbette ki bu uygulama, değerlendirme sürecine yük getirebileceği ancak liyakate katkısı büyük olacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca açık uçlu soruların bulunduğu kısım, optik okuyucu ile değil, uzmanlarca okunup puanlanabilir ve birden fazla değerlendirici ortalaması alınarak objektiflik sağlanabileceği düşünülmektedir.

4. Mülakat komisyonlarının yapısını değiştirmek de liyakati güçlendirebilir. Mülakat komisyon üyelerinin bağımsız karar vermesini sağlamak için, mümkün olduğu kadar *merkezi ve karma komisyonlar* oluşturulması önerilebilir. Örneğin tüm bakanlıkların mülakatları, kapatılan DPB benzeri bir kuruluşun koordinasyonunda, farklı kurumlardan temsilcilerin katıldığı ortak komisyonlarca yapılabilir. Bu, kurum içi kayırmacılığı azaltabilir. Ayrıca komisyonlara YÖK'ün belirleyeceği alanın uzmanı akademisyenler, kamu etik kurulu ve kamu denetçiliği kurumu gibi bağımsız birimlerden tarafsız üye ve gözlemciler dahil edilebilir.

5. Liyakati güçlendirmek için, mülakatların görüntülü kayıt altına alınması yasal zorunluluk olmalıdır. Şeffaflık için her mülakat odasında kamera ile görüntülü kayıt yapılmalı ve kayıtlar saklanmalıdır. Böylece haksızlık ve usulsüzlük iddialarında görüntülü kayıtlar somut delil olarak incelenebilir. Adaylar, gerekirse kendi mülakat kayıtlarını isteyip görebilmelidir. Günümüzde e-sınavlar benzer şekilde yapılmakta, sınav esnasında herhangi bir olumsuzlukta ana merkezden müdahale edilmekte ve kayıtlar, uzun süre saklanarak hukuki durumlarda delil olarak kullanılmaktadır.

6. Sınav ve atama süreçlerinin *dış denetimi* liyakat unsurunu kuvvetlendirebilir. TBMM veya Sayıştay benzeri bir kurum veya kuruluş tarafından, her yıl yapılan atamalar denetlenerek, hazırlanacak "liyakat raporu" nun kamuoyuna açıklanabileceği önerilmektedir. Denetleyici kurullar oluşturularak KPSS puanı ile mülakat puanı

korelasyonlarını inceleyerek anormal sapmalar olan kurumları tespit edilebilir ve bu kurumlara ilişkin rapor kamuoyuna açıklanarak kayırmacılık yapma eğilimindeki kurumlar kamuoyu baskısı ile liyakati ön plana alabilecekleri değerlendirilmektedir.

7. Adayların hak arama yollarını kolaylaştırmak da liyakati sağlamaya yardımcı bir yöntemlerden biri olabilir. Mülakat gibi subjektif aşamalarda, adayın bir üst komisyona itiraz hakkı tanınabilir ve oluşturulacak bir “mülakat itiraz jürisi” ile mülakattan çok düşük puan alan, yüksek yazılı puanlı adayların mülakatını yeniden değerlendirerek güvenilir bir mekanizma ile keyfi uygulamalar azaltılabileceği gibi mahkemelerdeki yoğunluğu da azaltacak böylelikle kamunun gereksiz iş yoğunluğu giderilerek kamu kaynağının israfı önlenerek kaynakların daha etkili ve verimli kullanılması sağlanacaktır.

8. Merkezi işe alma kurumu (*Civil Service Commission*) kurulması da kayırma düzenini ortadan kaldırmaya ve liyakati sağlamaya yardımcı olabilir. İngiltere’de 1855’te kurulan ve bugüne kadar devam eden *Civil Service Commission*, kamu hizmetine alımları düzenleyip denetleyen bir kurum özelliği taşımaktadır.³⁹⁶ Benzer bir şekilde, Türkiye’de de TBMM bünyesinde güçlü ve özerk bir merkezi personel seçme kurumu tesis edilmesi ile atamalarda standartlar ortaya koyarak, sınavların merkezi yapılmasını sağlayarak, *merkeziyetçi ama liyakat sağlayıcı* bir yapı oluşturulabilir. Tanzimat sonrası Meclis-i Ahval aynı amaçla kurulmuş, ancak dönemin zorluklarından dolayı etkin rol alamadığı, ancak günümüzde böyle bir kurumun teknolojik imkânlarla etkin olmasının sağlanabileceği DPB kapatıldıktan sonraki SBB ve Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü (PPGM)’nin yapılanmaların görev alanları itibariyle bu görevi yapabilmekten uzak oldukları değerlendirilmektedir.

4.3.2. Sınav Uygulamalarının Hukuki Metinlere Uygunluğu

Liyakat ilkesinin tam sağlanabilmesi için hukuki altyapının da açık ve bağlayıcı olması gerekir. Türkiye’de anayasa ve kanunlarda liyakat ilkesi yer alsa da, bu ilkeyi uygulamada zorlayıcı düzenlemeler yetersiz kalabilmektedir. Bu yüzden, aşağıda sıralanan yasal ve alt düzenleyici metinlerde değişiklikler önerilmektedir.

1. Anayasal güvenceyi güçlendirmek. Hâlihazırda 1982 Anayasası 70. maddesi ile “*Her Türk’ün kamu hizmetlerine girme hakkını*” liyakat esasları çerçevesinde garanti altına almaktadır. Ancak uygulamadaki sorunlar, bu maddenin etkili şekilde hayata geçemediğini göstermektedir. Anayasa’da yer alan “*Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.*” İfadesi ile her ne kadar

³⁹⁶ TODAİE, a.g.e., s. 134.

liyakati kastediliyor olsa da liyakat ilkeleri de anayasa da yer almamaktadır. Ayrıca Anayasa’da liyakat ilkesinin ihlaline karşı yargı yolunun açık olduğuna dair bir ek hüküm bulunmamaktadır.³⁹⁷ Anayasanın 125. maddesi genel olarak idari işlemlere karşı yargı yolunu açık tutmasına rağmen uygulamada bazı istisnalar ortaya çıkmakta ve idareler uzayan yargı sürecinde farklı uygulamalar ortaya koymaktadırlar. Oysaki “Kamu hizmetine alınmada liyakat ilkesine aykırı işlemler yargı denetimine tabidir” şeklinde bir ifadenin liyakati sağlayıcı etkisinin yüksek olacağı değerlendirilmektedir.

2. 657 sayılı DMK’da mülakat ve sınav süreçlerine dair ayrıntılı ilkeler koymak. DMK mevcut hükümleriyle sınav ve atamaları yönetmeliklere bırakmakta ve kurumlar yönetmeliklerinde ise farklı hükümler uygulanmaktadır. KPSS etkinleştirilerek tüm kurumların uyması gereken mülakat usulleri, puanlaması, kayıt altına alınması, komisyonda kimlerin olacağı, sınavların nasıl ilan edileceği gibi konuların düzenleneceği tek bir hukuki metinde birleştirilebilir. Bu, uygulama birliği sağlayarak liyakat standardını yükseltebilir.

3. İstisnai memuriyetlerin kapsamını daraltan yasal değişiklikler yapmak. Özellikle norm kadrolar düzenlenmediğinden çok sayıda danışman, uzman, ofis görevlisi gibi kadrolar sınavsız atamayla doldurulabilmekte ve istisnai memurluk amacı dışında kullanılmaktadır.³⁹⁸ 657 sayılı Kanun md.59’daki istisnai memur kadroları listesi gözden geçirilip, müşavir kadrosu gibi gereksiz olanlar kaldırılmalı veya sayıları azaltılmalıdır. Ayrıca istisnai kadrodan genel kadroya geçiş yasa ile engellenerek, sınavsız kadroyu alarak daha sonra diğer kadrolara “hülle” ile kaydırılmasının önüne geçilmesi sağlanabilir.

4. Engelli, şehit yakını, gazi, yetiştirme yurdunda barınanlar gibi kontenjan atamalarının da liyakat prensiplerine uyumlu hale getirilmesi. Bu bağlamda EKPSS uygulanıyor olsa da kura ile atanan kategorilerde “Ataması terörle Mücadele Kanunu Kapsamında Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İstihdam Edilecekler Hakkında Yönetmelik” 10 ve 11. maddelerine göre yapılmaktadır. Asgari bir eğitim programı ve değerlendirme süreci geçirilmeden alım yapılan bu kadrolar her ne kadar pozitif ayrımcılık ile ayrılmış olsa da kamu görevini yürütebilir durumda olmayan birini sadece etik kaygıyla işe almanın, kişiye ve kuruma da zarar vereceği, bu durumdaki kişilerin eğitim programından geçirilerek atanması ve/ya yeterlilikleri olmadığı anlaşıldığında başka sosyal projelerle değerlendirilmesi kamunun yararına olacağı değerlendirilmektedir.

