

KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE ÇALIŞANLARIN GÖREVDE YÜKSELMESİNDE KAYIRMACILIK SORUNU¹

NEPOTISM PROBLEM ON PROMOTION SYSTEM OF EMPLOYEES IN PUBLIC PERSONNEL SYSTEM

Murat AK*, Özcan SEZER**

* Dr. Öğr. Üyesi, Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu, Yönetim Bilişim Sistemleri Bölümü, efe_2288@hotmail.com, https://orcid.org/0000-0003-2292-1444

** Doç. Dr., Bülent Ecevit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ozcan.sezer@beun.edu.tr, https://orcid.org/0000-0001-6983-4730

ÖZ

Görevde yükselme kavramı, çalışanların ifa ettikleri görevlerinden daha üst bir göreve gelmelerini ifade etmektedir. Konu, örgüt üst yönetimlerini ve hizmet alıcılarını da yakından ilgilendirmektedir. Nitekim görevde yükselme sadece çalışanlar için anlam taşıyan bir olgu değildir. Özel sektörde faaliyet gösteren örgütlerde olduğu gibi kamu örgütlerinin de iş ve işlemlerini nitelikli ve verimli sürdürebilmesi için yönetici pozisyonlarının doldurulmasını sağlayacak görevde yükselme sistemi büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda son derece önemli bir kavram olan görevde yükselme, çalışanların mevcut görevlerinden yetki ve sorumluluk itibarıyla daha geniş bir görev alanına terfi etmeleri anlamında kullanılmaktadır. Kariyer kavramı ise görevde yükselme kavramı ile birlikte örgütün kariyer planlamalarını, kariyer yönetimlerini de kapsayarak daha makro bir bakış açısını ifade etmektedir. Ülkemizde kariyer kavramı daha çok özel sektörde tercih edilirken görevde yükselme kavramı kamu bürokrasisinde sıklıkla kullanılmaktadır. Görevde yükselme sisteminin özellikleri, uygulanma biçimi, kamunun yönetimde etkinlik ve etkililik gereksinimlerini karşılayıp karşılayamadığı kamuoyunda tartışılmakta ve değerlendirilmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de kamu çalışanlarının, sınıf ve mesleklerinde yükselebilmelerini öngören görevde yükselme sisteminin objektif, adil, hakkaniyete uygun, liyakat, kariyer ve eşitlik ilkelerini esas alacak biçimde oluşturulmasında ve uygulanmasında bir takım sorunların yer aldığı görülmektedir. Bu çalışmada bu sorunlar, kayırmacılık başlığı kapsamında değerlendirilmektedir

Anahtar Kelimeler: Kayırmacılık, Görevde Yükselme, Kamu Personel Sistemi, Liyakat

Jel Kodu: M12,

ABSTRACT

Concept of promotion on the task expresses to come to higher tasks from existent task for employees. This subject interests both organization senior administrations and service recipients closely. Thus promotion is not a fact meaningful only for the labour force. As in private sector organizations, promotion systems of public sector organizations are important because these systems will help them to fill the executive posts so that they can sustain their activities in a qualified and productive way. From this angle, promotion which is an highly important concept means promotion of labour force to positions higher in terms of authority and responsibility than their present ones. As for career notion, it means a more macro perspective, together with notion of appointment, including career plans and administrations of the organization. ‘Career’ notion is preferred in private sector while ‘promotion’

¹ Bu makale, Bülent Ecevit Üniversitesi SBE’de 25.05.2017 tarihinde jüri önünde sunulup başarılı bulunan “Örgütsel Bağlılık ve Görevde Yükselme: Sağlık Sektöründe Çalışanların Görevde Yükselmeye İlişkin Adalet Algılarının Bartın ili Örneğinde İncelenmesi” konulu Doktora tez çalışmasından yararlanılarak hazırlanmıştır.

is used more frequently in public bureaucracy. Characteristics of appointment system, its application method, whether it meets the needs for efficiency and effectiveness in public administration are discussed and evaluated by the public. In this regard, there are some problems in the way promotion system which aims to promote Turkish public workforce in their careers and branches is formed and applied objectively, fairly and in accordance with the principles of equality, career, loyalty and qualification. In this research, these problems are analyzed under the titles nepotism

Keywords: M12

Jel Code: Nepotism, Promotion System, Turkish Personnel System, Merit

1. GİRİŞ

İnsanoğlunun doğasında yükselme, yetki ve otorite sahibi olma güduları bulunmaktadır. Özellikle iş hayatında yansımaları görülen bu güdü, doğal olarak kural ve işleyişlerin belirleneceği bir sistemin kurulmasını gerektirmiştir. Bu sistem beraberinde yükselme kavramını da getirmektedir. Yükselme için farklı tanımlamalardan söz etmek mümkündür. Bu kapsamda örgütlerdeki insan kaynakları yönetimi için önemli bir kavram olan yükselme, genelde bir çalışanın yetki ve sorumluluklarında artış, ücret ve maaşında da yükselme anlamlarında kullanılabilmektedir. Görevinde yükselen çalışan, eski görevine oranla daha fazla yetki ve otoriteye ulaşabilmekte bunun yansımaları özlük ve mali haklarında da görülebilmektedir. Örgütsel yaşamda, görevde yükselmeyi de kapsayan kariyer kavramı daha çok tercih edilebilmektedir. Kariyer olgusu; çalışanın kendi iş yaşamında terfi etme, yükselme gibi anlamları barındırdığı gibi örgütün de çalışanları için kariyer planlamaları yapmasını içermektedir. Daha geniş bir ifadeyle kariyer kavramı, çalışanın sadece görevinde yükselmesini değil kendini geliştirmesi, bilgi ve beceri seviyesi gibi birikimlerini de kişisel ve örgütsel bağlamda artırması anlamında kullanılmaktadır.

Kamu sektöründe görevde yükselme kavramı ile ilişkilendirilen kariyer olgusu, yönetim biliminin önemli konu başlıklarından biridir. Yönetim biliminde bu kadar önemli bir rol üstlenmiş kariyer kavramı ile işgörenlerin edindikleri bir takım beceri, tecrübe veya eğitimsel nitelikleri sonucunda görevlerinin, faaliyet

alanının ve niteliğinin değişebilmesi ifade edilmektedir. Kamu yönetiminde ise bu olgu, daha çok görevde yükselme kavramı ile mevzuatta yerini almaktadır. Bu noktada kamu sektöründe çalışan devlet memurlarının kariyer yapmalarının esaslarının, mevzuatta görevde yükselme sistemi içerisinde yerini aldığı görülmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, Enderun mektepleri ile beraber Devlet-i Aliye’de üst görevler için yükselme sistemi şekillenmeye başlamıştır. Osmanlı’nın son dönemlerinde Tanzimat süreciyle beraber kamu yönetiminde, batılılaşma hareketlerinin öncülüğünde köklü değişiklikler yapılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasıyla birlikte bu yenilik hareketleri hız kazanmakta, bu bağlamda kamuya memur alımı ve yükselmeler belirli koşullara bağlanmaktadır. İlerleyen yıllarda kanun ve yönetmeliklerin değiştirilmesi ile farklı boyutlar kazanan kamudaki terfi ve yükselme kriterleri sürekli tartışma konusu olmuştur.

Günümüzde ise kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmakta olan görevde yükselme mevzuatının esasını, Başbakanlık tarafından yürürlüğe konulan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik oluşturmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları, bu yönetmeliği esas alarak kendi görevde yükselme mevzuatlarını belirlemektedirler. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan devlet memurlarının kıdem ve sınıf yükselmelerinde son derece önemli olan görevde yükselme konusunun,

bürokraside ne kadar objektifliği ve hakkaniyeti sağlayabildiği sık sık tartışma konusu olmaktadır. Kariyer sistemlerinin, kamu bürokrasisinde kullanılış tercihi olarak ifade edilebilecek görevde yükselme kavramı, kamu personel sistemi bünyesinde güncelliğini muhafaza etmektedir. Kamu hizmetlerinin, ülke vatandaşlarına etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesinde kamu yöneticileri önemli bir misyon üstlenmektedirler. Kamu bürokrasisinde görev alacak yöneticilerin belirlenmesinde ise o ülkenin yasal mevzuatı çerçevesinde belirlenmiş olan görevde yükselme sistemi belirleyici olabilmektedir. Bu bağlamda ülkemizde görevde yükselme sistemi üzerinde objektiflik ve hakkaniyet noktasında yoğun tartışmaların yaşandığı görülmekte, kamu yönetiminde görevde yükselme konusunun önemli bir sorun alanını teşkil ettiği değerlendirilmektedir. Bu bağlamda ülkemizde kamu çalışanlarının, sınıf ve mesleklerinde yükselme sistemlerini öngören görevde yükselme sisteminin objektif, adil, hakkaniyete uygun, liyakat, kariyer ve eşitlik ilkelerini esas alacak biçimde oluşturulmasında ve uygulanmasında bir takım sorunların olduğu söylenebilir. Çalışmada bu sorunlar; kayırmacılık başlığı kapsamında değerlendirilmektedir.

