

## ÇİN HALK CUMHURİYETİ'NİN PERSONEL POLİTİKASI VE MEMURİYET SİSTEMİ

PERSONNEL POLICY AND CIVIL SERVANT SYSTEM OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

Arş. Gör. Dr. **Cumhur OLCAR**

Amasya Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Kent Sosyolojisi, Amasya/Türkiye

ORCID: 0000-0003-3020-4875

### Reference

Olcars, C. (2020). "Çin Halk Cumhuriyeti'nin Personel Politikası Ve Memuriyet Sistemi", *Academic Social Resources Journal*, (e-ISSN: 2636-7637), Vol:5, Issue:19; pp:622-635

### ÖZET

Çin ekonomisi ve toplumunda son 30 yıldır önemli değişimler yaşanmıştır. Genel olarak serbest piyasa ekonomisi kabul edilmiş, daha liberal bir toplum olma yönünde adımlar atılmıştır. Bu değişimler günümüz koşullarına ayak uyduramamış devlet yapısının ve personel yönetim sisteminin eksikliklerini ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle 1993 tarihinden sonra Karar verme mekanizmasını ilerletecek ve daha karmaşık ekonomiyi ve toplumu yönetecek yönetsel reformlara ağırlık verilmiştir. Performans ve kapasite kavramlarına göre hareket etmek yeni dönemin anlayışı olmuştur. Özellikle 1993 yılında yayımlanan Kamu Memurları Geçici Düzenlemesi ile kamu tarafından istihdam edilmiş ve sayıları 5,3 milyon kişiye ulaşan devlet memurlarının statüsü değişmiş, yeni bir memurluk sistemine geçilmiştir. Bu değişiklik ile etkinliğin, kapasitenin ve memurların sisteme bütünleşmesinin ve bürokrasi üzerinde kontrolün artırılması hedeflenmiştir. Değişiklikler 1993 yılından sonra yürürlüğe girmiş ve ulusal çapta yapılan alımlarda bu değişiklikler esas alınmıştır. 27 Nisan 2005 senesinde yeni memurluk kanunu Çin Halk Cumhuriyeti'nin Ulusal Meclis'i tarafından onaylanmış ve 2006 senesi itibarıyla ülkedeki memurların yönetimi için esas alınmıştır. Siyasi, yönetsel ve yasal değerleri dengelemek için tutarlı bir göreve rağmen, Çin'in son olarak onbeş yıl önce gerçekleştirdiği kamu hizmeti reformu, çatışmaya yönelik bir modelden uyum odaklı bir modele paradigmatik bir değişim gösterdi. 2005 Kamu Hizmeti Kanunu sonrası gelişmelerin incelenmesi, uyum alanlarındaki değerler arasındaki karmaşık etkileşim uyum odaklı modele göre sınırlıdır. Kesin çatışmaları sınırlama yeteneğine rağmen, Çin'in entegre siyasi sistemi, rekabet eden değerleri dengelemek için acil bir kurumsal kapasite talebi ile karşı karşıya gözükmektedir. Çin memuriyet sisteminin son haline kadar geçirmiş olduğu dönüşüm nedir ve son değişiklikler ışığında ne gibi değişimler olduğu bu makalede ele alınacaktır.

**Anahtar kelimeler:** Çin Personel Politikası, Çin memuriyet sistemi, kamu hizmeti kanunu, çin kadro hareketi.

### ABSTRACT

Significant changes have taken place in the Chinese economy and society in the past 30 years. Generally, the free market economy has been accepted and steps have been taken to become a more liberal society. These changes revealed the deficiencies of the state structure and the personnel management system that could not keep up with today's conditions. Administrative reforms that will advance the decision-making mechanism and manage the more complex economy and society are emphasized. Acting according to performance and capacity concepts has become the understanding of the new period. Especially with the Temporary Arrangement of Civil Servants published in 1993, the status of civil servants, whose number reached 5.3 million, has changed and a new civil service system has been introduced. With this amendment, it was aimed to increase the efficiency, capacity and integration of civil servants and control over bureaucracy. The amendments came into effect after 1993 and these changes were taken into consideration in purchases made nationally. The new civil service law was approved by the National Assembly of the People's Republic of China on April 27, 2005 and as of 2006, it was taken as the basis for the management of civil servants in the country. Despite a consistent task to balance political, administrative and legal values, China's most recent civil service reform fifteen years ago has shown a paradigmatic shift from a conflict-oriented model to a compliance-oriented model. The study of developments after the 2005 Civil Service Law is limited by the complex interaction-oriented model among values in the areas of compliance. Despite its ability to limit precise conflicts, China's integrated political system seems to face an urgent demand for institutional capacity to balance competing values. What should be the details of the civil service system?

**Keywords:** Chinese personnel policy, Chinese civil service, civil service law, and Chinese cadre movement.

## 1. GİRİŞ

Üyeleri rekabetçi bir sınavla seçilen geleneksel Çin kamu hizmetinin yani Çin devletinin memuriyet sisteminin kökenini asırlar öncesine dayanır. Çin memuriyet sistemi, Çin imparatorluğuna 2.000 yıldan fazla bir süredir istikrar sağladı ve Çin toplumundaki sosyal hareketliliğe imkân sağlayan önemli noktalardan biri oldu. Ayrıca, Çin memuriyet sistemi diğer Asya ve Batı ülkelerinde geliştirilen kamu hizmeti sistemleri için bir model olarak hizmet etti. Çin emperyal sınavları, devlet bürokrasisi için adayların seçimi hususunda İmparatorluk'ta tasarlanmış bir memuriyet sınav sistemiydi. Bürokratları doğum yerine liyakate göre seçme kavramı, Çin tarihinin erken dönemlerinde başlamış, ancak Tang hanedanlığı döneminde ciddi bir şekilde bir seçim aracı olarak yazılı sınavları kullanmaya başlamıştı. Sistem, Song hanedanlığı sırasında baskın hale geldi ve 1905'teki Qing hanedanı reformlarında kaldırılana kadar sürdü. Sınavlar, devlet memurları arasında ortak bir yazı, klasik ve edebi tarz bilgisi sağladı. Bu ortak kültür, imparatorluğun birleştirilmesine yardımcı oldu ve liyakatle başarı ideali, emperyal yönetime meşruiyet kazandırdı. Sınav sistemi, kalıtsal aristokrasinin, askeri otoritenin ve nazik bir bilgin-bürokrat sınıfının yükselişinin oluşmasında önemli bir rol oynamıştır (Jing, 2010).

1970'lerden sonra sistemin güçlendirilmesi için önemli adımlar atılmıştır. Bu amaçla ilki 1993 senesinde yayımlanan yeni memurluk düzenlemesi ile yönetim güçlendirilmiştir. 2006 senesinde onaylanan Memurluk Kanunu ile Çin'in reformları daha şeffaf ve rekabetçi seçim süreçlerine sahip olmuş, denetleme mekanizmasını geliştirmiş ve performansı ödüllendirecek girişimlere sahip olmuştur. Bu gelişmeler ışığında eski haliyle yolsuzluk gibi kötü davranışların kaynağı haline gelmiş kamu memurluk kültürü değiştirilmeye çalışılmış ve üst ast ilişkisi belli bir düzen çerçevesince ele alınmıştır. Yeni memurluk sistemi ile Çin aşırı merkezi olan kadrolu personel yönetim sistemini ve esnek olmayan görünümdeki memurluk düzenini sınıflandırılmış rasyonel yönetim sistemi ile değiştirmek istemiştir (Turner, 2002; Painter, 2004). Çin memuriyet sistemini çağdaş hale getirmek için arzulanan reform faaliyetleri hangi tarihten bu yana ve ne amaçlarla gerçekleşmiştir okuyacağınız makalenin açıklayacağı konulardan bir olacaktır. 2006 senesinden bu yana geçerli olan mevcut memuriyet kanunu nasıl değişimlere neden olmuştur ve neden olduğu sorunlar nelerdir ayrıca makalede incelenecektir. Ancak öncesinde 2000 yıllık geleneğe sahip olan Çin personel alımı ve sisteminin geçmişi irdelenmelidir.

