

PERSONEL YÖNETİMİNDE YETERLİK İLKESİ

Burhan AYKAÇ *

GİRİŞ

Personel yönetiminin amacı örgütün bütün birimlerine, örgütün amaçlarını tam olarak gerçekleştirecek sayıda ve yetenekte personel bulmak, yetiştirmek, kamunun istediği ve beklediği hizmetleri daha etkili, daha verimli, daha akılcı ve daha nitelikli bir şekilde sunmaktır.¹ Örgütün amacına ulaşma derecesi, örgütün başarı derecesini belirlemesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Başarı, tanınma, yükselme, işin kendisi, kişisel gelişme olasılığı, sorumluluk gibi unsurlar personeli amaç doğrultusunda güdülerken, örgütsel etkililiği artırmakta, örgütü de olumlu yönde etkilemektedir. Amaca ulaşma derecesini ifade eden, örgütsel etkililik ile örgüt personelinin sahip olduğu nitelikler arasında sıkı bir ilişkinin bulunması; örgütsel etkililiği belirleyen pek çok değişken arasında, örgüt personelinin ilk sıralarda yer almasının önde gelen nedenlerinden biri olduğu söylenebilir.² Şüphesiz, örgütler mal veya hizmet üretirken, personel kaynağı yanında, para, malzeme, yer ve zaman gibi kaynaklara da ihtiyaç duyarlar. Bu kaynaklar arasında en zor bulunanı, en zor yönetileni ve en hızlı değişime uğrayanının personel olması; personel kaynağının örgüt içerisindeki konumunu farklı kılmaktadır.³ Ayrıca, personel kaynağının, tam olarak başka bir kaynakla ikame edilememesi, örgüt personelinin hizmet üretiminin «Onsuz Olmaz» unsuru (Sine qua non) haline getirmektedir. Gerçi, son yıllarda insansız örgüt ortamının yakın olduğu konusunda, çeşitli görüşler ileri sürülüyorsa da,⁴ bunların, en azından şimdilik, kurgu bilim niteliği aşamasında olduğu söylenebilir.

* Y. Doç. Dr., Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

1 Catheryn Hudson - Seckler, (Çev. Gülgün Gönenç), *Nazari ve Tatbiki Teşkilat ve İdare*, TODAİE Yayını, Ankara, 1965, s. 189; Nuri, Tortop, *Personel Yönetimi*, Ankara, 1990, s. 14-15.

2 Mustafa Tosun, *Örgütsel Etkililik*, TODAİE Yayını, Ankara, 1981, s. 189; Süleyman Türkel, *Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Yönetim Anlayışı*, HÜ İİBF, Ankara, 1983, s. 21; Nuri Tortop, a.g.e., s. 14; Vedat Erkin, «İdarede Verim ve Personnel Meseleleri», *AİD*, C. 2, S. 3, Eylül 1969, s. 37; Halil Can, *Başarı Güdüsü ve Yönetimsel Başarı*, HÜ İİBF, Ankara, 1985, s. 49.

3 Nuri Tortop ve Eyüp G. İsbir, *Yönetim Bilimi*, Ankara, 1986, s. 127-128; Eyüp G. İsbir, *Devlet Memurlarının Denetimi*, AİTİA, Ankara, 1977, s. 15.

4 Karl H. Ebel, «L'Usine Automatisée a besoin de la Main de l'Homme», *Revue Internationale du Travail*, BIT, 1989/5, p. 591.

«Örgütün gerektirdiği insan kaynağının sağlanması ve bu kaynaktan en etkili ve verimli bir biçimde yararlanılmasının yol ve yöntemlerini gösteren»⁵ bir bilim olarak tanımlanan personel yönetiminin esas amacının⁶:

- Örgütün insan kaynağı ihtiyacının planlanması,
- Örgütün insan kaynağının yönetilmesi,
- Örgütün insan kaynağının değerlendirilmesi ve ödüllendirilmesi,
- Örgütün insan kaynağının eğitilmesi ve geliştirilmesi,
- Örgütte geçerli iş ilişkilerinin kurulması ve bunların desteklenmesi,
- Örgütün iç ve dış çevresinin incelenmesi, gerekli önlemlerin alınması, olarak belirtilmektedir.

Personel yönetiminin belirtilen bu amaçlara ulaşabilmesi için, bazı temel ilkelerin benimsenmesi ve uygulanması gereği, hemen hemen bütün bilim adamları tarafından kabul edilmekle birlikte, bu temel ilkelerin neler olması gerektiği konusunda bir fikir birliği bulunmamaktadır. Bazı bilim adamları, bu temel ilkelerin; tarafsızlık, kariyer, yeterlik, sınıflandırma, adil ve yeterli ücret, hizmetçi eğitim, uzman kişilere başvurma olması gerektiğini öne sürerken⁷, bazıları, yansızlık, yeterlik, güvence, denklik, eşitlik, yetiştirme, güçbirliği, emek gibi temel ilkelerden söz etmektedirler.⁸ Başka bir kaynakta ise, etkinlik, verimlilik, insancıl davranış, eşitlik, güvence, açıklık, gizlilik ve esneklik ilkeleri temel ilke olarak sayılmaktadır.⁹ Türk kamu personel yönetiminin yasal dayanağını oluşturan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda ise sınıflandırma, kariyer ve yeterlik ilkelerinin temel ilke olarak kabul edildiğini görüyoruz (657 sayılı DMK, Madde 3). Bazı bilim adamları ise, sınıflandırmayı temel ilke olarak ele almamaktadırlar.¹⁰

İyi işleyen bir personel sisteminin kurulabilmesi için bazı temel unsurların esas alınması zorunludur.¹¹ Bu yüzden, farklı bilim adamları, önemli saydıkları konuların personel yönetiminde temel ilke olarak kabul edilmesi ve temel ilke olarak kabul edilen konulara aykırı olabilecek uygulamalardan kaçınılması gerektiğini vurgulamaktadırlar. Böyle olunca, birbirinden oldukça farklı olan temel ilkeler listesi ortaya çıkmaktadır. Ancak, iyi işleyen bir personel sisteminin kurulabilmesi için çok sayıda temel ilkenin kabul edilmiş olması, tek başına yeterli değildir. Önemli olan, temel ilke olarak adlandırılan esasların uygulamaya ne ölçüde yansıtılabildiğidir. Bir de, birbiriyle çelişen konuların temel ilke olarak kabul edilmesi veya temel ilke olarak kabul edilen bir konunun işleyebilmesinin önkoşulu niteliği taşıyan

5 Cahit Tutum, *Personel Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara, 1979, s. 1.

6 Randall S. Schuler, *Personnel and Human Resource Management*, St. Paul, 1981, p. 9.

7 Tayfun Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*, İstanbul, 1988, s. 9-15.

8 Zeyyat Sabuncuoğlu, *Personel Yönetimi*, AÜ, Eskişehir, 1984, s. 33-36.

9 İbrahim Ethem Başaran, *Örgütlerde İşgören Hizmetlerinin Yönetimi*, AÜ EBF, Ankara, 1985, s. 30.

10 Tutum, *a.g.e.*, s. 45; Tahir Aktan, *Kamu İdaresi*, 2. Baskı, Uludağ Üniversitesi, Bursa, 1989, s. 127.

11 François Gazier, *La Fonction Publique dans le Monde*, Edition Cujas, Paris, 1972, p. 106.

başka bir konunun gözden kaçırılması, uygulamada en çok raslanan yanlışlıklar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Öte yandan, kabul edilen temel ilkelerin önem derecesi bakımından incelenmesi halinde, ortaya bazı belirsizlikler çıkabilmektedir. Örneğin, 657 sayılı DMK'nda, kabul edilen temel ilkeler, «sınıflandırma, kariyer ve liyakat» şeklinde sıralanmaktadır. Burada, alfabetik bir sıralama bulunmadığına göre, önem derecesine göre bir sıralama mı söz konusudur? Önem derecesine göre bir sıralama yapılmış olsaydı, acaba sıralamanın bu şekilde mi yapılması gerekirdi? sorularının yanıtları tartışmaya açık olmakla birlikte, bu temel ilkeler içerisinde yeterlik ilkesinin, hem doğrudan insan unsuruna yönelik olması, hem de diğer temel ilkelerin iyi uygulanabilmesinin önkoşulu olması bakımından ilk sırada bulunması gerekirdi, diyebiliriz. Buna ek olarak, yeterlik ilkesinin temel ilke olarak kabul edilip, yeterlik ilkesinin, işe alma dışındaki bütün konularını çok yakından ilgilendiren, hatta belirli ölçülerde, onların başarı derecelerinin belirlenmesinde çok etkili rol oynayan, personel değerlendirmesinin temel ilke olarak kabul edilmemiş olması, ilgili madde metninin hem hukuk tekniği bakımından, hem de uygulamalara açıklık getirilebilmesi bakımından bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Aynı şekilde, eşitlik ilkesinin de temel ilke olarak alınmamış olması eleştirilebilir. Ancak, eşitlik ilkesinin Anayasada güvence altına alınmış olması bu eksikliği giderici bir özellik taşımaktadır. Kaldığı, yeterlik ilkesini temel ilke olarak kabul eden ve kamu personel yönetiminin bütün alanlarını düzenleme iddiasında olan bir yasanın, yeterlik ilkesiyle tamamen çelişen, «Sınavsız Memurluğa Giriş», «İstisnai Memuriyetler», «İlk Dört Dereceye Yapılan Atamalar» gibi konulara, gerekçesi ne olursa olsun, yer vermemesi gerekirdi. Bu düzenlemelerin, uygulamada amaç dışı kullanıldığının öne sürülmesi, düzenlemelerin iyi yapılmadığının, çelişkili yapıldığının bir kanıtı olarak kabul edilebilir.¹²