³⁹⁷ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun Numarası: 2709 Kabul Tarihi: 18/10/1982 Yayımlandığı Resmî Gazete : Tarih : 9/11/1982, S. 17863 (Mükerrer) Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt : 22 Sayfa : 3, 70. madde, s. 22.

³⁹⁸ Acar, Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine..., s. 136.

5. Özel sektörde kullanılan bazı çağdaş insan kaynakları tekniklerini, hukuki sınırlara dikkat ederek kamuda uygulanması değerlendirilebilir. Bu konuda daha önce açıklanan İngiltere ve ABD örneklerinden yararlanılabileceği değerlendirilmektedir.³⁹⁹ Örneğin kurumlar, adaylar için grup tartışması (*case study*) yaptırıp gözlemci raporu alabilir. Bunu mevzuata eklemek zor, ama en azından yönetmelik düzeyinde pilot uygulamalar teşvik edilebilir.

6. Avrupa Birliği normlarına uyum. AB ülkeleri kamu istihdamında eşitlik ve liyakat ilkelerine uygun personel alımı yapılmaktadır.⁴⁰⁰ AB'nin 2023 Türkiye İlerleme Raporu'nda; kamu personel sisteminde siyasi etkinin azaltılması gerektiği, kapsayıcı bir kamu yönetimi reformu bulunmadığı, kamu yönetimi reformunda ilerleme kaydedemediği, kadın yönetici sayısının düşük olduğu, CHS'de idarenin hesap verebilirliğinin düşük olduğu yönünde uyarılar aldığı, özellikle üst düzey pozisyonlar için liyakate dayalı bir işe alım, atama ve terfi sistemini oluşturması; gerektiği bildirilmektedir.⁴⁰¹ Bu kapsamda AB fonları ile liyakat izleme projeleri kullanılarak, dış denetim mekanizması kurulabileceği ve kamu personeli alımında kayırmacılığı önleyici özel bir izleme komitesi kurulması sağlanabileceği düşünülmektedir.

4.3.3. Sınav Uygulama Süreçlerinin Denetimi

Kamu personeli alım süreçlerinin denetimi, liyakat sisteminin sürdürülebilirliği açısından genel bir çerçevede; *yargısal*, *idari* ve *toplumsal* olarak açıklanarak değerlendirilmektedir.

Yargısal denetim: Türk kamu personel sisteminin liyakatle ilgili problemleri konusunda yapılan araştırma sahalarının yasal mevzuat, resmi raporlar, yargı kararları ve Sayıştay denetim raporları gibi somut veri kaynakları üzerinden değerlendirildiği bilinmektedir.⁴⁰² Anayasanın 125. maddesine göre, Her aday, sınav sonucuna veya atama işlemine karşı idari yargıya başvurabilir. Nitekim birçok mülakat sonucu yargıya taşınmakta ve bazıları iptal edilmektedir. Ancak yargı süreci uzun sürdüğünden, mağdur aday çoğunlukla haklılığını geç kanıtlamakta veya davayı kaybetmektedir. Bazı durumlarda sınavın tekrar yapılması gerekmekte ve idari işlemler karışık ve belirsiz bir duruma dönüşmekte kurumlar ve kişiler zarar görmektedir. Bu süreci hızlandırmak için idari yargıda bu tür davaların ivedi yargılama usulüne tabi olması sağlanması kurum ve

³⁹⁹ Karasu, a.g.e., s. 190.

⁴⁰⁰ Abdullah Uz, Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Cilt:2 Sayı:1 Yıl:2011, S.63.

⁴⁰¹ Avrupa Birliği Komisyonu, Avrupa Parlamentosuna, Konseye, Avrupa Ekonomik Ve Sosyal Komitesine Ve Bölgeler Komitesine Sunulan Komisyon Bilgilendirmesi AB Genişleme Politikasına İlişkin 2023 Bilgilendirmesi Komisyon İç Çalışma Dokümanı 2023 Türkiye Raporu, Brüksel, 8.11.2023, s.5-22.

⁴⁰² Güneyi, a.g.e., s. 1084.

kişilerin pratik işlem yapmalarını sağlayacaktır. Ayrıca, mahkemeler, kamera ile görüntü ve ses kaydı zorunluluğu olmadığından delil yetersizliği nedeniyle karar veremediğinden, mülakatların ve diğer sınavların görüntü ve ses kayıtlarının tutulması ve gerektiğinde yargı organlarıyla paylaşılmasının yasal zorunluluk haline getirilmesi daha öncede belirtilen şekilde yargısal denetimin etkinliğini artıracaktır.

İdari denetim: Üst denetim organları, örneğin Cumhurbaşkanlığı İK Ofisi, kamu kurumlarının atama işlemlerini her yıl gözden geçirerek görülen eksikliklerin giderilmesi için mevzuat hazırlıkları yapmanın yanında kamu idarelerine gerekli uyarılar yapılarak gerekli yaptırımların uygulanmasını sağlayabilmelidir. Ayrıca 2004 yılında kurulan *Kamu Görevlileri Etik Kurulu*'nun da görev alanı genişletilerek liyakat ilkesini zedeleyen durumları inceleyebilmesi sağlanmalıdır. Bunlardan başka TBMM'de Devlet Personeli konusuyla ilgili komisyonların oluşturulması, liyakat ilkelerinin uygulanma durumunu meclis aracılığıyla denetimi sağlanabilir. Sayıştay denetim raporlarında personel alım süreçlerine de yer verilerek hazırlanacak idari denetim raporlarının kamuoyunu bilgilendirmenin yanında farkındalık oluşmasını sağlayacağı düşünülmektedir.

Toplumsal denetim: Kamuda şeffaflık ve hesap verebilirlik arttıkça toplumun liyakatin uygulanmasını izleme ve denetimi de mümkün olabilir. Basın, sivil toplum ve akademi, kamu personel alımlarını takip ederek; her yıl açıklanacak, hangi puan aralığında kaç kişinin atandığı, elenenlerin ve atananların bölgesel dağılımı, cinsiyet dağılımı gibi veriler üzerinden analizler yapılarak değerlendirmeler yapabilirler. Bunun sonucunda toplumun idareye bakış açısı değişerek şeffaflaşan bir toplum oluşturulmasının yolu açılabilir. Şeffaflaşan toplum ve idare karşılıklı olarak daha saygılı ve dürüst olmaya çalışacağından kayırmacılık, vergi kaçağı ve yolsuzluk vb. olumsuz tutumlar azalacak ve ülkenin ekonomik yapısı gelişecektir. Şeffaf bir idarenin yönettiği toplumun; ekonomik, sosyal ve siyasal tercihlerinin de idare ekseninde yer alacağı düşünülmektedir. Çamurcuoğlu "toplumun nihai amaçlarını başarmada, en iyisini yapmaları için insanları cesaretlendirmede ve sosyal hareketliliği sağlamada meritokrasinin bir araç olduğunu, şeffaf yönetim yoluyla örgütlerde yolsuzluğu azalttığını ve insanlar erdem ve yetenekleri doğrultusunda ödüllendirildiğini belirtmektedir."⁴⁰³

Teknolojinin kullanımıyla, sınav süreçlerinde insan kaynaklı kasıtlı hataları azaltmak mümkündür. ÖSYM'nin optik sistemleri gibi, mülakatlarda da bilgisayar destekli değerlendirme formları kullanılabilir. Komisyon üyeleri dijital altyapıyı

⁴⁰³ Çamurcuoğlu, a.g.e., s.279.

kullanarak birbirinin notunu görmeden, nesnel değerlendirmelerini yaparak adayı tüm ölçütlerden puanlayarak puanlar sisteme yüklendikten sonra, sistemin ortalamayı otomatik hesaplaması sağlanarak, sonucun herhangi bir dış etkiye maruz kalmadan belirlenmesi sağlanabilir.