## 2. ÇİN DEVLETİNİN TARİHİNDE PERSONEL POLİTİKALARI VE MEMURİYET SİSTEMİ

Qin hanedanı (MÖ 221-207) ilk bürokratik merkezi Çin imparatorluğunu kurdu ve böylece kadrolu memur almak için bir idari sistem ihtiyacı hasıl oldu. Qin bürokrasisine işe alım yerel yetkililerin önerilerine dayanıyordu. Bu sistem başlangıçta Han hanedanı (MÖ 206 - 220) tarafından da benimsenmiştir, ancak MÖ 124'te Han imparatoru Wudi'nin hükümdarlığında, yetkilileri Konfüçyüs hükümeti teknikleri konusunda eğitmek ve test etmek için imparatorluk üniversitesi kuruldu. Sui hanedanı (581-618) bu Han sistemini benimsedi ve resmi işe alım yöntemi olarak çok daha sistematik bir şekilde uyguladı. Ayrıca, bir vilayetin yetkililerinin yerel aristokratlardan ziyade merkezi hükümet tarafından atanması gerektiği düşüncesi uygulamaya geçirildi. Ayrıca yerel milislerin merkezi hükümet yetkililerine tabi olacağı kuralı getirildi. Daha sonra Tang hanedanı (618-907), akademisyenlerin çalışmalarına devam edebilecekleri yerel okullar sistemi yarattı. Bürokrasinin üst seviyelerine girmek isteyenler, adayların Konfüçyüs klasikleri hakkındaki bilgisini test eden jinshi sınavlarında yarıştılar. Bu sistem yavaş yavaş bürokrasiye işe alımın ana yöntemi haline geldi. Tang hanedanının sonunda, eski aristokrasi yok edildi ve bürokrasinin gücü görevlendiren bilim adamlarına devredildi. Bu kalıtsal olmayan seçkinler, Batı'da, kullandıkları Çin lehçesi Mandarin'e atıfla *mandalina* olarak anılacaklardı. Bu sırada en yüksek dereceli jinshi en yüksek ofisler için zorunlu hale gelmişti. Zengin aileler, özellikle tüccar sınıftan, oğullarını eğiterek ya da diploma satın alarak sistemin işlerliğinin yitirilmesine neden oldular. 19. yüzyılda, eleştirmenler Çin bilimini ve teknik bilgilerini boğmak için sınav sistemini suçladılar (Jing, 2010).

Okçuluk yarışmaları gibi beceri testleri, Zhou hanedanından veya daha mitolojik olarak Yao'dan bu yana antik dönem memuriyet sistemi alımları için elzemdir. Daha sonraki emperyal sınavların Konfüçyüs özelliği, büyük ölçüde Han Hanedanlığı döneminde Han İmparatoru Wu'nun yarattığı sınav sisteminden kaynaklanıyordu. Kavram olarak bürokratik emperyal sınavların kökeni, 605 yılında kısa süren Sui hanedanlığı döneminde ortaya çıkmıştır. Halefi Tang hanedanı, Wu Zetian döneminde sınav sistemi kapsamlı bir şekilde genişleyene kadar nispeten küçük bir ölçekte emperyal mülakatlar gerçekleştirdi. Genişletilmiş sınav sistemine askeri sınav dahil edildi, ancak askeri mülakatın Çinli subaylar üzerinde hiçbir zaman önemli bir etkisi olmadı. Zira, askeri dereceler sivil muadillerinden daha düşük olarak görülüyordu. Song hanedanlığı döneminde imparatorlar, hem askeri aristokratların etkisine karşı koymak için hem sınavları hem de hükümet okul sistemini genişletti ve derece sahiplerinin sayısını Tang'ın dört ila beş katından fazla artırdı. Song hanedanından itibaren, incelemeler toplumun edebiyat seçkinlerini oluşturan bilim adamları görevlilerinin seçilmesinde birincil rol oynadı. Ancak sınavlar, yönetici aile için doğrudan randevular, adaylıklar, kotalar, büro tanıtımları, resmi unvanların satışı ve hadisler için özel prosedürler gibi diğer işe alım biçimleriyle birlikte gerçekleşti. Düzenli olarak daha yüksek seviye derece inceleme döngüsü 1067'de 3 yıl olarak kabul edildi, ancak bu üç yıllık döngü sadece nominal olarak mevcuttu. Uygulamada hem bundan önce hem de sonra, incelemeler önemli süreler için düzensiz olarak yapılmıştır. Bu nedenle, yıllık olarak verilen derece sayısı için hesaplanan istatistiksel ortalamalar bu bağlamda anlaşılmalıdır. Jinshi sınavları yıllık bir olay değildi ve böyle düşünülmemelidir; yıllık ortalama rakamlar nicel analizin gerekli bir eseridir (Gernet, 1999).

Song hanedanlığı döneminde (960-1279) ülke çapında devlet okulları kuruldu, kan veya evlilikle ilgili yetkililer arasında iş teması engellendi. Emperyal ailenin akrabalarının yüksek mevkilere sahip olmasına izin verilmedi. Daha yüksek bir pozisyon için ilerleme için bir başkasını aday gösteren kişinin o kişinin davranışından tamamen sorumlu olduğu kabul edildi. Bürokrasinin üst düzeylerindeki neredeyse tüm Song yetkilileri, jinshi derecesini geçerek işe alındı ve sınavlar düzenli olarak kurulan işler haline geldi. 1065'ten sonra her üç yılda bir, ancak sadece yerel düzeyde yeterlilik sınavlarını geçenler için yapıldı. Ming hanedanı (1368-1644) altında, kamu hizmeti sistemi nihai biçimine ulaştı ve bunu izleyen Qing hanedanı (1644-1912) Ming sistemini neredeyse bozmadan kopyaladı. Bu dönemde hiçbir insanın kendi bölgesinde hizmet etmesine izin verilmedi ve yetkililer her üç yılda bir işlerine döndüler. Sadece jinshi'nin geçişi birisini yüksek göreve uygun hale getirmesine rağmen, diğer dereceler geçişi, işgücü hizmetinden muafiyet ve bedensel cezadan muafiyet, hükümet zorunlulukları ve üst düzey statüye kabul (juren) gibi bir ayrıcalık verdi. Hile yapılmasını önlemek için ayrıntılı önlemler alındı, ülkedeki farklı bölgelere herhangi bir bölgenin baskınlığını önlemek için hizmete alınmaları için kota verildi ve test konusu Dokuz Konfüçyüsçülüğün Klasikleriyle sınırlıydı. Memuriyet için yapılan sınav o kadar stilize oldu ki, sınav kağıdı için belirlenen form sekiz ana başlığı olan, 700'den fazla karakter kullanmayan ve belirli bir konuya göre konularla ilgilenen ünlü sekiz ayaklı deneme (bagu wenzhang) olarak adlandırıldı (Keightley, 1983).

13. yüzyılda Moğol Yuan hanedanının başlangıcında sınavlarda kısa bir kesinti yaşandı, ancak daha sonra sınav Moğolları ve dezavantajlı Güney Çinlileri tercih eden bölgesel kotalarla geri getirildi. Ming ve Qing hanedanları sırasında, sistem entelektüel yaşamın dar ve odaklanmış doğasına katkıda bulundu ve imparatorun otokratik gücünü geliştirdi. Sistem, Qing hanedanının son yıllarında 1905'te kaldırılıncaya kadar bazı değişikliklerle devam etti. Devlet memurlarını seçmek için kullanılan modern sınav sistemi, emperyal sistemden dolaylı olarak da gelişti. Çin sınav sistemi komşu ülkeleri de etkiledi. Vietnam'ın yanı sıra Japonya ve Kore'de de vardı. Çin sınav sistemi Avrupalı misyonerlerin ve diplomatların raporlarında Batı dünyasına tanıtıldı ve Fransa, Almanya ve İngiliz Doğu Hindistan Şirketi'ni olası çalışanları seçmek için benzer bir yöntem kullanmaya teşvik etti. Bu şirketteki ilk başarının ardından, İngiliz hükümeti 1855'te memurları taramak için benzer bir test sistemi benimsedi. Sınav sistemi nihayet 1905'te modernleşme girişimlerinin ortasında Qing hanedanı tarafından kaldırıldı. Daha önce var olduğu gibi tüm kamu hizmeti sistemi, 1911'de hanedanla birlikte devrildi. 1911'de Qing'in düşmesinden sonra, yeni yükselen Çin

Cumhuriyeti'nin lideri Dr. Sun Yat-sen, hükümetin beş kolundan biri olan Yuan Sınavı adlı bir kurum aracılığıyla yeni siyasi sistem için benzer prosedürler geliştirdi. Ancak Warlord dönemi ve Japon işgali gibi iki dünya savaşı arasındaki Çin'deki kargaşa nedeniyle hızlı bir şekilde askıya alındı. Kuomintang yönetimi, Japonya'ya karşı üstün geldikten sonra 1947'de Yuan Sınavını yeniden canlandırdı. Bu sistem, Çin Komünist Partisi'nin düzenlemeleriyle Çin anakarasında kaybolduktan sonra hükümetin kendisi ile birlikte Tayvan'da günümüze kadar devam etmektedir. Memuriyet sistemi için gerekli sınav sistemi artık hanedanın değil partinin egemenliğinde bağlamı değiştirilerek devam etmekteydi (Zhang, 2015).

### 3. PERSONEL POLİTİKALARINDA VE MEMURİYET SİSTEMİNDE REFORM HAREKETLERİ

Çin'deki memurluk reformlarının Komünist Devrim esnasında Komünist Parti tarafından yürürlüğe sokulan kadrolu personel yönetim sisteminin yapısını ortadan kaldırma potansiyeline sahip olduğu söylenebilir. Göreve alma ve terfi sistemleri yapılan değişikliklerin etkisiyle kadrolu personel yönetim sisteminden çok daha şeffaf, açık ve rekabetçi bir ortamın mevcudiyetini sağlamıştır. Memurluk sistemi için hazırlanan uygulama planlarından alınan geri dönüşler değerlendirildiğinde memurluk sisteminin kurulumu kabiliyetlerin teşvik edilmesine, atıl iş gücünün azaltılmasına ve devlet etkinliğinin ilerletilmesi gibi sonuçlara yol açmıştır (Wu, 2009).