Kayırmacılık olgusu kamu personel sistemi içerisinde gerek işe ilk alım sürecinde gerekse kamu personelinin kariyer ve yükselme sürecinde ortaya çıkabilmektedir. Kayırmacılık aslında toplumsal sistemin birçok alanında kendini gösteren bir olgudur. Akrabalık, arkadaş-çevre dost çevresi, okul arkadaşlığı, aynı meslekten ya da mezhepten olma, aynı tarikata üye olma, aynı köyden ya da yöreden olma (hemşericilik), komşuluk vb. toplumsal aidiyet bağlamı içinde yer almaktan kaynaklanan yakınlıklar ya da bağlantılar, kişinin gündelik hayatında, iktisadi ve politik ilişkilerinde, bürokratik ve örgütsel yapılar içindeki ilişkilerinde kayırmacı tutum ve davranışlara destek sağlamaktadır (Özkanan ve Erdem, 2015:8).

2. KAMU SEKTÖRÜNDE PERSONEL SİSTEMİ İÇERİSİNDE GÖREVE YÜKSELME

Memur statüsünde olan kamu görevlilerinin yükseltilmesi ile kamu görevlisinin yöneticilik pozisyonlarına getirilmesi anlaşılmaktadır. Türkiye’de genel idare hizmetleri sınıfı içinde bulunan bu sınıf farklı kademelerden oluşmaktadır. Bu kademeler içerisinde şef yardımcısı ve şefler ilk kademeyi, müdür ya da şube müdürleri orta kademeyi, bölge müdürü, genel müdür, müsteşar ve başkan yardımcıları da üst kademe yöneticiliği oluşturmaktadır (Öztek, 2008:29).

Avrupa ülkelerinde de yönetim kademelerinin benzer bir kategorisinin olduğu söylenebilir. Avrupa ülkelerinde yönetim kademeleri genellikle 3 kademedir oluşur. En üst kademe, piramidin en üstünde yer alan ve sayıları az olan karar verici konumunda bulunan “üst yöneticiler” ya da “yüksek yöneticilerdir”. “Orta kademe yöneticileri” ise alınan kararları uygulayan icracı konumundadır. İlk kademe ya da alt kademe yöneticileri ise kararların yazım, kayıt ve izleme işlerinden sorumludur. Bunların dışında kalan kararları yayanlar, kayıt yapanlar genellikle Türkiye’deki “unvansız” ya da “düz memur” gibi isimlerle anılan kamu görevlileridir. Bunların dışındaki kamu hizmetlerinin yapılması ve yürütülmesi için binaların, araç ve gereçlerin, malzemelerin, tamiri, temizliği, ısıtılması, soğutulması, yeme, içme, dinlenme vb. işleri yapanlar genellikle memur statüsünde değil, işçi statüsünde ve iş hukuku hükümlerine göre çalışırlar (Chapman, 1970:157). Avrupa ülkelerinde devlet memurlarının yönetim kademelerinin basamaklarını çıkmaları en üst düzey müsteşarlar ve yardımcılar dışında önemli ölçüde siyasi baskı ve etkilerden uzak tutulmaktadır. Ülkeden ülkeye değişmekle birlikte görevde yükselmelerde kariyer sistemi olarak ifade edilen çoğunlukla kurum içinde yapılan objektif değerlendirmelerin etkili olduğu söylenebilir. Görevde yükselme sınavlarına girebilmenin de bazı koşulları bulunmaktadır. Belirli süre kurumda

çalışmış olmak, olumlu sicil almak, belirli yaşı doldurmuş olma ya da belirli bir yaştan büyük olmamak gibi koşullardan bu kapsamda söz edilebilir. Yükselmelerde hizmet içi eğitimlerin de önemli rolü vardır. Avrupa ülkelerinde görevde yükselmelerde politik etkilerin en az düzeye indirilmesi kamu görevlilerini yöneticilik kademeleri için olumlu yönde etkilemektedir. Yükselmelerin siyasi etkilerden arındırılması için yazılı, sözlü sınav ve değerlendirme komisyonlarında memur sendikalarından, örgütlerden ve üniversitelerden temsilciler bulunmaktadır (Öztekin, 2008: 30).

Türk kamu personel sisteminde liyakat ilkesi tam anlamıyla gerçekleştirilemediğinden yerini görevde yükselmelerde “kayırmacılık” olgusuna bırakmaktadır. Liyakat ilkesinin sağlıklı bir şekilde uygulanamamasının da çeşitli nedenleri vardır. İlk olarak Türkiye’de devlet memurluğunun ekonomik ve sosyal yönleriyle çok çekici olmaması nedeniyle nitelikli ve yetişmiş meslek elemanlarının kamu yönetiminde çalışmaya istekli olmaması, ikinci olarak personelin hem göreve alınırken hem de çalıştığı süreç içerisinde yükseltme, ilerleme ve yer değiştirmelerde yansız değerlendirmeler ve sınavların sağlıklı yapılamamasıdır. Bunun altında yatan nedenlerden birincisi kamu kuruluşlarına siyasi baskılarla memur alınması ve çalışanların değerlendirmelerinde bu tür baskıların devam etmesi, ikincisi ise kayırmacılık ya da yakınlık üst başlığında değerlendirebileceğimiz hısımlar, akraba, hemşeri ya da ideolojik yakınlık ilişkileridir (Öztekin, 2008:31).

Türk kamu yönetiminde kamu yöneticilerinin atanma ve yükseltmelerinde yaşanan en önemli sorunlardan biri de yönetici atamaları ile ilgili yasal düzenlemelere uyulması hususunda gerekli özenin gösterilmemesi ve kişiye bağlı, keyfi, kayırmacı atamalar ya da yükseltmeler yapılmasıdır. Bu tür bir yaklaşımda atamaya ya da yükseltmelere ilişkin kuralların ve süreçlerin belirsizliğinin de etkisi vardır. Buna ilave

olarak, istenen sonucun alınması amacıyla açık olmayan kuralların çarpıtılarak uygulandığı da görülebilmektedir. Örneğin alt kademe yöneticilerinin atamalarında, yükselme ve yer değiştirmelerinde detaylı ama çok fonksiyonel olmayan kurallar kullanılmaktayken, müdürden daha üst unvanlara atamalarda ise kuralların yetersizliği ve bunun sonucunda oluşan keyfiyet gösterilebilir (Taşdan ve Gül, 2013: 149).

İnsan kaynaklarının yönetiminde görevde yükselme sistemi bağlamında liyakate dayalı bir sistem oluşturulamaması ve kayırmacılığın yaygınlaşması kamu yönetimi sistemini ve yönetsel performansı da etkilemektedir. Gelişmiş ülkelerin sağlam bir bürokrasi temelinde liyakate dayalı oluşturduğu yükselme ve işe alım sistemi yönetim düzeylerinin kurumsallaşmalarında önemli katkılar sağlamıştır.