5. KAMU YÖNETİMİNDE LİYAKATİ SAĞLAMAK İÇİN ÖNERİLER

Bu bölümde konu ile ilgili yapılan akademik çalışmalarda elde edilen bulgular ve yapılan öneriler ile yukarıda teknik düzeyde sınav ve atama süreçleri ile ilgili tespitlerden yola çıkarak çözüm önerileri sıralanmıştır. Bunların yanında, kamu yönetiminde liyakat kültürünü yerleştirmeye yönelik genel çerçeveyi oluşturacak öneriler de yapılmaktadır. Türkiye’de liyakat tarihsel süreçte hep var olmakla birlikte uygulamadaki eksikliklerinde süreklilik arz ettiği görülmektedir. Bunun sebeplerinden birinin de liyakati sağlayacak kurumsal yapıların oluşturulmaması olduğu değerlendirilmektedir. Bu durum alanla ilgili yapılan akademik çalışmalarda da yansıtılmaktadır.

Öztürk tarafından hazırlanan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Dinamikleri” adlı çalışmada artan istisnai memurluk sayılarına dikkat çekilerek, *“bu kadrolara liyakat ilkelerine uyulmadan atamaların gerçekleştirildiği liyakat şartı aranmayan bu memurlukların sayılarının bu kadar çok olması bürokrasinin uzmanlık niteliğini olumsuz bir şekilde etkileyecek bir uygulama olarak”* belirtilmiştir.⁴⁰⁴ Kılınç tarafından hazırlanan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Yönetiminin Kurumsal Görünümü” adlı çalışmada da İnsan Kaynakları Ofisi , Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü ile Çalışma Genel Müdürlüğü gibi yeni aktörlerin görev alanlarının henüz netlik kazanmadığına ve aynı alanda söz sahibi birden fazla kurum olmasından kaynaklı bu kurumlardan istenilen seviyede verim alınmadığına ve *bu çoklu yapılanma da koordinasyon sıkıntısını beraberinde getirdiğine* yer verilmektedir.⁴⁰⁵

Bu bağlamda Kurban tarafından hazırlanan “Tanzimat Sonrası Dönemden Günümüze Üst Düzey Yönetici Eğitimi” adlı çalışmada Osmanlı Devleti’nde ilk zamanlarında Enderun Mektebi, Tanzimat Dönemi ile birlikte Mekteb-i Mülkiye, Yeni Türkiye Cumhuriyeti Devletinde ise Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün üst düzey yönetici eğitiminde önemli roller üstlendiklerine bu bağlamda, *yönetici eğitimine ilişkin olarak teşkilat ve eğitim sistemin özel bir mevzuat çerçevesinde kurgulanması yoluna* gidilebileceğini vurgularken, altmış yılı aşkın tecrübesiyle yönetici eğitime ilişkin olarak işlev gören TODAİE’nin böyle bir düzenleme için önemli bir referans olduğuna değinmiştir.⁴⁰⁶ Kamu personel rejimi içerisinde tüm kamu

⁴⁰⁴ Öztürk, a.g.e., s. 59

⁴⁰⁵ Emine İkbâl Kılınç, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Yönetiminin Kurumsal Görünümü *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, Yıl: 2020 / (1)2 (Özel Sayı), s. 64*

⁴⁰⁶ Samed Kurban, Tanzimat Sonrası Dönemden Günümüze Üst Düzey Yönetici Eğitimi. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2016, 1(1), 71-81, s.79*

örgütlerine, orta ve üst düzey yönetici yetiştiren TODAİE'nin kapatılması ve TODAİE'nin yerini alacak bir kurumun kurulmamasının gelecekte kamu personel rejiminde liyakat sistemini olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir.

Akçakaya ve İlhan tarafından hazırlanan “Enderun Mektebi Türk Kamu Yönetimi için Bir Model Önerisi” adlı çalışmada, yönetimde başarıyı sağlayabilmek için gerekli olan en önemli unsurun donanımlı ve yetenekli yöneticiler yetiştirmek olduğunu vurgulanırken; model önerisi olarak, “Milli Yönetici Yetiştirme Akademisi” kurulması önerilmiştir. Akademi'nin benimseyeceği ilke ve kurallar ile sahip olacağı misyon ve vizyonu, disiplini, eğitim anlayışı ve liyakate dayalı eğitim süreci ile birlikte günümüzde yönetici yetiştirme amacı güden etkin bir kurum olacağı Akademi'nin sağlayacağı başarılı eğitim süreci neticesinde nitelikli ve donanımlı bir kamu yöneticisi profilinin oluşumunu sağlayacağı ileri sürülmüştür.⁴⁰⁷ Günümüzde bazı bakanlıklara bağlı kamu kurum ve kuruluşlarında benzer şekilde personel yetiştiren akademiler kurulduğu görülmektedir.

Acar, “Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi” adlı çalışmasında Kamu personel sisteminde liyakat sorununun çözümü için “Türkiye'nin Türk İslam medeniyet birikiminden kalma, binlerce yıllık Selçuklu, Osmanlı Devlet geleneğinden kalma, Enderun Mekteplerine, Endülüs Medeniyeti'ne, Nizamiye Medreselerine kadar götürülebilecek birikimi üzerine kurulacak kamu personel sistemini oluşturmaktır.” Sözleri ile Türklere özgü bir sistemin kurulabileceğini belirtmektedir.⁴⁰⁸

Bu doğrultuda çalışma yapan Ün'e göre birçok demokratik ülke liyakat ilkesi gereğince anayasal ve yasal kurallar koymanın yanı sıra, bu kuralları uygulayacak ve gözetecek mekanizmaları da tesis etmiştir. Tarihsel sürece bakıldığında; Köklü bir geçmişi olan ve liyakat ilkesini idari geleneğinde ve mevzuatında bulunduran Türk kamu yönetimi açısından ise bu mekanizmaların yeterli düzeyde tesis edilmediği ve ilkenin uygulanmadığı yönünde bazı ülke örneklerinden hareketle çeşitli eleştiriler bulunmaktadır.⁴⁰⁹

Yıldırım, İşe alım sınavlarının sonuçlarının başarılı ve başarısız olan adayların rasyonel gerekçeleri ile birlikte ilan edilmesi adayların ve diğer vatandaşların kuruma olan güvenini artıracaklarını belirttiği, “Türk Kamu Yönetiminde Liyakat Sistemi: Uygulama Biçimleri, Sorunlar ve Çözüm Önerileri” adlı çalışmasında, mülakat

⁴⁰⁷ Murat Akçakaya ve Kübra İlhan, Enderun Mektebi ve Türk kamu yönetimi için bir model önerisi. *Gazi İktisat Ve İşletme Dergisi*, 7(2), 169-187. <https://doi.org/10.30855/gjeb.2021.7.2.006> s.185.

⁴⁰⁸ Acar, *Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine...*, s. 140.

⁴⁰⁹ Ün, a.g.e., s. 461.

önerilmemekle birlikte “Eğer mülakat sınavı yapılacak ise mülakat sınavlarının mutlaka kamera ile kayıt altına alınması” gerektiğini ve böylece tarafsızlık ve liyakat ilkelerinin sağlanacağını belirtmektedir.⁴¹⁰

Türk kamu personel sisteminde, “*liyakat sisteminin teorideki varlığının pratikte sorunlu*” olduğunu söyleyebiliriz. Yapılan çalışmalar kamuoyu algısının da bu yönde olduğunu göstermektedir. 2022 Türkiye Sosyal-Siyasal Eğilimler araştırmasında, katılımcıların %10.1’i “Vatandaşlar farklı özelliklerine bakılmaksızın kamu önünde eşit haklardan yararlanırlar.” ifadesine kesinlikle katılmış %4.1’i ise kesinlikle katılmamıştır. Aynı çalışmada yöneltilen “Türkiye’de kamu görevlilerinin işe alımında liyakate önem verilmektedir.” ifadesine; kesinlikle katılanların oranı %8.3 iken, kesinlikle katılmayanların oranı ise %4.8 olarak tespit edilmiştir.⁴¹¹ Bu olumsuz algı bazı dönemlerde partizanca alımların yoğunlaşmış olduğundan ortaya çıktığı değerlendirilmektedir.

