

## KAYIRMACILIK OLGUSUNUN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE YANSIMALARI\*

Günay YILDIZ

### Özet

Kamu yönetiminde bir taraftan liyakat ilkesi ile işe layık olanın, işin yapılabilmesi için gerekli olan özelliklere sahip kişilerin ön plana çıkması için çaba sarf edilirken; diğer taraftan liyakat dışı uygulamaların varlığı layık olmayanın, işin gerektirdiği niteliklere sahip olmayan kişilerin de devlette kendilerine yer bulmasına olanak verecek şekilde düzenlenmiştir. Bu anlamda nepotizm, kronizm ve partizanlık gibi unsurlarıyla kayırmacılık olgusu, liyakat ilkesini sekteye uğratan ve gerçekten layık olanın da hakkını alamadığı bir durumu meydana getirmektedir.

Çalışma bu argüman üzerinden şekillenmiş olup temelde kayırmacılık olgusunun Türk kamu yönetimine etkileri konu edilmiştir. Bu anlamda, çalışmada kayırmacılık olgusu literatürde geçen tanımlar üzerinden açıklanacak, kayırmacılık türleri sıralanacak ve bu şekilde oluşturulacak kavramsal altyapının üzerine kayırmacılık konusunda yapılan araştırmalara ve elde edilen bulgulara yer verilerek bahse konu etki ele alınacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Liyakat, Kayırmacılık, Nepotizm, Kronizm, Siyasal kayırmacılık.

## THE EFFECTS OF FAVORITISM ON TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

### Abstract

The merit principle in public administration, on one hand, concentrates on prioritizing the competent and qualified, but makes it possible also for the unqualified to find a place for himself/herself in the forefront thanks to without merit applications. In this sense, all types of favoritism such as nepotism, cronyism or political favoritism hamper the merit principle and lead to a situation where the deserved fails to get what he/she merits.

This study is based on this argument and it is mainly about the effects of favoritism on Turkish public administration. In this sense, favoritism fact will be explained through the definitions given in the literature, the types of favoritism will be listed and the conceptual background to be formed will be covered by the researches on favoritism and findings obtained will be discussed in the study.

**Keywords:** Merit, Favoritism, Nepotism, Cronyism, Political favoritism.

---

\* Bu çalışma, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalında kabul edilen "Devlet Memurları Kanunu'nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar" adlı yüksek lisans tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

## Giriş

Kayırmacılık, eşitsizlik ve ayrımcılık üreten ve toplum tarafından -ne yazık ki- içselleştirilmiş bir kültürel örüntüdür. İnsanoğlunun -belki de varlığı boyunca- temas içerisinde olduğu gruplarla olan ilişkileri incelendiğinde, sergilediği tutum ve davranışlarıyla kayırmacılıktan çok da uzak olmadığını -çok da uzak durmadığını- kabul etmek gerekir. Zira bir bürokratik işlemin yürütülmesinde -işe alma, yükselme, görev dağılımında adaletsiz davranma vb.- veya sosyal hayatta herhangi bir hizmetin görülmesinde -bilinen müşteriye öncelik tanıma, malın iyisini tanıdıklara saklama, yakınların işlerini çabuklaştırma vb.-, aile fertlerine, akrabaya, komşuya, arkadaşına, hemşehriye, meslektaşına, aynı cemaat veya parti mensubuna diğer insanlara nazaran kayırmacı / kollamacı bir yaklaşım içine girme vb. tutum ve davranışlar sergileme, kayırmacı faaliyetleri özetleyen temel davranış biçimleridir (Biber, 2016).

Esasen yerküreyi kaplayan hemen her ülke için kaotik bir yönü bulunan kayırmacılık olgusunun Türkiye üzerindeki etkileri, hisseden üzerinde yaşayan bizler olduğumuz için çok daha derin olmakta, çok daha fazla iç acıtmaktadır. İşin tuhafı, toplumun hiçbir kesimi tarafından kabul görmemesine rağmen bu kadar yaygın olan başka bir olgunun bulunmamasıdır. Ancak kayırmacılık salt kamusal işlemlerde aranacak olursa bu olgunun eksik tariflenmiş olacağı bilinmelidir. Çünkü kayırmacılık sadece kamu denince akla gelen bir unsur olmamalı, yukarıda birtakım örneklerle açıklanmaya çalışıldığı gibi yaşamın tüm unsurlarını içine alan bir sarmal yapı olarak değerlendirilmelidir. Yine de kayırmacılığın kamu odaklı düşünülmesi, kayırmacılık denince önce ve mutlaka kamunun akla gelmesi de sadece bir algı olarak görülüp üstü kapatılamayacak toplumsal bir gerçekliktir. Buradan kayırmacılığın kamu kaynaklı etkisinin çok daha fazla olduğu görülebilir. Bu durum, idareyi kendisine bir hareket alanı kazanmak istediği hemen her an çözümünü mevzuatın delinmesinde ve / veya mevzuattaki boşlukların değerlendirilmesinde görmesi ile izah edilebilir. Bu boşlukları çoğu zaman dolduran da eşitlikten ve adaletten uzak kayırmacı uygulamalardır.

Buradan hareketle, yaşamın bu kadar içinde yer alması ve kamusal müdahalelere çok açık olması sebebiyle özellikle son dönemlerde kayırmacılık olgusu üzerine sıklıkla çalışılmaktadır. Ancak bu çalışmalar incelendiği vakit, akademik literatürde kayırmacılık ve türleri ile ilgili yapılan araştırmaların, çoğunlukla sınırlı bir alanda yapılmış nicel çalışmalar olduğu saptanmıştır. Nitel olarak yapılan çalışmalar ise yok denecek kadar azdır. Bu sebeple, "Kayırmacılık Olgusunun Türk Kamu Yönetimine Yansımaları" başlıklı bu çalışma, akademik literatürde bu konu hakkındaki eksikliğin giderilmesine yönelik olarak hazırlanmıştır.

Bu anlamda, çalışmada kayırmacılık olgusu literatürde geçen tanımlar üzerinden açıklanacak, kayırmacılık türlerini oluşturan; akraba kayırmacılığı olarak tanımlanan nepotizm, eş-dost kayırmacılığı açıklanırken kullanılan kronizm ve siyasal kayırmacılığın bir diğer adı olan partizanlık açıklanmaya çalışılacaktır. Bu şekilde oluşturulacak kavramsal altyapının üzerine çalışmanın son kısmında kayırmacılık konusunda yapılan araştırmalara ve elde edilen bulgulara yer verilerek kayırmacılık olgusunun Türk kamu yönetimi üzerindeki etkileri irdelenecektir.

### Kayırmacılık Olgusu Üzerine Kavramsal Altyapı

Kayırmacılık, İngilizce’de Spoils System olarak ifade edilmekle birlikte anlam olarak memurluğa girişte ve yükselişte siyasal kayırmanın olması, memuriyet kadrolarının bir ganimet gibi yandaşlar arasında dağıtılması, siyasal ödüllendirmenin ve partizan kadroları oluşturmanın yolu olarak bilinmektedir (Yıldırım, 2013, s. 358).

Özkanan ve Erdem’e göre ise kayırmacılık, örgüt içerisindeki elemanların ya da kamudaki memurun ve üst düzey yöneticilerin yakınlarını yasadışı bir biçimde ve haksız yere kayırmasıdır (Özkanan ve Erdem, 2014, s. 181).