Gelişmekte olan ve geçiş ekonomisi sürecindeki ülkelerde de işe alım ve yükselme sisteminde liyakate dayalı sistemin oturtulmaya çalışıldığı görülmektedir. Uygulamalara bakıldığında bu ülkelerde bireyleri işe almak ve teşvik etmek için ırk, sosyal sınıf, dil, parti sadakati ve benzerleri gibi kriterler yerine yeterlilik ve haklar gibi kriterleri dikkate alma eğiliminde oldukları ifade edilebilir (Rowshan vd., 2015:190). Azgelişmiş ve geliştirmekte olan ülkelerin kamu personel sistemleri içerisinde görevde yükselme olgusu değerlendirildiğinde ne tam liyakat ne de tam anlamıyla kayırmacılık sistemi olduğu; değişen koşullar ve konjonktür içerisinde her iki sistemin de uygulandığı söylenebilir.

3. KAYIRMACILIK SORUNU VE TÜRLERİ

Liyakat ilkesinin işlediği ideal bir yönetim sisteminde, hiyerarşi, denetim ve kıdeme nazaran gücün çıkış noktasının bilgi olduğu ifade edilmektedir (Ülker, 1995:191). Oysa hiçbir standarda uyulmadan, keyfi bir şekilde “bizim adamlar yönetimi” şeklinde

de ifade edilebilen kayırmacılığın, görevde yükselme sisteminde önemli bir sorun olduğu anlaşılmaktadır (Günay, 2004:75). Kayırmacılık (Oktay, 1983:209), “kamu örgüt birimlerindeki ya da bu birimlerle toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde aynı okulda okumuş olmak, aynı yöreden olmak, aynı siyasal partinin çizgisinde bulunmak gibi özgül ölçülerin yakın görünümüne geçmesi, yönetim çalışmalarını düzenleyen evrensel ölçülerin ise geri plana atılması hali” olarak tanımlanabilir. Bir başka tanıma göre kayırmacılık, “*mevki ve makam sahibi kişilerin, iktidar sahiplerinin, bu mevki ve makamdan kaynaklanan olanaklarla; gerek kan bağı, gerekse siyasal görüşleri itibariyle ya da başka özel nedenlerle kendilerine yakın kişilere, mesleki ya da maddi çıkar sağlayacak yönde davranmaları*”dır (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998:144-145). Kayırmacılık olgusu günümüzde daha çok kamu gücünü kullananların, akrabayı kollama dışında, siyasi parti aidiyeti, hemşerilik ya da toplumsal, etnik, dini ayniyet nedeniyle liyakat ilkesine aykırı atama uygulamaları ile haksız çıkar sağlama davranışı için kullanılmaktadır (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 145).

Kayırmacılığın ilk olarak 1828 yılında bürokrasiye memur alımında ABD Başkanlık seçimini kazanan Jackson tarafından uygulandığı ve bürokrasi ve yönetim literatürüne girdiği söylenebilir (Tortop, 1994:48). Osmanlı’da ise özellikle devşirme sistemi bozulduktan sonra, Enderun’a kayırmacılıkla dahil edilen bireyler olmuştur. Nitekim Enderun Mektebi’nde liyakatsiz alımların başlaması, Türk Osmanlı tarihinde kayırmacılığın başlangıcı noktasında belli başlı örneklerinden biri olarak değerlendirilebilir.

Kayıрма sistemi özünde göreve gelen iktidarla birlikte kamu görevlilerinin değiştirilmesi esasına da dayanmaktadır. İktidar olan parti kamu görevlilerine kendi taraftarlarını atar. Bunun nedeni, iktidara birlikte gelinir ya da birlikte iktidar olunur ve yine birlikte iktidardan gidilir anlayışıdır (Şen, 1995: 80). Sözü edilen siyasal kayırmacılık sistemi başkanlık sistemi

uygulanan ABD’de gerçekleşmiştir. Ancak siyasal kayırmacılığın olumsuz etkileri nedeniyle daha sonra liyakat sistemine geçilmiştir. Görevde yükselme sistemi olarak ele alındığında kayırmacılık ve liyakat arasında her ikisini de kapsayan uygulamaların olabildiği görülmektedir. Ülkemizde ise Cumhuriyet tarihinden bu güne Türk kamu personel rejiminde görülen en büyük sorunlardan birinin, atama ve görevlendirmelerde bir takım kayırma metotlarının benimsenerek liyakatsiz ve ehliyetsiz yönetici atamalarının yapılması olduğu belirtilmektedir. Bu bağlamda yönetici atamalarında, objektif ve hakkaniyete uygun olmayan bireylerin görevlendirilmesini ifade eden metotlar için kullanılacak kayırmacılığın, ülkemizde daha çok iki şekilde uygulama imkânı bulunduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi, yapılan atamalarda hiçbir şekilde yönetim biliminin öngördüğü nitelik ve vasıflara sahip olmayan akraba, eş dost, arkadaş, hemşeri gibi tanıdıkların ya da siyasal olarak belli bir yakınlıkta veya yandaş ilişkisi içerisinde bulunan kişilerin öncelikle rol oynaması şeklinde açıklanmaktadır. İkincisi ise yapılan görevlendirme ve atamalarda hizmet gereği ve yerindelik ilkelerinden ziyade siyasal partiye ideolojik yakınlık ve destek, oy taahhüdü gibi nedenleri kapsayan siyasal (politik) etkenler sonucunda atamaların yapılması şeklinde ifade edilmektedir (Gönülaçar, 2014:10). Bu iki tür kayırmacılık sonucunda ehil ve nitelikli bireylerin yönetim pozisyonlarına gelmesi büyük oranda engellenmekte, liyakatsiz ve yetkin olmayan bireylerin ise çok geniş halk kesimlerini ilgilendiren yönetim pozisyonlarına gelebildikleri görülmektedir.

1990’lı yılların sonlarına doğru kamu personel sisteminde, objektif ve hakkaniyete uygun olmayan atamaların önüne geçebilmek için birtakım düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, kamuya personel alınmasını öngören düzenlemelerde değişikliğe gidildiği ve ülke genelinde herkese eşit ve objektif bir şekilde uygulanacak merkezi bir sınavın yapılması öngörülmüştür. Nitekim

bu doğrultuda 1999 yılında kamuya herhangi bir kayırmacılık uygulanmadan personel alınabilmesi için devlet memurluğu sınavı (DMS) yapılmıştır. Fakat kamu yönetim sistemi içerisinde bulunan yönetici pozisyonları için bu şekilde merkezi bir sınavdan ziyade her kurumun kendi yönetmeliği ve sistemi içerisinde bir görevde yükselme sınavı yapmasının benimsendiği görülmektedir. Tüm kurum personelini kapsayan objektif ve adil bir şekilde yapılacak merkezi bir sınav sonrasında gerekli başarıyı gösterenlerin yönetim pozisyonlarına atanması beklenen ve istenilen bir durum olarak değerlendirilebilir. Fakat Türk kamu yönetiminde, yapılan sınav sonucunda başarılı olup atamaya haiz toplam kadro sayısının dört ya da beş katı gibi değişen oranlardaki çalışanların sözlü sınava (mülakata) çağrılmasının, yönetici atama sisteminin bir unsuru ve gereği olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda atanacak kadro sayısının beş katı gibi oldukça yüksek sayıda çalışanlar arasından sözlü (mülakat) sınavıyla yönetici atamaları yapılabilmektedir. Sözlü sınavda ise yazılı sınavda test edilen niteliksel ve pedagojik yeteneklerin aksine değerlendirilmesi oldukça subjektif ve kişisel kanaate dayalı olan kendini ifade yeteneği, temsil kabiliyeti, analiz yapabilme tekniği gibi unsurlar ölçülmeye çalışılmaktadır. Her ne kadar yazılı sınavda ölçülemeyen bu işlevlerin ölçülmesi sözlü sınavlarda hedeflenmesine rağmen, sözlü sınavların bunun yerine daha çok kayırmacılık yöntemlerinin uygulanmasında bir araç olarak kullanılma ihtimali bulunmaktadır. Nitekim sonradan gerçekleştirilen sözlü sınavlara, yazılı sınavlara oranla daha yüksek ağırlık verilebilmektedir. Böylece sözlü sınavda uygulanan kişisel değerlendirmeler ve kanaatler, yazılı sınavda ölçülmesi amaçlanan ehliyet ve liyakatin önüne geçebilmektedir.