Yapılan akademik çalışmalardan elde edilen bulgular ve sınav süreçlerinin kamu yönetiminde liyakat kültürünü yerleştirmeye yönelik genel çerçeveyi oluşturacak öneriler aşağıda sıralanmaktadır:

- *Siyasi irade kararlılığı*: En mükemmel sistemler de dahi siyasi kararlılık olmadığında idari işlerde aksaklıklar meydana gelebilir. Hükmedenler liyakat ilkesine inanarak tasarruflarını kullanmalıdır. Bunun sağlanması için kamuoyunun beklentisi ve tepkisi de önemlidir. Kamuoyu toplumsal denetimini idare üzerinde kullanması ile idarenin eşitlikçi ve şeffaf bir yönetim sergilemesi, hizmet kalitesini artırması ve kamu personeli alımlarında liyakatin öncelikle uygulanması açısından etkili olacağı düşünülmektedir.

- *Liyakat Eğitimi ve Bilinç Uyandırma*: Öncelikle yönetim kademelerinde bulunan yöneticiler daha sonra kamu personelinin tamamına, en sonunda da topluma liyakatin önemi anlatılmalıdır. Nepotizm kronizm ve parronaj vb kayırmacı tutumların kamu kurumlarında mağduriyet yarattığı bilindiğinden bu konuda kamu spotları, hizmet içi eğitim programları yapılarak kayırmacılığın uzun vadede zararları vurgulanmalıdır. 2004 yılından itibaren verilen etik eğitimlerinin etkili ancak liyakat açısından yeterli olmadığı görülmektedir. Periyodik olarak verilen Etik eğitimlerinin verildiği gibi liyakat eğitimleri de verilmeli ve liyakat bilinci uyandırılmalıdır. Bu eğitimlerin üniversitelerin kamu yönetimi alanında görev yapan öğretim üyelerince verilebileceği

⁴¹⁰ Yıldırım, *Türk Kamu Yönetiminde Liyakat Sistemi...*, s. 60.

⁴¹¹ Mustafa Aydın, Mitat Çelikpala, Ebru Canan Sokullu, Murat Güvenç, Ayça Ergun, Banu Baybars Hawks, Kerem Yıldırım ve Sezen Kaya Sönmez, *Kantitatif Araştırma Raporu: Türkiye Sosyal Sosyal Eğilimler Araştırması 2022*, İstanbul, Global Akademi ve Akademetre, s.8.

düşünülmektedir. Üniversitelerde kamuda liyakat temelli derslerin “lisans ve Yüksek Lisans” seviyesinde ders olarak okutulabileceği gibi kamu kurumlarında kurs olarak verilmesi sağlanabilir. Kamu kurumlarıyla Üniversiteler arasında kurulacak koordinasyon ile kamu personelinin yüksek lisans programlarından yararlanmaları sağlanabilir. Bu amaçla, TODAİE benzeri bir yönetici okulunun da kurulması sağlanabilir.

- *Meritokrasi ödülü:* Liyakate uygun atama yapan, personelini yarışmayla en iyi şekilde seçen kurumlara bir tür ödül veya kamuoyunda takdir verilmesi sağlanabilir. MEB, okul ve kurumlarına temizlik ve hijyen ölçütlerini sağladıklarında “Okulum Temiz” ve “Beyaz Bayrak” ödülü vermektedir. Kamu Kurumlarına da buna benzer liyakat ilkelerine uyulduğundan “temiz işe alma” ya sembol olarak “*Liyakat Bayrağı*” gibi bir ödül verilmesi sağlanabilir. Kamu kurum ve kuruluşları, kadrolu, sözleşmeli ve işçi pozisyonuna personel alan kurum ve kuruluşlarının bu bayrağı almak için liyakat ilkelerine uygun kararlar vereceği değerlendirilmektedir.

- *Siyasi atamaların sınırlandırılması:* Bakan yardımcısı, danışman, üst yönetici gibi pozisyonlar siyasi atama kapsamında bulunmaktadır. Bunlar için de asgari yeterlik kriterleri getirmek mümkün olabilmelidir. Herhangi bir genel müdür ataması için kamu personeli olarak 10 yıllık bir deneyim kurumsal barışı sağlayacağı gibi liyakat anlayışını da yükselteceği düşünülmektedir. Nitekim birçok ülkede üst kadrolara atama öncesi parlamento onayı aranır (ABD’de senato onayı gibi). Türkiye’de de bir benzeri düşünülebilir; örneğin TBMM, atanan büyükelçi veya vali listelerini inceler, uygun görmediklerini veto edebilir. Bu, partizan atamaları biraz frenleyebilir.

- *Personel Değerlendirme Sistemi:* Liyakat sadece işe girişte değil, görevde yükselmede de gerekli bir ilkedir. Şöyle ki yükselmeler liyakate göre değil de başka saiklerle yapılırsa, alt kademede ne kadar liyakatli alım yapılırsa yapılısın kurumların verim ve performansı olumsuz etkilenecektir. Bu nedenle göreve almanın yanında, görevde yükselme sınavlarının da adil yapılması, üst pozisyonlara atamalarda performans ve sınav sonuçlarının gözetilerek “kariyer” ve “*liyakat*” ilkeleri birlikte işletilmelidir. 657 sayılı Kanun’da terfi esasları yer almakla birlikte uygulamada pek çok görevin vekalet veya geçici görevlendirme ile yürütüldüğü görülmektedir. Bu durum kayırmacılığa kapı açmakta ve liyakat süreçlerini olumsuz etkilemektedir. Kamu örgütlerinde her göreve alma ve görevde yükselme mutlaka bir sınav veya objektif değerlendirmeye dayandırılmalıdır.

• *Kurumsal Öneri:* Türkiye’de kamu personel yönetimini kökten yenilemek için merkezi bir insan kaynakları otoritesinin gerektiği önerilmektedir.⁴¹² Bu anlamda, 2018’de kapatılan Devlet Personel Başkanlığı’nın yerini kısmen alan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı İKO kurulmuştur. Görevleri arasında “*kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için gerekli olan projeleri üretmek ve çalışmalar yapmak*”⁴¹³ olan İKO ise 183 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kapatılmıştır.⁴¹⁴ Mevcut yapısıyla İKO’ nun rolü daha çok politika geliştirme ve eşgüdüm şeklinde olduğundan, kapatılan bu ofisin yerine daha yetkili bir kurum oluşturularak veya İKO’ nun bir kısım görevlerinin aktarıldığı PPGM’ nün görev ve yetkileri artırılarak, “*kamu personeli alımlarını onaylama ve denetleme*” görevi verilmelidir.⁴¹⁵ Şöyle ki, herhangi bir bakanlık memur alımı yapacağında PPGM’ nin görüşü alınarak süreç başlatılacağı, sınav süreçleri sonunda nihai atama listesi PPGM’ ye gönderilerek, ofisin liyakat açısından bir inceleme yapacağı ve nihai atamalar PPGM’ nin liyakat incelemesinden geçtikten sonra kesinlik kazanacağı kurumsal bir yapı oluşturulmalıdır.

Sonuç olarak, kamu personel sisteminde liyakat ilkesinin tam anlamıyla hayata geçmesi, bir *zihniyet dönüşümü* gerektirmektedir. Sınav prosedürlerinin düzeltilmesi teknik anlamda mümkündür. Ancak; bu sistemin tüm paydaşlarca içselleştirildiğinde “Hak eden kazansın” düsturu hem yönetenlerin hem halkın ortak talebine dönüştüğünde, liyakat sistemi kurumsallaşabileceği değerlendirilmektedir.

⁴¹² Acar, *Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine...*, s. 140.

⁴¹³ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Karar no,1, 527.madde 3. Fıkranın e bendinde yer almaktadır.

⁴¹⁴ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Karar no,183’ün 10., 11. ve 12. maddesinde yer almaktadır.

⁴¹⁵ Acar, *Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine...*, s. 138.

6. SONUÇ

Yapılan akademik çalışmalardan nasıl bir liyakat sistemini sağlama ve yetiştirme sürecinin yürütülmesi gerektiği ile ilgili yapıcı fikirler ileri sürüldüğü, ancak fikir birliği sağlanamadığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte Türk Kamu Yönetiminde liyakat sisteminin vazgeçilemeyecek derecede önemli olduğu ve sistem içerisinde uygulanması gerektiği çalışmaların arzusu ve sonucu olduğu görülmektedir.