Bu iki tanım bir arada değerlendirildiğinde memurluk müessesesi adına kayırmacılıktan olumsuz etkilenenler kadar olumlu olarak etkilenenler de olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür. Ne de olsa kayırmacılık, kişi ile konumun -mevkinin- uyumu ve / veya birbiriyle örtüşmesi konusunda herkesin üzerinde hemfikir olmadığı bir anda söz konusu kişiyi yine de o mevkiye taşıma; bir kimseyi, topluluğu, grubu genelgeçer yargıların dışında, hak ettiğinden farklı bir yere koyma, yerleştirme, subjektif olarak konumlandırma. Bu anlamda hak etmeyen, layık olmayan kişilerin, tüm dezavantajlarına rağmen, hak edenin önüne geçirilmesi ile toplumsal düzenin bozulmasına dahi yol açabilecek kaotik durumlar ortaya çıkabilir.

Bir mevki için en uygun olduğu konusunda hakkında tereddütler olan bir kimsenin, sahip olduğu birtakım ayrıcalıklar sayesinde o mevkiye getirilmesi, kayırmacılığın hukuk dışı, adaletsizlik ve haksızlık içeren, objektiflikten uzak, ayrımcı özelliklerini göstermektedir. Taşındığı tüm bu olumsuzluklara ilave olarak hukuki, dini ve ahlaki olarak kabul edilmemesine karşın yaygın bir şekilde bu olguya rastlanması, ilginç bir tezate oluşmaktadır. Kaldı ki, kayırmacılığın bu olumsuz özelliklerine rağmen kanık-sanarak yaygınlaştığı, kayırmanın hâkim ilke olduğu, yönetme hak ve yetkisinin belli bir kişi veya zümreye tanınarak daha baştan kayırmanın söz konusu olduğu yönetim yapılanmaları da mevcuttur. Bu yapılanmalara kayırma sistemi adı verilmektedir. Devlet memuriyetinin; liyakatten ziyade siyasal iktidara hizmet, iktidarda bulunanlara herhangi bir şekilde bağlılık ve sadakat esasına dayanması olarak tanımlanabilecek (Ateş, 1995, s. 48) kayırma sistemi, belli otoritelerin (hükümdar, siyasal iktidar gibi) kamu hizmetine alınacak kişileri, akrabalık, düşünce veya siyasal görüş bakımından kendilerine yakın olanlar arasından seçmesi esasına dayanan bir sistemdir (Günay, 2005, s. 104). Benzer bir başka tanıma göre ise, kamu görevlilerinin hem hizmete giriş hem de hizmette kalış bakımından belli bir ideolojiye, siyasal partiye, etnik-mezhebi altkültüre, belli bir sosyoekonomik zümreye aidiyet ya da bağlılık ölçütüne göre dağıtılması olarak tanımlanabilecek kayırma sistemi, kimi zaman “ganimet”, “yağma”, “himayecilik” sözcükleriyle de ifade edilmektedir (Güler, 2005, s. 142).

Kayırmada; kamu personeli olarak işe alınanlar, kamu yararının gerçekleştirilmesi ya da korunması yerine, kendilerini o göreve getirenlerin menfaatlerini koruma yolunu seçerler. Onlar için, hizmete alınan kişilerin yeterli olup olmadıkları ve liyakat sisteminin gerekleri fazlaca önem taşımamakta (Günay, 2005, s.104), “kıramayacakları kişilerin” talepleri daha önemli hale gelmektedir. Çünkü onlara karşı bir ‘gönül borcu’ hissetmektedirler.

Karşıt yapılar olan kayırma ve liyakat sistemleri, gündelik algılamada birbirlerinden genellikle “bir işe en uygun adamı getirme” ölçütüne göre ayrılır. Kayırmacı sistemlerin

bunu yapamadığı ve “adama iş” yarattığı; buna karşılık liyakat sistemlerinin “işe adam” bulmak üzere kurulduğu düşünülür. Böylece kayırmanın bir “bozulma”, “sapma”, “çürüme” olduğu varsayılır (Güler, 2005, s. 143).

### Kayırmacılık Türleri

İlk kısımda oluşturulan kavramsal altyapıdan yola çıkarak, liyakatin olmadığı yerde kayırmacılığın kendisini hissettirdiği söylenebilir. O halde çalışmanın özünü oluşturması ve birçok farklı uygulama içerisinde kendisini göstermesi itibarıyla kayırmacılığın değişik türlerini bu aşamada incelemek isabetli olacaktır. Akademik literatürde birbiri içine geçmiş çok sayıda kayırmacılık türü sayılmakla birlikte bu türleri esasen 3 kümede toplamak mümkündür. Bu anlamda Coşkun Can Aktan'ın kendisine ait internet sitesinde -www.canaktan.org- siyasal hastalıklar tanımlamasıyla yer verdiği kayırmacılığın değişik türleri şöyle sıralanabilir:

#### **Nepotizm (Akraba Kayırmacılık):**

Latince “yeğen” anlamına gelen “nepos” kelimesinden türetilen, İngilizce karşılığı “nephew” -yeğen- olan nepotizm; akrabalarını koruma ve onlara her alanda öncelik tanıma anlamına gelmektedir. Rönesans döneminde bazı Papa’ların, niteliklerini göz önüne almadan yeğenleri için üst düzey işler bulma eğilimlerine dayanan nepotizm (Asunakutlu ve Avcı, 2010, s. 96), başlangıçta Papa’ların yaptığı akraba kayırmaları için kullanılmış olsa da daha sonra benzer kayırmalar nepotizm olarak adlandırılmaya başlanmıştır.

Ford ve McLaughlin nepotizmi, “kişinin çalıştığı kurumda akrabalarına istihdam sağlaması” (Demir, 2014, s. 18-19), Padgett ve Morris ise benzer şekilde, “işe alma sürecinde, mevcut çalışanların akrabaları veya eşlerine yönelik bir kayırmacılık uygulaması” (Demir, 2014, s. 19) olarak tanımlamışlardır. Longman Çağdaş İngilizce Sözlüğü’nde nepotizm, “kişinin gücü veya makamı olduğu zaman, özellikle iş vermek suretiyle akrabalarını kayırması” şeklinde yer almaktadır (Demir, 2014, s. 19).

Nepotizm, daha geniş bir şekilde tanımlanacak olursa; beceri, yetenek, başarı, eğitim düzeyi gibi meritokratik unsurlar dikkate alınmaksızın; sadece politikacı, bürokrat ve -çoğu zaman devletin üst kademelerinde yer alan- diğer kamu personeli ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak bir kimsenin devlet görevinde istihdam edilmesi, atanması ya da terfi alarak yükseltilmesidir. İş hayatında bireylerin belli görevlere gelmesinde ve statü değiştirmesinde kendi çaba ve yetenekleri yerine, akrabalık ilişkilerini kullanmaları, kendi açılarından bir zafiyete; iş ortamı açısından ise göreve gelmede başarı ve yetenek ölçüt alınmadığından, iş kaybı ve başarısızlığa neden olmaktadır (Karacağoğlu ve Yörük, 2012, s. 47).