Reformların arkasında yönetsel hedeflerin olduğu gibi bir görünüm varsa da aslında reformların asıl amacı politik hedeflere yöneliktir. Reformların aslında nasıl politik hedefler uğruna yapıldığını anlamının tek yolu günümüzdeki memurluk sistemini adapte etmek için gelen politika yapıcılarının evrimsel sürecine bakmalıyız. Çin'in önde gelen liderlerinin 1970'lerden sonra değişen ekonomi temelli Çin'in kalkındırma stratejilerine bakmak bu yüzden önemlidir. Çin'deki liderler politik kurumsal reformları ekonominin yeniden yapılandırılması için teşvik edici ve geliştirici olarak görmeleri sürecin başlangıcı olmuştur. Fakat Çin'de bulunan kadro personel yönetim sistemi yeni durum içinde rekabet edemez hale gelmiştir. Yeni hedefleri gerçekleştirmek için gerekli personel altyapısını eski sistemde bulamayan liderler, eskiden olduğu gibi Komünist Parti referanslı alımlar yerine post-Mao dönemine uygun olarak özel sektörde çalışan ve sorunların çözümüne ve atılıma liderlik edebilecek kimseleri yeteneklerine ve kabiliyetlerine bakılarak devlet yapısı içerisine kazandırmışlardır (Shirk, 1993; Whiting, 2000; Bo, 2002).

Kadro sisteminde yapılacak değişiklikler 1970'lerde başlayan bir tartışmanın sonucudur. Deng Xiaoping Komünist Parti ve devletin birbirinden ayrık iki yapı olmasını savunarak 1980 yılında partisinin ajandasına eklemiştir. 1987 yılında düzenlenen 13. Ulusal Kongre, Komünist Partinin politik reformlar içeren programını Çin'e kazandırmıştır. Parti ve Devlet birimlerini birbirinden bağımsız iki yapı olarak ele alarak iki bünyenin çalışanlarını ve faaliyetlerini daha kontrollü ve etkin kullanacaklarını kamuoyuyla paylaşmışlardır. Komünist Parti'nin genel sekreteri Zhao Ziyang devlette görevli kamu kadrolarını profesyonel memurlar ve politik memurlar şeklinde iki birime ayıracağını duyurmuştur. İstihdam edilmiş memurlar ve yeni alınacaklar açık sınavlar ve performans dayalı teşviklerle yükselecek fakat üst düzey memurlar, yöneticiler sistemde kayıtlı memurları idare etmek üzere Komünist Parti tarafından önerilecekti (Deng, 1984; Burns, 1989).

1989 Tiananmen Olayları (öğrencilerin liderliğinde demokrasi için yapılan ülke genelinde protestoları başlatan eylemin gerçekleştiği meydana atfen verilmiş kentsel hareket) esnasında üst düzey karar alma mercii çok savunmacı bir tutum almış ve gerçekleştirmeyi düşündükleri bütün reformları askıya almışlardır. 1992 senesinin bahar aylarında, Deng Xiaoping yükselmekte olan sol ideolojik yapıya karşı ekonomik reformların deneme alanlarını yönetmek için ünlü gezisini Shenzhen'e yapmış ve sıradaki reformlar için bir momentum yaratmıştır. Bu gezi sayesinde ileride yapılacak ekonomik liberalleşme ve kamu yönetimi reformlarının önü açılmıştır. 1992 senesinde düzenlenen 14. Ulusal Kongre'de Komünist Parti memurluk reformlarını uygulamaya geçireceğini teyit etmiştir. Memurluk reformları 1993 senesinden itibaren Geçici Düzenlemelerden sonra uygulanmaya başlanmıştır. Bu sefer memurluk reformlarının politik hedefleri değişikliğe uğramıştır. Devlet ve Parti'yi iki farklı yapı haline getirmeyi amaçlayan politikadan vazgeçilmiş,

merkezi politikaların yerel bölgelerde uygulanmasını sağlayacak ve bürokrasi üstünde otorite kuracak politikalar hedeflenmiştir. 1993 Geçici Düzenlemesinde daha önce uygulanması düşünülen radikal değişiklikler yapılmamıştır. Yeni memurluk sistemi Komünist Parti'nin kamu personel sistemi üzerindeki kontrolünü güçlendirmiş, önceden belirtildiği gibi bir ayrımdan kaçınılmıştır. Yapılmak istenen terfi, tayin ve rotasyon sistemleri üzerinde kurumsallaşacak kurallar ile bürokrasi üzerindeki kontrolü güçlendirmektir. Bürokrasi üzerindeki kontrolü güçlendirerek ve yetenekli personel yapısının inşa ederek liderlik meşruluğunu ve kamu desteğini yeniden kazanma umudundaydı (Yan, 1995; Lieberthal, 2004).

27 Nisan 2005 tarihinde Ulusal Kongre Memurluk Kanunu'nu onayarak 1993 Geçici Düzenlemelerinin statüsünü güncelledi. Yeni kanunda memurluğun yeni tanımına yer verildi. Memurluk Kanunu eski sistemde mevcut olan istihdam edilme, değerlendirme, terfi ettirme, ödüllendirme, disipline etme ve kovulma işlemlerinin hepsini ortadan kaldırdı. Personel yönetiminin daha şeffaf ve etkin olabilmesi umuduyla Memurluk Kanunu rekabetçi seçimi, performans değerlerini, terfi etmeyi ve disiplini üzerine vurgular yapmıştır. Memurluk Kanununun 2006 yılında yürürlüğe girmesinin kısa bir süre ardından yeni maaş yapısı kabul edilmiştir. Yeni kanunun ve maaş sisteminin uygulamaları için inşa edilen ulusal büro, Memurluk Bürosu, 2008 yılında İnsan Kaynakları (Çalışma) ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olarak kurulmuştur. Kurulan yeni büro merkezi bürokrasiden tutun da yerel kamu çalışanlarına varıncaya dek memurların yönetimiyle görevlendirilmiştir. Bu büronun kurulumu merkezi kontrolün güçlendirilmesi yönünde liderler tarafından atılan bir diğer adımdı (Cheung ve Scott, 2003).

#### 4. PARTİ'NİN SİSTEM İÇİNDEKİ ROLÜ

Çin Halk Cumhuriyeti Memuriyet Yönetimi tek partinin, Çin Komünist Parti, hâkimiyeti ve liderliğinde yürümektedir. Parti, memurları yasalardan aldığı haklarla kontrol etmekte ve kadroluları idare etmektedir. Memurluk Kanunu'nun 4. Maddesine göre; Memuriyet Sistemi Marxist-Leninist rehberliğinde, Mao Zedong'ın düşüncelerine, Deng Xiaoping'in teorilerine ve bu üç göstergenin önemli düşüncelerine göre sosyalizmin temel aşamalarını dikkate alarak, Çin Komünist Parti'nin kadro konularındaki politikalarına ve Parti prensiplerinin kadro sistemleri üzerindeki liderliğine göre şekillendirilmiştir (Xiaoqi, 2012).

Uzun dönem politika planlamasından mesul ve kamu sektörü personel yönetiminin prensiplerini yönlendiren Çin Komünist Partisi Merkez Komitesi ve bünyesindeki Politbüro Çin'deki politik gücün en yüksek seviyesidir. Politbüro içerisinde küçük bir yönetici grubu organizasyonlardan ve memurluk yönetimiyle ilgili personel çalışmalarından mesuldür. Dokuz Politbüro üyesinden bir tanesi organizasyonun başkanıdır. Memuriyet yönetim politikaları Politbüro'nun çalışması neticesinde şekillenmekte ve İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik bakanlığı ile birlikte Bakanlığın Memuriyet Bürosu tarafından uygulanmaktadır. Parti'nin içerisinde bulunan organizasyon bölümü ile Parti'nin çekirdek grubu yönetilen memur alımlarından, değerlendirmelerinden, terfiinden ve emekliliğinden mesul yetkili organlardır. Yönetici pozisyonlara dair kararlar ise *nomenklatura* adlı otorite tarafından yönetilmektedir. Memurların disiplininden Parti'nin Merkez Disiplin Müfettişlik Komisyonu ve devletin Denetleme Bakanlığı sorumluğu dâhilindedir (Burns, 2006).