Türk kamu yönetim sisteminde, yoğun olarak görülebilen yönetici atamalarında kayırmacılık sorununun farklı bileşenleri bulunmaktadır. İfade edildiği üzere bu tür atamalarda objektifliğin ve hakkaniyetin

önüne geçilmesinde sözlü sınavlar (mülakat) önemli bir işlev görebilmektedir. Nitekim bu sınavların uygulanmasında görev alan jüriler nezdinde sendikalar, siyasi parti temsilcileri, bürokrasi koltuklarında oturan güç sahipleri ve benzeri makam sahipleri devreye girebilmektedir. Bu olgunun farkında olan adaylar ise bilgi, beceri, yetenek ve yönetsel niteliklerini geliştirmek yerine siyasi referans alabilmenin peşine düşebildikleri, bu konuda her türlü maddi ve manevi yolsuzluklara girişebildikleri, iltimas ve tavassutun peşinden koşabilmektedirler. Bu konuda çaba harcamayarak salt kendi bilgi, beceri ve kabiliyetleri doğrultusunda başarılı olmaya çalışan adaylar ise objektif ve hakkaniyete uygun olmayan bir değerlendirme sonucunda elendiklerini gördüklerinde, iç dünyalarında kendilerine duydukları özgüvende ve yaşadıkları ülkeye, sisteme, değerlere olan güven ve inanç duygularında derin hayal kırıklıkları ve moral yıkımları yaşayabilmektedirler (Gönülaçar, 2014:10). Bu şekilde yetişmiş insan kaynağının heba olmaması için yeterlilik ilkesinin de bir gereği olarak, bilgili, tecrübeli, görevin niteliklerini karşılayabilecek yetkin kişilerin, yönetim görevlerine getirilmesi gerekliliği ifade edilebilir (Günay, 2004:79). Bu bağlamda adil, objektif, hakkaniyete uygun yönetici atama sistemini benimseyecek bir kamu personel sisteminin gerekliliğinden söz edilebilir.

Sonuçta yükselmelerde bu gereklilikten uzak bir şekilde, liyakatsiz kişilerin görev almasının önüne açan kayırmacılık, değişik şekillerde ve yöntemlerde ortaya çıkabilmektedir. Bu çalışmada kayırmacılığın türlerinden nepotizm (akraba kayırmacılığı), kronizm (eş dost kayırmacılığı), partizanlık / patronaj (siyasal kayırmacılık), hizmet kayırmacılığı, oy ticareti (logrolling), lobicilik (lobbying), iltimas (adam kayırmacılık) ele alınacaktır (Aktan, 2001:53).

3.1. Nepotizm

Nepotizm kelime kökeni olarak Latince bir kelimedir ve kökeni “nephew” (Türkçe karşılığı bir akraba olarak “yeğen” e karşılık) kelimesinden türemiştir. Nepotizm, belirli bir çıkar çatışması türü olarak değerlendirilebilir ve daha yaygın bir ifade ile bir kişinin kamu gücünü kullanarak kendi pozisyonunda olumlu anlamda bir değişiklik olması (Boadi, 2000: 197) şeklinde ifade edilebilir. Nepotizm, literatürde akraba kayırmacılığı şeklinde ifade edilmektedir. Bu bağlamda Nepotizm, bir bireyin liyakat ve ehliyet gibi ilkelerine sahip olup olmadığı dikkate alınmadan sadece iktidar ve güç sahibi kişilerle akrabalık ilişkilerinin temel alınmasıyla görevde alınması veya görevde yükseltilmesi şeklinde tanımlanabilir (Özler vd., 2007:438). Yönetici atamalarında, iktidar ve güç sahibi kimseler tarafından ehliyet ve liyakat ilkelerini karşılamasa bile kendi akrabalarına öncülük tanınmakta ve bu bağlamda bu kimselerin sırf güç sahiplerinin akrabaları olduğu gerekçesiyle yönetim kademelerine atamaları yapılabilmektedir (Gönülaçar, 2014:10). Nitekim nepotizm uygulamalarında, bir bireyin kişisel becerisi, yeteneği, kabiliyeti ve eğitim düzeyi, liyakat ve ehliyet sahibi olması gibi etkenlerin dikkate alınmadığı görülmektedir. Bu bağlamda sadece güç ve referans sahibi politikacı, bürokrat ve benzeri kamu görevlileri ile akrabalık ilişkisine sahip olan bireylerin yasal mevzuata ve hakkaniyete aykırı şekilde kamu hizmetlerine alımı ve görevde yükselmelerinin sağlanması söz konusu olabilmektedir (Aktan, 2001:57). Nepotizm, özellikle bir akrabanın diğeri üzerinde denetleyici bir konumda bulunduğu zaman çıkar çatışmalarına neden olabilir. Bununla birlikte nepotizm işe bağlılık ve sadakat üzerinde de olumsuz sonuçlar doğurur (Boadi, 2000: 198). Nepotizm özellikle gelişmekte olan ülkelerde küçük kurumlarda yerleşik bir durum haline gelmiştir.

Geleneksel kültürün güçlü ve aktarılabılır olduğu ülkelerde akrabalık ilişkileri yoğun biçimde yaşanabilmektedir. Bu kapsamda,

bu tür ilişkilerin yoğunluğuyla orantılı olabilecek biçimde, istihdamda ve görevde yükselmelerde nepotizm uygulamalarına önemli bir kayırmacılık yöntemi olarak rastlanılabilmektedir. Sonuçta liyakat ve ehliyet ilkelerinin kamuya personel alımlarında ve yükselmelerde esas ilke olarak benimsenmesi ve uygulanmasında, nepotizmin özellikle sosyo-kültürel yapısında akrabalık ilişkilerinin güçlü olduğu toplumlarda önemli bir sorun teşkil ettiği ifade edilebilir.

3.2. Kronizm

Kronizm, literatürde kamuya personel alımlarında ve yükselmelerde liyakat (yeterlilik), eşitlik, hakkaniyet, objektiflik gibi kıstaslar yerine daha çok eş dost odaklı ilişkilerin esas alınması kapsamında değerlendirilmektedir. Bu bağlamda bu tanımlama; eş-dost kayırmacılığı ya da kısaca kronizm şeklinde ifade edilmektedir (Gönülaçar, 2014:10). Kronizmin esas itibarıyla nepotizmden çok farkı olmadığı savunulmaktadır. Kronizm ile nepotizmi birbirinden ayıran belirleyici farklılığın, kayırılarak imtiyaz tanınan kişilerin akrabalar yerine eş, dost, arkadaş gibi benzeri kişiler olmasıdır (Aktan, 2001:57).

Eş dost kayırmacılığı şeklinde ifade edilen kronizmin, yönetici atamalarında ülkemizde oldukça sıklıkla karşılaşılabilen bir durumu yansıttığı söylenebilir. Bu bağlamda atamaya yetkili pozisyonlarda bulunan siyasal güç sahipleri, kendilerine yakın buldukları eş ve dostlarını objektiflik ve hakkaniyet ilkelerini bir kenara bırakarak yönetici pozisyonlarında görevlendirebilmektedirler (Aktan, 2001:57). Devlet yönetimlerinde sıklıkla karşılaşılabilen bu tür kayırmacılık yöntemlerinin, ilkel bir kabilecilik anlayışının ve çıkarıcılığın günümüz dünyasına yansıyan bir tezahürü olduğu söylenebilir (Gönülaçar, 2014:10).

Atamalarda ve yükselmelerde sıklıkla rastlanılabilen hemşehri kayırmacılığının da kronizm kapsamında değerlendirildiği görülmektedir. Bu bağlamda, aynı şehirde veya ilde doğup büyüme gibi sosyo-kültürel faktörler olarak ifade edilebilen bu

olgular özellikle geleneksel toplumlarda sıklıkla karşılaşılabilen bir kayırmacılık türü şeklinde ifade edilmektedir (Aktan, 2001:57).