Günümüzde, kamu yönetiminin etkili, verimli, akılcı ve nitelikli hizmet verme yükümlülüğü yanında; hizmetlerin sunulmasında görev almak isteyenlere fırsat eşitliği sağlama, sunulacak hizmetin nitelikli olabilmesi için, hizmet sunmayı isteyenler arasında en yetenekli olanları görevlendirme ödevi vardır. Kamu hizmetlerinin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi zorunluğu, memurların ve diğer kamu görevlilerinin seçiminde titiz davranılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Öte yandan, demokratik ülkelerde eşitlik, sadece yasalar karşısında eşitlikten ibaret olmayıp, fırsat eşitliğini de içerdiğinden, işe almada demokratik kurallara en uygun uygulamaları zorunlu kılan yeterlik ilkesi ayrı bir anlam ve önem kazanmaktadır.¹³ Böylece vatandaşlar arasında, dil, din, siyasal görüş, renk ve cinsiyet bakımından ayırım yapılması önlenmek istenmektedir. İşe almada görevin gerektirdiği nitelikler dışında, başkaca bir niteliğin aranmasının ortadan kal-

12 Cahit Tutum, «Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım», *AİD*, C. 13, S. 3, Eylül 1980, s. 103; Sait Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İÜ HF, İstanbul, 1980, s. 242-271; Doğan Canman, «Yirminci Yılında Devlet Memurları Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme», *AİD*, C. 18, S. 2, Haziran 1985, s. 23.

13 Tutum, *a.g.e.*, s. 32; Güran, *a.g.e.*, s. 187; Acar Örnek, *Kamu Yönetimi*, İstanbul, 1982, s. 112; Fikret Sönmez, *Kamu Personel Yönetimi*, EÜ İTİA, İzmir, 1977, s. 92.

dırılması amaçlanmaktadır.¹⁴ Personel seçimi, personel yönetiminin en zor konularından biri olarak kabul edilmektedir.¹⁵ Özellikle, işsizlik oranının yüksek olduğu ve siyasal tarafsızlığın tam sağlanamadığı ülkelerde, bu zorluk daha da artmaktadır.

Biz bu incelememizde, bütün modern personel yönetimi sistemlerinin vazgeçilmez bir ilke olarak kabul ettikleri¹⁶, yeterlik ilkesinin anlamı, önemi, gelişimi, personel yönetimi içerisindeki yeri, personel yönetiminin diğer inceleme konuları ile ilişkisi ve ülkemiz uygulaması üzerinde duracağız.

YETERLİK İLKESİNİN TANIMI VE ANLAMI

Tanımı

Yeterlik ilkesine «Merit Sistemi» veya «Liyakat Sistemi» de denilmektedir.¹⁷ «Herkesin, hizmete giriş ve yükselmesinde, yetenek ve başarının belirleyici bir unsur olarak kabul edildiği, hizmet koşullarının ve ödülleri, hizmetin düzeyine ve sürekliliğine katkıda bulunacak şekilde düzenlenmiş bir personel sistemidir»¹⁸ şeklinde tanımlanmaktadır. Yeterlik ilkesinin başka bir tanımı da, «Kamu hizmetlerinde ve kamu kuruluşlarında görev alacak personele, bu görevlere çağrılmada, göreve alınmada, ilerleme ve yükselmelerde, yer değiştirmelerde, görevden uzaklaştırma ve çıkarılmalarda, tüm hizmet şartlarında, moral, bilimsel, mesleki ve fikri vasıf ve kabiliyetlerin, görevdeki başarıların esas alınarak, tarafsız ve adil bir davranışla, objektif hukuk kurallarının ve metodlarının, sorumlu ve yetkili teşkilatın yönetimi ve murakabesi altında uygulanması rejimidir»¹⁹ şeklindedir. Bu tanımın, uzun ve karmaşık olduğu söylenebilir. Ancak, yeterlik ilkesinin kapsamını göstermesi bakımından dikkat çekicidir.

Yeterlik ilkesi başka bir kaynakta şu şekilde açıklanmaktadır: «Yeterlik ilkesi, devlet kadrolarına gerekli nitelik ve yeteneklere sahip en yeterli kimselerin alınmasını gerektirir. Vatandaşların devlet memurluklarına girişlerinde ve çalışırken uygulanacak bütün işlemlerde keyfi ve kişisel takdirlerden, siyasi parti müdahalelerinden uzak, sadece hizmetlerindeki niteliklerinin gereklerine göre objektif usullere tabi olmasını zorunlu kılar».²⁰

14 Güran, a.g.e., s. 74; Nesta M. Gallas, «Toward a Theory of Selection», Ed. J.J. Donovan, **Recruitment and Selection in the Public Service**, Shicago, 1968, p. 30.

15 Sacit Adalı, **Personel Yönetimi**, Türk Sevk ve İdare Derneği, İstanbul, 1977, s. 13; Vaahdet Aydın, **Örgüt Gerçeği ve Personel Sorunları**, AÜ SBF, Ankara, 1977, s. 49; H.A. Simon - D.W. Smithburg and V.A. Thompson, (Çev. Cemal Mühçüoğlu) **Kamu Yönetimi**, AÜ. SBF, Ankara, 1980, s. 206; N. Joseph Cayer, **Public Personnel Administration in the United States**, New York, 1975, p. 72.

16 Eugene B. McGregor, «Social Equity and the Public Service», Ed. R.T. Golembiewski and Michael Cohen, **People in Public Service**, Second Edition, Itasca, 1976, p. 356.

17 Tortop, a.g.e., s. 51.

18 O. Gleen Stahl, **Public Personnel Administration**, Fifth Edition, New York 1962, p. 28.

19 Hasan Şükrü Adal, **Kamu Personel İdaresi**, İstanbul, 1968, s. 103.

20 Tortop, a.g.e., s. 51.

Anlamı

Yeterlik ilkesinin dar ve geniş anlamda olmak üzere iki ayrı kullanım biçiminin olduğu belirtilmektedir.²¹

Dar Anlamda Yeterlik İlkesi

Bu anlamda, yeterlik ilkesi, kamu kuruluşlarının ihtiyacı olan personelin, kamu görevi almak isteyenler arasından yetenek ölçütünün esas alınarak seçilmesidir. Yeterlik ilkesinden söz edebilmek için, personel seçiminin açık yarışma sınavı ile yapılması zorunludur. Burada, sınav denilince, sadece yazılı veya test şeklinde yapılan sınav anlaşılmalıdır. Personel seçiminde, kompozisyon biçiminde yazılı, test, sözlü, mülakat ve uygulamalı sınav yapılabileceği gibi, bunların birkaçı birlikte de yapılabilir. Ayrıca, sınavla ölçülmek istenen yeteneğin türüne göre, zeka kişilik, yaratıcılık, güdüleme, liderlik testleri gibi farklı konularda sınavlar söz konusu olabilir.²²

Personel seçiminde uygulanacak sınavlarla ilgili bazı ilkelere uyulması da gerekmektedir.²³ Sınavlarda uyulması gereken ilkeleri iki başlık altında ele almak mümkündür :

a) Sınava İlişkin İlkeler

Yapılacak sınavın istenen sonucu verebilmesi için, sınavla ilgili olarak yerine getirilmesi gereken kurallar ve uyulması zorunlu ilkeler şu şekilde sıralanmaktadır²⁴ :

aa) Yeterince Duyurma

Açık memur kadrolarının, başvurmayı düşünen bütün adayların bilgi edinebileceği bir biçimde duyurulması gerekir. Bu duyuru, basın yayın araçları vasıtasıyla yapılması yanında, ayrıca, potansiyel personel kaynağı olarak kabul edilen okullar kanalıyla da yapılabilir. Burada, amaç mümkün olduğunca daha çok adayın katılımını sağlamak yanında, ilgili kadrolara başvurmayı düşünen bütün herkese sınava katılma fırsatının verilmesidir.

bb) Başvuru Fırsatı Tanıma

Yeterince duyurma tek başına yeterli değildir. Başvuru için, gerekli işlemlerin yapılabilmesi için, yeterli olabilecek bir zamanın tanınması gerekir. Başvuruların, çeşitli gerekçelerle geri çevrilmemesi, başvuruda bulunacakları caydırıcı rol oynayacak belgelerin istenmemesi, başka bir ifadeyle başvurunun zorlaştırılmaması, tam bunun aksine kolaylaştırılması amaçlanmalıdır.²⁵

21 Tutum, a.g.e., s. 19-20; Aktan, a.g.e., s. 127.

22 Gallas, a.g.m., s. 28-35.

23 Stahl, a.g.e., s. 28-29.

24 Tortop, a.g.e., s. 52; Tutum, a.g.e., s. 21-22; A. Hayrettin Kalkandelen, **Personel Yönetimi**, Ankara, 1972, s. 122-124.