Nomenklatura terimi Sovyet politik terminolojisinden gelmektedir ve manası pozisyonların listesi anlamına gelmektedir. Komünist Parti nomenklatura sisteminin üzerinde durmuş ve devlet kuruluşlarında çalışan her personeli kontrol etmek için uygulamıştır. Bu sisteme göre merkezi teşkilattaki işe alımlardan ve soruşturmalardan tutun da yerel bölgelerdeki teşkilatların faaliyetlerine kadar her türlü işlem Parti'nin yetkili organları tarafından idare edilmektedir. Her bir Parti komitesinin kendine ait bir listesi bulunmakta ve ilgili işlemleri bu listeler üzerinden yürütmektedirler. Atamalar, terfiler, tayinler ve atılmalar Parti komitelerinin alacağı karara bağlı olarak gelişmektedir. Komünist Parti'nin merkezi komitesi bulunmakta ve merkezi komitenin altında kendine ait listeleri olan ve son kararları almaya yetkisi olan yerel komiteler çalışmaktadır. Genellikle listeler iki bölüme ayrılmıştır. İlki, atamalardan önce parti komitesi tarafından onaylanan pozisyonların listesi, diğeri ise Organizasyon Dairesi (OD) ile iletişime geçirilerek doldurulan

pozisyonların listesidir. OD'nin ikincil listedeki faaliyetleri veto etme yetkisi bulunmaktadır. Belli pozisyonlar herhangi bir seçim yapılmadan bölgesel parti komiteleri tarafından uygun bulunarak yapılmaktadır. Nomenklatura sistemi sayesinde Komünist Parti kamu personeli olacak her adayı denetlemekte ve bürokrasi üzerindeki kontrolünü sağlamaktadır. Bu sistem ayrıca üst düzey Parti yöneticilerin daha alt seviye parti üyelerini denetlemesine de yardımcı olmaktadır. Bu sistem sayesinde 1980'lerde merkezde bulunan bazı yetkiler yerel birimler ile paylaşılmış fakat denetim ve kontrol merkezi birimlerden alınmamıştır. Tam tersine, 1990 Mayıs'ında yerel komitelere ve birimlere verilen yetkilerin bir kısmı tekrar merkezi birimlere iade edilmiştir. Her durumda personel yönetimi yerel ve eyalet seviyesinde birimler tarafından uygulanan fakat merkezi komiteler tarafından idare edilen ve denetlenen bir sistem içerisinde var olmuştur (Chan, 2001).

Devlet konseyinin adına İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı memuriyet düzenlemelerini formüle etme ve yorumlama yetkisine sahip olup düzenlemelerin uygulama süreçlerindeki koordinasyondan da sorumludur. Devlet Konsülünün altında bulunan çeşitli işlevsel bölümler ve çeşitli yerel devlet bürolarında görev yapmakta olan memurların yönetimine ilişkin rehberlik faaliyetlerinden ve teftiş işlemlerinden aynı bakanlık mesuldür. Bu mesuliyet OD'nin nezaretinde ifa edilmektedir. OD parti bünyesinde bulunan 11 kişilik çekirdek grup ile birlikte denetimi sağlamakta, liderlik seviyesindeki pozisyonlara eşzamanlı atamaları yapmaktadır. İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Bakanı aynı zamanda parti çekirdek grubunun başkanı, bakanlığın memuriyet bürosunu şefi ve OD'nin yardımcı başkanıdır. 11 üyeli bakanlığın parti çekirdek grubu OD başkan yardımcısını, Memuriyet Bürosunun yardımcı şefliğini, parti çekirdek grubunun yardımcı sekreterliğini ve bakanlık bünyesinde kurulu Merkezi Disiplin Teftiş Komisyonunun bir üyesi olan başkan yardımcısını içermektedir. Parti ve devlet ayrı iki kurum olarak gözüküyor olmasına rağmen memuriyete ilişkin işlemlerden bu iki kurumun temsilcileri sorumludur. Bakanlık ve OD'nin çok yakın ve koordinasyon içindeki çalışmaları ortaklığa olan en açık kanıttır (Xiaoqi, 2012).

Yerel parti komitelerinin eyalet seviyesindeki organizasyon bölümleri il ve ilçe seviyesinde parti tarafından belirlenen memurluk yönetiminin uygulamalarından sorumludur. Parti komitesi adına boş pozisyonlara başvuracak adayları veto etme yetkisi kendilerine verilmiştir. Yerel devlet kurumlarında bulunan alt ve üst kuruluşların personel büroları denetimin ve teftişin de içinde olduğu kapsamlı memuriyet işlemlerinden sorumludur ve kendilerine bağlı memurları doğrudan soruşturma yetkisi de kendilerine verilmiştir. Bu bağlamda personel büroları ve organizasyon bölümleri yerel seviyede Komünist Parti'nin ve Bakanlığın verdiği emirleri uygulamak için hazır olan ve kendilerine ait listedeki memurları denetleyebilen ve atamasını yapabilen kuruluşlardır (Xiaoqi, 2012).

Memuriyet eğitimi veren ülke genelinde üç enstitü mevcuttur. Bunlar; parti okulu (dangxiao), kamu yönetimi okulu (xingzheng xueyuan) ve sosyalizm kolejidir (shehui zhuyi xueyuan). Bu kuruluşların en etkili olana Pekin'de bulunan merkezi parti okuludur. Atamalardan sonra bakan yardımcılara varana dek üst düzey yöneticiler merkezi parti okulunda verilecek üç aylık eğitimden geçmek mecburiyetindedirler. Merkezi parti okulunun ülke genelinde yerel bölgelere kadar yayılmış 2700 şubesi bulunmaktadır. Parti okulu ülkenin üst düzey yöneticilerine eğitim vermekle yükümlü kuruluştur. Merkezi parti okulunun başkanı Politbüro komitesinin yürütücü yöneticisidir. Bu Komünist Parti'nin içtihadını, programlarını ve stratejilerini öğretmek ve uygulamak açısından önemlidir. Parti okulunun müfredatı Marxist-Leninist ideolojinin rehberliğinde son parti politik dokümanlarını, parti organizasyon kontrol metotlarını, kamu yönetimini, yönetici ve liderlik yeteneklerini, ekonomi, muhasebe, tarih, uluslararası ilişkiler ve felsefe alanlarını içeren derslerden oluşmaktadır (Shambaugh, 2008).

Ulusal Kamu Yönetimi Okulu (guojia xingzheng xueyuan) Devlet Konseyine bağlı olarak 1994 yılında kurulmuştur. Ülke genelinde eyalet ve yerel seviyelerde 2000 tane şubesi bulunmaktadır. Devlet Konseyinde, eyaletlerde ve yerel yönetimlerde istihdam edilmiş orta ve üst seviye memurlara eğitim vermek amacıyla açılmış okullardır Kamu Yönetimi Okulları. Kamu Yönetim

Okulu ile Merkezi Parti Okulu arasında kesişen eğitim konuları olmasına rağmen bu iki kurum birbirlerinin açığını kapatmakta ve farklı seviye memurların eğitilmesinden sorumludur. Merkezi Parti Okulu daha çok politik ve ideolojik temelli bir eğitim müfredatına sahip olurken Kamu Yönetimi Okulları yönetim, iktisat ve uygulama yetenekleri gibi alanlarda memurları eğitmek için faaliyet göstermektedirler (Shambaugh, 2008).

Etnik azınlıkları ve diğer sınıfları eğitmek için ülke genelinde 1000 şubesi bulunan Sosyalizm Kolejlerinden Çin Komünist Parti'nin kurduğu Birleşmiş Ön Çalışma Bölümü (CCP United Front Work Department) sorumludur. Eyalet seviyesinde ve daha alt seviyelerde parti okulları genellikle eyalet kamu yönetimi okulları ya da sosyalizm kolejleriyle aynı yerleşkede işbirliği içerisinde faaliyet göstermekte ve eğitim olanaklarını kullanmaktadır. Ülke genelinde memurluk eğitiminin büyük bir çoğunluğu eyalet ve daha alt seviyelerde mevcut geniş ağı kullanımı ile parti okulları ve kamu yönetimi okulları tarafından verilmektedir (Shambaugh, 2008).

1993 Geçici Düzenlemesinin yürürlüğe girmesiyle Çin Halk Cumhuriyeti Memurluk Yönetimi değişmiştir. 2005 senesinde onaylanan Memuriyet Kanunu ile bu geçici düzenlemenin süresi dolmuş, yeni tasarı altında memuriyet yönetimi faaliyete geçmiştir. Bu arada, Çin Komünist Partisi ve devlet teşkilatı destekleyici tasarıları ve uygulama metotlarını politika direktifleri ile ilan etmeye devam etmiştir. Geçici Düzenleme ve Memuriyet Kanunu memurluk yönetiminin yasal çerçevesini hazırlamıştır. 27 Nisan 2005 tarihinde Memuriyet Kanunu'nun Ulusal meclis tarafından onaylanmasının ardından 1993 Geçici Düzenlemeler güncellenmiştir. 1993 Geçici Düzenlemelerinin ardından neden Memuriyet Kanunu'nun çıkarmasına sebep olarak Geçici Düzenlemenin devlet konseyi tarafından gerçekleştirilecek dönüşüm programı için bir altlık olması gösterilmiştir. Memuriyet Kanunu 18 bölüm ve 107 maddeden oluşmaktadır. Yeni yasa geniş kapsamlıdır ve kamu personel yönetiminin tüm ana başlıklarını içermektedir. Kadrolu personelin Çin Komünist Parti tarafından kontrolü için gerekli tüm prensipler yeni kanun ile yürürlüğe girmiş, Parti'nin devlet teşkilatı yapısına hâkimiyeti arttırılmıştır (Hou, 2007).