Genelikle bağların ve ilişkilerin yoğun olarak yaşandığı az gelişmiş ülkelerde daha yaygın olarak görülmekte olan nepotizm olgusunda kamu personelinin bir çıkarı bulunmadığı yönünde görüşler olmakla birlikte genel kanaat, bunun sonucunda “itibar görme”, “takdir edilme” gibi psikolojik ve toplumsal anlamda manevi, ayrıca bulunulan statünün

maddi olanaklarından yararlanılması nedeniyle maddi çıkar da sağlandığı yönündedir<sup>2</sup>. Bu anlamda, aile içi yardımlaşmanın ve çıkar bilincinin; mesleki görev duygusu, kolektif yaşama yönelik sorumluluk gibi etik değerlerden önce geldiği ve üstün tutulduğu toplumlarda nepotizmin yani akrabaları kayırma ve gözetmenin toplumsal yapıya etkin olduğu söylenebilir (Bayhan, 2002, s. 11).

Devlet kademelerine bu şekilde liyakate bakılmadan akrabaların yerleştirilmesi körü körüne itaati, uygulamalarda eşitsizliği ve ayrımcılığı doğurmaktadır. Siyasi iktidarı elinde tutanlar akraba kayırmacılığı ile devlet kaynaklarını yine belli bir aileye veya kabileye peşkeş çekmekte, böylece toplumda güvensizlik ve adaletsizlik duygularının yerleşmesine sebep olmaktadır<sup>3</sup>.

Çarpıcı nepotizm örneklerinden bir tanesi 1999 yılında Avrupa Birliği Komisyonu'nda görülmüştür. Bu tarihte Komisyon'un eğitim ve araştırma konularından sorumlu Edith Cresson'un özellikle personel politikalarında yolsuzluklara -nepotizme- bulaşmış olmasından dolayı parlamento tarafından istifası istenmiş, ancak kendisi görevi bırakmaya yanaşmayınca Komisyon toplu halde istifa etmiştir (Demir, 2014, s. 19).

### **Kronizm (Eş-Dost Kayırmacılık):**

Kamu personelinin işe alınmasında liyakat ve eşitlik ilkeleri yerine eş-dost ilişkilerinin esas alınması suretiyle yapılan kayırmacılık, kronizm olarak adlandırılmaktadır. Kelimenin kökü, 1660'lı yıllarda Cambridge Üniversitesi öğrencilerinin aralarında kullandıkları "uzun sürecek olan yakın arkadaşlık" anlamına gelen "crony" kelimesinden gelmektedir (Khatri ve Tsang, 2003, s. 290). Kronizmde sadece birtakım sosyal alanlarda tanışmış olmaktan kaynaklanan yüzeysel bir bağ yeterli olduğu için kronizmin oldukça geniş sınırlara sahip olduğu ifade edilebilir.

Bu kayırmacılık türü; bir kamu personelinin özel çaba göstererek kendi eş-dost ve arkadaşlarını kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirmesi, bir üst makama terfi ettirmesi, bazı ayrıcalıklardan istifade ettirmesi -lojman, yurt dışı görev vs.-, başka bir göreve tayin ettirmesini de içermektedir<sup>4</sup>.

Türkiye'de yaygın olarak görülen ve "doğum yerine güvenerek belli noktalara gelme" olarak tariflenebilecek hemşehri kayırmacılığı<sup>5</sup> ile mezun olunan okul -aynı okulda okumuş olma- ve meslek dayanışması -aynı ortamda çalışmış olma ve / veya meslektaş olma- durumu (Aykaç vd. 2003, s. 190) da kronizmin özel türleri olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte aynı kulübe üye olmak ve aynı sivil toplum örgütüne mensup olmak gibi tanışıklıkların kayırmacılığa vesile olması durumu da kronizm olarak ifade edilmelidir.

2. www.tbmm.gov.tr / komisyon / yolsuzluk\_arastirma / kaynaklar / KİSİM\_1.pdf, s.13

3. http://www.stratejikboyut.com/article\_detail.php?id=37

4. www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/siyasal-hastaliklar/kronizm.html

5. www.tbmm.gov.tr / komisyon / yolsuzluk\_arastirma / kaynaklar / KİSİM\_1.pdf, s.13-14

Bunlardan en çok bilineni, aynı ilden, aynı memleketten kişiler arasında ortaya çıkan bir dayanışma türü olan “hemşehricilik”tir. Konuya ilişkin olarak Bursa ilinde yapılan bir araştırmada, Erzurumluların bir hemşehri grubu olarak şehrin aynı mahallerine yerleşmeyi tercih ettikleri, %80’inin sorunlarını çözmede hemşehrilerine başvurdukları ve işe alma konusunda %55 oranında hemşehrilerini tercih ettikleri saptanmıştır (Asunakutlu ve Safran 2005, s. 162). Buradan da kentin yeni sakinleri için kendilerinden önce gelmiş hemşehrilerinin yoğunlaştığı alanlarda yerleşme, iş bulma ve / veya iş kurmanın, aynı coğrafi yere ait olmadan doğan karşılıklı güven sebebiyle daha kolay olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür (Köse, 2008, s. 229).

Öte yandan, hemşehricilik-kayırmacılık ilişkisi incelendiğinde bu iki olgunun siyasi katılım noktasında kesiştiği görülmektedir. Şöyle ki, hemşehri ilişki ağlarının ve hemşehricilik olgusunun devamlılığına en fazla katkı sağlayan örgütlenme şekli olan hemşehri dernekleri, siyasi organizasyon niteliği taşımamakla birlikte büyük şehirlerde özellikle seçim dönemlerinde gözlenen siyasi ilişkiler ağının en önemli parçalarından birisini teşkil etmektedir. Siyasi partiler ile etkileşime giren hemşehri dernekleri, seçim zamanlarında siyasete girmeye aday olanlar ile temas kurarak, üyelerinin çıkarlarını korumak ve siyasi girdi sağlayabilmek için faaliyete geçmektedirler. Yani hemşehri dernekleri, bir siyasi partiye destek verme karşılığında, üyelerine birtakım olanaklar sağlamaktadırlar (Köse, 2008, s. 228-230-231).

Bununla beraber, hemşehricilik, diğer kimi birlikteliklere göre kayırmacılık için daha zayıf bir bağ kurma aracıdır, çünkü kuvvetliden zayıfa doğru genişleyen güven halkasında hemşehri, aile üyeleri, akraba ve arkadaştan sonra gelir (Kurtoğlu, 2012, s. 148).

Nepotizm ve kronizmin toplum tarafından nasıl algılandığını gösteren 1993 tarihli ankete göre, ankete katılanların %64,69’u Türk kamu yönetiminde iş yaptırmada en güçlü etkenin ildeslik (hemşehricilik) ve aile bağları olduğunu düşünmektedir. Aynı araştırmada, yöneticisi olduğu kuruma gerekli nitelikleri taşımadığı halde işe girmeye çalışan bir yakını almayı reddeden bir yönetici hakkında değerlendirmenin olumsuz olacağı düşüncesi %59,35 çıkmıştır (Günay, 2005, s. 127).

Bu anlamda, kayırmacılık öylesine kanıksanmış ve benimsenmiştir ki, adil davranmaya çalışan yönetici dahi toplum tarafından olumsuz olarak değerlendirilmektedir (Günay, 2005, s. 127).

