

# KAMU KESİMİNDE İŞE ALMA SİSTEMLERİ

Araş. Gör. Şenol YAPRAK  
Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi

## GİRİŞ

Kamu hizmetlerinde çalışacak personelin seçimi, işe alınmaları ve işe alacak kurumların belirlenmesi önemli bir sorundur. İşe alma sistemleri, kamu hizmetlerinde istihdam edilmek üzere alınacak personelin işe alınma şeklini, personel temininde uygulanacak esas ve yöntemi, işe alınacaklarda aranacak şart ve nitelikleri kapsar.

Ülkemizde en çok tartışılan ve eleştirilen konulardan biri hiç şüphesiz kamu görevine personel alımı politikasıdır. Sınav sistemlerinin bilgiyi ölçmemesi, sınav sonuçlarında değişik baskı gruplarının etkili olması, hak edenin değil, torpili olanın işe alınması sürekli eleştirilmiştir. Bu eleştirilerin temel kaynağı, uygulanan işe alma sistemleridir. İşe alma sisteminin iyi seçilmesi ve rasyonel ve rasyonel bir şekilde uygulanması hinde bu eleştirilerde son bulacaktır.

Kamu hizmetlerinde işe alma sistemleri, hizmete alınacaklar yönünden ve hizmete almada yetkili makamlar yönünden olmak üzere iki kısma ayrılarak incelenecektir.

### 1. Hizmete Alınacaklar Yönünden İşe Alma Sistemleri:

İşe alma sistemleri, hizmete alınacaklar yönünden ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan birincisine "kayıрма sistemi" veya "patronaj sistemi" denilmektedir. İkinci sistem ise, "liyakat sistemi" veya "yeterlik sistemi" olarak adlandırılmaktadır<sup>1</sup>.

#### 1.1. Kayırma veya Patronaj Sistemi:

Kayıрма sistemi belli otoritelerin (hükümdar, siyasi iktidar v.b.) kamu hizmetine alınacakları kendilerine hısımlık, düşünce veya siyasi görüş bakımından yakın hissettikleri kişiler arasından seçmesi esasına dayanan sistemdir. Sistemi ifade etmek için kayırcılık, ganimet ya da siyasal yağmacılık olarak Türkçe'ye çevrilebilecek "Spoils System" veya "Patronage" ya da "Favouritizm" terimleri de kullanılmaktadır<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Mustafa ATEŞ, Kamu Hizmetinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye'de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme, D.P.T. Yayını, Ankara, 1995, ss. 110-111.

<sup>2</sup> Sait GÜRAN, Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, İdare Hukuku ve İdari İlimler Enstitüsü Yayını, İstanbul, 1980, s. 85.

Sistemin temel karakteristiği adından da anlaşıldığı gibi kamu görevliliğinin liyakat, ehliyet yani yeterlilikten ziyade siyasi iktidara hizmet, iktidarda bulunanlara herhangi bir şekilde bağlılık ve sadakat esasına dayanmasıdır.

Kayıрма sisteminde kamu görevlisi olarak işe alınanlar, her hangi bir nedenle iktidar sahiplerine yakın olan kişiler arasından seçildiği için, bunların birinci planda yer alan görevleri, kamu menfaatlerinin gerçekleştirilmesi ya da korunması yerine, iktidar sahipleri veya mensubu buldukları siyasi partinin, zümrenin, sınıfın, aşiret, aile ve benzerlerinin menfaatlerini korumaktır<sup>3</sup>.

Kayıрма sistemi, Avrupa'da da değişik dönemlerde hakim olmuş bir sistemdir. İngiltere'de 19. yüzyılda hakim olan bu sistem, 1854 tarihli kamu yönetimi reformunun temel sebeplerinden birisi oldu. 19. yüzyıl aynı şekilde Almanya'da da görünüşte liyakata dayanan ve fakat gerçekte kayırma sisteminin uygulandığı bir dönem oldu ve Nazi iktidarıyla birlikte kayırma sistemi zirveye ulaştı. Avusturya'da ise idari kadroların iktidar ortaklarının sandalye sayısına oranlanarak bölüşülmesi şeklinde uygulanan sistem, 1966 yılına kadar devam etti. Belçika'da ise memurların işe giriş ve ilerleyişte tayin edici kriter siyasi parti veya sendika üyeliğine dayanması idi. Kayırma rejiminin bu şekilde uygulanmasına "Anglo-Sakson Sistemi" deniyordu.

