

TÜRKİYE'DE MEMURİYETE GİRİŞTE LİYAKAT PRENSİBİ

Dr. Cemal Mihçioğlu

Devlet hizmetlerine eleman tedarikinde riayet edilmesi gereken en önemli esas «liyakat prensibi» dir. Liyakat prensibi, devlet kadrolarındaki münhallerden mümkün olduğu kadar geniş bir kütlenin haberdar edilmesini ve müracaat edecek vatandaşların müsabaka imtihanına tâbi tutularak en ehliyetli olanların işe alınmasını gerektirir. Birden fazla aday bulunmadığı takdirde, bahis konusu kimsenin lüzumlu asgarî vasıflara sahip bulunup bulunmadığının kontrolü lâzım gelir ki, bu maksatla yapılan imtihanlara «ehliyet imtihanı» adı verilir.

Bu yazıda, Türkiye'de devlet hizmetlerine eleman tedarikinde liyakat esasına ne dereceye kadar riayet edilmekte olduğu meselesini kısaca aydınlatmaya çalışacağız.

1924 Anayasası, 92 nci maddesinde «hukuku siyasiyeyi haiz her Türk ehliyet ve istihkakına göre devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkını haizdir» hükmünü vasetmek suretiyle, Cumhuriyet devrinde memuriyete girişte liyakat prensibini kabul eden ilk teşriî vesika olmuştur.

Memleketimizde devlet hizmetine girişte ehliyet ve müsabaka imtihanı esası, 1939 tarih ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun'un 17 nci maddesi ile konmuştur. Bu maddeye nazaran, biraz sonra zikredeceğimiz istisnalar bir yana, «bidayeten devlet memuriyetine alınacakların müsabaka imtihanına ve birden fazla tâlip bulunmadığı takdirde ehliyet imtihanına girip kazanmaları şarttır.»

Memuriyet imtihanlarıyla ilgili daha eski bir hüküm, 788 sayılı Memurin Kanununun 4 üncü maddesinde yer almaktadır. Burada, memur olabilmek için asgarî ortaokul mezunu olmak şartı vazedildikten sonra, bu şartı haiz olanlardan müteaddit tâlip bulunduğu veya tâlipler arasında ortaokul mezunu bulunmadığı takdirde müsabaka imtihanı yapılacağı ifade edilmektedir. Dikkat edilirse Memurin Kanununun bu maddesinde ehliyet imtihanı hakkında herhangi bir hüküm yoktur. Yani memuriyete bir tek ortaokul mezunu veya o da bulunmayıp bir tek ilkokul mezunu müracaat ettiği takdirde imtihansız tâyin yapılacak demektir. Böy-

lece 3656 sayılı kanun, memleketimizde memur olmak üzere okur yazar eleman bulmakta bile güçlük çekilen bir zamanda (1926 yılında) çıkarılmış olan Memurin Kanununu bilâhare ikmal etmiş oluyor.

Kanunlarımızın memuriyete girişte müsabaka esasını kabul ettiğini bu suretle tesbit ettikten sonra, şimdi de bu esası takyit eden hükümlerin incelenmesine geçebiliriz :

a. Meslekî tahsil görenler mesleklerine ait daire ve vazifelere imtihanlı girerler (3656, Madde 17). Bizde meslekî tahsil kavramının çok geniş tutulmuş olması müsabaka esasını geniş ölçüde takyit etmektedir. Tatbikatın incelenmesi bunu açıkça göstermektedir. Gerçekten, Yüksek İktisat ve Ticaret Okulları ile Ticaret Liseleri mezunları İktisat ve Ticaret Vekâletine; sosyoloji, hukuk ve iktisat tahsili yapanlar Çalışma Bakanlığı ile İş ve İşçi Bulma Kurumuna; Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat ve Fen Fakülteleri mezunları Gümrük ve Tekel Bakanlığına; yine Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri mezunları Dahiliye Vekâletine imtihanlı girmektedirler.