### **Partizanlık (Siyasal Kayırmacılık):**

Siyasal partilerin, kendilerini destekleyen seçmen gruplarına, iktidara geldikten sonra çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak, bu kimselere haksız menfaat sağlamaları “partizanlık” olarak anılmaktadır. Partizanlık, merkezi kuruluşların yanında özellikle mahalli kamu hizmetlerini yürüten kurumlarda daha yaygın olarak görülmektedir. Esas olarak, kamu görevlilerinin yansız ve bir siyasi görüşün esiri olmadan görevlerini yapmaları beklense de (Çulpan, 1980, s.32) siyasi kayırmacılığa birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de sıkça rastlanmaktadır.<sup>6</sup>

Bunun nedeni araştırıldığında ortaya çıkan sonuç şöyle ifade edilebilir: Türkiye’de bürokrasi demokratize edilmek yerine politize edilmiştir. Bürokrasinin politize edilmesi, bu

6.(www.tbmm.gov.tr / komisyon / yolsuzluk\_arastirma / kaynaklar / KİSİM\_1.pdf, s.14).

defa kendisini iktidar siyasi felsefesi veya menfaati ile ortak etmektedir. Bürokrasinin iktidar ile menfaat ve kader birliği yapması diktatörlüklerde görülen bir olaydır. Türkiye'deki bu çarpık uygulama demokrasiyi zayıflatmakta, toplumun güvenini sarsmaktadır. Memurun "her türlü" düşüncedeki insanın emrinde olması gerekir; zira maaşını bütün milletin verdiği vergilerden almaktadır, bu sebeple bir siyasi partinin adamı olamaz. Fransa eski Başbakanı Michel Debre bu olayı şu sözlerle özetlemektedir: "Devleti yıkmamanın kestirme yolu, bürokrasiye politika sokmaktır." (İnan, 1993, s. 21-22).

Bu tespit bir yana, uygulamaya bakıldığında; liyakat ilkesinin varlığına karşın, valilik ve müsteşarlık gibi üst düzey istisnai memurluklarla sınırlı kalmaksızın, siyasal erk değişikliklerinde alt düzeylerdeki kadrolara bile mevcut siyasi anlayışa yakınlığı ile bilinen kişilerin atanabildikleri görülmektedir (Ergun, 2004, s. 297). Yıllardan beri süregelen bu yapı, zaman zaman kadrolaşma yapıldığından bahisle eleştirilmekle birlikte, iktidarı elinde tutan kesimler, siyasal ya da diğer nedenlerle kayırmacılık yapmaya devam etmektedir (Günay, 2005, s. 124-125). Bu anlamda ideolojik yakınlık ve birlik, öteki değerlerin üzerine çıkabilmiştir. Böylece, kişinin kendi siyasal görüşündekilere, gelenek ve ahlak dışı bile olsa, kimi kayırmalarda bulunması, ülkü birliğinin yüklendiği bir "ödev" olarak kabul edilmiştir (Çulpan, 1980, s. 40-41).

Özellikle siyasi seçimler sonrası iş başına gelen her bakan, partisinin çizdiği sınırlar çerçevesinde politikalarını uygulamaya çalıştığından; gerektiğinde yönetim hiyerarşisinin üst basamaklarında bulunan, stratejik ve siyasal kararlara etkili olabilecek konumdaki kadrolara kendilerinin ve bağlı buldukları partinin düşünce ve görüşlerine yakın kişileri getirmek eğilimindedirler (Ardanç ve Ergun, 1980, s. 4). Bu siyasal nitelikli atamalar, devlet memurluğunun bir meslek olma niteliğini bir ölçüde yitirmesi tehlikesini de beraberinde getirmekte ve bir kısım memur kadroları, yeterli olmayan şahısların eline geçmektedir (Özer, 1999, s. 5). Siyasal kayırmacılık yüzünden memurluk, hükümete ve onu oluşturan siyasi parti veya -koalisyon durumunda- partilere bağlı bir kurum haline dönüşmektedir. Ancak hükümet, partizan olamayacağı gibi; hükümetin kendini devletin başı olarak değil; partinin uzantısı olarak görmesi, icraat ve ilişkilerini buna göre düzenlemesi de, oy verenler ile oy vermeyenlere farklı bir şekilde muamele yapılan, sakat bir durumu meydana getirmektedir (İnan, 1993, s. 109). Bu anlamda Türk kamu bürokrasisinde liyakate göre yükselme yerine siyasal kayırmacılığın hâkim olması, bütün vatandaşlara tarafsız şekilde yansımaları gereken hizmetleri de etkilemektedir. Memurlar partizanlaştıkça, vatandaşları da "bizden olanlar ve olmayanlar" şeklinde kayırdıklarından bu durum, devletin partileşmesi anlamına gelir ki bu noktada devletin, bütün partilerin mensuplarını ve hatta hiçbir partiye mensup veya destekçi olmayanları da eşit şekilde kapsaması, koruması, kollaması gereken bir yapı olduğu unutulmamalıdır (Aydın, 2012, s. 65).

Bu bağlamda, Kamran İnan'ın -o dönemki adıyla- Enerji Bakanlığı yaptığı sırada yaşadığı iki olay, siyasal kayırmacılığın sadece hükümetin takdiri olmadığını, halkın belli çevrelerinin de talebi olduğunu göstermesi adına ilginçtir:

"Bir gün içeri giren kalabalık bir ziyaretçi grubu arasında bir genç öne çıkarak, partinin Çankaya Gençlikkolu Başkanı olduğunu belirterek tayininin hemen yapılmasını istedi. Kendisine bulunduğu yerin devlet makamı olduğunu hatırlatarak partinin adresini gösterdim. (...) ortalıkta sık gözükten, ciddiyetten uzak hareketleri ile dikkatimi çeken bir şahsı sordum. Partinin adamı olduğunu, aybaşında maaş almaya geldiğini söylediler. Biraz

daha deşince bakanlıkta, menfaat mukabili iş takip ettiği ortaya çıktı. Görevine son verdim; çok telefon geldi. Partinin bir yetkilisi ısrar edince, parti için çok lazımsa maaşının kendilerince karşılanabileceğini, bakanlıkta böyle bir kimse tutamayacağını belirttim.” (İnan, 1993, s. 109-110).

Bu olaylarda da görüldüğü gibi, devlet içinde siyasal atamaların yoğunluğu, kamu personelinin yükselebilmek için; uzmanlık, bilgi ve becerisini artırmaktan çok, iktidarla ya da iktidar adayı bir partiyle ilişki kurması sonucunu doğurmaktadır (Aykaç vd. 2003, s. 190). Bu durumun en açık olarak istisnai memurluklar arasında yer alan valilerin atanmaları sırasında kendisini göstermekte olduğu kabul edilmektedir. Vali atamalarında hareket serbestisinin idare yararına sınırlandırılmadığı; bugüne kadar yapılan uygulamalarda vali adayları saptanırken, çok defa yönetsel ihtiyaçlar yerine, siyasal niteliklerin esas alındığı ifade edilebilir (Aldan, 1988, s. 101). “Eylemli valilik”ten “merkez valiliği”ne atanan valilerin, atama işlemlerinin iptal edilmesi amacıyla Danıştay’a sundukları dava dilekçelerine karşılık İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan savunmalarda da siyasi eğilime öncelik tanındığı açıktır (Aldan, 1988, s.102-103). İçişleri Bakanlığı’na göre; “hükümet programlarının gerçekleştirilmesi bakımından ‘kilit personel’ durumunda olan valilerin, siyasi kadro ile aynı görüşü benimseyen ve aynı felsefeyi paylaşan kamu görevlileri arasından seçilmesi gerekmektedir.” (İçişleri Bakanlığı’nın 26.11.1975 tarihli ve 1011 sayılı savunmasından aktaran Aldan, 1988, s. 103).