Liyakat, modern devlette vazgeçilmez bir ilkedir. Devlet mekanizmasının etkin ve vatandaş nezdinde meşru olması, devletin vatandaşına adil bir şekilde, eşit haklardan yararlanma fırsatını sağlamasına bağlıdır. Eğer kamu kaynaklarından eşit yararlanma fırsatı herkese verilmez ve ehil olmayanlar sadece bağlantılarıyla kritik mevkilere gelirse vatandaşlık bağlarının gevşediği, kamu kaynaklarının israf edildiği ve toplumda adaletsizlik hissinin hâkim olduğu bir güvensizlik ortamı oluşabilir. Tarihte imparatorlukların çöküşünde ehliyetsiz kadroların payı olduğu görülmektedir. Nitekim Osmanlı'nın gerileme döneminde kayırmacılık ve rüşvet sıradanlaşmış, reform çabaları liyakat anlayışı eksikliğine mağlup olmuş, birçok risale bunun için yazılmış olmasına rağmen kaçınılmaz sonuç yaşanmıştır. Cumhuriyet bu dersi alarak liyakat ilkesini benimsemiş, fakat uygulamada tam anlamıyla başarı henüz sağlanamamıştır.

Türkiye'de Osmanlı döneminden başlayarak Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte günümüz de kamu yönetimi ve kamu personel yönetimi ile ilgili birçok yenilik ve düzenleme yapılmıştır. Ancak getirilen düzenlemelerle uygulama örtüşmeyince amaca ulaşamamış, liyakat sisteminin önüne engel olarak kayırmacı uygulamalar ortaya çıkmıştır. Yönetimde katılımcılık, hesap verebilirlik, izlenebilirlik, şeffaflık ve liyakat gibi ilkeler anayasadan başlayarak yasalarımızda, kalkınma planlarında kısaca mevzuatımızda yer almasına karşın bu konuda amaç ve hedeflere ulaşamamıştır.

Türkiye'de liyakate ve fırsat eşitliğine dayalı 1980 sonrası kamu yönetimi uygulamalarının temelini oluşturan; yenilikçi, şeffaf, sürdürülebilir, veriye dayalı, izlenebilir ve bütüncül bir kamu personel yönetimi sisteminin kurulabilmesi için, ülke siyaseti ve yönetimine yön veren üst düzey yöneticilerin öncülüğünde, insan kaynaklarının istihdamında ayrıcalık yaratan tüm uygulamalardan uzaklaşılması ve herkese uygulanabilir yaptırımları içeren bir denetim mekanizmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

Yukarıda sayılan çalışmalar ışığında sonuç olarak liyakat ilkesinin doğru uygulanabilmesi adına mevzuatta, alanda yeterli düzeyde çalışma ve kanunlar

bulunmaktadır. Ancak uygulamaya yansıtma konusunda gerçekçi, uygulanabilir ve izlenebilir yöntemlerin bulunmadığını söylemek mümkündür. Bunun da kayırmacılık olgusunun güçlenmesine sebebiyet verdiği düşünülmektedir. Kayırmacılıkla göreve getirilen yöneticilerin bazıları yeterliklerini olmadığından kurumların yapısını bozmakta, verimliliğini düşürmektedir. “Dunning-Kruger Sendromu” etkisinde olan bazı yöneticilerin; yetersizliklerinin farkında olmadıklarından, kendilerinin üst düzeyde yönetici özelliklerine sahip olduklarını iddia ederek en üst düzey pozisyonlara talip olmakta çekinmedikleri, her işi yapabileceklerini göstermeye çalışarak da liyakat ilkesini zedeledikleri görülmektedir.

“Modern dönemde kamu personel sistemleri liyakat ilkesi üzerine temellendirilmiştir. Sistemin işlerliğini sağlamak üzere başta sınav olmak üzere farklı göreve alma usulleri geliştirilmeye çalışılmaktadır. Liyakat, tarihsel koşulların gereği ya da ulaşmak istenen bir amaç olarak ortaya konulduğunda, göreve alma usulleri bunu sağlamaya yeterli araçlar mıdır?” Araştırma sorusunu cevaplamak için yaptığımız incelemelerden, liyakat ilkesinin hayata geçirilmesi için sınav ve benzeri araçların gerekli ancak tek başına yeterli olmadığı anlaşılmaktadır.

Tarihsel analizde görülen; liyakat fikri yüzyıllar içinde olgunlaşmış; aristokratik ayrıcalıklardan demokratik fırsat eşitliğine doğru evrilmiştir. Fransa, İngiltere gibi ülkeler sınav odaklı sistemlerini çok önce kurmuş ve büyük oranda başarılı olmuştur. ABD gibi örnekler ise uzun süre patronaj sistemiyle zaman kaybettikten sonra liyakat reformlarına yönelmişlerdir. Türkiye’de de liyakat ilkesi 1876 Kanun-i esasi ile başlayan arayış, Cumhuriyet’le birlikte hukuki temele kavuşmuş, 657 sayılı Kanun’la çerçevesi çizilmiş, özellikle 2000’lerden itibaren KPSS gibi merkezi sınavlarla somutlaşmıştır. Ancak bu tarihten sonra göreve alma usulleri olarak sınav mekanizması, liyakat adına olmazsa olmaz bir araç olarak kabul görmeye başlamıştır.

Bu tarihten sonra, Türkiye’de personel alımında sınav yapmanın tek başına liyakati garanti etmediği yapılan uygulamalardan; sınav süreçlerinin suiistimal edilmesi, sınava rağmen atamalarda başka saiklere ve sınavsız yöntemlere kapı açıldığı görülmektedir. Bir sistemin gerçekten liyakati gerçekleştirebilmesi için o sistemin aktörlerinin de liyakat ilkelerine inanmış olması gerekmektedir. Şayet sınav sonucunu değerlendiren bir komisyon, kendi tercihini zorla dayatma yoluna gidiyorsa, sınav liyakatli personeli seçmek için değil; eleneni veya atanacak olanı belirlemek için formalite bir sınav haline gelecektir.

Türkiye’de son yıllarda kamu personel rejiminde yaşanan; merkezi personel otoritesinin kaldırılması, istisnai atamaların artması gibi dalgalanmalar liyakat sistemi

açısından riskler barındırsa da giderek artan “toplumsal farkındalık” ve “yargı kararları” bu ilkenin tamamen göz ardı edilmesini önleyecek mekanizmalar olarak görülmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’de yapılması gereken, var olan sistemi daha şeffaf, denetlenebilir ve standart hale getirmek; böylece liyakat ilkesinin teorideki varlığını uygulamada da ortaya koymaktır. Kamuda liyakatin sağlanması; vatandaş açısından “hak edenin hak ettiği göreve gelmesi” olarak anlaşılırken, aynı zamanda devletin ahlaki meşruiyetinin de bir gereği olarak vatandaşa karşı sorumluluğunu yerine getirmesi olarak değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla, liyakati sağlamaya yarayan usullerin tek başına liyakati sağlamaya yeterli araçlar olmamakla birlikte, bu araçlardan daha etkilisi bulunmadığından sınavın vazgeçilmez bir araç olduğu değerlendirilmektedir. Sınav, mülakat gibi araçlar liyakati sağlamanın amacı olmamakla birlikte, bugün için liyakatin en yararlı aracı olduğu görülmektedir. Liyakati sağlamak için araçları doğru kullanmanın yanında, bu araçları işleyenlerin niyet ve tutumu da kritik öneme sahiptir. Liyakatli kamu çalışanını seçmek amacıyla hak edenin göreve gelmesi sağlanması hedeflendiğinden, çok özel bir uzmanlık gerektiren durumlarda sınava ek veya alternatif istisnai yöntemler uygulanabilir. Ancak bu şekilde atamalar yıllardan beri suiistimale açık olduğundan çerçevesi dar tutulmalıdır. Nihayetinde çok üstün özellikli çalışanların girecekleri sınavda başarılı olmalarının önünde herhangi bir engelin olamayacağı, aday niteliklerinin sınav engelini aşmaya yeterli olacağı değerlendirilmektedir. Bunların yanında KPSS gibi merkezi sınavların varlığı; her yıl binlerce vatandaşa, kamuya atanma şansı için, adil bir platform olarak sunulmaktadır.

Sonuç olarak, kamuya personel alım usulleri (sınav, mülakat, vb.), liyakat hedefine hizmet edecek şekilde tasarlanmalı ve uygulanmalıdır. Bu araçların etkin kullanımı liyakati büyük ölçüde sağlaması her sistemde olduğu gibi, uygulayıcı aktörlerin eylemleri ile sağlanmaktadır. En iyi kural da kötü niyetle uygulanırsa olumsuz sonuçlar doğuracağı unutulmamalıdır. Bu nedenle, hem yasal ve düzenleyici araçlar iyileştirilmeli hem de *liyakat kültürü* oluşturulmalıdır.