2005 Düzenlemeleri genel politika prensiplerini, temel gereksinimleri, temel prosedürleri ve disiplin kılavuzunu kadrolu personelin atamalarını, terfilerini, rütbe düşmelerini, istifalarını, rotasyonunu, değişimini ve tayinini gerçekleştirmek üzere uygulamaya konulmuştur. Özellikle memur adaylarının seçilimi ve atamalarının yapılması için bu kanunda değinilen temel prensiplere atıfta bulunulması kararlaştırılmıştır. Bu prensipler adayların tercihi üzerine şeffaflığı, rekabeti ve en uygun adayın seçilmesini ele alan temel maddelerdir. Prensipler ayrıca Parti yönetiminin memuriyet üzerine baskısını ve kontrolünü arttırmak için ilan edilmiştir. Parti'nin mevcut sistemi kontrolü için hazırlanan altı genel prensibin üçü bu tavrı açıkça belli etmektedir. Bu üç prensip şöyledir; Parti kadrolu personeli kontrolü altına almaktadır; her memur terfi etmek için çalışmalarını Parti'nin politik süreçlerine adapte olarak çalışmalarına devam etmeli ve ilgili pozisyon için profesyonel yarış içinde olmalıdır; ve son olarak aday memurların seçimi ve ataması için adayların başarı göstergeleri kitlesel onama formlarının tasdikine bağlı olmalıdır. Bu prensiplerden de anlaşılacağı üzere Parti'nin kadrolu memur seçimi ve ataması için devlet teşkilatı yapısından üstün olarak önceliği bulunmakta, devletin personel yönetimine ortak olmaktadır. Çin Komünist Parti'sinin devlet teşkilatı bünyesinde görev alacak kimselere olan bu hâkimiyeti aynı zamanda devlet teşkilatı yapısı üzerindeki kontrolünü de açığa kavuşturmuştur (Shambaugh, 2008).

## 5. YENİ MEMURİYET KANUNUNDA MEMURİYETİN BAĞLAMI

Çin'de Memur sistemi üzerine yapılacak araştırmanın öncesinde Çin Halk Cumhuriyeti'ne has dikkate alınması gereken bir dizi politik ve kamusal kavram ve terim bulunmaktadır. Bu kavram ve terimler şöyledir; kadrolular (cadres, ganbu), yetkililer (officials, guanyuan), memurlar (civil servants, gongwuyuan), işçiler (workers of the state organs, guojia jiguan gongzuo renyuanyuan) ve devlet bütçesine desteklenen kamu çalışanları (public employees supported by the state budget, caizheng gongyang renyuanyuan). Fakat Çin Halk Cumhuriyeti'ni üzerine yapılan çalışmalarda bu kavramlar zaman zaman daha değişik bir şema altında karşımıza çıkabilir. Bunun nedeni olarak Memurluk Kanununun henüz 10 sene öncesinde kabul edilmesi ve birçok devlet ajansının ve diğer

devlet organlarının personel verilerini derleyip kendi çalışanlarını henüz memur kategorilerine göre sınıflandırmaması gösterilebilir. Resmi Çin arşivlerinde devlet organlarında çalışanlar (staff and workers of the state organs) ki medya organlarında ve toplumda yetkililer olarak anılmakta (officials) ve kadrolular (cadres) deyimleri memur (civil servants) teriminden daha sık kullanılmaktadır (Xiaoqi, 2012).

Kadrolular (cadres, ganbu renshi guanli zhidu): Komünist Devrimi dönemi boyunca, kadrolu terimi kalabalıkların aksine devrimin takipçisi olan liderleri ifade etmekteydi. Çin Komünist Partisi'nin iktidara gelmesiyle, kadrolular terimi devlet bütçesi tarafından ödeme alan ancak üretim gücü içerisinde aktif olarak bulunmayan herkesi kapsamaktaydı. Araştırmalarda kadrolular terimi liderlik pozisyonunu ve otoriteyi tutan ve ortaokul ve daha üstü eğitim almış, bilek gücünden çok bir yeteneğe sahip fikri katkı sunabilen personel için kullanılmaktadır (Burns, 2001). Daha geniş tabiriyle, kadrolular (cadres) Parti-Devlet hiyerarşisi içerisinde politik ve kamusal yüksek mevkileri işgal eden kimseler için kullanılmaktaydı. Bu statü kadrolular ile işçileri, köylüleri (çiftçileri) ve sıradan vatandaşları birbirinden ayırmaktaydı. Kadrolu statüsünü elde etmek kamu sektörüne atanmanın bir önkoşuluydu (Lee, 1991).

Günümüzde her yönetici, müdür ve profesyoneller Parti, devlet, ordu ya da yargı organlarında mevcut mesleki bağları dikkate alınmadan kadrolu olarak değerlendirilirler. Devlete ait kamu işletmelerinde, kamu servis ünitelerinde (shiyue danwei), kitle organizasyonlarında (renmin tuanti), sosyal organizasyonlarında (shehui tuanti) ve sekiz demokratik parti bünyesinde çalışan profesyoneller ve yöneticilerde kadrolu olarak değerlendirilirler. Komünist Devrimi zamanında Komünist Parti tarafından kurulan personel yönetim sistemi tüm kadrolu personel için kurulmuştur. Sistem Çin Halk Cumhuriyeti'nin kurulumundan sonrada yürürlükte kalmaya devam etmiştir (Wu, 2009). Personel yönetim sistemi her bir işletmeyi içeren bir yapıdadır ve politik ve kamu yöneticilerinin üst basamaklarının faaliyetlerini içerir. Bilinmesi gerekir ki, farklı iş kolları farklı yönetim metotlarını gerektirmektedir. Fakat Çin personel yönetim sistemi mesleki ayrımları önemsemeyen ve bilim dışı yönetim programını esas almaktadır. Bu nedenle yönetim sisteminin reformlara ihtiyaç duyduğu 1970'lerde artan tartışmalarla gündeme gelmiştir. Kamu çalışanlarının yönetimi için kurulan memurluk sistemi kadro yönetim reformlarının bir parçasıdır (Deng, 1984).

1993 yılından bu yana ayrı yönetim sistemi (memurluk sistemi olarak bilinmekte) kamu kuruluşlarında çalışan kadrolu personel için kurulmuştur. Resmi olarak memurlar (civil servants) devletin her seviye kamusal organizasyonunda çalışan yetkilileri, yöneticileri ve profesyonelleri tanımlamaktadır. Mavi yakalı kamu personeli memurluk dâhilinden çıkarılmıştır. Elbette, memurluk kadrolular sınıfına dâhil edilmiştir. Memurluk sistemi kamu kurumlarında çalışanlara özel olsaydı da, memurluk sistemi pek çok kamusal organizasyonu içerecek şekilde genişletilmiştir. Memurluk Yönetimi 1993 yılından bu yana Parti içerisinde de uygulanmaya başlanmıştır. 2005 yılından bu yana ise sistem Meclis'te, politik danışma kurumlarında, yargı organlarında, sosyal organizasyonlarda ve sekiz demokratik parti de uygulanmaya başlanmıştır (Xiaoqi, 2012).

Memurluk kanunu memurluğa ilişkin yeni tanımları ve hangi kamu kuruluşlarının sisteme dâhil edileceğinin kistaslarını beraberinde getirmiştir. Kanunda bulunan ikinci maddeye göre kamu kuruluşlarında çalışan her bir kimse (guojia gongzhi) memurluk kanununun kapsamına girmektedir. Ayrıca, Devlet hazinesi tarafından fonlanan kamu kurumları planı doğrultusunda göreve alınan her bir kimse (xingzheng bianzhi) de kanunun kapsamındadır. Üç kistas Çin'de günümüzde uygulanan memurluk kapsamında ele alınmıştır: kamusal görevlerin performansı; kamusal kurumları planı doğrultusunda işe alımlar; devlet hazinesi tarafından fonlanan maaş ödemeleri. Sonuç olarak bilek kuvveti harici yedi organizasyonda çalışan kamu personeli memur olarak nitelenmiştir. Bu kurumlar şunlardır; Komünist Parti, Ulusal Meclis, devlet, politik danışma kurulları, yargı organları, temsili organlar ve demokratik partiler. Gençlik Ligi, Kadın Federasyonu ve Ticaret Birlikleri gibi Kitle örgütleri ve sosyal organizasyonlar da memurluk kanunu ve düzenlemeleri içerisinde dâhil edilmiş organizasyonlardır (Hou, 2007).



Özellikle memurlar ve kitle örgütlerinin ve sosyal organizasyonların çalışanları yetkilileri (officials) oluşturmaktadır. Kadrolu olan yetkililer KİT'lerde, kamu servis ünitelerinde (okul, hastane ve araştırma enstitüleri) ve askeri birlikleri yöneten komutanları içeren yöneticileri ifade etmektedir. Devlet bütçesi tarafından fonlanan kamu çalışanları kadroluları, emekli kadroluları ve devlet organları tarafından tutulmuş şoför, gardiyan ve hasta bakıcılar gibi mavi yakalı işçileri kapsamaktadır. Günümüzde 50 milyonu aşkın kamu çalışanı devlet hazinesi tarafından desteklenmektedir. Bu çalışanların dağılımı ise şöyledir; kadrolular 36 milyon civarında; yetkililer 10 milyon civarında ve memurlar 8 milyon civarındadır (Zhu, 2008).