Benzer bir durum Bakan Yardımcılıkları için de söylenebilir. Şöyle ki, 3 Haziran 2011 tarihli ve 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun’a eklenen 21/a maddesiyle oluşturulan Bakan Yardımcılığı müessesesinde görev süresinin, hükümetin görev süresi ile sınırlı olması, bu kadrolara yapılan atamalarda siyasi tercihlerin önemli olduğunu göstermektedir. Bu anlamda Bakan Yardımcılarının, yarı siyasi nitelikte bir kamu personeli olduğu söylenebilir. Bakan Yardımcılarının Bakana yardımcı olması ifadesi, idari yetkilerle donatılmış bir yardımcılık şeklinde değil siyasi işlevler ile ilgili bir yardımcılık şeklinde yorumlanabilir. Uygulamada da Bakan Yardımcılarının bu şekilde anlaşıldığı kabul edilmektedir (Uyanık, 2012, s.106). Yani uygulamada Bakan Yardımcılığı statüsünün siyasi yanının ağır bastığı söylenebilir. Bakan Yardımcılığı kadrolarına ilişkin yapılan atamaların, statünün yasallaşması ile başlamayıp Ağustos 2011 tarihinde kurulan hükümet ile başlaması buna bir örnek olarak gösterilebilir (Uyanık, 2012, s. 111).

Bu noktadan hareketle, siyasal kayırmacılığın bir başka biçimi de, üst düzey bürokratların siyasi iktidarların değişmesini takiben hükümet partisinin anlayışı, ideolojisi ve nepotizm-kronizm gibi faktörler esas alınarak, görevden alınmalarıdır<sup>7</sup>. Literatürde “patronaj” adı verilmekte olan bu durum; 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 tutulması (Aykaç, 1990, s.100) şeklinde tanımlanabilir. Bir başka deyişle, akrabalık, eş-dost, hemşehri ilişkileriyle veya siyasi kayırmacılıkla belirli görevlere gelen bazı bürokratlar, daha üst düzey bürokratlar ve siyasilerce korunmakta ve kollanmaktadır (www.tbmm.gov.tr / komisyon / yolsuzluk\_arastirma / kaynaklar / KİSİM\_1.pdf, s.32).

Türk Kamu Yönetiminde Kayırmacılık Üzerine Araştırmalar

7.www.tbmm.gov.tr / komisyon / yolsuzluk\_arastirma / kaynaklar / KİSİM\_1.pdf, s.14



Başta 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu olmak üzere kamu personel sistemine ilişkin mevzuatta liyakat ilkesine yer verilmiş ve liyakat sistemi doğrultusunda birtakım adımlar atılmış olmasına rağmen uygulamada, sistemin siyasi mülahazalarla dejenere edildiği, siyasi güçlerin memuriyeti liyakat sisteminden uzaklaştırdığı ve kayırmacılığın ön plana çıktığı görülmektedir (Pınar, 2001, s. 59). Bu denli yaygınlaşması nedeniyle kayırmacılık hakkındaki araştırmaların sayısının da gün geçtikçe artış gösterdiği söylenebilir. Bu sebeple çalışmanın bu bölümü, Devlet Memurları Kanunu sonrası kayırmacılık üzerine yapılan araştırmalara ayrılmıştır.

Bu anlamda Türk kamu işletmelerinde adam kayırmacılığın yaygınlığına ilişkin ciddi bulgular söz konusudur. Örneğin; kısaca TÜSİAD adıyla bilinen Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği'nin 1983 ve 1995 yıllarında gerçekleştirdiği iki ayrı araştırmada adam kayırmacılığının, herkese eşit işlem yapılmayışının kamu bürokrasisinin yaygın sorunlarından biri olduğu saptanmıştır (Özkanan ve Erdem, 2014, s. 186).

"Üniversite Gençliğinin Sosyolojik Profili-2001" isimli araştırma kapsamında, 3223 üniversite öğrencisine uygulanan ankette "Türkiye'de çok çalışan değil, dayısı olan kazanıyor." önermesine, katılımcıların %90'ı 'evet' yanıtını vermiştir (Bayhan, 2002, s. 12). Bu sonuç da liyakat sayesinde değil kayırmacılık ile bir yerlere gelindiğinin, hem de çok yüksek bir yüzdeyle kabullenilmesi bakımından çarpıcıdır.

2009 yılında "Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi" kapsamında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye Barolar Birliği, Türk Tabipleri Birliği ve Elektrik Mühendisleri Odası çalışanları üzerinde yapılan akademik araştırmadaki örneklem çerçevesinde mesleki kuruluşlarda etik konusyla ilgili faktörler arasındaki anlamlı ilişkilerin analizi yapılarak, adam kayırma, yakın arkadaş ve / veya akrabaları işe alma gibi kişi kaynaklı kötü uygulamalar arttıkça, bu kurumlarda kişisel çıkar ve adam kayırmacılığına dönük uygulamaların da artacağı sonucuna ulaşılmıştır.<sup>8</sup>

Bununla birlikte, Ankara'da faaliyet gösteren kamu bankalarında çalışan 243 kişi üzerinde korelasyon ve regresyon analizi ile test edilen hipotezlerden; "Kayırmacılık biçimleri, çalışanlar üzerinde olumsuz kayırmacılık etkileri yapmaktadır.", "Kayırmacılık biçimleri, çalışanların örgütsel bağlılığını azaltmaktadır.", "Kayırmacılık biçimleri, çalışanların işten ayrılma eğilimlerini artırmaktadır.", "Kayırmacılık etkileri arttıkça çalışanların örgütsel bağlılığı azalmaktadır." hipotezleri sonuç olarak "Kabul" edilmiştir (Büte, 2011, s. 401). Bu sonuçlar da kayırmacılığın kamudaki işgörenler üzerinde yarattığı olumsuz etkileri göstermesi bakımından kayda değerdir.