Burada meslekî tahsil kavramının, imtihan yapma külfetinden kaçınılması geniş tutulmuş bulunduğu şüphe yoktur. Meselâ Dil - Tarih ve Coğrafya Fakültesinin Felsefe bölümünden mezun olmuş bir kimşenin orada sosyoloji okumuş olduğu için «meslekî tahsil» görmüş sayılıp İş ve İşçi Bulma Kurumuna müsabaka ve ehliyet imtihanından muaf tutulmak suretiyle girebilmesini anlamak güçtür.

b. Mecburî hizmetliler de müsabaka veya ehliyet imtihanından geçmezler. Memleketimizde oldukça geniş bir tatbik yeri bulan bu usulde, bahis konusu daire veya müesseseler, seçim işini adaylar henüz tahsil çağında iken (meselâ üniversiteye girerken) yapmakta, adayın sene ler sonra tahsilini tamamladığı zaman ne durumda olduğuna bakmadan onu hizmete alma taahhüdü altına girmektedirler.

Memurin Kanununun muaddel 64 üncü maddesi mecburî hizmetliler hakkında şu hükmü ihtiva etmektedir : Devlet, özel idare ve belediyeler hesabına memleket içinde tahsil görenlerden orta tahsili bitirenler beş, yüksek tahsili bitirenler sekiz sene müddetle ve aynı idareler hesabına yabancı memleketlerde hükûmetin tâyin ettiği müesseselerde tahsilini bitirenler de tahsil sürelerinin iki misli kadar meslek ve ihtisaslari dâhilinde hizmete mecbur ve bunun için bizzat ilgili dairelere derhal müracaatla mükelleftirler. Bu suretle müracaat vukuunda, kadroda açık bir memuriyet bulunmasa bile bunların kanunen tâyin edilebilecekleri memuriyete mahsus maaş ve emsali hâsılı ücret olarak verilmek şartıyla meslek ve ihtisaslari dâhilindeki vazifelerde stajiyer olarak iş-

tihtam edilirler. Bu gibilerin ilk açılacak memuriyetlere tâyinleri mecburîdir. Stajyerlikte geçirecekleri müddet namzetlik müddetine ve mecburî hizmetlerine mahsup edilir. Ancak bunların askerlikte geçirecekleri müddetler mecburî hizmete mahsup edilmeyip umumî hükümlere tâbidir. Hizmete alınmak için müracaat etmiyenler ile mecburî hizmet müddetini tamamlamadan vazifeden ayrılanlar tahsil müddetlerince kendilerine yapılan masrafı faiziyle birlikte ödemeye mecburdurlar. Hususî kanunlarıyla bu kanuna göre mecburî hizmete tâbi olanlardan banka, imtiyazlı şirket veya herhangi bir hususî müessesede iş istiyenlerin mecburî hizmetlerini ifa ettiklerini veya tazminatı ödediklerini vesika ile isbat etmeleri lâzımdır. Bu şekilde vesika göstermiyen mecburî hizmet erbabını istihdam eden müesseseler kanunun tâyin ettiği tazminatı üzerlerine almış olurlar.

Mecburî hizmet mükelleflerinin ihtisasları dâhilinde istihdamı hükümüne tatbikatta gerektiği gibi dikkat edilmediği görülmektedir. Meselâ, sayıları son zamanlarda azalmış olmakla beraber, senelerce yabancı memleketlerde mühendislik tahsil etmiş kimseler Bayındırlık Bakanlığında mühendis olmıyanların da yapabilecekleri büro işlerinde kullanılmaktadırlar.

Memleketimizde bellibaşlı iş imkânlarının devlet sektöründe bulunduğu yıllarda mecburî hizmetliler durumlarından memnundular. Fakat maaşların artan hayat pahalılığı karşısında günden güne kifayetsiz bir hal alması, buna mukabil özel sektördeki iş imkânlarının genişlemesi ve iktisadî devlet teşekküllerinin rekabeti durumu tamamen değiştirdi. Bugün mecburî hizmetliler hallerinden umumiyetle memnun değildirler. Alınan idarî tedbirlerle, tazminatlarını ödemek suretiyle ayrılmak ve değil diğer devlet daire ve müesseselerinde, hattâ birçok hallerde özel ticaret ve sanayi müesseselerinde dahi çalışmak imkânından mahrum edilmektedirler.