Bu sistem, uygulandığı hiçbir ülkede memnuniyet verici bir izlenim bırakmamıştır. Sistemin doğurduğu ağır ve kötü sonuçlar, liyakat sistemine geçilmesi zaruriyetini ortaya çıkarmıştır. Kayırma sistemi artık uygulanageldiği bütün ülkelerde kariyer prensibine dayalı liyakat sistemine dönüşmüştür. Bazı kadrolara atamalarda ise kayırma sistemi istisnai olarak uygulanmaya devam etmiş, ancak bu kadroların "idari" ve "teknik" nitelikli kadrolar olmasına özen gösterilmiştir. Bu kadrolara yapılan atamalarda da atanacak kişilerin yeterlilikleri ön plana çıkarılmış, bir nevi "liyakatla sınırlı kayırma sistemi" biçiminde bir uygulamaya gidilmiştir<sup>4</sup>.

### **1.2. Liyakat (Yeterlik) Sistemi:**

Personel yönetiminde liyakat sistemi, işe işin gerektirdiği nitelikleri taşıyan en uygun kişinin alınması şeklinde tanımlanabilir. Bu liyakat sisteminin dar anlamdaki tanımıdır. Geniş anlamdaki liyakat sistemi ise "kamu hizmetlerinde ve kamu kuruluşlarında hizmet alacak personele bu göreve çağrılmada, göreve alınmada, ilerleme ve yükselmeye, yer değiştirilmelerde, görevden uzaklaştırma ve çıkarmalarda tüm hizmet şartlarında, moral, bilimsel, mesleki ve fikri vasıf ve kabiliyetlerin ve görevdeki başarıların esas alınarak, tarafsız ve adil bir davranışla, objektif hukuk

<sup>3</sup> H. Şükrü ADAL, Kamu Personeli İdaresi, İstanbul, 1968, s. 101.

<sup>4</sup> ATEŞ, A.G.E., ss. 52-53.

kurallarının ve metodlarının sorumlu ve yetkili teşkilatın yönetim ve mukabesi altında uygulanması rejimi olarak tanımlanabilir".

Liyakat sisteminde sistemin omurgasını teşkil eden birtakım prensipler vardır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir.

**a. Eşitlik Prensibi:**

Kamu görevlerine girmek her ferdin bir vatandaşlık hakkıdır. Bu açıdan hiç kimse siyasi düşünce, dini inanç, ırk, renk ve cinsiyet gibi herhangi bir ayrıma tabi olmaksızın kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Sistemi, kayırma sisteminden farklı kılan en temel ilke budur.

**b. Ehliyet Prensibi:**

Kamu hizmetine alınmada asıl olanın ehliyet olması, yani o iş için ehil bir kimsenin işe alınmasıdır. Hiç kimse görevin gerektirdiği nitelikler dışında kamu hizmetine girme hususunda bir öncelik hakkına sahip değildir. Bu da liyakat sistemini kayırma sisteminden ayıran temel esaslardandır.

**c. Yarışma Prensibi:**

Kamu hizmetine girişte serbest yarışma esastır. Liyakat sisteminin uygulanması bu prensibe bağlıdır. Bu açıdan kamu görevine eleman alınması gerektiği zaman, isteyen herkesin kamu görevine girebilmesine fırsat verilmesi maksadıyla bu hususla ilgili kamuoyuna duyuru yapılır. Duyuru neticesinde başvuran adaylar arasından yapılacak yeterlik ve yarışma sınavları sonucu kamu hizmeti açısından en iyi adayların hizmete alınması imkanı doğmuş olur.

**d. Kariyer Prensibi:**

Liyakat sisteminin amacı sadece kamu hizmeti için en uygun adayların seçilmesi değildir. Zira kamu hizmetine yetenekli ve nitelikli elemanların alınması yetmez. Bunların kamu hizmetinde tutulması, sürekliliğin ve sonuçta hizmette verimliliğin ve etkinliğin de artırılması gerekir. İşte bu sebeple kariyer esası benimsenmiştir. Kariyer, kamu görevine alınan şahsın bir ömür boyunca görevde kalması ve görev içerisinde ilerleyerek en yüksek kademelere kadar yükselebilesidir.

**e. Güvenlik Sistemi:**

Liyakat sistemi memurluğu bir meslek olarak kabul ettiği için, bütün çalışma hayatını kamu hizmetine aday olan kişilerin, bunun karşılığında ihtiyaç duydukları hizmet güvenliğini de teminat altına almıştır. Bu açıdan yasalarla belirtilen ağır bir kusur bulunmadıkça, kamu görevlisi, kamu haklarından mahrum kılınmaz. Güvenlik hakkı kamu çalışanına şahsı için değil, yaptığı kamu görevi için tanınmıştır. Amaç kayırma sis-

teminini savunanların ileri sürdüğü gibi çalışana ayrıcalık tanımak değil, kamu hizmetinin yürütülmesinin teminat altına alınmasıdır.