Nurettin Aydın tarafından "Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: Siyasetin Bürokrasi İronisi" adlı çalışma çerçevesinde, bürokrasinin amiri konumundaki siyasiler, bürokrasinin içindeki memur ve yöneticiler, bürokrasiden hizmet alan fakat memur ya da siyasetçi olmayan vatandaşların katılımıyla yapılan ankette (Aydın, 2012, s. 53) yöneltilen bir soruya verilen yanıtlar da bir hayli çarpıcıdır. Buna göre; "Sizce kamu kuruluşlarında liyakate göre yükselme oranı % kaç aralığındadır?" sorusuna, ankete katılan 222 kişinin %55'i, liyakate göre yükselme oranının %0-20 aralığında olduğuna dair kanaat bildirmişlerdir. Liyakate göre yükselme oranının düşük olduğu kanaatini taşıyanların yönetici olmayan memurlardan gelmesi beklenir iken, aktif

8. [http://www.etik.gov.tr/test/duyurular/digerleri/proje2006\\_etik/akademik\\_arast%C4%B1rma\\_konf.ekim2009/KKNMK\\_ve\\_Etik.pdf](http://www.etik.gov.tr/test/duyurular/digerleri/proje2006_etik/akademik_arast%C4%B1rma_konf.ekim2009/KKNMK_ve_Etik.pdf), s.16

olarak görevde olan yöneticilerden gelmesi de çalışma sahibi tarafından düşündürücü bulunmuştur (Aydın, 2012, s. 60-61). Aynı çalışmanın giriş bölümünde “Yönetimde hakim olan ilkeler ve kurallar toplumsal yaşamın işleyişini belirler. Kendilerine adil davranılmayan memurlardan, vatandaşa hizmet verirken adil olmalarını beklemek, ne derece mantıklı ya da haklı olabilir?” ifadesinden de, kamudaki kayırmacı uygulamalara dair birtakım ipuçları yakalamak mümkündür (Aydın, 2012, s. 52).

Bunu doğrular nitelikte, kamu işletmelerinde çalışan işgörenler üzerinde yapılan bir başka araştırmada, memurların %70 gibi önemli bir kısmı adam kayırmacılığın sıklıkla yapıldığını ifade etmişlerdir (Erdem vd. 2013, s. 54). Henüz birkaç sene önce elde edilmiş bu yüksek oran, kayırmacılığın kamu personeli üzerinde ne denli etkili olduğunu göstermesi bakımından önem taşımaktadır.

Bir diğer yakın tarihli araştırma da “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma” başlıklı çalışma içerisinde yer almıştır. Buna göre araştırma kapsamında, Milli Eğitim Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı’nda en az 10 yıl görev yapmış 26 katılımcı ile görüşme yapılmıştır. Kamu örgütlerinden yola çıkılarak Türkiye’deki yönetsel ilişkilerde kayırmacılığın varlığı, türleri ve etkilerinin tespit edilmesi ve önlenmesine yönelik önerilerin ne olduğunu incelemek amacıyla yapılan bu araştırmada, kamu kurumlarında özellikle terfi işlemlerinde kayırmacı uygulamalara sıklıkla rastlandığı, geçmişte yaygın olarak görülen nepotizm ve kronizm türleri azalma gösterirken, siyasi kayırmacılık türünün hâlâ en fazla başvurulan kayırmacılık türü olduğu tespit edilmiştir (Özkanan ve Erdem, 2015, 7).

Bu noktada, kamudaki kayırmacılık uygulamalarının belki de en çok eleştiri alan ve en siyasi olanı olarak tariflenebilecek olan, istisnai memurluklara ilişkin bir bulguya yer vermek isabetli olacaktır. Şöyle ki, kayırmacılığın olumsuz yansımalarının, yönetim görevinde bulunan mülki amirleri de etkilediği söylenebilir. Zira 1976’da yapılan “Mülki İdare Amirleri Araştırma Projesi”nde valiliğin istisnai memurluktan çıkarılmasına dair bu doğrultuda bir görüş ortaya konmuştur. Araştırmaya katılanlar, %57 oranında valiliğin istisnai memurluk olmaktan çıkarılması yönünde görüş bildirmişlerdir (Günay, 2005, s. 126). Bu oran, 2001-2002 yıllarında gerçekleştirilen ve yine mülki idare amirlerinin katıldığı bir başka araştırmada %57,5 olarak tespit edilmiştir (Karasu, 2002, s. 128). Bunu takiben yapılan bir diğer araştırmada ise; halen istisnai memurluk kapsamında vali atamalarının yapıldığı ve liyakati esas almayan mevcut sistemin yerine, liyakat ve hakkaniyet koşullarına uygun yeni bir vali atama modeli geliştirilmesini isteyenlerin oranını %97 çıkmıştır (Günay, 2005, s. 127). Bu yüksek oran, siyasi müdahalelerin, siyasi taleplerin yoğunluğunu göstermesi bakımından önemli bir veri sayılabilir.

İstisnai memurluklar – kayırmacılık bağlamında konu ele alınacak olursa, siyasi iktidara yakın kişilerin, 657 sayılı Kanun’un 59.maddesinde belirtilen sınırlı sayıdaki istisnai memur kadrosuna atandığı, kısa bir süre sonra da sınavsız olarak diğer normal memuriyetlere geçirildiği görülmektedir. Bu anlamda devlet memuru olabilmenin tek koşulu merkezi sınav olmaktan çıkmakta ve yüksek makamlarda akrabası ya da herhangi bir tanıdığı bulunan kimselere Devlet Memurları Kanunu’nun 59.maddesinde işaret edilen istisnai memurluk kadrolarına sınavsız atanmanın yolu açılmaktadır. Üstelik süreç bu kadarla da kalmayıp çoğu kez istisnai memur kadrolarına atananların bir ay bile aynı görevde kalmadan, görev yerine göre, aynı bakanlıkta veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan uygun bir kadroya naklen geçişi de mümkün olabilmektedir (Uysal,

2008, s. 4).

Bu durumu gösteren 04.04.2005 tarihli ve 5119/1 no.'lu Sayıştay Genel Kurul Kararı'nda;

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Merkez Saymanlığı 2002 yılı hesabının merkezde incelenmesi sırasında, bazı kişilerin 657 sayılı Kanun'un 59'uncu maddesi hükmüne istinaden devlet memurluğuna atanmalarından kısa bir süre sonra, devlet memurluklarına atanacak olanlar için yapılmış bulunan sınavlara katılmadıkları ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadıkları halde, diğer memurluklara naklen atandıkları anlaşılmaktadır. Ancak, açıktan istisnai memurluklara atanmaların diğer memur kadrolarına naklen atanabilecekleri kabul edilse bile, bu konuda açılmış olan sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atanmayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmedikleri halde bazı kişilerin istisnai memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına atanmaları, devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atanmayı bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yaratmaktadır. Ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız devlet memuru teminine yönelik bir uygulamaya dönüştürülmesi, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istisnai anlamına da gelmektedir. Bu da, Anayasa'nın kişilerin kanun önünde eşitlik ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici nitelikte bulunmaktadır.<sup>9</sup>

denilmek suretiyle kayırmacılığın somut bir örneği daha devlet kayıtları altına alınmış bulunmaktadır. Öte yandan, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 03.06.2009 tarihli ve 2009/50 sayılı genelgesinde;

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59'uncu maddesi kapsamında tanınan atama yetkisi, sınırsız bir yetki olmayıp, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yönetimi gibi kullanımına hukuken imkân bulunmamaktadır. Bu sebeple, özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde, belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri seçmeleri esastır<sup>10</sup>.

denilmektedir. Buradan, belediyelerde 59.madde kapsamında yapılan birtakım atamalarda hukukilik sınırlarını aşacak kadar esnek davranıldığı ve liyakat sahibi olmayan kişilerin belli makamlara gelmesinin rahatsızlık yarattığı, sonucuna ulaşmak mümkündür.