c. İstisnaî tâyinler - 3656 sayılı kanun 6 ncı maddesinde bu memuriyetleri saymaktadır. Bu madde hükmüne göre, devlet memurluğuna ilk defa alınacak olanlardan Riyaseticumhur dairesi memurlukları, hususî kalem müdürlükleri, mütercimlikler, elçilikler, valilikler ve hukuk müşavirliklerine kadrodaki derece maaşı ile memur tâyini câizdir. Bu memuriyetlerde bulunanların muayyen terfi müddetlerini doldurdukça aynı vazifelerin yüksek derecelerine terfileri de yapılabilir. Şu kadar ki bunların buldukları bu dereceler tekaütlük hesabında ve diğer memuriyetlere nakil ve tahvillerinde müktesep hak sayılmaz. Bu gibilerin tahvil ve tekaütlüklerinde tahsil vaziyetlerine ve hizmet müddetlerine göre iktisap edecekleri derece maaşları esastır. Daha önce devlet memuriyetinde bulunduğu halde bilâhare ayrılmış ve en az beş seneyi müste-

mirren memurluk haricinde geçirmiş olanlar da bu vazifelere aynı suretle tâyin olunabilirler.

d. İhtisas mevkilerine yapılan tâyinler - 3656 sayılı kanunun 13 üncü maddesi bu hususta şu hükmü hâvidir : Hususî bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren memuriyetlere devlet teşkilâtına dâhil vazifelerde müstahdem olanlar arasından kanundaki esaslar dairesinde ve ehliyet dereceleri bakımından terfian veya naklen getirilecek kimse bulunmadığı takdirde, bu memuriyetlere hariçten devlet memuriyetlerinde hiç bulunmuş veya memuriyetle alâkaları en aşağı beş senedenberi kesilmiş, bilgi, ihtisas ve tecrübeleriyle mütemayiz kimselerin, kadrodaki derece maaşlarıyla, bu kanunda yazılı kayıtlarla mukayyet olmaksızın Bakanlar Kurulu kararıyle tâyinleri câizdir. Bu gibiler muayyen terfi müddetlerini doldurdukça yine ihtisaslarıyla alâkadar diğer ihtisas mevkilerine nakil ve terfi edilebilirler. Şu kadar ki bu dereceler bunlar için müktesep hak teşkil etmez. Bu memuriyetler haricindeki memuriyetlere nakil ve tâyinlerde ve tekaütlüklerde tahsil vaziyetlerine ve hizmet müddetlerine göre iktisap edebilecekleri derece maaşı esastır. Bahis konusu ihtisas mevkileri, teşkilât kanunlarına bağlı cetvellerde gösterilmektedir.

e. Naklen yapılan tâyinler - Bizde naklen tâyinlerde de herhangi bir imtihan yapılmaz. Bu yoldan memur alan daireler, vaktiyle hizmete nasıl bir seçme ameliyesi ile girdiği belli olmıyan birtakım kimseleri, tâyin edilecekleri iş bakımından yeterliklerini kontrola ihtiyaç görmeden kadrolarına alırlar. Bundan dolayı da naklen tâyinler birçok hallerde âciz bazı memurların bir daireden diğerine aktarılmasından başka bir mâna ifade etmez.

Memleketimizde devlet hizmetine girişte yapılan müsabaka imtihanlarının en iyi örnekleri, akademik kariyere, Dışişleri Bakanlığı meslek memurluğuna, Maliye müfettişliğine, hesap uzmanlığına ve bazı bakanlık ve müesseseler müfettişliklerine girişte yapılan imtihanlardır.

Devlet daire ve müesseselerimizin birçoğunda müsabaka ve ehliyet imtihanlarına yer verilmekle beraber, umumiyetle fazla düşünülmeden hazırlanan bu imtihanların değeri münakaşa edilebilir. Tatbikatta müsabaka imtihanı açılan bazı yerlerde bazan imtihan neticeleri ve adayların şahsiyeti gerektiği gibi nazarı itibare dahi alınmadan yüksek tahsilli adayın tercihi yoluna gidildiği görülmektedir.