Bu tez kapsamında yapılan kapsamlı literatür taraması, tarihsel analiz, akademik çalışmalar ve mevzuat incelemeleri sonucunda “Liyakat ilkesinin, çağdaş kamu yönetiminin vazgeçilmez ana unsuru olduğu ve onun yerini dolduracak başka bir prensibin ortaya koyulmadığı” anlaşılmaktadır. Liyakat sistemini sağlamak üzere sınav sistemi başta olmak üzere birçok yöntemin geliştirildiği bu yöntemler içinde geçerlik ve güvenilirlik tedbirleri alındığında yazılı sınav uygulamalarının liyakati büyük ölçüde temin etmeye yeterli olduğu, ancak bazı hallerde başka sınav uygulamalarının devreye

sokulduğunda liyakat sisteminin olumsuz etkilendiği anlaşılmaktadır. Bundan dolayı liyakati sağlamak için yazılı sınav uygulamaları araç olarak kullanılmalıdır.



KAYNAKÇA

- Acar, A. C. (2008). Ücret Yönetimi, İnsan Kaynakları Yönetimi, 1 Nisan 2025 tarihinde https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/ansiklopedi/ucret_yonetimi adresinden erişildi.
- Acar, O. K. (2019). Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine: Cumhuriyet dönemi kamu personel yönetim tarihçesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24(1), 119-146.
- Acar, O. K. ve Ertek, M. Y. (2019). *Türk Yönetim Tarihinde Liyakat*. Ankara: Astana Yayınları.
- Akçakaya, M. ve İlhan, K. (2021). Enderun Mektebi ve Türk kamu yönetimi için bir model önerisi. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 7(2), 169-187. <https://doi.org/10.30855/gjeb.2021.7.2.006>
- Akgüner, T. (2009). *Kamu Personeli Yönetimi*. (3. Baskı), İstanbul: Der Yayınları.
- Aktan, C. C. ve Yay, S. (2023). *Liyakat-Meritokrasi*. Bursa: Sentez Yayıncılık.
- Altunay Yarım, S. U. ve Güneş, M. (2022). Fransa’da yüksek yöneticilerin eğitime pierre bourdieu perspektifiyle eleştirel bir yaklaşım. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 17(3), 720-740.
- Albayrak, S. O. (2006). *Türk kamu yönetiminde hizmete alma politikaları*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Albayrak, S. O. (2010). Güçlü ve Merkezi Devletin Yönetim Bilgisi: Kameralizm. *YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları*, No: 9.
- Albayrak, S. O. (2015). *Türkiye’de kamu personel rejiminde kopuş ve kariyer uzmanlık sistemi*. Yayımlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Albayrak, S. O. (2016). *Kariyer Uzmanlık Sistemi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Albayrak S. O. (2016). ABD Kamu personel rejiminde esnek istihdam (At-Will Employment) eğilimi. *Mülkiye Dergisi*, 40(2), 43-66.
- Altunok, H. (2012). *Türkiye’de kamu personel reformu politikası analizi*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Anadolu Ajansı. (2018). 5 Mayıs 2025 tarihinde, <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/feto-sanigi-2010-kpss-sorularini-aldigini-itiraf-etti/1287569> adresinden erişildi.
- Anadolu Ajansı. (2022). 5 Mayıs 2025 tarihinde, <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/cumhurbaskani-erdogan-2022-kpss-lisans-oturumundaki-iddialarla-ilgili-inceleme-talimati-verdi/2651906> adresinden erişildi.

- Ar, A. F. (1986). Fransa ve Türkiye’de yönetici yetiştiren başlıca kurumlar- ENA, IIAP ve TODAİE. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), 13-24.
- Aslan, A. C. (2025). Trump 2.0, “Yerleşik Bürokrasiyle Mücadele” Niyetleri ve Girişimleri, *Kriter dergi.com*. Yıl: 9 sayı 98, 5 Mayıs 2025 tarihinde, <https://kriterdergi.com/ara/trump-20-yerlesik-burokrasiyle-mucadele-niyetleri-ve-girisimleri> adresinden erişildi.
- Aslan, O. E. (2006). *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Aslan, O. E. (2019). *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge Yayıncılık.
- Asunakutlu, T. (2010). “Kayırmacılığın Temelleri: Benzerlik ve Benzemezlik”, *Yönetim ve Örgüt açısından Kayırmacılık*. (Ed. Erdem, R.), İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Ateş, M. (1995). *Kamu Hizmetlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye’de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme*. Ankara: DPT Yayın No: 2383.
- Aydın, M., Çelikpala, M., Canan Sokullu, E., Güvenç, M., Ergun, A., Hawks, B. B., Yıldırım, K. ve Kaya Sönmez, S. (2022). *Kantitatif Araştırma Raporu: Türkiye Siyasal Sosyal Eğilimler Araştırması*. İstanbul: Global Akademi ve Akademetre.
- Aydın, N. (2012). Weberyen bürokrasisinde liyakat ve Türk kamu bürokrasisinden bir kesit: siyasetin bürokrasi ironisi. *Sayıştay Dergisi*, (85), 51-67.
- Aytaç, Ö. (2010). *Bürokratik Kayırmacılık, Enformel Bağlayıcılıkların Yönetim ilişkilerine Etkisi: Yönetim ve Örgüt açısından Kayırmacılık*. (Ed. Erdem, R.), İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Avrupa Birliği Komisyonu. (2023). Avrupa Parlamentosuna, Konseye, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesine ve Bölgeler Komitesine Sunulan Komisyon Bilgilendirmesi AB Genişleme Politikasına İlişkin 2023 Bilgilendirmesi Komisyon İç Çalışma Dokümanı 2023 Türkiye Raporu, 2 Nisan 2025 tarihinde, https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2023_trkiye_raporu-_tr.pdf adresinden erişildi.
- Batur, E. (2021). Tarihten bir kitap, devlet adamlarına öğütler, *Türk İdareciler Derneği İdarecinin Sesi Dergisi*, 199, 80-82. 2 Nisan 2025 tarihinde, <http://www.tid.web.tr/kurumlar/tid.web.tr/isd/199/erdibatur.pdf> adresinden erişildi.
- Belet, M. S. (2024). Almanya kamu yönetimi ve Almanya kamu yönetiminin Avrupa Birliği ile etkileşimi. *Akademik İzdüşüm Dergisi*, 9(2), 139-170.
- Biber, M. (2016). *Kamunun Etik Çıkmazı: Kayırmacılık*. Ankara: Adalet Basım.

- Bilke, E. (2023). Kamu görevine girişte sözlü sınav. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(2), 153-178.
- Busbecq, O. G. (2024). *Türk mektupları*. (D. Türkömer, Çev.). İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Coşkun, S. ve Dulkadiroğlu, H. (2018). Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) idari devletin gelişimi ve Woodrow Wilson'un etkisi. *Journal of Political Administrative and Local Studies*, 1(2), 21-54.
- Çakan, A. (2024). *Dede Korkut Hikâyeleri*. (21. Baskı), İstanbul: İş Bankası Yayınları.
- Çalışır, C. (2020). *Kamuda liyakat ve liyakatin önemi*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, İstanbul Esenyurt Üniversitesi, İstanbul.
- Çamur, Ö. (2020). Kamu yönetiminde liyakatin önemi: adalet temelinde bir değerlendirme. *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 19(2), 459-474.
- Çamurcuoğlu, G. (2022). Meritokrasi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26(4), 469-312.
- Çelik, F. E. (2009). *Bir Yönetişel Reform Olarak Kameralizm: 18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform*. Ankara: TODAİE Yayınları, 143-158.
- Çelik, S. (2022). Sokrates'ten Taylor'a eskimeyen yönetim düşüncesi üzerine bir değerlendirme. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 57(3), 2060-2076.
- Dağlı, T. ve Aycan, Z. (2010). *Kurumlarda Kayırmacılık ve İnsan Kaynakları Uygulamaları: Yönetim ve Örgüt açısından Kayırmacılık*. (Ed. Erdem, R.), İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Demirbilek, N. (2023). *Türk Kültüründe Kayırmacılık*. Ankara: Pegem Akademi Yayıncılık.
- Demirkol, M. ve Arıkan, S. (2023). Bir kamu politikası olarak milli burjuvazi ve sanayi burjuvazisini cumhuriyetin 100.yılında yeniden düşünmek. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 26 (49-1), Cumhuriyet'in 100. Yılı Özel Sayısı, 177-189.
- Demirtaş, H. ve Demirbilek, N. (2019). Okul müdürlerinin kayırmacı davranışlarının öğretmenlerin örgütsel adalet algıları ile müdüre güvene etkisi. *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(17), 111-142.
- Demirelli, L. ve Aydın, R. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Türk kamu personel yönetiminin örgütlenmesi. *Yasama Dergisi*, 42, 49-96.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Karar N. 697, Karar Tarihi: 27.6.2000.