25 Aydın, a.g.e., s. 50-51.

Uygulamada görülen, başvuruda yüksek miktarda harç alınması, çok sayıda fotoğraf, iyi hal kâğıdı, ikametgah belgesi istenmesi, fotoğrafın tam cepheden çekilmediği gerekçesiyle başvurunun reddedilmesi, başvuru için tanınan zaman zarfında alınması çok zor olan, sağlık kurulu raporu gibi belgelerin istenmesi başvuru fırsatının dolaylı olarak engellenmesi anlamına gelmektedir. İstenen belgelerin, istenmesinin mantıklı bir açıklamasının olması gerekir. Örneğin, ikametgah belgesinin mantıklı bir açıklamasının yapılması oldukça güçtür.²⁶

cc) Aranacak Koşulların Gerçekçi Olması

Adaylarda aranacak niteliklerle, yapılacak iş arasında bir bağlantı bulunmalı, aranan nitelikler işin daha iyi yapılabilmesi için gerekli nitelikler olmalıdır.²⁷ Adaylarda aranan niteliklerin ve başvuru için öngörülen koşulların, yapılacak işle ilişkili olmaması, bu niteliklerin ve koşulların bir ön eleme amacına yönelik olduğu şeklinde değerlendirilebilir. Oysa, amaç işle ilgili nitelikleri taşıyan herkese başvuru fırsatının verilmesi olmalıdır.

dd) Adaylar Arasında Ayrım Yapılmaması

Adaylar arasında dil, din, cinsiyet, siyasal düşünce bakımından hiç bir ayrım gözetilmemelidir.²⁸ Hemen hemen bütün ülkelerde, kamu görevlerine girişte, belirtilen bu konularda ayrım yapıldığı konusunda şikâyetler bulunmaktadır. Resmi bir raporda, Fransa'da cinsiyet bakımından yapılan şu değerlendirme ilginçtir: «İşe devamsızlığın artışının esas nedeni bayan personel sayısının artışıyla doğrudan ilgilidir»²⁹ denilerek işe almada erkeklere öncelik tanınması tavsiye edilmektedir. Özellikle, etnik ayrılıkların çok olduğu ülkelerde bu alandaki tartışmalar daha da yoğunlaşmaktadır. ABD'de yapılan bir araştırmada, «Kuruluşunuza alınacak yeni personelin zenci olmasını ister misiniz?» sorusuna büyük ölçüde olumsuz cevap verilmiş olması, yeterlik ilkesinin savunulmasının kolay, uygulamasının zor olduğunu ortaya koymaktadır.

Ülkemizde de, erkek adaylara önemli bir öncelik tanınan müfettişlik gibi; bayanların adaylıklarının dahi kabul edilmediği kaymakamlık gibi mesleklerin bulunması, yeterlik ilkesinin temel ilke olarak alınmasını anlamsız kılmaktadır.

ee) Yeteneğe Göre Sıralama

Adaylar yukarıda belirtilen esaslara göre adaylık işlemleri yapıldıktan ve sınava alındıktan sonra, sınavda gösterdikleri başarı derecesine göre sıralanmalıdır. Sınav dışında hiç bir unsur etkili olmamalıdır. Sınav sonuçlarına göre adayların sıralanmasında idarenin takdir yetkisi bulunmama-

26 Cemal Mihçioğlu, *İkametgah İlmühaberleri ve Doğruluk Kağıtları Üzerinde Bir Araştırma*, TODAİE, Ankara, 1966, s. 26.

27 *The Central Organs of the Civil Service in the Developing Countries*, United Nations, New York, 1969, p.166.

28 Gallas, a.g.m., s. 29.

29 Louis Fougere, *La Fonction Publique*, IISA, Bruxelles, 1966, p. 189.

lıdır.³⁰ Burada idarenin yetkisinin bağlayıcı yetki olduğu, idarenin bütün birimlerince kabul edilmeli ve uygulama bu yönde yapılmalıdır.

ff) Sonuçlar Hakkında Bilgi Verme

Sınav sonuçlarının, kabul edilebilir bir süre sonra adaylara bildirilmesi gerekir. Bu sürenin, gerekçesi ne olursa olsun çok uzun olmaması gerekir. Sınavda başarılı olan veya olamayan adayların geleceklerine yön vermeleri Sınav sonuçlarına itirazın, idari makamlar nezdinde olabileceği gibi idare dikkate alınmalıdır.

gg) Sınav Sonuçlarına İtiraz Hakkı

Sınav sonuçlarının adaylara bildirilmesi bir idari işlem niteliğinde olduğundan, bu idari işleme adayların itiraz etme hakları kısıtlanmamalıdır. Sınav sonuçlarına itiraz, idari makamlar nezdinde olabileceği gibi idare mahkemesi nezdinde yapılabilmesi önceden konan hükümlerle kısıtlanmamalıdır.

b) Sınav Sonuçlarına İlişkin İlkeler

İşe almada yapılan sınavın amacı, adaylar arasından o işi en iyi yapacak adayın veya adayların seçilmesidir. Yapılan sınav sonucu seçilen adayların işe başladıktan sonra gösterecekleri başarı derecesi ile sınavda yapılan seçimin isabet derecesi arasında ilişki kurulması, sınavların geçerliği ve güvenilirliği konularını ortaya çıkarmaktadır.

aa) Sınavların Geçerliği

Sınavların geçerli olması sınavda başarılı olanların sınavda gösterdikleri başarı derecesine paralel bir başarıyı işlerinde de göstermeleri gerekir. Sınavların geçerliği üç farklı açıdan ele alınarak incelenebilir.

aaa) Sınav Ölçütlerinin Geçerliği

Sınav sonuçları ile işte gösterilen başarının nesnel ölçütlere göre belirlenmesi ve her ikisi arasında bir paralellik bulunması gerekir.³¹ Bu bir yerde sınavın nesnel esaslara göre yapılmasıyla ilgili olduğu kadar, işteki başarı derecesinin belirlenmesi için yapılan personel değerlendirme sonuçlarının nesnel olmasıyla ilgilidir.

Sınavdaki başarı derecesinin işte gösterilememesi, sınavda isabetli seçim yapılamadığı anlamına gelebileceği gibi, personel değerlendirmesinin nesnel ölçütlere dayalı olarak yapılmadığı anlamına da gelebilir. Bu bakımdan, sınavın istenen biçimde yapılmış olmasına karşılık, personel değerlendirmesinin istenen biçimde yapılmaması, sınav sonuçlarının geçerliliğini olumsuz olarak gösterebilir.³² Bu yüzden, hem sınavların, hem de personel değerlendirmesinin nesnel ölçütlere göre yapılması sınavların gerçek geçerlikleri konusunda kesin bilgi sahibi olmamızı sağlayabilir.

³⁰ Fougere, a.g.e., s. 192.

³¹ Tortop, a.g.e., s. 57.

³² Leonard R. Sayles and George Strauss, **Managing Human Resources**, Second Edition, Englewood, 1981, p. 185.

bbb) Sınav İçeriğinin Geçerliği

Sınav içeriğinin yapılacak işle ilgili olması gerekir. Aksi takdirde, personel değerlendirme sonuçları ile sınavda gösterilen başarı derecesi arasında bir ilişkinin bulunması düşünülemez.³³ Bu yüzden sınavda sorulan soruların, adayların gelecekte yapacakları işle ilgili olması gerekir. Amaç, belirli bir işi en iyi yapacak aday veya adayların belirlenmesi olduğuna göre, bunun belirlenebilmesi için öngörülen işle ilgili bilgi, beceri ve yeteneğin belirlenmesine yönelik bir sınavın yapılması gerekir. Böyle yapılmayan bir sınavda gösterilen başarı derecesi ile yapılan işte gösterilen başarı derecesi arasında anlamlı bir ilişkinin bulunması mümkün değildir.