3.3. Siyasal Kayırmacılık/Partizanlık/Patronaj

Siyasal kayırmacılık olarak ifade edilen patronaj, siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmenlere farklı şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak haksız olarak menfaat sağlamalarıdır. Partizanlık ya da siyasi yandaşlık olarak da bilinen bu uygulama şeklinde iktidarı elde eden siyasal partiler kendilerini destekleyen yandaşlarını veya parti üyelerini kamu kurumlarında istihdam etmek istemektedirler (Yıldırım, 2013:359). Türk kamu yönetim sisteminde sıklıkla görülebilen kayırmacılık türlerinden birinin de partizanlık (patronaj) olduğu söylenebilir. Siyasal yakınlık bağlamında değerlendirilebilecek partizanlığın, demokrasinin egemen olduğu toplumlarda da sıklıkla karşılaşılan bir kayırmacılık türü olduğu belirtilmektedir. Nitekim az gelişmiş Afrika ve Asya ülkelerinde, siyasi güç ve pozisyon sahibi bireylerle eş, dost ve akrabalık ilişkisi içerisinde bulunan kişilerin hizmete alımlarda ve yükselmelerde kayırılması, objektiflik ve hakkaniyete aykırı bir olgu olarak görülmektense bir erdem şeklinde nitelendirilebilmektedir (Gönülaçar, 2014:10).

Bu bağlamda, gerek demokrasiyle yönetilen gerekse demokrasi dışında yönetim biçimini benimsemiş ülkelerde, siyasal gücü elinde bulunduran güç sahipleri özellikle kendilerinin bulunduğu siyasal partiye mensup olup destek veren bireylere, siyasi iltimasta bulunarak atama ve tayinlerde kayırmacılık yapılabilmektedir. Bunun yönetim biliminde ifadesi partizanlık/patronaj şeklinde olmaktadır (Özkanan ve Erdem, 2014:192-193). Böylece kamu hizmetlerinin sunumunda ve dağılımında yerindelik ve gereklilik gibi ilkelerden daha ziyade siyasal ve ideolojik düşünce yakınlığı, partiye destek, oy

birlikteliği ve dayanışması gibi faktörler etkili olabilmektedir (Gönülaçar, 2014:10).

Türk kamu personel sisteminin en önemli ilkeleri arasında liyakat ve siyasi tarafsızlık yer almaktadır. Ancak uygulamada, yönetimde siyasallaşma çeşitli yöntemler kullanılarak ortaya çıkabilmektedir. Siyasi iktidarlar değiştiğinde, çoğu müsteşar, genel müdür, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler değişmekte; bu değişiklik bürokrasinin orta ve alt kademelerine kadar uzanmaktadır. Memurluk, bazı dönemlerde adeta hükümete ve onu oluşturan siyasi parti ve partilere bağlı bir kurum haline dönüşmektedir. Siyasal atamaların yoğunluğu, kamu personelinin yükselmek için, uzmanlık, bilgi ve yeteneklerini geliştirmekten ziyade iktidarla ya da ona aday bir parti ile ilişki kurması sonucunu doğurmaktadır (Eryılmaz, 2007:253).

3.4. Hizmet kayırmacılığı

Siyasal gücü elinde bulunduran iktidar mensuplarının, seçim dönemlerinde seçilebilmelerini garantilemek veya oy oranlarını artırabilmek amacıyla seçim bölgelerinde oy potansiyeli içerisinde bulunan bireyleri kamu görevi kadrolarına atama ve görevlendirmeleri hizmet kayırmacılığı kapsamında değerlendirilmektedir. Bu tür bir kayırmacılıkta siyasal iktidar gelecek seçimlerde yeniden iktidar olabilmek için kontrolünde tuttuğu ekonomik gücü, oylarını arttıracak şekilde seçim bölgesine tahsis etmektedir. Nitekim iktidar partileri, iktidarlarını sürdürebilmek amacıyla yönetimleri ve denetimleri altında olan bütçe tahsilatlarını, oylarını en yüksek oranda artıracabilecekleri potansiyel seçim bölgelerine transfer edebildikleri ve böylece bütçe kaynaklarının da yerindelik ve gereklilik ilkelerine aykırı biçimde sarf edilmesi söz konusu olabilmektedir (Aktan, 2001: 59). Hizmet kayırmacılığında kamusal hizmetlerin dağıtımında ve paylaşılmasında ihtiyaç ve yerindelik kriterinden çok, oy, partiye destek ya da ideolojik yakınlık gibi faktörler etkili

olmaktadır (Eryılmaz, 2007: 254). Hatta hizmet kayırmacılığının gönül yapma (suvasyon) şeklinde tabir edilen modelinde siyasal iktidar seçim öncesinde kendisine yardımcı olan bazı partizan gruplara seçim sonrasında devletin olanaklarından daha çok yararlanmalarını sağlamaktadır (Yıldırım, 2013:360).

Demokrasinin tam olarak yerleşmediği özellikle gelişmekte olan ülkelerde sıklıkla örnekleri görülebilen bu kayırmacılık türü, politik kaygı ve ihtirasların, hizmet gerekleri ve adil yönetim ilkelerinin önüne geçen bir siyasal yozlaşma örneğini oluşturmaktadır (Benk ve Karakurt, 2010:133). Sonuçta bu tür yozlaşma yöntemiyle, kamu hizmetlerinin ve kaynaklarının sunumunda ve dağıtımında yerleşim bölgeleri ve nüfus dağılımının ihtiyaç ve sorunları objektif ve adil bir biçimde değerlendirilmemekte, bu ilkeler yerine daha çok siyasal iktidarların yüksek oranlarda oy alabildikleri veya alabilecekleri bölgelere kaydırılarak verimlilik ve yerindelik ilkeleri ihlal edilebilmektedir (Aktan, 2001:59).

3.5. Oy ticareti

Seçimlerde, oyunu belli bir siyasal partiye veya düşünceye vermesini herhangi bir şekilde taahhüt eden bireylerin, yönetim pozisyonlarına atanmasını öngören kayırmacılık usulüne oy ticareti (logrolling) adı verilmektedir (Aktan, 2001:59). Bunun özellikle demokrasi kültürü tam olarak oturmamış, yönetimde eşitlik, adalet, hakkaniyet değerlerinin tam olarak benimsenmediği toplumlarda oldukça sık görülen bir olgu olduğu ifade edilebilir (Fındıkcı, 2013:77).

Logrolling şeklinde ifade edilen oy ticaretinin aynı zamanda kanunların yasalaşması sürecinde de sıklıkla karşılaşılan bir kayırmacılık türü olduğu belirtilmektedir. Bu bağlamda yasama organı işlevini gören meclislerde, siyasal partiler karşılıklı menfaatleri doğrultusunda alınacak kararlarda ve çıkarılacak kanunlarda çıkar birlikteliği içerisine girebilmektedirler. Bunun bir anlamda karşılıklı çıkarlar için oy alışverişi ya da bir

nevi ticareti olduğu belirtilmektedir (Aktan, 2001:59). Karşılıklı menfaatler doğrultusunda sağlanan bu yozlaşma türünde destek alınabilmesi ve süreçlerin kolaylaştırılabilmesi amacıyla objektif ve hakkaniyete uygun olmayan bir şekilde hizmete alım ve yükseltmeler yapılabilmektedir.

3.6. Lobcilik

Lobicilik; kamuya personel alımları ve yükselme işlemlerinde uygulama zemini bulabilen kayırma yöntemlerinden biridir (Gönülaçar, 2014:10). Lobcilik, özellikle kamu politika süreçlerine katılım noktasında Dünyada ve Türkiye özelinde etkisi giderek artan bir uygulama bütünüdür. Lobcilik, kamu personel sistemi ile ilgili konularda etkin olarak uygulanan yöntemlerden biri olmaktadır (Babaoğlu, 2016:300). Nitekim belli bir siyasal, ekonomik veya sosyal bir hedefe ulaşma amacı taşıyan örgütlerin veya sosyal grupların bu hedeflerine destek olma veya bu yönde lobcilik gibi faaliyetlerde bulunma karşılığında bu tür kişilerin atama, hizmete alma ve görevlendirmelerde kayırılması, lobcilik (lobbying) adı altında değerlendirilmektedir. Hakkaniyete ve liyakate uygun olmayan bu kayırmacılık modeli, birçok ülkede karşılaşılan bir olgu olarak ifade edilmektedir (Sezgin, 2002:752). Politik kararların alınması ve uygulanması süreçlerinde, baskı ve menfaat grupları özellikle siyasal partiler, bürokrasi ve seçmenler üzerinde etkileme ve yönlendirme girişimleriyle lobcilik faaliyetlerinde bulunarak objektif ve adil kararların alınması yerine kayırmacılığın esas alınmasına neden olabilmektedirler (Aktan, 2001:69).