Memurların yüzde 90'ı yerel devlet kurumlarında çalışmaktayken sadece yüzde 10'u merkezi kurumlarda vazifelerini ifa etmektedirler. Memurların yüzde 11'i eyalet kuruluşlarında, yüzde 21 oranında temsili organlarda, yüzde 41 oranında ilçe seviyesinde ve yüzde 17 oranında kasaba seviyesindeki yerel yönetimlerde görev aldıkları belirlenmiştir. Memurların 1000 kadarı bakan yahut eyalet seviyesinde yönetici iken yüzde 36 oranında memur müdür yahut müdür yardımcısı olarak görev yapmaktadır. Yüzde 46'sı ise bölüm üyesi olarak vazife almıştır. Büro seviye yetkililer, merkez ya da eyaletler tarafından görevlendirilmiş, yüzde 0,5 gibi bir oran tutmaktayken yüzde 5,5 oranında memur bakanlıklar yahut eyalet yönetiminde kullanılan müdür yahut şeflerden oluşmaktadır. Memurluk Kanunu içerisinde bulunan memur tanımını takip ederek Çin Halk Cumhuriyeti'nde toplam 6,34 milyon memurun 2003 yılı itibariyle istihdam edildiği görülebilir. 6,34 milyon memurun 4,9 milyonu çeşitli seviye devlet organlarında, 720 bini Parti organlarında, 120 bini Meclis'te, 60 bini politik danışma kuruluşlarında, 450 bini yargı ve temsil organlarında ve 90 bini demokratik partilerde görev almaktadır (Chan ve Li, 2007).

Araştırmalara göre 1978'den 2008 yılına memurluğun kapsamı toplam istihdamda yüzde 5'ten yüzde 10'a çıkmıştır. Memurların devlet hazinesine olan maliyeti ise daha keskin bir artışla yüzde 5'ten yüzde 20'ye çıkmıştır. Araştırmalarda Çin Halk Cumhuriyeti'nin devlet memurlarına cömert davrandığı belirtilmiş ve hatta bu durum nedeniyle çok rekabetçi olmasına rağmen devlet kurumlarına yönelen istihdam arayışlarındaki artışın sebebi anlaşılmıştır (Cheung 2005; Mok and Forest, 2008).

## 6. 2005 MEMURİYET KANUNUNA GÖRE MEMURİYETİN YAPISI

Kamu sektöründe farklı pozisyonlar farklı yönetim metotları gerektirmektedir. Çin memurluk servisi bu durumu görmüş ve yönetim prensiplerini kategorilere ayırmıştır. Farklı doğal yapısı, karakterleri ve yönetim gereksinimleri dikkate alındığında memurluk pozisyonları üç kategoriye ayrılmıştır. İlk kategori, genel yönetimden ve kurumsal çalışmalardan sorumlu ve memurların en büyük grubu olan generalistler (generalists, zonghe guanlilei). İkinci kategori ise profesyonel ve teknikçi (zhuan ye jishulei) olarak görev yapan memurlardır. Üçüncü kategori memurlar ise düzenleme uygulamalarından sorumlu memurlardır (xingzheng zhifalei). Hiyerarşi içindeki statülere bakarak, memurluk pozisyonları yöneten ve yönetilen olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yönetici pozisyonları on ayrı birime ayrılmıştır. Bunlar; devlet seviyesinde başkanlar ve yardımcıları, bakanlık/eyalet seviyesindeki başkanlar ve yardımcıları, büro/bölüm başkanları ve yardımcıları, yerel başkanlar ve yardımcıları ve ilçe seviyesi başkanlar ve yardımcıları. Yönetilen pozisyonlar ise kâtipler, bölüm müdürleri ve yardımcıları, yardımcı araştırmacılar, araştırmacılar, müfettiş ve müfettiş yardımcıları. Yönetilen ve yöneten arasında her türlü faydalar ve statüler benzerdir fakat kamu yönetimi gücüne sahip olma aradaki farkı ortaya koymaktadır (Xiaoqi, 2012).

Profesyonellerin ve teknik personelin yönetimine ilişkin Memurluk Kanunu bu pozisyonlara yerleşecek kimselerin özel alanlarda yapılacak sözleşmeliler kapsamına gireceğini belirtmiştir. Sözleşmeli personel alabilme yetkisi birçok kamu kuruluşuna istihdam konusunda esneklikler getirmiştir. 2005 senesinde onaylanmış olmasına rağmen sözleşmeli personel alımı 90'lardan günümüze kadar uygulanmaktaydı. Sözleşmeler genelde bir ila beş yıl arasında yapılmakta ve altı ay deneme süresi tanınmaktadır. Sözleşme maaşlar, refah sağlanımı, sigorta kapsamını ve bir dizi yükümlülükleri içermektedir. Sözleşmeli personel alımı açık alımlarla karıştırılmamalıdır. Sözleşmeli personeli kabul edecek olan kurumlar kuruluş ve bütçe planlarına göre maaşların

seviyesini belirleme yetkisine sahiptir. Fakat bu tür kararların uygulanabilmesi için eyalet seviyesinde personel bölümünün onayını almak mecburiyetindedir. Sözleşmelilerin devlet sırlarını ilgilendiren pozisyonlara atamasının yapılması söz konusu bile değildir. Yönetimi ve maaş ödemelerini kolaylaştırmak için alınan sorumluluk seviyesine, zorluk seviyesine, kapasiteye, politik bütünleşmeye, pratik başarıya ve çalışma performansına göre 27 ayrı dereceye ayrılmıştır (Xiaoqi, 2012).

Şu anda devlet seviyesindeki başkanlık pozisyonlarını beş farklı kategoriye bölünmüş görmekteyiz: Çin Halk Cumhuriyeti Başkanı, Çin Komünist Parti Genel Sekreteri, Premierler (Başbakan), Ulusal Meclis Başkanı, Ulusal Meclis politik Danışma konferansı Başkanı. On pozisyonda devlet seviyesindeki başkan yardımcılığı (guojiaji fuzhi) için tahsis edilmiştir: Çin Halk Cumhuriyet Başkan Yardımcısı, Politbüro üyeleri, Politbüro alternatif üyeleri, Çin Komünist Parti sekreterleri, Premier (Başbakan) yardımcılığı, devlet meclis üyeleri, Ulusal Meclis Başkan Yardımcısı, Ulusal Meclis politik Danışma konferansı Başkan Yardımcısı, Yüksek Mahkeme Başkanı ve Yüksek Savcılık Başkanı. Diğer ülkeler ile Çin Halk Cumhuriyeti'nin pek bir benzerliği bulunmamaktadır personel yapısı bakımından. Başkan ve kabine üyeleri gibi devlet liderleri politik sistemin siyasi birer parçalarıdır ve diğer siyasi organizasyon ve liderleri ile yarış halindedirler (Xiaoqi, 2012).

Çin Halk Cumhuriyeti Kamu Hizmeti, Çin ankarasında günlük işleri yürüten tüm düzeylerden oluşan geleneksel Çin hükümetinin idari sistemidir. Kamu hizmeti üyeleri rekabetçi sınav ile seçilir. 2009 yılı itibariyle Çin'in şu anda yaklaşık 10 milyon memuru var. Devlet memurlarının çoğu devlet kurumlarında ve birimlerinde çalışmaktadır. Normalde rakip siyasi partiler ve seçimlerle siyasi sistemlerde politikacı olarak kabul edilecek olan devlet liderleri ve kabine üyeleri de Çin'de kamu hizmeti altına girmektedir. Devlet memurları mutlaka Komünist Parti üyesi değildir, ancak ilçe seviyesinden yüksek mevki ve makamları işgal eden memurların yüzde 95'i Parti üyesidir (So ve Kao, 2014).

Çinli memurlar olağanüstü bir derecelendirme sistemine sahipler. Kamu hizmeti ve ordudaki rütbe sistemi Kültür Devrimi sırasında büyük ölçüde kaldırılmış, ancak 1980'lerde restore edilmiştir. Bir devlet memurunun rütbesi, partide veya hükümette üstlendiği görevlere bağlıdır. Dereceler, ulaşım, barınma ve sağlık gibi alanlardaki fayda düzeyini belirler. Sıralamalar ayrıca, birden fazla yetkili aynı etkinliğe katıldığında resmi protokolü dikte ederken kabaca bir öncelik sırası görevi görür. Mevcut kamu hizmeti sıralama sistemi 27 farklı kademe (daha önce toplam 15 seviyeden oluşmaktaydı) ve kıdeme sahiptir. Ve performansı yansıtmak için her bir sıralamada (her bir sıralama için en fazla 14 derece) bir derece (dangci) sistemine sahiptir. Derecenin veya rütbenin ve dangci'nin bir kombinasyonu nihayetinde ücret ve faydaları belirler (Raadschelders, 2015). 27 kademe 11 seviyenin alt bölümleridir. Kamu hizmeti sıralarına karşılık gelen kapsamlı bir parti ve devlet pozisyonları liste sistem içerisinde yer almaktadır. Liste sadece liderlik pozisyonlarını (lingdao ganbu) içerir. Lider olmayan memurlara yüksek karşılık gelen puanlar verilebilir. Örneğin, hükümet tarafından uzun vadeli bir girişimde işe alınan bir uzman veya danışman herhangi bir kişiyi yönetmez veya herhangi bir organizasyona liderlik etmez, ancak yine de bir ilçe yönetim derecesi alabilir. Benzer şekilde, emekli olduktan sonra daha az dereceli (genellikle törenselle) görev alan emekli memurlar genellikle en üst derecelerini koruyacaklardır. Bazen, yetkililer bir pozisyonda olabilirler, ancak pozisyonun gösterdiklerinden daha yüksek bir sıraya sahip olabilirler (Berman, 2019).