Öte yandan personel değerlendirmesi sonuçlarının nesnel olabilmesi için, geçerlik, güvenilirlik, uygulanabilirlik ve kabul edilebilirlik ölçütlerinin temel alınması gerektiği, bu ölçütlerin esas alınmamasının, sınavın geçerliği konusunda yapılan değerlendirmelerin yanıltıcı sonuçlara neden olabileceği kabul edilmektedir.³⁴

ccc) Sınavda Verilen İzlenimin Geçerliği

Sınavların geçerliğinin ortaya konulmasında en zor tesbit edilebilen bir geçerlik türü olarak verilen izlenimin geçerliği olduğu belirtilmektedir.³⁵

Sınavda verilen izlenimin geçerliliğinin belirlenebilmesi için, şu iki koşulun önceden bulunması zorunlu görülmektedir.

aaaa) Bir iş veya iş grubu ile ilgili olarak, işteki davranışları etkileyen bütün temel unsurların, bazı belirsizlikleri de gösterecek şekilde, çok dikkatli ve son derece geliştirilmiş bir iş analizinin yapılmış olması.

bbbb) Yapılan iş analizi ölçütlerinin güncel kullanımlarını öngören bir uygulamanın, bütün sınav işlemleri boyunca dikkate alınması.

Sınavların geçerliği ile ilgili olarak daha başka sınıflandırmalar ve ayrımlamalar da yapılmaktadır. Bazı bilim adamları «İşin ayrıntıları ile ilgili geçerlik», «Yapay geçerlik»³⁶ gibi geçerlik türlerinden söz ederken, başka bilim adamları «Uyumlu geçerlik» ve «Önceden bilinen geçerlik»³⁷ türlerini ortaya atmaktadırlar. Sınavların geçerliği ile ilgili yapılan bir sınıflandırmada ise, «DeneySEL», «Uyumlu» ve «Farklı» geçerlik şeklinde bir sınıflandırmaya yapıldığını görüyoruz.³⁸

Sınavların geçerliğinin istenen doğrultuda olması halinde isabetli seçim ve isabetli eleme sonucuna ulaşılmaktadır. Geçerliğin istenen doğrultuda olmaması halinde ise isabetsiz seçim ve isabetsiz eleme, ortaya çıkmak-

33 Wendell L. French, *The Personnel Management Process*, Fourth Edition, Boston, 1978, p. 48-49.

34 Albert P. Maslow, «The Unassembled Examination», Ed. J.J. Donovan, a.g.e. içinde, s. 257-260.

35 Sayles and Strauss, a.g.e., s. 185.

36 French, a.g.e., s. 238.

37 Sayles and Strauss, a.g.e., s. 186.

38 Schuler, a.g.e., s. 173-174.

tadır.³⁹ Bu sonuçların hem örgüt için, hem de sınava katılan adaylar için büyük önem taşıdığı ortadadır. Yeterlik ilkesinin uygulanmasının isabetli seçim ve isabetli eleme sonucuna yönelik olması, sınavın geçerliği ile yeterlik ilkesinin amacına ulaşması arasında sıkı bir ilişkinin bulunması; sınavların geçerliğini, yeterlik ilkesinin bir önkoşulu haline getirmektedir.

Geniş Anlamda Yeterlik İlkesi

Dar anlamda yeterlik ilkesi sadece işe almada en yetenekli adayların seçilmesini ifade etmesine karşılık, geniş anlamda yeterlik ilkesi, «Etkin ve verimli bir personel sisteminin kurulmasına olanak veren kural ve uygulamaların bütünü»⁴⁰ olarak ele alınmaktadır. Başka bir ifadeyle, geniş anlamda yeterlik ilkesi, dar anlamda yeterlik ilkesini kapsadığı gibi, personel sisteminin bütün konularını kapsamaktadır.

Personel yönetiminde yeterlik ilkesinden bahsedilince geniş anlamda yeterlik ilkesinin anlaşılması gerekir. Bazı alanlarda yeterlik ilkesinin temel olarak alınıp, bazı konularda ihmal edilmesi, tüm personel sistemini olumsuz yönde etkileyebilecek bir özellik taşımaktadır.

Geniş anlamda yeterlik ilkesinin, kariyer ilkesini de içermesinin zorunlu olduğu öne sürülmektedir. Yeterlik ilkesi denilince, «Kariyer ilkesine dayalı yeterlik ilkesinin anlaşılması gerektiği vurgulanarak, «Bunlardan sadece birine yer veren personel rejimi, adı ne olursa olsun, aslında; bir tür kayırma sistemi uygulaması teşkil edecektir»⁴¹ denilerek, kariyer ilkesinin, yeterlik ilkesinin uygulanabilirliğinin bir koşulu olduğu ifade edilmektedir. Bu arada, günümüzde uygulanan personel yönetiminin «Modern Personel Yönetimi» olarak nitelendirildiğini ve bununla, «Modern personel yönetiminin anlamı, etkililik üzerinde önemle duran, bilimsel teknikleri uygulayan ve yenilikçi personel programları geliştiren»⁴² bir personel yönetimi olarak ele alınmaktadır. Bu anlamda bir personel yönetiminin, işe almada sınav sonuçlarına dayanması, yükselmelerde ise tek bir ölçüte dayanma yerine, % 40 oranında yarışma sınavı sonucunun, % 40 oranında personel değerlendirilmesi sonucunun, % 20 oranında da kıdem esas alınmasının gerektiği öne sürülmektedir.⁴³ Ayrıca, yeterlik ilkesinin uygulanmaya geçirilebilmesi için, çeşitli ilkelerin benimsenmesi ve eksiksiz uygulanması gerektiği savunulmaktadır. Ancak, yükselmelerde kıdem veya yeteneğin hangi ölçülerde etkili olacağını genel bir kural şeklinde önceden belirlenmesinin sakıncalı olabileceği belirtilerek, bunun yapılan işin niteliğine göre değişebileceğine dikkat çekilmektedir.⁴⁴ Modern devletten sözdebilmek için, yeterlik ilkesi-

39 Sayles and Strauss, a.g.e., s. 187.

40 Tutum, a.g.e., s. 19.

41 Güran, a.g.e., s. 130.

42 Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *Modern Public Administration*, Fifth Edition, New York, 1980, p. 293.

43 John W. Jackson, «Planning and Constructing Promotional Examinations», Ed. J.J. Donovan, a.g.e. içinde, s. 322.

44 Herbert J. Chrudden and Arthur W. Sherman, *Personnel Management*, Fourth Edition, Cincinnati, 1972, p. 420.

nin başka bir seçeneğinin bulunmadığı, «Liyakat sisteminin alternatifi, gene liyakat sistemi olmuştur»⁴⁵ görüşü günümüz kamu yönetimi için genel kabul gören bir görüş olma niteliği taşımaktadır.

YETERLİK İLKESİNİN GELİŞİMİ

Yeterlik ilkesinin gelişimini, yabancı ülkelerde ve Türkiye'de gelişimi olmak üzere iki başlık altında incelemek yararlı olacaktır.

Yeterlik İlkesinin Diğer Ülkelerde Gelişimi

Yeterlik ilkesinin karşılığı olan «Spoils System» Türkçede, «Yağma Sistemi», «Kayırma Sistemi», «Ganimet Sistemi» şeklinde ifade edilmektedir.⁴⁶ Ancak, aynı ifadelerin batı dillerinde kullanılan «Patronage», «Favoritizm», «Nepotism» kavramları karşılığı olarak kullanılması, bu kavramların eş anlamlı kavramlar gibi algılanmasına yol açmaktadır. Oysa, bu kavramların hepsi, yeterlik ilkesi ile taban tabana zıt kavramlar olmasına rağmen, eş anlamlı kavramlar değildir.⁴⁷ «Patronage» kavramı, kayırmacılık anlamındadır. Kayırmacılık sadece siyasal eğilim bakımından kayırmacılık olmayıp, hemşehircilik, bir kulübün üyesi olma, aynı okuldan mezun olma gibi nedenlere dayanabilir. Favoritizm de taraf tutma, tarafgirlik, adam kayırma anlamına gelmektedir. Bu kavramlar arasında, anlam ve uygulama bakımından birbirine en yakın kavramların «Patronage» ve «Favoritizm» kavramları olduğu söylenebilir. «Nepotism» kavramı ise bütün bu kavramlardan farklı olarak, akrabalarını koruma ve akrabalarına her alanda öncelik tanıma anlamına gelmektedir. Ayrıca, «Bosism» kavramı «Patronage» karşılığı olarak kullanılmaktadır.⁴⁸ Türkiye'de, kamu kuruluşlarında, bürokratların, günlük konuşmalarında, Bakan veya Müsteşar için «Patron» terimini kullanmaları, «Boss» kelimesinin Türkçe karşılığı olan «Patron» kelimesinin, özel kesimde ifade ettiği gücü vurgulamak amacına yöneliktir.