Lobi faaliyetlerinde bulunan bireyler, hangi konu üzerinde çalışırlarsa çalışınsınlar profesyonel bir şekilde hiçbir tartışmaya zemin bırakmayacak şekilde açık ve net bilgilere sahip olabilmektedirler. Bu bağlamda özellikle kanun hazırlayıcılar için analizler, kapsamlı incelemeler ve taslak hazırlıkları yapabilmektedirler. Aynı zamanda halkla ilişkiler konusunda da uzman olacak seviyede bilgi ve tecrübeye

sahip olabilmektedirler (Sezgin, 2002:752). Siyasal karar alma mekanizmalarını, ustalıklı ve profesyonel bir şekilde etkileyebilme ve yönlendirebilme gücüne sahip olabilen lobiler, çalışmalarını liyakat ve ehliyet sahibi bireylerin kamu görevlerine atanmasında ve yükseltilmesinde önemli bir kayırmacılık sorununa yol açabilmektedirler.

3.7. Sendikal kayırmacılık

Kayırmacılık türlerinden biri olan sendikal kayırmacılık (favoritizm), iki farklı şekilde tanımlanabilir. Birincisi, bir kişi ya da grubu diğerlerinden kayırmaya yönelik genel bir eğilimin varlığı, ikincisi ise yönetici makamında ya da atama yetkisi olanların kişisel ilişkilerinde arkadaş, komşu ve diğer tanıklara ayrıcalıklı bir işlem yapılmasıdır (Loewe vd., 2007:19-20).

Ülkemizde kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlilerinin sendika kurabilmesi ve sendikalara üye olabilmesi ile ilgili yasal düzenleme 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile yapılmıştır. Böylelikle güvenlik, adli ve savunma hizmetleri gibi ülke iç ve dış güvenliği ile adalet sistemi dışında kalan sınıflarda çalışan kamu görevlileri için sendikal faaliyette bulunma ve sendikalara üye olabilmek hakkı tanınmaktadır. Temelde ücretli emeğin, bir örgüt çatısı altında toplanarak üyelerinin hak ve çıkarlarını koruyarak geliştirmek olan sendikal örgütlerin aynı zamanda günümüzde farklı bir misyon üstlenerek yönetici atama ve görevlendirmelerinde de aktif rol üstlenebildikleri görülmektedir. Sendikal kayırmacılık olarak adlandırılan bu uygulamada, sendikalar kendi yönetim kurullarında görev yapan ya da üyesi konumunda bulunan kamu görevlilerinin kamu yönetim pozisyonlarına atanmalarında yönlendirici bir misyon üstlenerek lobi faaliyetlerinde bulunabilmektedirler. Görevde yükselme sisteminde liyakat, kariyer gibi ilkelerin uygulanamaması, kamuda atama ve görevlendirmelerin daha çok şahsi inisiyatif ve tercihler yoluyla yapılmak istenmesi gibi

uygulamalar neticesinde farklı ideolojik ve siyasi düşünceye sahip sendikaların da bu süreçte etkin bir rol oynamak istedikleri söylenebilir. Neticede ülkemizde kamu kurumlarında yönetici atamalarında, sendikal kayırmacılığın zaman zaman oluşabildiği, yönetici pozisyonlarına yapılan atamalarda sendikal referansların ve yönlendirmelerin de dikkate alınabildiği gözlemlenmektedir. Bu bağlamda sendikal kayırmacılık (union favoritism) da görevde yükselme sisteminde önemli bir sorun alanını oluşturmaktadır.

3.8. İltimas (Adam kayırmacılık)

Siyasi gücü elinde bulunduran iktidar sahiplerinin, atama ve görevlendirmelerde yönetim biliminin savunduğu tüm ilkeleri ve gerekleri bir yana bırakarak kendi yandaş ve yakınlarını gözeterek kayırmaları iltimas (adam kayırmacılık) bağlamında değerlendirilmektedir. Arapça kökenli bir kelime olan iltimas, Türkçe’de adam kayırmacılık ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Türk Dil Kurumu sözlüğünde iltimas “haksız yere kayırma, haksız yere arka çıkma, destek olma, yasa dışı kayırma, yasa dışı menfaat temin etme” anlamlarında kullanılabilir. Aynı zamanda iltimas kelimesi yerine ülkemizde çok aşına bir kavram olarak torpil kelimesi de sıklıkla kullanılmaktadır (Aktan, 2001:57; Küçükkocaoğlu, 2005:9; Özsemerci, 2003:20; Erdem ve Meriç, 2012). Halk arasında “torpil” manasında kullanılan bu kelime ile kamu yönetiminde yapılan atamalarda liyakat ilkesinin yerine akrabalık, hemşericilik, arkadaşlık gibi kişisel faktörler yer aldığı ifade edilebilir (Çınar, 1997: 18).

Birçok ülkede siyasi ve kamu yaşamında karşılaşılan iltimas olgusu, ülkemizde de artık toplum kesimlerinin maalesef yaygın olarak yüzleştiği ve çoğu zaman başvurmak zorunda kaldığı bir realite şeklinde ifade edilebilir. Oysa Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın hizmete girme esaslarını belirleyen 70. maddesinde “hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez” (TC Anayasası Madde 70) denilmektedir. Bu

kapsamda, kayırmacılığın her türlü çeşidinin, anayasal bir hükümle kesinlikle yasaklandığı açıkça görülmektedir. Gerek hukuki anlamda, gerekse etiksel anlamda kayırmacılığın; bazen liyakat, ehliyet, yeterlilik gibi niteliklerin önüne geçen bir yöntem olması üzerine sosyo-kültürel analizler ve çalışmalar yapılması gerekmektedir. Yine Anayasanın kanun önünde eşitlik hükmünü belirleyen 10. maddesinde ise *“Herkes; dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar”* ibaresinin yer aldığı görülmektedir. Bu anayasal hüküm ile tüm bireylerin, kamu önünde, devlet tarafından tesis edilecek tüm iş ve işlemlerde eşit olduğundan aynı zamanda dini, siyasi, sosyal, kültürel, mezhepsel, etnik hiçbir faktörün devletin tüm vatandaşlarına eşit ve adil muamele göstermesine engel olamayacağı belirtilmektedir. Anayasal bir hüküm olarak teminat altına alınmış olan eşitlik ve hizmete girme haklarının, mevzuatlarda yer alan bir takım istisnalardan yararlanılarak veya kişisel yeterliliklerin gözlem yoluyla tespiti için öngörülmuş sözlü sınavlar (mülakat) gibi uygulamaların, birer kayırmacılık yöntemi şeklinde kullanılması sonucunda tasfiye edilebilme imkânının olması, ülkemizin kamu yönetim ve görevde yükselme sisteminin en büyük sorunlarından biri olarak değerlendirilmektedir.

3.9. Yönetici Kadrolarında Vekâlet

Kamu çalışanlarının, görevlerinde yükselmelerinde anayasa ve yasalar ile teminat altına alınan liyakat, kariyer, ehliyet ilkelerinin bazı durumlarda görmezden geldiği, yükselmeye esas olan görevlerin vekâlet yoluyla yürütülerek objektif bir görevde yükselme anlayışından uzaklaşıldığı sıklıkla kamuoyu tarafından vurgulanmaktadır. Yönetici kadrolarında vekâlet bazen zorunlu durumlardan kaynaklansa da bazı durumlarda sürekli bir hali de alabilmektedir. Böyle bir durumda

vekâleten yürütülen görevlerin kayırmacılığa neden olduğu kamuoyunda bir algı olarak oluşabilmektedir. Bu tür atamaların yasal dayanağını daha çok 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 86. ve 88. maddelerinin oluşturduğu görülmektedir. Dolayısıyla kamu görevlilerinin çalışma esas ve usulleri ile her türlü iş ve işlemlerini düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda bulunan bu maddeler ile idareye yönetici atama ve görevlendirmelerinde oldukça geniş bir yetki ve inisiyatif hakkı tanındığı söylenebilir.