Bizdeki memuriyete giriş imtihanlarında daha ziyade genel kültür yoklanmakta, bu arada bahis konusu teşkilât hakkında bazı sorular da sorulmaktadır. Memleketimizdeki tatbikatta test tipi imtihanlara pek rastlanmamaktadır. Karayolları Umum Müdürlüğünde büro memurları

rının seçiminde kullanılan bazı testler Birleşik Amerika'dan aynen alınmış olup, bizim şartlarımıza uygunluk dereceleri şüphelidir.

Kanunlarımız müsabaka esasını koymakla beraber, imtihan heyetlerinin teşekkül tarzı ve imtihanların yapılış şekli hakkında herhangi bir hüküm ihtiva etmemektedirler. Bundan, bahis konusu hususlarda ilgili dairelere hareket serbes'isi verilmiş olduğu neticesini çıkarmak gerekmektedir.

Muhtelif daire ve müesseselerde teşkil edilen imtihan heyetleri genel olarak memurun çalıştırılacağı daire temsilcilerinden teşekkül etmekte, bu heyete ekseriya personel müdürleri de katılmaktadır. Yazılı imtihan soruları bu heyet tarafından hazırlanmakta ve imtihan evrakının tetkiki aynı kimseler tarafından yapılmaktadır. Sözlü imtihanları da bu heyetler yapmaktadır. İstisnaî olarak da sorular ilgili şubece hazırlanmakta, fakat imtihanın yapılması işi personel şubesine bırakılmaktadır. Maamafih bu usule, puvanlanması objektif bir şekilde yapılan test tipi imtihanlarda başvurulmaktadır. (Misal : Karayolları Umum Müdürlüğü). Daire ve müesseselerin memleketin muhtelif yerlerinde yaptıkları imtihanlarda sorular merkezde hazırlanmakta ve imtihan evrakı merkezde tetkik edilmektedir. İşçi Sigortaları Umum Müdürlüğü gibi bazı müesseseler, imtihanlarda müessese ile hiç ilgisi olmayan dış uzmanlardan da faydalanmaktadırlar.

Yazımızın başında, liyakat prensibinin devlet kadrolarındaki münhallerin mümkün olduğu kadar geniş bir vatandaş kütesine duyurulmasını gerektirdiğine işaret etmiştik. Muhtelif memleketlerdeki tatbikata göz gezdirildiği zaman, bu konuda sadece münhallerin ilânı ile yetinilmeyip, aynı zamanda henüz tahsil çağında bulunan gençlerde ve genel olarak ilerde devlet hizmetlerine girmeleri muhtemel vatandaşlarda devlet memurluğuna karşı ilgi uyandırmaya mâtuf tedbirlerin de alındığı görülmektedir. Memleketteki üniversiteler, meslekî okullar ve diğer eğitim müesseseleriyle kurulan temaslar, istikbal için vaitkâr gençlerle henüz okuldan mezun olmadan önce yapılan görüşmeler vesaire bu bakımdan faydalı sonuçlar vermektedir. Üzerinde düşünülmüş personel sistemlerine sahip bulunan yerlerde bu ve buna benzer çeşitli faaliyetlerle devlet memurluğunun propagandası yapıldığı görülmektedir.

Memleketimizde de çeşitli devlet daire ve müesseseleri eleman bulmak maksadiyle birtakım propaganda faaliyetlerine girişmektedirler. Bu arada Karayolları Umum Müdürlüğü okul idareleri ve öğrenci teşekkülleriyle yakından temas ederek, gönderdiği temsilciler vasıtasıyla üniversiteyi bitirmek üzere olan öğrencilere müesseseyi tanıtmakta ve iş imkânları hakkında onları tenvir etmektedir. Emniyet Umum Müdürlüğü

bu hususta elinde bulunan polis radyosundan faydalanmaktadır. Ankara ve İstanbul Radyoları da kendi personel ihtiyaçları için aynı yola başvurmuşlardır. Hava Kuvvetleri Komutanlığı gençlerde havacılığa karşı alâka ve sevgi uyandırmak için umumî propaganda faaliyetlerinde bulunmaktadır. (*)