«Spoils system», siyasal yağma sistemi olarak adlandırılmakta olup; iktidarın değişmesiyle, kamu görevlilerinin tamamının değiştirilerek, iktidarın yandaşlarının kamu görevlerine atanması anlamında kullanılmaktadır.⁴⁹ «Siyasi savaşta yenilenler görevlerinden çekilmelidir; ganimet savaşçı kazananların hakkıdır»⁵⁰ sloganı ile ifade edilen bu sisteme nazaran, «Patronage» ve «Favoritizm», «Belirli bir mevki için daha ehliyetli ve daha uygun olduğu varsayılan bir kimse varken parti çıkarları açısından daha yararlı olacağı kabul edilen bir başka adayın üstün tutulmasıdır»⁵¹ şeklinde açıklanmaktadır. Bu açıklamalardan da anlaşılabilceği gibi, yağma sistemi,

45 Güran, a.g.e., s. 157.

46 Güran, a.g.e., s. 85; Adal, a.g.e., s. 107; Tortop, a.g.e., s. 52; Sönmez, a.g.e., s. 90.

47 Ray Allen Billington, Bert James Leowenberg and Samuel Hung Brockunier, *The Makings of American Democracy*, Vol. 2, New York, p.84.

48 Peter H. Odegard and All.: *American Government*, New York, 1961, p. 346.

49 Tutum, a.g.e., s. 12.

50 Güran, a.g.e., s. 86.

51 Cahit Tutum, «Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık», *AİD*, C. 9, S. 4, Aralık 1976, s. 12.

kamu görevlilerinin tamamının değiştirilmesi fikrine dayanmasına karşılık, «Patronage» ve «Favoritizm» daha sınırlı bir sayıda personel değişikliğini öngörmektedir. Bu yüzden, bu iki anlayışı yağma sisteminden yeterlik sistemine geçişte, olumlu bir gelişme aşaması olarak nitelendirmek, yanlış olmayacaktır.

Yağma sistemi, en yaygın biçimde, kavramın içeriğine tam uygun olarak ABD'de uygulanmıştır. Diğer ülkelerde benzer uygulamalar görülmüşse de, ABD'deki boyutta yaygın bir uygulamaya raslanmamaktadır. Üstelik, bu uygulamaların, demokrasiye hizmet ve bürokrasiyi denetim altında bulundurma amacına yönelik olarak yapıldığının öne sürülmesi dikkat çekicidir.⁵²

Bu sistemin rüşvet ve görevi kötüye kullanma eğilimini artırması, kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesiyle çelişmesi, hazinenin dolaylı bir biçimde soyulması, aracılığın ve komsyonculuğun bir meslek haline gelmesi gibi olumsuz yönler içermesi, hem yönetenleri, hem de vatandaşların büyük bir kesimini son derece rahatsız eden toplumsal bir sorun olarak ortaya çıkmasına yol açmıştır.⁵³ Bununla da kalmayıp, yağma sisteminin dolaylı bir sonucunda Başkan Garfield'in memurluk isteyip, elde edemeyen bir kişi tarafından, 1881 yılında öldürülmesi, sorunun çözümünün geldiğinin herkes tarafından anlaşılmasına neden olmuştur.

Bütün bu gelişmeler, 1883 yılında George H. PENDLETON tarafından önerilen ve PENDLETON ilkeleri olarak bilinen, yeterlik ilkesine doğru atılmış en ciddi ve somut adım olarak nitelendirilen değişikliklerin yapılmasını gerekli kılmıştır.⁵⁴ Buna göre, üç kişilik bağımsız bir personel dairesinin kurulması, bu komisyonun yasa hükümlerini yürütmeye Başkan'a yardımcı olması, memurların açık yarışma sınavı sonucu alınması, yarışma sınavlarının yapılmasının mümkün olmaması halinde komisyonun geçiş sınavları yapması, memurların siyasal vaadlerde bulunmaması, amirlerin bu konuda memurlara baskı yapmalarının yasaklanması öngörülmüyordu.⁵⁵ Bu başlangıcı, 1939 tarihli siyasal faaliyetlerle ilgili yasa, 1944 tarihli eski muhriplerin korunması ile ilgili yasa, 1945 tarihli federal memur ücret yasası, 1949 tarihli sınıflandırma yasası, 1950 tarihli personel değerlendirme yasası, 1951 tarihli yıllık ve hastalık izniyle ilgili yasa, 1954 tarihli özendirme ödülleri yasası, 1954 tarihli hayat sigortası yasası, 1956 tarihli emeklilik yasası gibi yasalar izlemiştir.⁵⁶ Nixon döneminde, yeniden «Patronage» sistemine dönüş eğilimleri görülmüş ise de⁵⁷, 1978 yılında personel değerlendirme sisteminin yeterlik esasına dayalı olarak yeniden düzenlenmesi, geriye dönüşü büyük ölçüde engellemiştir.⁵⁸

52 Tutum, a.g.e., s. 12; Güran, a.g.e., s. 105.

53 Güran, a.g.e., s. 94-95.

54 Cayer, a.g.e., s. 25.

55 Cemal Mihçioğlu, *Personel İdaresi Ders Notları*, Ankara, 1966, s. 30-35.

56 J. Douglas Hoff, (Çev. Semay Büyükdavras) «ABD Merkezi Personel Dairesi», *AİD*, C. 8, S. 4, Aralık 1975, s. 63.

57 Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *The New Public Personnel Administration*, Third Edition, Itasca, 1978, p. 291.

58 Nigro and Nigro, *Modern...*, a.g.e., s. 291.

Yeterlik ilkesiyle ilgili olarak, ABD'de bu gelişmeler olurken, İngiltere ve Fransa'da da olumlu adımların atıldığı gözlenmiştir.⁵⁹ Diğer pek çok batılı ülkede, XX. yüzyılın ilk yarısında, yeterlik ilkesi anayasal güvence altına alınmış ve uygulanmasının hukuk devletinin bir gereği olduğu kabul edilmiştir. Ancak, bütün bu gelişmeler, yeterlik ilkesinin sözü edilen ülkelerde, eksiksiz ve tartışmasız uygulandığı şeklinde değerlendirilmemelidir. Belirtilen dönemde, yeterlik ilkesinin uygulanmasında görülen aksaklıklar, tartışılan ve idari rejimin benimsendiği ülkelerde idare mahkemelerinde en çok dava edilen konuların başında yer almıştır.⁶⁰

Yeterlik İlkesinin Türkiye'de Gelişimi

Cumhuriyetten Önceki Dönem

Yeterlik ilkesinin ilk defa XIII. yüzyılda Prusya Krallığında bir personel sistemi olarak uygulamaya konulduğu önesürülmekte ise de⁶¹, bu ilkenin sistemli bir şekilde XI. yüzyılda Selçuklular tarafından uygulandığını görüyoruz.⁶² Daha sonra, yeterlik ilkesinin Osmanlı İmparatorluğunun kuruluşundan itibaren esas alındığı ve Kanuni döneminde, yaygın bir kullanım alanı bulduğu, bu uygulamanın Fransa, İngiltere ve ABD tarafından örnek alınarak geliştirildiği belirtilmektedir.⁶³ Ancak, bilindiği gibi, Osmanlı İmparatorluğunun duraklama ve gerileme dönemleri olarak adlandırılan dönemlerinde, her alanda olduğu gibi, personel yönetiminde de bir sistemden sözetmek yerine, bir systemsizlikten sözetmek daha isabetli bir değerlendirme olacaktır. Bu yüzden, bugünkü anlamda, yeterlik ilkesinin gelişmesinden söz edilirken, bütün kaynaklar batılı ülkelerdeki gelişmeleri esas almaktadırlar.

Yusuf Has Hacib'in yazdığı Kutadgu Bilig'de⁶⁴, Nizamülmülk'ün Siyasetname'sinde yönetimle ilgili, özellikle yöneticilere tavsiye niteliğinde, günümüz için dahi geçerli pek çok bilgiye raslamak mümkündür.⁶⁵ Ancak, ne varki, bunların sistematik bir biçimde uygulamaya aktarıldığını göremiyoruz. Uygulamaların belirli dönemlerle sınırlı kalması, o dönemlerde yeterlik ilkesinin ideal anlamda uygulanmış olsa bile, geçici olma özelliğini değiştirmemektedir. Batılı yazarların çoğunun, bu gelişmelerden habersiz olmaları, bir padişahlık yönetiminde yeterlik ilkesinin uygulanma şansının son derece sınırlı olması, sonradan yapılan uygulamaların, belirli bir esasa dayanmaması, yeterlikle ilgili gelişmelerde, gerek Selçuklulardaki, gerekse Osmanlılardaki uygulamaların gözardı edilmesine neden olmaktadır.