Bu bağlamda görevde yükselme mevzuat sisteminin, yönetim biliminin öngördüğü şekilde objektif ve adil bir nitelik taşıması kadar gerçekleştirilen uygulamaların da bu doğrultuda olmasının önem taşıdığı savunulabilir. Dolayısıyla her ne kadar son derece mükemmel ve yerinde bir sistem kurulsa bile gerçekleştirilen bir takım uygulamalarla, bu sistemin içi boşaltılabiliyorsa sistemin mükemmel olmasının hiçbir anlamı kalmayacaktır. Dolayısıyla vekâleten atama kamu bürokrasisinde sık başvurulan bir olgu olmamalıdır. Objektif ve adil nitelikler taşıyan bir görevde yükselme sisteminin, kamu yönetiminde tam olarak uygulanması durumunda siyasi iktidarlar tarafından bir takım yandaş, eş dost, akraba ve benzeri kayırmacılığın, atamalarda gerçekleştirilemeyeceği düşünülmektedir. Bunun farkında olan siyasal güç sahiplerinin, mevzuatı esnekleştirici ve tasfiye edici düzenlemelere yönelme durumu oluşabilmektedir. Yönetici kadrolarının vekâlet yoluyla yürütülmesi bu bağlamda siyasal iktidar tarafından bir alternatif şeklinde etkin olarak kullanılabilir. Hâlbuki vekâleten görevlendirmelerin, asaleten görevlendirme yapılmaya işlemine kadar görevin boş kalmaması, idari iş ve işlemlerin aksamaması, hizmet sunumunun devam etmesini sağlama amacıyla yasal mevzuata girdiği bilinmektedir. Fakat ülkemizde bu uygulama, daha çok mevzuatta karşılığını bulan liyakat, kariyer ve ehliyet ilkelerini

pasifize ederek kayırmacılık uygulamalarına zemin hazırlayabilmektedir.

3.10. Diğer Kayırmacılık Türleri

Bir göreve ya da yönetici pozisyonlarına atama, hizmete alma, görev verme gibi işlemlerde farklı kayırmacılık türlerinden de söz etmek mümkündür. Bu bağlamda kamuya ait hizmete alım ve yönetici atama iş ve işlemlerinde sadece akraba, eş dost yakınlığı, politik faktörler rol oynamamaktadır. Örneğin aynı dine veya mezhebe mensup olmalarına rağmen bir takım hedef ve ideoloji etrafında bir araya gelmiş gruplar, yönetim kademelerinde sahip oldukları lobicilik, referans, favoritizm gibi güç faktörlerinin etkisiyle kayırmacılıkta etkin bir rol oynayabilmektedirler. Mikro bir bakış açısıyla değerlendirilebilecek bu kayırmacılık türünde, siyasi ve bürokrasi gücünü temsil eden kadro ve pozisyonların, birtakım grupların elinde bulunması esas hedef olarak görülebilmektedir. Stratejik ve lojistik özellikleri kuvvetli makam ve mevkilere gelebilen grup üyeleri, daha alt kademelerde yer alan atama ve görevlendirmelerde, örgüt aidiyeti ve misyonu çerçevesinde kendi şahsi inisiyatiflerini devreye sokarak grup üyelerinin yerleştirilmesinde etkin bir rol oynayabilmektedirler. Türk kamu yönetim sisteminde de görülebilen bu kayırmacılık türünün, liyakate ve ehliyete dayanması öngörülen görevde yükselme sisteminde önemli bir sorun alanı oluşturduğu söylenebilir.

4. GÖREVEDE YÜKSELMEDE KAYIRMACILIĞIN OLUMSUZ ETKİLERİ VE SONUÇLARI

Özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de çalışanların en önemli hedeflerinden biri görevlerinde yükselme imkânlarının olmasıdır. Özel sektörde daha çok kariyer kavramı ile ifade edilen bu durum kamu sektöründe “görevde yükselme” olgusu ile açıklanmaktadır. Görevde yükselme ve yönetici konumundaki görevlere atama tarihsel süreç içerisinde birçok ülkede farklı

özellikler ve nitelikler göstererek gelişmiştir. Ülkelerin tarihsel geçmişi, devlet geleneği, ekonomik sosyal ve kültürel yapısı görevde yükselme olgusuna etki eden faktörler arasındadır.

Görevde yükselme ve kariyer esaslarının objektif kriterlere bağlanamaması anlamına gelen kayırmacılık olgusu çalışmada ayrıntıları ile ele alındığı gibi türü ne olursa olsun az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde daha çok dikkati çekmekte ve devlet yönetiminde önemli sorunlara neden olmaktadır. Bunun en önemli nedeni ise görevde yükselme sürecinde belirli normların ve ilkelerin oturtulamamasıdır. Yapılan birçok çalışmada geçiş toplumlarında nepotizm, gayri resmi etkileşim, yaygın akrabalık ilişkileri, kıdem gibi değerlerin kamu sektöründe yönetim alanında etkili olduğunu göstermiştir. Özellikle yönetimde kayırmacılık olgusunun az gelişmiş ülkelerde daha yaygın olduğu tespit edilmiştir. Oysaki memurların meritokratik bir şekilde işe alınması profesyonel bir bürokrasinin ayrılmaz bir unsurudur (Rauch ve Evans, 2000). Bununla birlikte geçiş sürecindeki ülkelerdeki kurumlarda bazı çalışanların görevlerini etkin bir şekilde yerine getirecek düzeyde yeterliliğe sahip olmadıkları bilinmektedir (Hague, 1997; Huber&McCarty, 2004). Bu tür toplumlarda yeterlilik temelli işe alma ve liyakat esaslı yükselmelerin yerine daha çok sosyal sınıf, dil, parti sadakati vb. kriterler göz önünde bulundurulmaktadır (Hague, 1997). İşe almada ve görevde yükselme sürecinde kurallardan ziyade kayırmacılık ilişkilerinin süreklilik arz etmesi durumunda yönetimde kayırmacılık artık doğal bir görünüm arz etmeye başlar.

Yönetimde kayırmacılık olgusunun yerleşikliği ile ilgili olarak çalışanlarda ve toplumda oluşan yaygın kanaat bu sorunun çözümü için alınacak önlemleri de etkisizleştirmektedir. Kayırmacılığın yoğun olduğu örgütlerde, insan kaynakları bölümünün bağımsız bir şekilde işlevini yerine getirmesi zorlaşmaktadır. Bu nedenle, bu koşullarda kişilerin yeteneğine göre iş verilmesi ve liyakatlerine göre

yükselmeleri olanaklı değildir. Eğer örgütte çalışanlar herhangi bir birey ile rekabet etme durumları söz konusu ise işlerinde yükselmeleri de güçleşmektedir. Kayırmacılığın doğal bir sonucu olarak hakkaniyete uygun olmayan bir şekilde yükselen bir kişinin emrinde çalışmakta olan çalışanın iş performansı düşer. İşe yapılan katkı ve alınan pay arasında bir eşitsizlik olması durumu, çalışanları adil olmayan bir ortamda çalıştıkları düşüncesine itebilmektedir. Böyle bir durumda güven eksikliği oluşabilmekte, iş tatmini, örgütsel bağlılık ve bireysel performans düzeyleri olumsuz etkilenebilmektedir (Büte, 2011: 136).

Kayırmacılık olgusu tarihsel süreç içerisinde sürekli olarak tartışılmış ve kayırmacılığın yerine liyakat esaslı bir yönetim anlayışının gerekliliği vurgulanmıştır. İslamiyet'te Peygamberimizin Hadis-i Şeriflerinde de "emanetin ehline verilmesi" ne dikkat çekilmektedir. Peygamberimiz, "yönetim işi ehil olmayan kimselere verildiği zaman kıyameti bekle!" buyurmuştur (Dinçer, 2017: 25). Peygamberimizin hadislerinden de rivayet edildiği gibi emaneti ehline vermemek yani liyakate dayanmayan bir atama kayırmacılığın farklı türleri şeklinde tezahür edebilmektedir.