#### **f. Tarafsızlık İlkesi:**

Liyakat sistemi, kamu hizmetlerini yürütmekle görevli kişi ve kuruluşlara her türlü eylem ve işlemlerinde tarafsızlığı emreder. Aynı şekilde idarenin ajanları olan görevlilerin de görevini yürütürken, vatandaşlar arasında hiç bir sebeple ayırım yapmaları caiz görülmez<sup>5</sup>.

Ülkeleri liyakat sistemini benimsemeye zorlayan sebeplerin temelinde, kamu hizmetleri ve kamu görevliliğinin siyasi iktidar yağmacılarının, yetersiz, yeteneksiz, bağınaz, tarafgir, ufuksuz ve açısız, gelecek seçimleri garantilemek hesaplarıyla hareket etme, kamu yararını ve genel menfaati arka plana itme anlayışında kurtarma düşüncesi yatmaktadır<sup>6</sup>.

Liyakat sistemi de her sistem gibi faydaları yanında sakıncaları da bulunan bir sistemdir. bu sakıncaların bir kısmı sistemin özünden kaynaklanırken, bir kısmı dış sebeplerden kaynaklanmaktadır. Bununla beraber liyakat sistemi bütünüyle ele alınıp fayda ve sakıncalar karşılaştırıldığı zaman, faydalarının sakıncalarına nazaran ağır bastığı görülecektir. Bugün için liyakat sisteminden daha iyi bir sistem keşfedilmiş değildir<sup>7</sup>.

## **2. İşe Almada Yetkili Makamlar Yönünden İşe Alma Sistemleri:**

Personeli işe alacak kuruluşların belirlenmesi konusu önemli bir sorundur. Bu konuda ülkeden ülkeye hatta ülke içinde değişik uygulamalar vardır. Genellikle işe almada üç tür uygulamadan söz edilmektedir<sup>8</sup>.

### **1.2.1 Merkezi Sistem:**

Merkezi sistem kamu hizmetine alınacak kişilerin merkezi bir organ veya kuruluş tarafından işe alınması sistemidir. Merkezi sistemde bütün kamu kurum ve kuruluşları, ihtiyaç duydukları personelin sayısı, eğitim durumu ve benzer niteliklerini, devletin bu konuda yetkili kılınmış merkezi organına bildirir. Bu merkezi kuruluş çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarından gelen personel taleplerini, önceden belirlenen usul ve esaslara göre değerlendirdikten sonra, yine belli usul ve esaslar dahilinde kamu hizmetine alınacak kişileri seçer ve talep sahibi kuruluşlar arasında dağıtır.

Günümüzde personel hizmetlerinin yürütülmesinde merkezileşme eğilimi ağır basmaktadır. Bu açıdan personel hizmetlerinin örgütlenmesinde merkezi sistemin fayda ve sakıncalarını iyi tespit etmek gerekir. Merkezi sistemin faydalı yönleri şu şekilde sıralanabilir:

<sup>5</sup> ATEŞ, a.g.e., ss. 56-58.

<sup>6</sup> GÜRAN, a.g.e., s. 129.

<sup>7</sup> ADAL, a.g.e., s. 124.

<sup>8</sup> Nuri TORTOP, Personel Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1994, s. 37.

Merkezi sistem özellikle patronajı - kayırcılığı önleme bakımından büyük önem taşır. Bu yönüyle liyakat ilkesinin hayata geçirilmesi ve uygulanışının sürekliliğini sağlamaya hizmet eder. Kamu hizmetine girişte eşitlik ilkesinin hayata geçirilmesine imkan sağlar.

Merkezi sistem, gereğinden fazla sayıda istihdamı önlemesi açısından tercih edilir. Kamu personelinin kurumlar ve bölgeler bazında adil ve dengeli dağılımını sağlar. Bu suretle belli kurumlarda ve bölgelerde personel açığı bulunurken belli kurum ve bölgelerde personel fazlası ve yığılmasının önüne geçilmiş olur.

Bütün ülke çapında yeknesak bir personel politikasının uygulanması ancak bu sistemle mümkündür. Sistemin personel politikası alanında değişen şartlara kısa sürede uyum sağlayabilmesi, ülke çapında yeknesak bir politika uygulamasını gerektirir. Bu ise personel hizmetlerinin bir organ uhdesinde toplanmasıyla mümkündür.

Personel konularında uzmanlaşma ve koordinasyon, merkezi sistemde daha kolaydır. Bunun sonucu olarak personel konusunda alınacak kararlar daha isabetli olur.

Daha ekonomik bir sistemdir.

Merkezi sistemin temel sakıncası merkezileşmenin beraberinde getireceği bürokratik hastalıklardır.