Bizde münhal memuriyetleri ilgililere duyurmak için en fazla başvurulan usul gazetelere ilân vermedir. Hemen hemen memleketimizdeki bütün daire ve müesseselerin kullandıkları bu usulden en iyi şekilde faydalandığı söylenemez. Umumiyetle gazete ilânlarında sadece memuriyete giriş şartları dercedilmekte, işin câzip taraflarının ve ilerisi için vaadettiği imkânların belirtilmesi hususunda - nadir istisnalar bir yana - herhangi bir gayret sarfedilmemektedir. Birçok daire ve müesseseler, gazetelere ilân verme zamanını da iyi seçmemektedirler. İlânların daha ziyade okulların mezun verdikleri aylarda yapılması gerektiği halde bir çok müesseselerin bu noktaya dikkat etmeyip ilânlarını rastgele zamanlarda (ekseriya kadrolar boşaldıkça) verdikleri görülmektedir.

Bazı müesseseler personel tedarikinde İş ve İşçi Bulma Kurumunun aracılığından da faydalanmaktadırlar. Fakat Kurum daha ziyade teknik elemanların ve el emeğinin bulunmasında faydalı olmakta, dar mânada memur kadrolarının doldurulmasında aracı rolü oynuyamamaktadır. Mafih devlet daire ve müesseselerinin Kurumun hizmetlerinden şimdiki nazaran çok daha geniş ölçüde faydalanmaları mümkündür.

Bilhassa sorumlu mevkiler işgal edecek (derhal veya ileride) kimse-lerin işe alınmasında, adaylar hakkında tahkikat yapılması âdettir. Lüzumlu tahsil, tecrübe ve bilgiye sahip oldukları halde, mizaç, ahlâk ve karakter bakımından işe elverişli olmıyan kimselerin bertaraf edilmesi, usta tahkikatçılar tarafından yapılacak incelemeler neticesinde mümkün olabilir. Tahkikat sırasında şu hususlar araştırılır: (1) Adayın kendisi hakkında verdiği malûmatın doğruluğu; (2) Adayın karakter, dürüstlük ve şöhreti; (3) Adayın, hissî istikrar, muvazene ve sosyabilite gibi vasıfları.

Memleketimizde memur adaylarının karakter ve şahsiyeti üzerinde tahkikat yapılmasına pek o kadar önem verilmediği görülmektedir. Bazı daireler, adaylarla yaptıkları mülâkatları bu bakımdan kâfi saymaktadır.

(*) Burada ve makalenin memleketimizdeki tatbikata temas eden diğer bazı yerlerinde kısmen, 1954 yılında Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü tarafından yapıp sonuçları henüz yayınlanmamış bulunan bir anketten faydalandık.

lar. Bazıları ise aday hakkında «emniyet tahkikatı» yaptırmakla yetinmektedirler. Esasen son derece mahmul bulunan Emniyet teşkilâtının bu işi tatmin edici bir şekilde yapabildiği çok şüphelidir. Muhtarlıktan alınan doğruluk belgeleri ile savcılıktan mahkûmiyeti olmadığına dair alınan belgeler tatbikatta hiçbir mâna ifade etmemekte, bir zaman israfı olmaksızın ileri geçememektedir. Bazı daire ve müesseseler, alacakları memurlar hakkında kendi elemanlarına tahkikat yaptırmayı tercih etmektedirler. Misal olarak Maliye Bakanlığının maliye müfettişi ve hesap uzmanı adayları hakkında yaptırdığı tahkikatla Ziraat Bankasının müfettiş adayları hakkında yaptırdığı tahkikat zikredilebilir.

Personel tedarikinde referanslardan da faydalanılır. Bizzat aday tarafından gösterilen referansların kendisi hakkında iyi olmıyan şeyler söylemeleri ihtimali zayıf olmakla beraber, referans mektuplarından adayın durumu hakkında umumî bir fikir edinmek ve icabında o kimselerle şahsen görüşmek suretiyle tahkikatı biraz daha derinleştirmek mümkündür. Bizde de bazı müesseselerin iş için müracaat edenlerden referanslar istedikleri görülmektedir.