- Dülgar, İ. P. (2021). *İşletme disiplini perspektifinden kamu yönetimi*. Yayımlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Dülgar, İ. P. (2024). Osmanlıdan Cumhuriyet'e modernleşme sürecinde kamu hizmetine girme hakkı ve yurttaşlık olgusu arasındaki bütünleşme. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 7(4), 1098-1107.
- Ekinci, B. T. (2016). *Vekalet Teorisi ve Kayırmacılık*. Ankara: Gece Kitaplığı Yayınları.
- Eminoğlu, Ö. (2019). *Türkiye'de kamu hizmetine girme hakkı ve liyakat ilkesi açısından sözlü sınavlar: bir kamu kurumu örneği*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi. Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara.
- Erdem, R. (2010). *Kayırmacı İlişkilerin Sosyolojik Tarihi: Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi*. (9. Baskı), İstanbul: Umuttepe Yayınları.
- Evrensel Gazetesi. (2016). 1 Mayıs 2025 tarihinde, <https://www.evrensel.net/haber/280516/torpil-listesi-yanlis-adrese-gonderilince-torpil-belgelendi> adresinden erişildi.
- Findley, C. (2014). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform: Babıâli, 1789-1922*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Fişek, K. (2010). *Yönetim*. (5. Baskı), Ankara: Kilit Yayınları.
- Gilpin, R. (2023). *Uluslararası ilişkilerin ekonomi politiği*. (M. Duran. vd.. Çev). (7. Baskı), Ankara: Kripto Basın Yayın.
- Gökdeniz, K., Aydemir, V., ve Çağan, S. (2017). Cumhuriyet sonrası Türk kamu yönetimi'nde liyakat sistemi uygulamaları. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 6(2), 200-215.
- Gönülaçar, Ş. (2014). İnsan kaynakları yönetiminde kayırmacılık kuşatması ve liyakatsizlik çıkmazı. 2 Şubat 2025 tarihinde, <https://www.academia> adresinden erişildi.
- Günay, Ö. F. (2004). *Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi*. Yayımlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Güler, B. A. (2008). 1950'li yıllarda kamu yönetimi disiplini disiplinin kuruluşu nasıl gerçekleştirilmişti? *Memleket Siyaset Yönetim*, (3)7, 6-28.
- Güler, B. A. (2018). *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*. (5. Baskı), Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B. A. (2020). *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*. (3. Baskı), Ankara: İmge Kitabevi.

- Güneyi, A. (2021). Türk kamu personel sisteminin liyakatle ilgili problem sahaları üzerine değerlendirme. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(3), 1054-1089.
- Gür, A. (2021). Padişahlar, krallar ve bürokratlar liyakatsizlik. *Tarih Dergi*, 85, 30-35.
- Güran, S. (1980). Yeni bir buluş: askıdaki memur. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 1(1), 69-78.
- Halperin A. (2025). Napolyon Hicivleri. *Brown Üniversitesi Kütüphanesi*. 2 Nisan 2025 tarihinde, <https://library.brown.edu/cds/napoleon/time2.html> adresinden erişildi.
- Hatipoğlu, O. G. (2019). Kamu yönetiminde liyakat dışı uygulamalar: Kamu etiği kuramlarına göre bir değerlendirme. *Akademik Hassasiyetler*, 6(12), 269-290.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2023). Hazine ve Maliye Uzman Yardımcılığı Giriş Sınavı Duyurusu, 2 Şubat 2025 tarihinde, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2023/12/Hazine-ve-Maliye-Uzman-Yardimciligi-Giris-Sinavi-Duyurusu.pdf> adresinden erişildi.
- Imbert, P. (2018). *Osmanlı'da yenilenme ve Türkiye'nin sorunları*. (H. Ferhad ve M. Angel, Çev.). (2. Baskı), İstanbul: Profil Kitap.
- İlhan, S. ve Aytaç, Ö. (2010). *Türkiye'de Kayırmacı Eğilimlerin Oluşmasında Toplumsal ve Kültürel Yapının Rolü: Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık*. (Ed. Erdem, R.), İstanbul: Beta Yayıncılık.
- İslam Ansiklopedisi. (2025). 3 Nisan 2025 tarihinde, <https://islamansiklopedisi.org.tr/arama/hicabe> adresinden erişildi.
- Kamu Etik Kurulu. (2025). 2024 yılı Faaliyet Raporu, Şubat 2025, Ankara.
- Karadağ, Y., Aydoğmuş, M. ve Kesten, A. (2020). Sözleşmeli öğretmenlik ve sözlü sınav: Öğretmen adayları ne düşünüyor? *Eğitimde Nitel Araştırmalar Dergisi*, 8(1), 237-266. doi:10.14689/issn.2148-2624.1.8c.1s.11m.
- Karahanogulları, O. (2009). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri; Fransa'da Kamu Yönetimi* (2. Baskı), Ankara: İmge Kitapevi.
- Karasu, K. (2009). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, İngiltere'de Kamu Yönetimi* (Gözden Geçirilmiş 2. Baskı), Ankara: İmge Kitabevi.
- Karatepe, S. ve Kurnaz, S. (2019). Kamu yönetiminde liyakat ilkesi: İngiltere örneği üzerinden Türkiye için bir değerlendirme. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 46, 77-104.
- Kayar, N. (2015). *Kamu Personel Yönetimi*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Kılınç, E. İ. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu personel yönetiminin kurumsal görünümü. *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 1(2), 50-65.

- Kur'an-ı Kerim Diyanet Tefsiri. (2025). 2 Nisan 2025 tarihinde, <https://kuran.diyanet.gov.tr/tefsir/Nisâ-suresi/551/58-ayettefsiri> adresinden erişildi.
- Kurban, S. (2016). Tanzimat sonrası dönemden günümüze üst düzey yönetici eğitimi. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1), 71-81.
- Küçük, G. (2019). *Kamu hizmetine girişte liyakat ilkesi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, 19 Mayıs Üniversitesi, Samsun.
- Levis, B. R. (2019). *Papaların Karanlık Tarihi*. (S. N. Yavuz, Çev.). (2. Baskı), *İstanbul: Ketebe Yayınları*.
- Mccourt, W. (2007). The merit system and integrity in the public service. *Development economics and public policy*, no: 20.
- Milli Eğitim Bakanlığı. (2017). Öğretmenlik mesleği genel yeterlikleri, Öğretmen Yetiştirme ve Geliştirme Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Milli Eğitim Bakanlığı. (2025). 2025 Yılı Sınav Uygulama Takvimi, https://odsgm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2025yilisinav_uygulama_takvimi.pdf.
- Mihçioğlu, C. (1987). *Yönetim Sorunları*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Mosher, F. C., Edward, C. ve Chapman, B. (2025). Kamu Yönetimi. 2 Nisan 2025 tarihinde, <https://www.britannica.com/topic/public-administration/France> adresinden erişildi.
- Nişancı, Z. N. (2015). Geçmişten günümüze yönetim düşüncesi. *Yönetim Bilimleri Dergisi* 13(25), 257-294.
- Oğulata, T. (2024). *Kamuda Liyakat*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Or Hukuk Danışmanlık. (2021). Danıştay Kararları Işığında Sözlü Sınav (Mülakat) Kriterleri, 2 Nisan 2025 tarihinde, <https://or.av.tr/danistay-kararlari-isiginda-sozlu-sinav-mulakat-kriterleri> adresinden erişildi.
- Ortaylı, İ. (2024). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. İstanbul: Kronik Kitap.
- Ömürgönülşen, U. (2009). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri: Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Yönetimi*, (Ed. Karasu, K.). (Gözden Geçirilmiş 2. Baskı), Ankara: İmge Yayınevi.
- Özcan, M. İnsan ve yurttaş hakları bildirisi [PDF belgesi]. Ders Notları Academia Çevrimiçi Web Sitesi, 2 Nisan 2025 tarihinde <https://www.academia.edu/42844606/FransızDevrimiinsanveYurttaşHaklarıBildirisi> adresinden erişildi.
- Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi*. İstanbul: Okumuş Adam Yayınları.