Kırtasiyeciliği artırabilir.

Personelin daha etkili ve verimli çalışma imkanlarını azaltır.

Sonuç olarak ifade edilebilir ki; personel hizmetlerinin merkezileşme eğilimi birtakım sakıncaları beraberinde getirmekle birlikte, kayırcılığın önlenmesi ve liyakat ilkesinin daha etkili bir şekilde uygulanabilmesi açısından çağdaş bir sistemdir. Kamu hizmetine girişte vatandaşlar arasında eşitliğin sağlanmasını kolaylaştırır<sup>9</sup>.

## **2.2 Yerinden Yönetim (Kurumsal) Sistemi:**

Yerinden yönetim sisteminde, personel alımında birtek merkezi organ yoktur. Her bakanlık veya kuruluş ihtiyacı olan personeli özel kanunları veya tüzük ve yönetmeliklerinde yazılı usule göre yarışma ve res'en atama suretiyle alır. Türkiye'de şimdiye kadar uygulanan sistem bu sistemdir. Devlet Memurları Kanunu 1965'teki şekli ile merkezi sisteme ve yerinden yönetim sistemine birlikte yer vermişti. 1984 yılında çıkarılan kanun 243 sayılı K.H.K. ile her kurumda ayrı sınav komisyonları kurulması sistemi kabul edilerek merkezi sistemden vazgeçilmiştir<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> ATEŞ, a.g.e., ss. 68-69.

<sup>10</sup> TORTOP, a.g.e., s. 38.

Sistemin faydalı yönleri yanında bazı sakıncaları da bulunmaktadır:

Her kurumun kendi ihtiyaç duyduğu personeli bizzat alması daha gerçekçi esaslara dayanır. Merkeziyetçiliğin getirdiği bazı gecikmeler mahalli sistemde sözkonusu olmadığından hizmetin görülmesinde aksama- ların önüne geçildiği gibi, verimlilik de artırılmış olur. Buna karşılık mahalli (kurumsal) sistem, kayırcılığa daha açık bir sistemdir. Bunun yanında aynı ve benzer işi yapan kurumlar arasında personelin nitelik ve statüleri yönünden farklı uygulamalar sözkonusu olabilir. Oysa merkezi sistemde daha sıkı bir denetim imkanı olduğu için kamu kuruluşlarının sayısal olarak lüzumundan fazla eleman alması önlenmektedir<sup>11</sup>.

### **2.3. Karma Sistem:**

Bütün devlet memurlarının birtek merkezi organ tarafından atanması usulü bazı güçlükler doğurabilir. Alt derecede küçük bir memurun işe alınmasını merkezi bir organa bırakmak hizmette aksamalara neden olabilir. Bunun için önemli makamlara alınacak kamu personeli merkezi organ tarafından, diğerlerin atanması ise yerel kuruluşlara bırakılır veya bu amaçla çeşitli bölgelerde merkezi organ adına görevli sürekli veya geçici bölge örgütleri kurulur<sup>12</sup>.

Ülkemizde de karma sisteme benzer bazı uygulamalar bulunmaktadır. Bir Kamu İktisadi Teşebbüsünde en üst organ olan yönetim kurulu üyeleri ile genel müdürü merkezi hükümet atarken, bunların dışında kalan tüm çalışanlar genel müdür veya yönetim kurulunca atanmaktadır. Bu atamalar da karma sisteme örnek teşkil edebilecek uygulamalardır.

### **SONUÇ:**

Yukarıda da açıklandığı gibi kamu kurumlarının uygulayabileceği değişik işe alma sistemleri bulunmaktadır. Hizmete alınacaklar yönünden en iyi sistem, şüphesiz liyakat sistemidir. Dünyadaki uygulamalarda da artık tamamen bu sistemin tercih edildiğini görmekteyiz.

İşe alacak makamlar yönünden, yani kamu örgütü yönünden ise hiçbir sistem tekbaşına en iyi sistem olarak uygulanamaz. Her sistemin bazı üstünlük ve sakıncaları bulunduğundan, kuruluşlar kendi faaliyet alanı ve teşkilat yapısına en uygun olanı tercih edeceklerdir. Bazı görevler için (daha çok önemsiz görevlere alınacaklar) yerinden yönetim sistemi en iyi sistem kabul edilirken, üst görevlere alınacak personel için ise merkezi sistem daha gerçekçi bir sistemdir. Bu nedenle de karma sistem, ülkemizde olduğu gibi pek çok ülkede de en uygun sistem olarak uygulanmaktadır.

<sup>11</sup> ATEŞ, a.g.e., ss. 72-73.

<sup>12</sup> TORTOP, a.g.e., S. 38.