Devlet Memurluğu İdaresi Başkanlığı, Mart 2008'de Ulusal Halk Kongresi tarafından kurulmuştur. Personel Bakanlığı ile İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın birleşmesinden kaynaklanan İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yönetimi altındadır. Yönetimin işlevi, yönetim, işe alım, değerlendirme, eğitim, ödüller, denetim ve kamu hizmeti işleriyle ilgili diğer hususları kapsar. Yönetimin de birkaç yeni işlevi vardır. Bunlar arasında, yeni kaydolmuş personelin deneme süreleriyle ilgili düzenlemelerin hazırlanması, memurların yasal haklarının daha fazla korunması ve memurların merkezî departmanlar altında tescilinden sorumlu olmaları bulunmaktadır. Kuruluşu, 2008 yılında hükümetin gerçekleştirdiği değişikliğin bir parçasıydı.

Hükümet, bakanlığın işlevlerini kolaylaştırmak için bir süper bakanlık sistemini hedefledi (So ve Kao, 2014). Memurların sahip oldukları haklara ve idari yönetim sistemine değindikten sonra ücret düzenlenmesine geçebiliriz. Ücret düzenlemesi 2005 yılında kabul edilen kanun sonrasında daha açık ve uygulanabilir hale getirilmiştir. Çin Halk Cumhuriyeti Devlet Konseyinin 2006 ücret düzenlemesine göre, temel ücret, yaşam maliyeti ödenekleri ve ikramiye olmak üzere üç ana kamu hizmet bedeli bileşeni vardır (Raadschelders, 2015).

## 7. PERSONEL SİSTEMİNİN SORUNLARI

Çin Halk Cumhuriyeti kadrolu personel yönetim sisteminin sorunlarına bakabilmek için sistemin hiyerarşik yapısı içerisinde yerleşmiş yöneten-yönetilen senaryosunu incelemek gerekmektedir. Ast-üst ilişkisine paralel olarak gelişen tipik yöneten-yönetilen ilişkisi yönetenin üst yönetilen ise ast olarak sistem içinde yer almasına neden olmaktadır. Ast-üst ilişkisinin devlet organizasyonunun seviyesine göre yeniden tanımlanması gerekmektedir. Alt seviye organizasyonda görev alan yönetici yüksek seviye devlet organizasyonda yer alan yönetilenin hizmetlisi gibi faaliyet göstermektedir. Bu sistem içerisinde verilecek terfiler memurların motivasyonunu hiyerarşik sistemde artıracak, gücün artırımı, etkinlik ve statü bakımından olumlu çıktılar elde edilmesini sağlayacaktır. Terfi sisteminin bir düzene bağlanması ast-üst ilişkisinde her iki tarafında yararlanacağı memuru motive eden bir araç olacaktır (Xiaoqi, 2012).

Ast-üst ilişkisinde dikkat çeken bir diğer sorun ise tarafların çıkarlarında yahut ilgilerinde meydana gelecek çatışmadır. Üst astından ünite başına verimliliğin artması için çok çalışmayı istemektedir. Verimli bir performans üst kademenin terfi etmesine vesile olacaktır fakat ast kendine verilecek işleri mümkün olacak en az mertebede tutmaya meyledecektir. Çıkarların çatışmasından çıkacak sorunların yanı sıra bilgi asimetrisi de ast-üst arasındaki ilişkiyi ve çalışma performansını etkiler. Verilen görevlerin gözlemi ve ölçümü kolay bir iş değildir ve bu nedenle verilen vazifeyi alan ve yürüten ast üstüne göre çok daha fazla veriye ve bilgiye sahiptir. Çin Halk Cumhuriyeti'nde bulunan eski kadro sistemi verilen görevlerin ölçümünü yapamamakta ve çıkar çatışması yahut bilgi asimetriği nedeniyle çıkacak sorunlara çözüm bulamamıştır. Genel olarak, sistem merkezi planlama, mezunlara devlet tarafından tahsis edilen iş planlama, pozisyon karşılığı ödeme gerçekleştirilen sanayi kolları harici değerlendirme şeklinde karakterize edilir (Burns ve Wang, 2010).

Kadro sistemi altında verimli olmayan çalışma hoş görünmekte, çalışanı motive etmek için kurulması gereken performans değerlendirme başarısızlıkla sonuçlanmaktadır. Verilen vazifelere ya da pozisyonlara ilişkin kesin tanımların bulunmuyor olması nedeniyle göstergelerden muaf bir verimlilik değerlendirmesi yapılmakta ve istendiği gibi olmamaktadır. Kısaca, verimliliği ve performansı değerlendirecek olan sistem gerekli iş tanımlarının olmayışı ve göstergelerin tespit edilememesi nedeniyle başarısızlıkla sonuçlanan girişimler olmaktadır. Çalışmanın verimliliğini artıracak ödül sisteminin kurulamamış olması çalışanların vazifelerine olan düşkünlüğünü azaltmakta, motivasyonunu düşürmekte, çabasını sektöre uğratmakta ve kişisel gelişimi için zaruri eğitim ve bilgi birikiminden yoksun kalmalarına neden olmaktadır (Chan, 2001).

Kadro sistemin devlet çalışanlarının tazmini için tek bir çizelgesi uygulamaktadır. Kamu sektörü içerisinde, farklı mesleki birimler farklı yetenekler gerektirmekte ve küresel ödeme yapısına uygun olmalıdır. 1985 senesinden bu yana çalışanların maaşları KİT'lerde bağımsız olarak gelişmektedir. Bu birbirinden bağımsız olarak tespit edilen maaş sistemi 1993 yılından itibaren hastane, okul ve diğer araştırma enstitüleri gibi kamu hizmet veren kurumlarda da tek sistem haline geldi. 1977 yılında yapılan bir değişiklikle kamu kuruluşlarında çalışan kimseler için çalışmalarını daha verimli hale getirmek amacıyla bonus ödeme desteği verildi. Performansa bağlı ödül sisteminin uygulanmaya başlamasından sonra bu kurumlarda çalışanların maddi getirisi sıradan memurlara kıyasla artmıştır. 1985 senesinden önce ise KİT'lerde çalışan kimselerin maddi imkanları sıradan memurun imkanlarına kıyasla daha kötüydü ve bu durum tercih etme esnasında çekiciliğini kaybetmesine neden olmaktadır KİT'lerin. Dahası, 1993 senesinden evvel genel ücret endeksine göre süreklilik arz eden bir maaş sistemi yoktu. Yetersiz ödeme devlet çalışanlarının moral

motivasyonunu olumsuz etkilemiş, memurluktan uzaklaştırmıştır. 1985 yılından önce yaptığı işin karmaşıklığı ve kişinin çalışma performansına bakılmaksızın her bir çalışana aynı maaş verilmekteydi. Deneyime, uzmanlığa ve çalışma için harcanan zamana bakılarak yapılacak maaş ayarlamalarına dair bir mekanizmadan sistem mahrumdu. 1985 yılında yenilen maaş mekanizması ve sonrasında gelen reformlar sınırlı kalmış sistemde açık olan bu soruna çözüm olamamıştır (Chou, 2009).