59 Fougere, a.g.e., s. 176.

60 Fougere, a.g.e., s. 178.

61 Adal, a.g.e., s. 104.

62 Kalkandelen, a.g.e., s. 26.

63 Kalkandelen, a.g.e., s. 44.

64 Yusuf Has Hacib (Çev. Reşid Rahmeti Arat) *Kutadgu Bilig*, 3. Baskı, TTK, Ankara, 1985.

65 Nizamü'l-Mülk, (Hazırlayan Mehmet Altay Köymen), *Siyasetname*, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Ankara, 1982.

Katip Çelebi'nin, Osmanlı İmparatorluğunun çöküş nedenlerini, «En büyük neden de, görevlerin ehline verilmesi ve ehil olmayanların ve gaddarların hakkından gelinmesi gerekirken, bütün makamların yüksek fiyat ile satılmasıdır»⁶⁶ şeklinde belirtmesi, Koçi Bey'in, «Giderek her işe hatır karışmakla ve her işe göz yummakla hak sahibi olmayanlara haddenden aşırı mevkiler verilip, eski kanun bozuldu. Kazaskerler dahi az zamanda yersiz olarak azlolanmakla, işlerinde tama' sahibi ve haris olanlar, bulunduğu mevkii fırsat ve fırsatı nimet bilip, memuriyetlerin çoğunu rüşvet ile ehliyet-sizlere verir oldular»⁶⁷ şeklindeki değerlendirmesi, Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın da, «Geçmiş bütün devletlerde vatana ve millete ziyanlıkların, batmanın, karışıklık ve bozuklukların, «Emanetleri Ehline Veriniz» sözü ile iş görmekte ihmal yüzünden meydana geldiği herkesçe kabul edilmiştir»⁶⁸ açıklamaları, yeterlik ilkesine duyulan özlemin birer örneği olarak kabul edilebilir.

Yeterlik ilkesinin uygulanması, belirli esaslara bağlı ve genel kabul gören bir sistem olarak olmasa bile, Selçuklular ve Osmanlılar döneminde görüldüğü yukarıda belirtilmişti. Bu dönemde, batılı anlamda, yarışma sınavlarına yer verilmemiş ve yeterlik ilkesi, Padişah iradesinin sınırlı çerçevesi içerisinde kalmıştır.⁶⁹ Duraklama ve gerileme dönemlerinde, toprak rejiminin bozulmasına bağlı olarak personel niteliğinin düştüğü ifade edilmektedir.⁷⁰

Osmanlı İmparatorluğunda anayasa hareketlerinin başlamasıyla birlikte, yükselme döneminde iyi işlediği kabul edilen, yeterlik ilkesiyle ilgili olarak yeni düzenlemeler yapılması yoluna gidildiğini görüyoruz. 1876 Anayasasının 39. maddesinde⁷¹ :

- a) Memurluk statüsünün tek taraflı olarak düzenleneceği,
- b) Atamalarda yetenek ve yeterliliğe önem verileceği,
- c) Memurluktan çıkarılmayı gerektiren bir durum olmadan, memurluğa son verilemeyeceği,
- d) İyi çalışan memurların bu çalışmalarının değerlendirileceği, görevine son verilenlerin emeklilik maaşı alabilecekleri belirtilmiştir.

Cumhuriyetten Sonraki Dönem

Yeterlik ilkesinin Cumhuriyetten sonra, ülkemizdeki gelişmesi, planlı döneme geçilmesi esas alınarak incelenebilir.

66 Katip Çelebi, (Hazırlayan Ali Can), *Bozuklukların Düzeltmesinde Tutulacak Yollar*, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Ankara, 1982, s. 24.

67 Koçi Bey, (Hazırlayan Zuhuri Danışman), *Koçi Bey Risalesi*, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Ankara, 1985, s. 53.

68 Defterdar Sarı Mehmet Paşa, (Derleyen ve Çev. Hüseyin Ragıp Uğural) *Devlet Adamlarına Öğütler*, TODAİE, Ankara, 1969, s. 42.

69 Adal, a.g.e., s. 116.

70 Akgüner, a.g.e., s. 4.

71 Mukbil, Özyörük, *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara, 1976-1977, s. 229.

a) Planlı Dönemden Önce :

1924 Anayasası ise 92. Maddesinde, vatandaşların «Ehliyet ve İstihkaka-na» göre devlet memurluğuna atanabilecekleri, 69. Maddesinde «Kanun Önünde Eşitlik» ve 93. maddesinde «Memur Hukukunun Kanunla Düzenleneceği» hükümlerine yer verilmiştir.⁷² 1949 yılında çıkarılan 5439 sayılı Yasa ile Bakanlıklara geniş bir yer değiştirme yetkisinin verilmesi, 1924 Anayasasının getirdiği esasların bütünüyle uygulamadan kaldırıldığı anlamına gelebilecek hükümler içermesi, yeterlik ilkesinin karşılaştığı en büyük enegl olarak nitelendirilmektedir.⁷³

50'li yıllar personel yönetimi alanında arayış yılları olarak değerlendirilebilir. Bu dönem yabancı uzman raporları, yasalasamayan tasarılar ve kamu görevlilerinin siyasallaşması dönemi olarak değerlendirilmektedir.⁷⁴

Yabancı uzman raporlarından en önemlilerinden sayılan Neumark Raporunda : «Çok kere yeter ölçüde vasıflı olmayan kimselerin sırf, yanlış bir merhamet telakkisine istinaden çalıştırıldıklarına işaret etmek lazım gelir»⁷⁵ denilerek, istihdam anlayışının dayandığı temel felsefe ortaya konmaktadır. Yine aynı raporda, «İmtihanla almak usulünü bütün memurluklara teşmil etmek»⁷⁶ gereği vurgulanmaktadır. Barker Komisyonu Raporunda ise, «Terfi gösterilen liyakatten ziyade, esas itibariyle kıdeme dayanmaktadır»⁷⁷ görüşü, o dönemin personel politikası hakkında bir fikir verecek özelliindedir.

b) Planlı Dönemden Sonra :

1961 Anayasası, memurluğu bir meslek olarak ele almış⁷⁸ ve 58. Maddesinde yer alan, «Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiç bir ayırım gözetilemez» hükmüyle, yeterlik ilkesini tam olarak benimsediğini açıkça ifade etmiştir.

Daha sonra çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Tasarısı gerekçesinde, «Tasarı ile ciddi olarak ele alınan noktalardan biri de Türkiye'deki devlet memurluğunu tam bir liyakat sistemine dayandırmak olmuştur. Anayasa'nın bu konudaki ilkesini gerçekleştirmek, tarafsız ve verimli bir idare kurmak için getirilen liyakat hükümlerine göre, bütün devlet memurlukları için açık müsabaka sınavları uygulanacak, tarafsız ve yetkili sınav kurulları bu çalışmaları yönetecektir»⁷⁹ denilmektedir. Öte yandan, 21.5.1963 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan bir Bakanlar Kurulu kararında, yeterlik ilkesinin uygulama koşulları belirtildikten sonra, «Devlet personeli-

72 Güran, a.g.e., s. 181-182.

73 Akgüner, a.g.e., s. 7; Adal, a.g.e., s. 120.

74 Adal, a.g.e., s. 52-55.

75 F. Neumark, *Devletin Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*, Ankara, 1949, s. 22.

76 Neumark, a.g.e., s. 22.

77 J.M. Barker, *Türkiye İktisadi Kalkınması*, Ankara, 1951, s. 91.

78 Güran, a.g.e., s. 185.

79 *Devlet Memurları Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi*, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Ankara, 1963, s. 7-8.

nin, hizmet süresinde, her türlü hakların ve hizmet şartlarının tesbit ve tatbikinde, prensip olarak, liyakat sistemi uygulanacaktır»⁸⁰ ifadesi yer almaktadır.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporunda (MEHTAP), «Personelin işe alınması, ehliyeti en iyi bir şekilde belirtecek yarışma sınavları gibi usuller uygulanmak suretiyle yapılmalıdır»⁸¹ denilerek yeterlik ilkesinin gerekliliği vurgulanmaktadır.