Mem'eketimizde tavsiye üzerine de tâyinler yapıldığı bir vâkıdır. Tavsiyenin her zaman iltimas mânasına gelmeyeceğine hemen işaret etmek gerekir. Bilâkis tavsiyenin bazan idareye kaliteli personel tedarikinde faydalı olması mümkündür. 1954 yılında Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü tarafından yapılan ve yukarıda atıfta bulunduğumuz anket, tavsiye üzerine tâyin yapıp yapılmadığı hakkında da bir soru ihtiva ediyordu. Ankete dâhil teşkilâtın personel müdürlerinin bir çoğu bu soruya menfi cevap vermekte isticâl göstermekle beraber bazı daireler verdikleri cevaplarda hernekadar bu usulle tâyin yapmakta işler de adayın durumunu ayrıca incelemeyi de ihmal etmediklerini belirtmişlerdir.

NETİCE

Yukarıda verdiğimiz izahattan memleketimizdeki durum hakkında şu sonuçları çıkarmak mümkündür:

Türkiye'de devlet hizmetine girişte liyakat esası kanunlar tarafından sarahaten kabul edilmiş olmakla beraber tatbikatta bu prensibe sıkı bir şekilde riayet edildiği söylenemez. Bu durumu iki sebebe irca etmek mümkündür. Sebeplerden biri, kanunların koyduğu ve yukarıda saydığımız istisnalardır. Bilhassa «meslekî tahsil» kaydının, ihtimal kanun vâzının düşündüğünden çok daha geniş bir şekilde tefsir edilmekte olması, liyakat prensibinin tatbik sahasını son derece daraltmaktadır.

Memleketimizde oldukça geniş bir tatbikata mazhar olan mecburî hizmet müessesesi de aynı istikamette müessir olmaktadır. Hattâ mahdut bazı dairelerde bu sebepler yüzünden ehliyet ve müsabaka imtihanlarına yer dahi verilmediği görülmektedir. Daha önce zikrettiğimiz bazı memuriyetler için oldukça sıkı ve ciddî giriş imtihanları yapılmakla beraber, birçok dairelere memur - bilhassa büro memurları - alınırken seçme hususunda daha gevşek davranılmaktadır.

Sebeplerin ikincisi, memleketimizde umumiyetle personel idaresinin ve hususiyle memur bulma ve seçme tekniğinin kâfi derecede gelişmemiş olmasıdır. Hattâ belki de bu sebepten, bazı hallerde ilgililerin imtihan yapmaktan kaçındıkları intibasını edinmek dahi mümkündür. Ayrıca, memuriyetlerin muhtevalarını ve onların lüzum gösterdiği vasıfları belirten, itina ile hazırlanmış iş tasvirlerinin bulunmaması da, imtihanların bahis konusu kadroların icapları göz önünde bulundurulmak suretiyle tertiplenmesini güçleştirmektedir.

Liyakat prensibinin tatbikini güçleştiren diğer bir sebep de münhallerin her zaman geniş bir kütlenin dikkat nazarını çekecek şekilde ilân edilmemekte olmasıdır.

Hulâsa, memleketimizde imtihan sorularının birçok hallerde iş için en elverişli adayların seçilmesini mümkün kılacak bir şekilde hazırlanmakta olduğu şüphelidir. Yapılan imtihanların sonuçlarının her zaman ciddiyetle değerlendirildiği de iddia edilemez. Bazı hallerde bu imtihanların sonuçları dahi nazarı itibare alınmaksızın, sanki imtihan hiç yapılmamış gibi diplomalara bakılmakta ve tahsili en yüksek olanlar memuriyete kabul edilmektedir. Adayların imtihan sonuçlarına yapacakları itirazları derhal inceliyebilecek bir merci de mevcut değildir. Bu hususta ilgililerin Danıştay'a müracaat etmeleri mümkünse de tatbikatta bu yola umumiyetle gidilmemektedir.

Kanaatimizce herşey sonunda yine memur maaşlarına gelip dayanmaktadır. Ücretlerin bugünkü hayat şartları muvacehesinde çok düşük bir seviyede bulunması, memuriyete tâlip olacak ehliyetli elemanların sayısını geniş ölçüde tahdit etmektedir. Ücret meselesi bir an önce halledilip devlet memurluğunun kaybolan itibarı iade edilmedikçe, ehliyetli personel tedariki yolunda sarfedilecek gayretlerin beklenen neticeyi vermesi çok şüphelidir.