## 8. SONUÇ

2005 Devlet Memurları Kanunu, birleşik bir siyasi liderlik tarafından güçlendirilen hızlandırılmış bir rasyonalizasyon sürecine yol açtı. Dört önemli reform alanındaki gelişmelere yakından bakmak, siyasi, yönetsel ve yasal değerler arasında oldukça karmaşık etkileşim kalıpları olduğunu ortaya koymaktadır. Devlet Memurları Kanunu, devlete ait işletmelerden veya askeri güçten transfer edilenler de dahil olmak üzere bölüm şefi düzeyinde veya altında kurşunsuz memurları işe alma konusunda iki aşamalı bir rekabetçi sınav öngörmektedir. Personel Bakanlığı 1989 yılında pilot sınavlara başladığından beri, bilgiye ve IQ'ya yapılan vurgu büyük ölçüde yeni üniversite mezunlarını desteklemiştir. Hükümetlerdeki insan sermayesi önemli ölçüde artırıldı. Giderek elit olan bürokrasi, Partinin kitlesel çizgisi için bir tehdit oluşturuyordu. Hu Jintao'nun 2007'deki 17. Ulusal Parti Kongresi'ne verdiği raporda, kötüleşen taban yönetişimini uyardı ve parti-hükümet kurumlarını zenginleştirmek için taban seviyesinde ve üretimin ön saflarında mükemmel kadroların teşvik edilmesi çağrısında bulundu. Bürokratik temsiliyet, açıklık ve siyasi himaye arayışının yanı sıra, yeni vurgu da liyakat prensibi ile doğrulandı. Memuriyet için sınav performansındaki aşırı vurgu, modern bir Kejuzhi'ye yol açtı ve kadroları karmaşık kamu işlerini anlama, politika oluşturma ve uygulama ve uzmanlık gerektiren çalışmalara adapte olmalarını ciddi şekilde engelledi. Bu, özellikle ulusal politikalar yapan merkezi kurumlar için zararlıdır. Ayrıca, öğrencilerin merkezi, il ve belediye yönetimlerine doğrudan işe alınması, tabandan memurların yukarı hareketliliğini azaltmakta ve yaklaşık %60 memurdan sorumlu olan bürokratları demoralize etmektedir. İlk seviye çalışma deneyimine sahip il ve merkez işe alımları 2008 yılında %50'ye ulaşmıştır. 2009 yılında merkezi kurumlar için %70, il ajansları için %60 olmuştur. Şanghay'da belediye kurumları 2008 yılından bu yana yeni üniversite mezunları almayı bıraktı. Bunun yanı sıra, 2006 yılında ücret yapısını sadece pozisyon ücretini ve rütbe ücretini içerecek şekilde basitleştirmek için bir ücret reformu yapıldı. Sadece 2008'de dağıtık sübvansiyonlarla başa çıkmak için sunulan güneş geliri reformu yapıldı. Reform yasa dışı ve yasa dışı sübvansiyonları iptal etmeye çalıştı; sübvansiyonları birleştirmek; ve alıkonan sübvansiyonlara mali disiplinler uygulanması gibi hususları kapsamaktaydı. Politikalar yerel olarak oluşturulduğundan ve uygulandığından, bölgesel gelir farkı bozulmadan kalırken, belirli bir değerlendirme alanındaki boşluk az ya da çok azaldı.

Teknik karmaşıklık ve çalışanların caydırıcılığı, gerçekleştirilen reformu sınırlandırmasını sadece kısmen açıklamaktadır. Yetkililerin geliri her zaman hassas bir konu olmuştur. Hiçbir yerel hükümet, sosyal hoşnutsuzluk yaratma korkusu nedeniyle reformdan önce ve sonra çalışanların gelir bilgilerini yayınlamamıştır. Aynı şekilde lider kadroların varlık ve gelir beyanı yıllardır kabul edilmiş olsa da, bu tür bilgilerin yayınlanması aşılabilir bir dirençle karşı karşıyadır. Son reformlar kapsamlıdır ve sistemin rekabet, demokrasi, şeffaflık kavramlarıyla bütünleşmesi için atılmış adımların reforma dönüşümüdür. Devlet Memurları Kanununun 45. maddesi, büro seviyesinin altında liderlik pozisyonları için iç rekabete ve kurşunsuz pozisyonlar için açık rekabete izin vermektedir. Merkezi Parti Komitesi tarafından 2009 yılında yayınlanan 2010-2020 yılları arasında Kadro Personel Kurum Reformunun Derinleştirilmesi Planlarının Ana Hatları, kadro adaylarının aday gösterilmesinde kitle katılımını, kadro adaylarının önerilmesinde hesap verebilirliği, iç rekabeti ve açık rekabeti daha da şart koşmaktadır. Ülke çapında, 2005 ve 2009 yılları arasında, açık rekabet yoluyla yaklaşık 30.000 önde gelen kadro, iç rekabet yoluyla yaklaşık 280.000 kişi terfi ettirildi.

Özetle, kadro sisteminin ciddi gedikleri mevcuttur. Diğer personel yönetimlerine göre çok merkezileşmiş ve farklılığı kısıtlamıştır. Kadro yönetiminin gücü aşırı yoğunlaştırılmış ve personel

işleriyle ilgili personelin mesleki bilgi birikiminden yoksundur. Yönetim metotları çağımıza uygun hale getirilmeye çalışılsa da hala basit kalmıştır. Gerekli pozisyonlara yapılacak atama ve terfiler rekabet unsurunun dışında kalmış, Çin Komünist Parti'sine olan politik sadakat ve sosyal sınıf dayanışmasına bağlanmıştır. Atama, terfi, performans değerlendirme ve eğitim kılavuzu açıkça belirtilmemiş, farklı pozisyonların gerektirdiği yetenek sınıfları ve ödeme yapısı belirlenmemiştir. 2005 senesinde açıklanan kanun 2006 senesinden bu yana hala Parti'nin etkisini sınırlamamıştır. Parti devleti istediği gibi şekillendirebildiği gibi personel politikaları doğrultusunda hala memuriyet sistemini de kendi ihtiyaçlarına göre değiştirmektedir. Son yıllarda bahsettiğimiz reformlar Çin nüfusunda artan eğitim düzeyi ve yurt dışı deneyimi nedeniyle partili adaylarda meydana gelen talep artışı nedeniyle gerçekleşmektedir. Sonuç olarak, mevcut performans ve girişimler kadrolu personeli motive edemezken verimsiz çalışma hala sistem içinde hoş görünmektedir.

#### KAYNAKÇA

- Berman, E. (2019) *Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, Taiwan*. New York: Taylor&Francis.
- Bo, Z. (2002) *Chinese Prvincial Leaders: Economic Pedormance and Political Mobility since 1949*, Armonk, NY; London: M,E. Sharpe.
- Burns, J. P. (1989) *Chinese Civil Service Reform: The 13th Party Congress Proposalo*. The China Quarterly 120,739-70.
- Burns, J. P. (2006) *The Chinese Communist Party's Nomenklatura System as a Leadership Selection Mechanism: an Evaluation*, in K. E. Brodsgaard and Y. Zheng (eds) *The Chinese Communist Party in Reform*, London: Routledge, 33-58.
- Burns, J. P. and Wang X. (2010) *Civil Service Reform in China: Impacts on Civil Servants Behavior*. The China Fuarterly 201, 58-78.
- Chan, H. s. (2001) *In Search of Performance Profile in the people's Republic of China*. Public Administration Quarterly 24 (4).
- Chan, H. S. and Li, S. (2007) *Civil Service Law in the people's Republic of China: A Return to Cadre Personnel Management*. Public Administration Review 63 (7).
- Cheung, A. B. L. and Scott, I. (eds) (2003) *Governance and Public Sector Reform in Asia: Paradigm Shifts or Business as Usual*, London: Routledge.
- Cheung, A. B. L., (2005). *The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities*, Governance 18 (2).
- Chou, K. P. (2009) *Government and Policy-making Reform in China*. London and New York: Routledge.
- Deng, X. (1984) *Selected works of Deng Xiaoping*. Beijing: People's Publishing.
- Gernet, J. (1999) *The History of Chinese Civilisation*. Cambridge: Cambridge University Pres.
- Hou, J. (2007) *The History of Civil Service Establishment and Development*. Beijing: China Personnel Press.
- Jing, Y. (2010) *History and Context of Chinese Public Administration*. In E. Berman, H. Choi, and J. Moon, *Handbook of Public Administration in East Asia*. London: Taylor and Francis.
- Keightley, D. (1983) *The Origins of Chinese Civilisation*. California: University of California Press.
- Lee, H. Y. (1991) *From Revolutionary Cadres to Party Teehnocrats in Socialist China*. Berkeley: University of California Press.

- Lieberthal, K. G. (2004) *Governing China: from Revolution through Reform*. 2nd edn. New York: Norton.
- Mok, K. H. Ve Forrest, R. (2008) (eds) *Changing Governance and Public Policy in East Asia*. London and New York: Routledge.
- Painter, M. (2004) *The Politics of Administrative Reform in East and Southeast Asia: From Gridlock to Continuous Self-improvement?* Governance 17 (3).
- Raadschelders, J. (2015) *Global Dimensions of Public Administration and Governance: A Comparative Voyage*. Canada: John Wiley&Sons.
- Shambaugh, D. (2008) *Training China's Political Elite: The Party School System*. The China Quarterly, 196, 827-44.
- Shirk, S. (1993) *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press.
- So, B. ve Kao, Y. (2014) *The Changing Policy-Making Process in Greater China*. New York: Routledge.
- Turner, M. (2002) *Choosing Items from the Menu: New Public Management in South-east Asia*. International Journal of Public Administration. 25 (-).
- Whiting, S. H. (2000) *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wu, Z. (2009) *Public Sector Human Resource Management Reforms in China*. Shanghai: Jiaotong University Press.
- Xiaoqi, W. (2012) *China's Civil Service Reform*. Oxon: Routledge.
- Yan, H. (1995) *Establishing a Public Service System*. in C. L. Hamrin and S. Zhao (eds) *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders*, Armonk, NY: M.E. Sharpe, 169-75.
- Zhang, Q. (2015) *An Introduction to Chinese History and Culture*. London: Springer.
- Zhu, G. (2008) *The Civil Service Scope and Institutional Reforms in China*. Beijing: Renmin University Press.