Türkiye'de kamu personel yönetiminin yasal dayanağını oluşturan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, yeterlik ilkesini «Temel İlke» olarak kabul etmiştir. Bu yüzden, kamu personel yönetimi ile ilgili hiç bir düzenleme ve uygulamanın, kuramsal olarak yeterlik ilkesiyle çelişmesi veya yeterlik ilkesinin uygulanmasını güçleştiren bir nitelik taşıması düşünülemez. Aksi takdirde, yeterlik ilkesinin, «Temel İlke» olarak kabul edilmiş olmasının hiç bir anlamının ve öneminin olduğu söylenemez. «Siyasal iktidarlar, yüksek yöneticilik mevkilerine diledikleri gibi tasarruf etmek isteğinde olduklarından»⁸² yeterlik ilkesinin yasada belirtildiği şekilde uygulanmasının kolay olmadığını görüyoruz. Başka bir kaynakta, «Personel sisteminin en büyük aksaklıklarından biri de, bugünkü yasada yer almakla birlikte yeterlik ilkesinin bir türlü işletilememiş olmasıdır»⁸³ denilerek, yasal düzenleme ile uygulama arasındaki farklılığa dikkat çekilmektedir.

I. Beş Yıllık Kalkınma Planında, yeterlik ilkesi, 1961 Anayasasında öngörülen düzenlemeler ve MEHTAP Raporunda belirtilen esaslar doğrultusunda ele alınmıştır. «İş vermek, yetiştirmek ve verimi değerlendirmek konularını iyi şekilde kavrayan bir personel politikası tesbit etmek»⁸⁴ amacına yönelik olarak hazırlanan kalkınma planının, personel konularına özellikle, kamu kuruluşları açısından yaklaştığını görüyoruz.

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı «Gerçek kalkınmanın en önemli unsuru insangücüdür»⁸⁵ görüşünden hareket etmiştir. «Yüksek idarecilik kademelerine atanacak kimselerden belirli tahsil üstünde, mezuniyet sonrası ehliyet ve idarecilik eğitiminde başarıya ulaştığını gösteren yetenek aranacaktır»⁸⁶ denilerek, yeterlik ilkesinin uygulamaya aktarılması gereği vurgulanmıştır.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, ilk iki plan döneminin istenen hedeflere ulaşamadığı kabul edilerek, «Kamu yönetiminde bütünlük tam olarak sağlanamadığı gibi, kamu personeli sayısındaki gereksiz şekildeki artışlar ve

80 21 Mayıs 1963 tarih ve 11408 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan, 6/1701 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

81 **Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri**, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, Ankara, 1963, s. 76.

82 Doğan Canman, «Türkiye'de Kalkınma Gereklilerine Uygun Olarak Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi», **AİD**, C. 11, S. 3, Eylül 1978, s. 8.

83 Oğuz Onaran, «Devlet Personel Reformu Üstüne Notlar», **Mülkiyeler Birliği Dergisi**, Yıl : 1983, S. 70-71, s. 39.

84 **I. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967**, Ticaret ve Sanayi Odaları Birliği Ankara, 1963, s. 79.

85 **II. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972**, DPT, Ankara, 1967, s. 145.

86 a.k., s. 157.

verimlilikle doğrudan ilişkisi bulunmayan ücret yükseltmeleri, kalkınmaya katkıda bulunması beklenen işgücü ve kaynakların yanlış veya israfli kullanımını anlamını taşımaktadır»⁸⁷ değerlendirmesi yapılarak, öngörülen düzenlemelerin, uygulamaya geçirilmediği sürece bir anlam taşımayacağı, dolaylı olarak belirtilmektedir.

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında ise, «Kamu yönetiminin kalkınmanın gerekleri ile uyumlu, etkin ve ekonomik bir işlerliğe kavuşturulmasında diğer bir önemli öge, çağdaş ve demokratik yöntemlerle örgütlenecek nitelikli personelin varlığına bağlıdır. Bu nedenle personel rejimi yeniden gözden geçirilerek, gerekli düzenlemeler yapılarak nitelikli personelin kamu yönetiminde kalıcılığını özendirici önlemler, tüm kamu görevlilerinin yararlanacağı sosyal ve ekonomik tedbirler birlikte alınacaktır»⁸⁸ denilerek, personel yönetimi alanında karşılaşılan sorunların çözümü, geleceğe aktarılmaktadır. Bu planda yeterlikle ilgili olarak, «Kamu görevlilerinin atama, yer değiştirme ile yatay ve dikey yükselmelerini içeren özlük işlemlerinde, objektif ölçütlere göre düzenlenmiş kurallar uygulanacaktır»⁸⁹ ifadesi, geçmişte bu kuralların uygulanamadığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

V. Beş Yıllık Kalkınma Planında, daha önceki planlarda olduğu gibi, personel sorunlarıyla ilgili düzenlemeler yapılacağı vaadedilmektedir. «Personel ve ücret sistemi günün şartlarına uyum gösteren, kuruluşlar arasında dengeli, kalifiye personelin istihdamına imkân veren bir yapıya kavuşturulacaktır»⁹⁰ denilerek, sorunların çözümünü geleceğe erteleme geleneği sürdürülmüştür.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında, personel konularına, diğer kalkınma planlarına nazaran az yer verilmiş olması, personel sorunlarının büyük ölçüde çözüme kavuşturulduğu şeklinde değerlendirilmemelidir. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde sözleşmeli personel uygulamaları ile ilgili yapılan düzenlemeler, bu düzenlemelerin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi, sorunların çözümü bir yana, yeni sorunların ortaya çıkmasına ve yeterlik ilkesinin uygulama şansının azalmasına yol açılmıştır. «Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rasyonel bir personel politikası uygulanacak, dengeli, görev, yetki ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sistemi geliştirilecektir»⁹¹ denilmesine karşılık, kadro karşılığı personel çalıştırılması uygulamaları ile bunun tam aksi gerçekleştirilmiştir.

YETERLİK İLKESİNİN PERSONEL YÖNETİMİ İÇERİSİNDEKİ YERİ

Yeterlik ilkesinin, personel yönetiminin en önemli temel taşlarından biri olduğu, genel olarak kabul edilmektedir. Ancak, yeterlik ilkesinin gerçekleştirilebilmesinin önkoşulu niteliği taşıyan eşitlik, kariyer, açıklık ve per-

87 III. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977, DPT, Ankara, 1973, s. 117.

88 IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1979-1983, DPT, Ankara, 1979, s. 299.

89 a.k., s. 299.

90 V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 23.7.1984 Tarihli Resmi Gazete, s. 121.

91 VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara, 1989, s. 326.

sonel değerlendirmesi ilkelerinin yeterince önemsenmemesi, yeterlik ilkesinin uygulanabilirliğini önemli ölçüde azaltmaktadır. Bu ilkeler içerisinde, kariyer ile yeterlik ilkesi arasında çok daha sıkı bir ilişkinin bulunduğu belirtilerek, bu iki kavramın ayrı düşünülmemeyeceği belirtilmektedir.⁹² Personel yönetimi sisteminin alt sistemleri durumunda olan bu ilkelerin, sistem bütünlüğü içerisinde uyumlu ve dengeli olmaması, sistemden beklenen çıktıların istenen nitelikte olmamasına yol açmaktadır. Türkiye’de bugüne kadar, personel yönetimi alanında meydana gelen aksaklıkların giderilmesi için yapılan bütün çalışmalar ve düzenlemeler personel yönetimi sistemini bir bütün olarak ele almak yerine, personel yönetim sisteminin bir alt sistemine büyük önem atfederek, o alt sistemdeki aksaklığın giderilmesi halinde herşeyin düzeleceğini sanmak yanılığısına kapıldıklarını veya alt sistemler arasındaki ilişkilerin özellikleri dikkate alınmaksızın, sorunların tek tek çözümlenebileceği varsayımından hareket ettiklerini görüyoruz.

50’li yıllarda yabancı uzman raporlarıyla başlayan, 60’lı yıllarda MEHTAP Raporu, Devlet Memurları Kanunu ve Kalkınma Planları ile devam eden, 70’li yıllarda Hükümet Programlarının önemli bir kısmını meydana getiren, personel yönetimi alanında yapılacağı vaadedilen reformlar, 80’li yıllarda da kamuoyunu en çok meşgul eden konuların başında yer almaya devam etmiş, 90’lı yıllarda da, devam edeceğe benzemektedir.

Çok partili döneme geçilmesinden bu yana, yapılmak istenen, fakat bir türlü gerçekleştirilemeyen reformlar, personel yönetiminde görülen aksaklıkları giderme çabaları niçin olumlu bir sonuca ulaştırılamamaktadır? Özellikle, askeri müdahalelerden sonra bütün yetkilere sahip yönetimler döneminde de personel yönetiminin işlerliğe kavuşturulması en önde gelen amaç olarak, yetkililerce ifade edilmiş, hükümet programlarına konulmuş ancak, istenen ve beklenen sonuca bir türlü ulaşılammıştır. Tanzimattan bu yana, idarede reform çabaları, çok partili hayata geçilmesinden bu yana personel reformu çabaları, bir türlü istenen sonucu verememiştir.