Benzer şekilde bir başka resmi kayda göre, 25.10.2016 tarihinde alınan Kamu Görevlileri Etik Kurulu kararında; bir belediyede belediye başkan yardımcılarında birisinin kızını özel kalem müdürlüğünden istisnai memur statüsünde sınavsız olarak memur statüsünde göreve başlatmış, diğerinin oğlunu sınavsız olarak sözleşmeli personel statüsünde işe başlatmış, bir belediye meclis üyesinin ise kızını sınavsız olarak

9. <http://www.memurlar.net/haber/44425/>

10. [http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/GENELGELER/Genelge\\_2009-50.pdf](http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/GENELGELER/Genelge_2009-50.pdf)

sözleşmeli personel statüsünde işe başlatmış olmaları durumu etik ihlali sayılmıştır. Bu karardan, yönetime ve kamu hizmetine olan güveni sarsan, saygınlığı zedeleyen, adalet ilkesine zarar veren ve bu anlamda kamuda olumsuz bir algı oluşturan bir takım kamu görevlilerinin, kendilerine verilen yönetim emanetini yakınlarına çıkar sağlamak için kullanmış oldukları görülmektedir.<sup>11</sup>

Etik Kurulu'nun aldığı başka bir karar ise özetle şu şekildedir:

“Belediye başkanı'nın eşini müdür vekili olarak görevlendirmesi, baldızının işe eşinin birim amiri olduğu birimde görev yapmasını sağlaması; Belediye ile iş ilişkisi bulunan taşeron firma üzerinden kendi yeğenlerini belediyede çalıştırması; belediye başkan yardımcılarını ile birim müdürünün akrabalarının aynı şekilde taşeron firma üzerinden belediyede çalıştırılması konusunda önlem almaması; bu şekilde hem makama hem de kamu hizmetine olan güveni sarsacak, saygınlığı zedeleyecek, adalet ilkesine zarar verecek ve bu şekilde kamuda olumsuz bir algı oluşturacak işlem ve eylemlerde bulunduğundan bahisle etik ihlali yaptığına karar verilmiştir.”<sup>12</sup>

Bu araştırma sonuçlarından ve bulgulardan yola çıkarak, liyakatin neredeyse yok sayıldığını haliyle kayırmacılığın yaygın bir şekilde var olduğunu ve Türk kamu yönetimi üzerinde etkili olduğunu belirtmek gerekir. Bu noktada, samimi olarak mı bilinmez ancak arzu edilen, kayırma sisteminden vazgeçilerek, liyakat sisteminin esas alınmasıdır. Ancak özellikle bürokratik örgütlerde çalışanlar, ellerinde tuttukları kontrol edebilmeye dayalı iktidarlarını kendilerine kişisel olarak ve / veya bir şekilde bağlı oldukları kişilere çıkar sağlamak amacıyla kullanabilmektedirler. Bu da liyakat sisteminin önündeki bir büyük engel olarak görülebilir.

Bürokratik yönetim geleneği yüzyıllara uzanan bir milletin, kamu hizmetlerini liyakat sahibi olanlara değil; eşe, dosta, yandaşa dağıtmasını anlamak mümkün değilmiş gibi görünse de bu durum, toplulukçu bir kültüre sahip olan ülkemizde sadakatın, liyakate baskın çıkması (Günay, 2005, s. 124) şeklinde izah edilebilir.

Bürokraside bir yerlere gelmenin halen eş, dost, tanıdıklara bağlı olması ve görevler ile o görev için seçilen personel arasında rasyonel bir ilişkinin bulunmaması (Günay, 2005, s. 124), çoğu kez kayırmacı ya da siyasal tercihlere dayalı hatalı istihdam politikalarının yürütülmesi (Uluğ, 2004, s. 2), devlet memurlukları arasında çeşitli avantajlara sahip olan istisnai memurluk başta olmak üzere ayrıcalıklı kadroların genellikle kolay iş sağlama yolu olarak karşımıza çıkması (Kocaman, 2007, s. 66), kayırmacılığın Türk kamu personel sistemi ve dolayısıyla Türk kamu yönetimi üzerindeki etkisini ortaya koymaktadır.

## Sonuç

Ülkemiz personel yönetiminde, işe en uygun ve işi en iyi yapacak olan personeli bulma ve bulunduğu konumdan yükseltme konusunda zorluk yaşandığı bilinen bir gerçektir. Bunun nedeni, liyakat esasının -mevzuatla güvence altına alınmasına rağmen- belli alan-

11. [http://etik.gov.tr/Portals/0/etik\\_ihlal\\_kararlari/25\\_10\\_1016.pdf](http://etik.gov.tr/Portals/0/etik_ihlal_kararlari/25_10_1016.pdf)

12. <http://www.memurlar.net/haber/664935/sinavsiz-ise-almak-etik-ihlali-midir.html>

lar dışında terk edilmiş olmasıdır.<sup>13</sup>Hizmete girişte ve yükselmeye liyakat ilkesi, tüm kamu kesimi içinde sadece birkaç adacıkta işlemektedir.<sup>14</sup>

Hal böyleyken, personel alımında ve terfilerde, siyasi ilişkiler, torpil, adam kayırma öne çıkmakta, kamu personeli niteliği göz ardı edilmektedir. Bu anlamda Türkiye’de kamu vicdanını en çok rahatsız eden husus, işe alımlarda ve terfilerde kayırmacılığın olmasıdır.<sup>15</sup>

Hukuki, dini ve ahlaki olarak kabul edilmese de uygulamada yaygın bir şekilde kendisine yer bulması nedeniyle kayırmacılığın olumsuz etkileri ciddi şekilde hissedilmektedir. Kayırmacılık konusunda ilk etapta tepkisiz kalan aktörler, durum ciddileştikçe, etkiler arttıkça dahası iyice dışlandııkça, ötekileştirildikçe kurumlara karşı inançlarında azalma olmaya ve hem kurumlara, hem yöneticilere, hem de kayırılanlara karşı olumsuz duygular geliştirmeye başlamışlardır. Suya atılan bir taş gibi toplumda halka halka büyümüş olan kayırmacılık problemi böylelikle sirayet etmedik yer bırakmamıştır.

Bu kayırmacı uygulamaları, hele artık bir yazgı gibi görülmeye başlamışken bir anda hayatımızdan çıkarmak arzu edilebilir olsa da rasyonel olmadığı muhakkaktır. O halde kamu personel sisteminden kayırmacılığın tasfiye etmek veya hiç olmazsa kayırmacılığın olumsuz etkilerini minimize etmek adına, liyakat sisteminin gereklerini yapmak ve buna göre aksiyon almak ilk yapılacaklar olmalıdır. Hem işe alımlarda, hem de yükseltmelerde açıklık, şeffaflık, gösterilen performans değerlendirmesinde objektiflik bu anlamda yapılabilecekler konusunda ilk akla gelenler, bir bakıma olmazsa olmazlardır.

Liyakat ilkesinin uygulanışından doğan her boşluk, “kayırmacılık”, “yağma”, “ganimet” sistemi olarak adlandırılan karşıt sistemce doldurulduğundan<sup>16</sup> biraz zamanla, biraz sabırla, ancak mutlaka inançla liyakat ilkesini sahiplenmek ve içselleştirmek, kayırmacılığın kamusal çalışma hayatından bertarafı için zorunlu ve şu an için tek rasyonel yol olarak gözükmektedir. Aksi takdirde kayırmacılığın olumsuz etkileri, kamu personel yönetimini de kamu yönetimini de iyice içinden çıkılmaz kaotik bir noktaya taşıyacaktır.