- Özkan, G. (1998). İdari rejim olarak örnek aldığımız Fransa'da, idari usul ve bilgi edinme hakkına ilişkin düzenlemeler. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(2).
- Özkanan, A. ve Erdem, R. (2014). Yönetimde kayırmacı uygulamalar: Kavramsal bir çerçeve. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(20), 179-206.
- Özkaya, Ö. (2020). Devlet olgusu üzerine bir değerlendirme. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 8(16), 317-352.
- Özler, H., Özler, D. E.ve Gümüştekin, G. E. (2007). Aile işletmelerinde nepotizmin gelişim evreleri ve kurumsallaşma. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17, 437-450. <http://dergisosyalbil.selcuk.edu.tr/susbed/article/view/495>
- Özsemerci, K. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*. Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Öztürk, F. (2024). Öğretmen atamaları: Mülakat puanları neden tartışma konusu oldu? *BBC Türkçe*. 5 Mayıs 2025 tarihinde, <https://www.bbc.com/turkce/articles/cx2ljwp09k1o> adresinden erişildi.
- Öztürk, N. K. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin dinamikleri. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM-UHAD)*, 6(15), 69-87.
- Parlak, B. ve Doğan, K. C. (2020). *Kamu Yönetimi Kavramlarına Giriş*. İstanbul: Değişim Yayınları.
- Politeknik Okulu. (2025). 2 Nisan 2025 tarihinde, <https://www.Polytechnique.edu/home/about-ecole> adresinden erişildi.
- Sayıştay Başkanlığı. (2012). TODAİE 2012 Yılı Denetim raporu.
- Şahin, B. (2016). Kamu personel sisteminde işe girme ve yükselmede çağdaş liyakat kavramları. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (25)1, 231-242.
- Şahin, E. (2022). Kamu görevlisi alımında sözlü sınav ve mülakat yöntemler ile yargısal denetim sorunu. *Ankara Barosu Dergisi*, 81(1), 63-113.
- Şahin, K. (2024). Otuz Yıl Savaşları'nın askerî-politik boyutu. *Turcology Research*, 79, 62-69.
- Şeker, C. (2019). *657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na hâkim olan temel ilkeler*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara.
- Şen, M. L. (1995). Liyakat ilkesi ve Türk personel sistemindeki uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1), 77-92.

- Şengül, R. (2015). Kamu yönetiminde yüksek yöneticilerin yetiştirilmesinde okul modeli: Fransa'da ENA örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24.
- Tonus, H.Z. (2014). *Yetkinlikler ve Yetenekler Bağlamında İşe Alma*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Tortop, N. (1985). *Kamu Personel Yönetimi*. Ankara: S yayınları.
- Tortop, N. (1992). *Personel Yönetimi*. Ankara: TODAİE Matbaası.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2013). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Turan H. T. (2015) *Fransa'da Kamu Sektöründe yönetici yetiştiren Kurumlar. Kamu Yönetimi Eğitimi: Geçmişten Günümüze Küresel ve Ulusal Perspektifler*, (Ed. M. Okçu, B. Parlak, ve E. Akman), Bursa: Ekin Yayınevi.
- Tutum, C. (1976). *Personel Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Tutum, C. (1976). Yönetimin siyasallaşması ve partizanlık, *Amme İdaresi Dergisi*, 4(9), 9-32.
- Turan, İ. B. (2022). Almanya'da kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişimi ve nesne sorunu: Weimar Cumhuriyeti öncesi ve sonrası, *Memleket Siyaset Yönetim*, 17(38), 421-442.
- Tureng Sözlük. (2024). Favoritizm. 29 Aralık 2024 tarihinde, <https://tureng.com/tr/turkce-ingilizce/favoritizm> adresinden erişildi.
- Türk Dil Kurumu Sözlüğü. (2024). 29 Aralık 2024 tarihinde, <https://sozluk.gov.tr/> adresinden erişildi.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). Kanun No. 2709 Kabul Tarihi. 18/10/1982 Yayımlandığı Resmî Gazete. 9/11/1982, S. 17863, Tertip: 5 Cilt: 22, s. 3, 70.
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. (2025). 29 Ocak 2025 tarihinde, <https://www.mfa.gov.tr/almanya-siyasi-gorunumu.tr.mfa> adresinden erişildi.
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. (2025). 29 Ocak 2025 tarihinde, <https://www.mfa.gov.tr/almanya-siyasi-gorunumu.tr.mfa> adresinden erişildi.
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. (2025). 29 Ocak 2025 tarihinde, <https://www.mfa.gov.tr/fransa-siyasi-gorunumu.tr.mfa> adresinden erişildi.
- Türkiye Kamu Sen. (2012). Genel başkan: kpss soruları sınavdan önce ösym merkezli olarak sızdırıldı. 5 Mayıs 2025 tarihinde, <https://www.kamusen.org.tr/arsiv/genel-baskan--kpss-sorulari-sinavdan-once-osym-merkezli-olarak-sizdirildi-/1889/> adresinden erişildi.

- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. (2016). *Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Uğural, H. R. (1990). *Defterdar Sarı Mehmet Paşa-devlet adamına öğütler*. Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları.
- Uğuz, H. E. (2010). İngiliz kamu personel yönetimine genel bir bakış: Kamu hizmetlerine giriş, performans değerlendirme ve disipline ilişkin düzenlemeler, *Sayıştay Dergisi*, 78, 129-148.
- Uz, A. (2011). Anayasal bir hak olarak kamu hizmetine girme hakkı ve liyakat ilkesi, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), 59-94.
- Ün, L. (2022). Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesinin uygulanmasını denetleyici kurumların rolü. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(1), 459-475. <http://dx.doi.org/10.18506/anemon.1056000>
- Vallet, O. (1995). *Administration et Pouvoir*. Paris: Dominos Flammarion.
- Yay, T. (2019). Atatürk dönemi Türkiye ekonomisi Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan miras. *Contemporary Research in Economics and Social Sciences*, 3(1), 77-114.
- Yeniçağ Gazetesi. (2017). Milli Eğitim Bakanı Yılmaz, torpilli mülakata el attı! 10 Mayıs 2025 tarihinde, <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/milli-egitim-bakani-yilmaz-torpilli-mulakata-el-atti-169803h.htm> adresinden erişildi.
- Yıldırım, A. (2023). Türk kamu yönetiminde liyakat sistemi: Uygulama biçimleri, sorunlar ve çözüm önerileri, *Munzur Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(1), 37-63.
- Yıldırım, A. (2024). İngiltere'de kamu personel sisteminin genel yapısı ve kamu istihdamında yeni eğilimler, *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 7(3), 214-227.
- Yıldız, G. (2015). *Devlet Memurları Kanunu'nda liyakat ilkesi çerçevesinde istisnai memurluklar*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Yıldız, G. (2016). Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesi. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 3(8), Aralık ayı özel sayısı, 140-180.
- Yıldız, G. (2018). Kayırmacılık olgusunun Türk kamu yönetimine yansımaları. *Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(2), 62-76.
- Yılmaz, E. D. (2019). *Kaynak Benim*, İstanbul: Mizmer Yayınları.
- Yılmazöz, M. (2009). Türkiye'de kamu personel yönetimi sorunu. *Maliye Dergisi*, 157, 293-302.

Yücel, H. A. (2024). *Geçtiğim Günlerden*. (5. Baskı), Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Yücel, M. (2023). *İkibinli yıllar sonrası Türk kamu personel politikalarının liyakat sistemine etkisi*. Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Bayburt Üniversitesi, Bayburt.



ÖZGEÇMİŞ

Ahmet ÖZDEMİR İlkokulu Aydınlar İlkokulu'nda, Ortaokulu Akçaköy Lisesi'nde, Orta Öğrenimini Yomra Lisesi'nde tamamladı. 1998-2002 yılları arasında Atatürk Üniversitesi Erzincan Eğitim Fakültesi Sınıf Öğretmenliği bölümünü tamamlayarak 2002 Yılında öğretmenliğe başladı. Milli Eğitim Bakanlığı kadrolarında; Öğretmen, Müdür Yardımcılığı ve Okul Müdürlüğü görevlerinde bulunan ÖZDEMİR, halen 2014 yılında başladığı Şube Müdürlüğü görevini sürdürmektedir.