Yeterlik ilkesinin bütün demokratik ülkelerde tartışmasız olarak kabul edilmesine karşılık, uygulamaların, ülkeden ülkeye büyük farklılıklar gösterdiği görülmektedir.⁹³ Bazı ülkelerde siyasal nitelikli üst düzey yöneticiliğinin yeterlik ilkesiyle birlikte bağdaştırılarak yürütülmesi yanında, bazı ülkelerde, bütün hiyerarşik mevkilerin yeterlik ilkesi kapsamı içerisinde ele alındığını görüyoruz. Burada, sınırın belirlenmesinde «İdarenin Takdir Yetkisi» kapsamının büyük rol oynadığı unutulmamalıdır. İdarenin takdir yetkisi konusuna kuramsal anlamda bir sınır koymak ve bunu kabul edilebilir esaslara bağlamak mümkün olsa bile, bunun uygulamaya yansıtılmasının kolay olmadığı kabul edilmektedir.⁹⁴ Anayasanın, mahkemelerin «İdarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler» yasağını koymuş olması, idari faaliyetlerin yürütülebilmesi için, idareye takdir yetkisinin verilmesinin zorunlu olması, konuyu daha da karmaşık hale getirmektedir. Öte yandan, «Hukuk devletinde tamamen —takdiri işlemin— yeri yok-

92 Güran, a.g.e., s. 130.

93 Gazier, a.g.e., s. 103-104.

94 Mukbil Özyörük, *İdari Yargı Ders Notları*, Ankara, 1977, s. 182-183.

tur»⁹⁵ şeklinde ifade edilen, takdir yetkisinin, «keyfilik» anlamında değerlendirilemeyeceğini ortaya koyan görüşler, takdir yetkisi ile hukuk devleti arasında çok hassas bir dengenin varlığını belirtmektedir. Bu anlamda, idarenin takdir yetkisi ile yeterlik ilkesinin sınırının, «Mevzuat» ile değil de, «Hukuk Devleti» normlarına göre belirlenmesinin, sağlıklı bir çözüm olabileceği söylenebilir. Ülkemizde, personel yönetimi alanında görülen aksaklıkların «Mevzuat» değişiklikleriyle giderilmesi çabalarının başarısızlığının gerçek nedeninin bu olduğu söylenebilir. Nasıl ki, günün ihtiyaçlarına cevap veremeyen eskimiş mevzuat, uygulamada büyük aksaklıklara yol açıyorsa; özellikle, personel yönetimiyle ilgili alanlarda, çok sık yapılan mevzuat değişiklikleri, yönetimin sadece dinamik yönünün dikkate alındığını, yönetimin statik yönünün gözden kaçırılması sonucu, aynı tür aksaklıkların, bizzat yönetim tarafından yaratılmasına yol açmaktadır.⁹⁶

Ülkemizde personel alımı için yapılan sınavların yeterlik ilkesine uygun olarak yapıldığı öne sürülmesine karşılık⁹⁷, üst kademelere yapılan atamalarda ve yükselmelerde yeterlik ilkesine yeterince uyulmadığı belirtilmektedir.⁹⁸

İyi işleyen bir personel yönetimi sistemi kurmak için, yeterlik ilkesinin uygulanabilirliğini sağlamak gerektiği konusu tartışmasız olarak kabul edilmektedir. Bir yerde, iyi işleyen bir personel sisteminin başarı derecesi, yeterlik ilkesine göre belirlenmektedir. Yeterlik ilkesinin tarihi gelişimi incelendiğinde; personel yönetimi sisteminin iyileştirme çabalarının tamamı, bütün ülkelerde, geçmişte ve günümüzde, gerçek anlamda yeterlik ilkesinin uygulanabilirliğini sağlamaya yönelik olacağı görülecektir. Bu durumda, yeterlik ilkesinin, personel yönetiminin diğer konularının başarı derecesini etkileyen ve belirleyen bir konumda olduğu söylenebilir.

SONUÇ

Personel yönetimi, kamu yönetiminin üzerinde en çok tartışılan, aksadığı öne sürülen ve iyileştirilmesi için en çok çaba harcanan konularından biridir.

Günümüzde, örgütlerin amaçlarına ulaşabilmeleri için personel kaynağını iyi yönlendirmeleri, istenen doğrultuda güdülemeleri, bu kaynağı mümkün olan en üst düzeyde akılcı kullanmaları gerektiği genel kabul görmektedir. Örgüt içerisinde personel kaynağının bütün sorunlarını inceleyen, personel yönetiminin anlamı dünden farklı, gelecekte de bugünden farklı olacaktır. Yönetim sisteminin, insan unsurunu içeren tek alt sistemi olan personel yönetimi, diğer alt sistemlere nazaran, gelişmelere ve değişmelere en

95 Lütfi Duran, «İdari İşlem Niteliğinde Yargı Kararlarıyla Vergi Davalarının Çözümü (II)», *AİD*, C. 20, S. 4, Aralık 1987, s. 6.

96 Tortop, ve İsbir, a.g.e.

97 Cemal Mihçioğlu, *Daha İyi Bir Kamu Hizmeti İçin*, AÜ SBF, Ankara, 1972, s. 83; Cemal Mihçioğlu ve Cahit Emre, *Görev Alma Yarışı*, AÜ SBF, Ankara, 1990, s. 86.

98 Güran, a.g.e., s.279-280.

elverişli alt sistemidir. Bu yüzden, personel yönetiminin «Dinamik» bir nitelik taşıdığı açıktır.

Personel yönetiminin dinamik özelliği, personel yönetiminin bir süreç olduğunu, iyi işleyen bir personel sisteminin kurulması, belirli bir zaman dilimi için doğru olarak kabul edilebilir. Fakat, bugün iyi işleyen bir personel sistemi, gelişen ve değişen koşullara göre değiştirilmediği takdirde, yarın için aksayan bir personel sistemi olarak nitelendirilebilir. Personel yönetiminin bu özelliği, onun en çok tartışılan veya en çok şikâyet edilen bir konu olmasına yol açmaktadır. Bu düşünceden hareketle, iyi işleyen bir personel yönetiminden söz etmek yerine, en az aksayan bir personel yönetiminden söz etmenin daha uygun olacağı söylenebilir.

Bir de, personel yönetiminin kamu yönetiminin, diğer alanlarına nazaran, toplumsal özelliklerden en çok etkilenen bir alan olduğu öne sürülebilir. Personel yönetiminin bu özelliği, ülke boyutunda olduğu kadar, örgüt boyutunda da geçerlidir. Bu anlamda, bir ülkede iyi sonuç veren bir personel yönetim sisteminin, farklı toplumsal özelliğe sahip başka bir ülkede aynı sonucu vermesi beklenemeyeceği gibi; aynı ülke içerisinde, farklı nitelikteki örgütlerde bile aynı personel yönetim sisteminin, aynı sonucu vereceği düşünülmemelidir. Bu anlamda, personel yönetiminin evrensel bir boyutunun olup olmadığı tartışılabilir. Ancak, daha önce de değindiğimiz gibi, personel yönetiminin tarihi gelişimi ile yeterlik ilkesinin tarihi gelişimi arasındaki sıkı ilişkinin bütün ülkeler için geçerli olması, personel yönetiminin evrensel bir nitelik taşıdığı söylenemese bile, yeterlik ilkesinin evrensel bir nitelik taşıdığını öne sürmek, yanlış bir değerlendirme olmayacaktır.

Yeterlik ilkesinin temel ilke olarak benimsenmiş olmasından ziyade, uygulamaların bu esasa göre yapıp yapılmadığı önemlidir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için yönetime olduğu kadar, bütün kitle örgütlerine önemli görevler düşmektedir. Özellikle, siyasal partilerin «İş Bulmada ve Yükselmeye» doğrudan veya dolaylı olarak, bir görev üstlenmemeleri, bu yolla, oy potansiyellerini artırma eğilimine girmemeleri gerekmektedir. Bütün kuruluşların bu doğrultuda hareket etmeleri halinde, başarı şansı daha yüksek olabilecektir. Toplumun bütün kesimlerinde yeterlik ilkesinin uygulandığına dair bir kanının uyandırılması, kamu hizmetinde görev almak isteyenleri «Torpil Bulma» yarışından uzaklaştırılacak önemli bir etken olduğu kadar; işe girmede ve yükselmeye başarısız olanları «Torpilim Yoktu» şeklinde, sebep uydurma mekanizmasını işletme yerine, başarılı olmak için çaba göstermeye yöneltebilecektir.

Sonuç olarak, yeterlik ilkesi temeline dayanmayan, bütün uygulamalarını bu esasa göre düzenlemeyen bir personel yönetim sisteminin demokratik ve çağdaş bir ülkede yaşaması mümkün değildir. Eğer bunun aksi söz konusu ise, ilgili ülkenin demokratik ve çağdaş olduğunun tartışılması gerekir.