### Kaynakça

- Aldan, M. (1988). Vali Atamaları. Amme İdaresi Dergisi, 21(1), 101-105.
- Ardanç, B. ve Ergun, T. (1980). Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları. Amme İdaresi Dergisi, 13(2), 3-18.
- Asunakutlu, T. ve Avcı, U. (2010). Aile İşletmelerinde Nepotizm Algısı ve İş Tatmini İlişkisi Üzerine Bir Araştırma. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15(2), 93-109.
- Asunakutlu, T. ve Safran, B. (2005). Örgütsel Çatışma Açısından Hemşehricilik Üzerine Bir Araştırma. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 7/1, 157-176.

13.www.iibf.ibu.edu.tr / bolumler / kamuyonetimi / mkepdf / 5.pdf.

14.www.bes.org.tr/yorum/personelreformu99.htm

15.www.iibf.ibu.edu.tr / bolumler / kamuyonetimi / mkepdf / 5.pdf

16.http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/KAYAUMgorusu.doc

- Ateş, M. (1995). Kamu Hizmetlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye’de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2383.
- Aydın, N. (2012). Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: Siyasetin Bürokrasi İronisi. *Sayıştay Dergisi*, (85), 51-67.
- Aykaç, B. (1990). Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(4), 91-109.
- Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (2003). Türkiye’de Kamu Yönetimi. Ankara: Yargı Yayınları.
- Bayhan, V. (2002). Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Ne-potizm. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26(1), 1-13.
- Büte, M. (2011). Kayırmacılığın Çalışanlar Üzerine Etkileri ile İnsan Kaynakları Uygula-maları İlişkisi: Türk Kamu Bankalarına İlişkin Bir Araştırma. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15(1), 383-404.
- Çulpan, R. (1980). Bürokratik Sistemin Yozlaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 31-45.
- Demir, F. (2014). Kamu Yönetiminde Etik: Tartışma ve Birkaç Örnek. *İnsan & İnsan Dergisi*, (1), 14-22.
- Erdem, B., Çeribaş, S. ve Karataş, A. (2013). Otel İşletmelerinde Çalışan İşgörenlerin Kronizm (Eş-Dost Kayırmacılığı) Alguları: İstanbul’da Faaliyet Gösteren Bir, İki ve Üç Yıldızlı Otel İşletmelerinde Bir Araştırma. *Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilim-ler Fakültesi Dergisi*, 17(1), 51-69.
- Ergun, T. (2004). Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama. Birinci Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Güler, B. A. (2005). Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim. Birinci Baskı. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Günay, Ö.F. (2005). Türkiye’de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir? Ankara: Turhan Kitabevi.
- İnan, K. (1993). Devlet İdaresi. Üçüncü Baskı, İstanbul: Ötüken Neşriyat A.Ş. Yayın No: 252.
- Karacağoğlu, K. ve Yörük, D. (2012). Çalışanların Nepotizm ve Örgütsel Adalet Al-gılamaları: Orta Anadolu Bölgesinde Bir Aile İşletmesi Uygulaması. *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 14(3), 43-64.
- Karasu, K. (2002). İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği. (Der. Emre, C.) *Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını*.
- Khatri, N. ve Tsang, E.W.K. (2003). Antecedents and Consequences of Cronysim in Organizations. *Journal of Business Ethics*, (43), 289-303.
- Kocaman, H. (2007). Hukuki Tarihçesiyle İstisnai Memuriyet ve TBMM Örneği. *Yasama Dergisi*, (4), 57-83.
- Köse, A. (2008). Küreselleşme Çağında Bir Aidiyet Zemini ve Örgütlenme Şekli Olarak Hemşehrilik. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 3(1), 221-232.

Kurtoğlu, A. (2012). Siyasal Örgütler ve Sivil Toplum Örgütleri Bağlamında Hemşehrilik ve Kollamacılık. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 67(1), 141-169.

Özer, A. (1999). Bürokrat-Politikacı İlişkileri ile Ülkemizdeki İstisnai Memuriyet ve Valilik Sistemi Üzerine Görüşler. Türk İdare Dergisi, 71(423), 1-25.

Özkanan, A. ve Erdem, R. (2014). Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 20(2), 179-206.

Özkanan, A. ve Erdem, R. (2015). Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma. MAKÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2(4), 7-28.

Pınar, İ. (2001). Devlet Memurları Kanunu Şerhi ve İlgili Mevzuat. Sekizinci Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Uluğ, F. (2004). Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış. Amme İdaresi Dergisi, 37(1), 1-28.

Uyanık, H. (2012). Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 15(2), 101-114.

Uysal, O. (2008). Devletin Kapısı Kime Açılacak? İşte İnsan, 4.

Yıldırım, M. (2013). Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm ve Meritokrasi. Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 11(2), 353-380.

#### İnternet Kaynakları

[http://etik.gov.tr/Portals/0/etik\\_ihlal\\_kararlari/25\\_10\\_1016.pdf](http://etik.gov.tr/Portals/0/etik_ihlal_kararlari/25_10_1016.pdf), (Erişim Tarihi: 24.10.2017)

<http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/KAYAUMgorusu.doc>, (Erişim Tarihi: 18.03.2015)

[http://www.etik.gov.tr/test/duyurular/digerleri/proje2006\\_etik/akademik\\_arast%C4%B1rma\\_konf.ekim2009/KKNMK\\_ve\\_Etik.pdf](http://www.etik.gov.tr/test/duyurular/digerleri/proje2006_etik/akademik_arast%C4%B1rma_konf.ekim2009/KKNMK_ve_Etik.pdf), (Erişim Tarihi: 11.08.2015)

<http://www.memurlar.net/haber/44425/>, (Erişim Tarihi: 24.11.2014)

<http://www.memurlar.net/haber/664935/sinavsiz-ise-almak-etik-ihlali-midir.html>, (Erişim Tarihi: 02.05.2017)

[http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/GENELGELER/Genelge\\_2009-50.pdf](http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/GENELGELER/Genelge_2009-50.pdf), (Erişim Tarihi: 18.10.2017)

[http://www.stratejikboyut.com/article\\_detail.php?id=37](http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=37), (Erişim Tarihi: 14.09.2013)

<https://www.seckin.com.tr/kitap/57777529>, (Erişim Tarihi: 24.10.2017)

[www.bes.org.tr/yorum/personelreformu99.htm](http://www.bes.org.tr/yorum/personelreformu99.htm), (Erişim Tarihi: 14.09.2013)

[www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/siyasal-hastaliklar/kronizm.htm](http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/siyasal-hastaliklar/kronizm.htm), (Erişim Tarihi: 20.09.2014)

[www.iibf.ibu.edu.tr / bolumler / kamuyonetimi / mkepdf / 5.pdf](http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumler/kamuyonetimi/mkepdf/5.pdf), (Erişim Tarihi: 20.04.2012)

[www.tbmm.gov.tr / komisyon / yolsuzluk\\_arastirma / kaynaklar / KISIM\\_1.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/KISIM_1.pdf), (Erişim Tarihi: 10.06.2011)