Konfüçyüs'ün "Konuşmalar" adlı eserinde de yönetimde kayırmacılık olgusuna karşı çıkılarak yetenekli insanların yönetimde görevlendirilmesine ve yükseltilmesine değinilmektedir. Konfüçyüs, yönetimde nasıl insanların görevlendirileceğine ilişkin olarak "önce sana hizmet edebilecekleri al, onların ufak yanlışlarını bağışla ve erdemli, kabiliyetli insanları devlet işlerinde görevlendir". "Erdemli ve kabiliyetli insanları nasıl bilip görevlendireyim?" sorusuna ise; "Bildiğin kimseleri görevlendir. Bilmediğin kimseleri de onlar getirecektir" (Dinçer, 2017:43) şeklinde söylemde bulunmuştur. Burada Konfüçyüs'ün bildiğin kimseler ile ifade etmek istediği nepotik bir yaklaşım değildir. Yeteneklerinden ve kabiliyetinden emin olma anlamındadır.

İmam Gazali'de Nasihatü'l Müluk adlı eserinde lider nitelikli kişinin özelliklerine değinmiştir. Ona göre lider olan kişi için gerekli olan en temel husus bulunduğu rütbe ve mevkiye layık olup olmadığı ve yapmış olduğu işin sevap ve günahının da ona göre olacağını bilmesidir. Ona göre liderlik büyük bir nimettir ve bu nimet üzerine başka hiçbir nimet tercih olunmaz (Dinçer, 2017: 220). İmam Gazali, Sultanlara farz olan dört şeyi de; memleketini borç yükü altına sokmamak, akıllı kimseleri yanında tutarak ülkesinin refahını yükseltmek, hikmet ve tecrübe sahibi kişilerin hak ve hatırlarını korumak, idari işlerde hoş karşılanmayan, çirkin işlerden uzak durmaya gayret göstermek (Dinçer, 2017: 221) olarak ifade etmiştir. İmam Gazali'nin yönetim anlayışında devlet yönetiminde yer alan kişilerin tamamen yeteneğe, tecrübeye ve liyakate dayalı olarak gelmesi söz konusu olup, kayırmacılık olgusu kesinlikle kabul edilmemektedir.

Yönetimde kayırmacılığın tersi olan liyakatle ilgili Maverdi, Nasihatü'l-Müluk adlı eserinde önemli açıklamalar yapmıştır. Eserinde Melik'in işlerini yöneterek, mallarını toplayacak olanları seçmesi gerektiğinden söz etmektedir. Bu noktada her özelliği tam olarak taşıyan, her meziyette sivrilen birisini bulamazsa, seçtiği kişide başka yönlerden kusur ve eksiklik olsa bile her iş için ona layık olanı, diğerlerinden daha üstün olanı seçer. Çünkü işe uygun adam seçmek adaleti, adalet mülkün devamını sağlar (Maverdi, 1996'dan aktaran Dinçer, 2017:258).

Günümüzde modern kamu yönetimi anlayışı içerisinde görevde yükselme sisteminin liyakat esaslarına bağlanması, kayırmacılığın önüne geçilmesi açısından son derece önemlidir. Günümüz modern toplumunda devletin bürokrasi aracılığıyla görevlerini yerine getirebilmesi için sosyal, ekonomik, bilimsel ve teknik sorunları çözüme gücüne de sahip olmalıdır. Sözü edilen gereksinimler ve ihtiyaçlarla karşı karşıya olan ve bunları çözüme kavuşturma sorumluluğu olan devlet, kayırmacılığa asla geçit vermeyen liyakat sistemi üzerine

kurulu kamu personel sistemini gerçekleştirmek zorundadır (Şen, 1995:81). Liyakat sistemi ve kariyer ilkesi, siyasi nitelikte olan kadroların sınırlı sayıda olmasını ve sadece danışmanlık kadroları ile sınırlandırılmasını gerektirmektedir. Liyakat sistemi, “kariyer dışı yeteneklerin” bürokrasiye alınması yolunu da açık tutmakta; mevcut personelin de hangi mevkide olursa olsun hizmet içi eğitime tabi tutulmasını öngörmektedir (Şen, 1995: 82).

Çağımızın değişim hızına yanıt verebilecek etkin ve verimli bir kamu hizmetinin sunulmasının önemli koşullarından biri, kamu kurumlarının liyakatli yöneticilerle yönetilmesidir. Liyakatli olmayan yöneticilerin istisnai durumlar dışında iyi yöneticilik ve liderlik yapması pek mümkün değildir. Türk kamu yönetiminde yönetici atamalarında liyakat yerine kayırmacılığın olması, subjektif bazı kriterlerin olması, nitelikli yöneticilerin iş başına gelmesini engellemektedir (Taşdan ve Gül, 2013:148).

Türk personel rejiminin, liyakat sistemi ile kayırmacılık sistemi arasında bir yerde olduğu da ifade edilmektedir. Ancak bu durumun önemli sakıncaları vardır. Çalışmada ayrıntılarıyla ele alınan kayırmacılık sisteminin tam olarak uygulandığı yerlerde, iktidar değiştiğinde tüm kamu görevlileri girmekte ve yerlerine yenileri gelmektedir. Dolayısıyla memurluk kadrolarında bir şişme olmamaktadır. Liyakat sistemi olan ancak bozulmaların olduğu uygulamalarda ise siyasi iktidar değiştiğinde iktidara yakın olmayan memurlar pasif görevlere getirilerek kamu görevlisi statüsü korunmaktadır. Böylece bürokraside ihtiyaç fazlası çok sayıda memur bulunmakta bu durum ise kamuda gizli işsizliğin nedeni olmaktadır. Türkiye’de sadece merkezi idarede değil, verimlilik ve etkinlik gibi piyasa kurallarına göre işletilmesi gereken KİT’lerin de iktidar değişikliğinden en fazla etkilenen kurumlar arasında olduğu ifade edilmektedir (Eryılmaz, 1993:88).

Görevde yükselme sürecinde kayırmacılığın tersi olan liyakat en önemli unsurlardan biridir. Günümüzde görevde yükselmelerin liyakate göre yapılması gerektiği konusunda fikir birliği vardır. Ancak Mihçioğlu (1957:90-91), liyakatte önemli olanın nasıl tespit edileceği olduğunu belirtmektedir. Yükselmede kıdem faktörüne ağırlık veren ülkeler, bu sistemi liyakate karşı olduklarından değil, liyakatin kabul edildiği takdirde ortaya çıkması muhtemel suiistimallerden korktukları için kabul etmişlerdir. Liyakatin belirlenmesi de daha subjektif ve yöneticinin kararına bağlı olabilmektedir. Memurun liyakatini tespit edecek amirlerin de takdirlerinde kişisel duygularının, sempati ve anti patilerinin ve diğer tesirlerin etkisi altında kalmaları mümkündür. Bu nedenle bazı ülkelerde liyakatin tespiti için sadece amir takdiri yerine liyakat ve başarıya temel teşkil eden (memurun eserleri, kazandığı ödüller vs.) göz önünde bulundurulmakta ve komisyon tarafından veya memur örgütlenmeleri tarafından da izlenmesi sağlanmaktadır.

5. SONUÇ

Kamu yönetimi, bünyesinde birçok işlev ve dinamiği barındırmaktadır. Bunlardan birinin de görevde yükselme sistemi olduğu söylenebilir. İnsanoğlu, sosyal bir yaşamda varlığını sürdürmektedir. Bu noktada sosyal bir varlık olan insanoğlu, doğası gereği yönetme ve yönlendirme gücüne de sahip olmak istemektedir. İnsanoğlunun varlığını sürdürdüğü hangi sektör veya örgüt olursa olsun yükselme isteği ön plana çıkmaktadır. Özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de görevde yükselme sistemi ve dinamikleri önem kazanmaktadır. Ülkemizde kamu yönetiminde uygulanan görevde yükselme sisteminin sürekli tartışma konusu olduğu, objektiflik, hakkaniyet gibi ölçüleri taşıyıp taşımadığının sorgulandığı görülmektedir. Nitekim kamu çalışanları için uygulanmakta olan görevde yükselme sisteminin ve mevzuatının ne denli adil bulunduğunun, liyakat, ehliyet, kariyer kavramlarına hangi derecede önem

verildiğini algılamının ayrı bir tartışma ve çalışma konusu olduğu düşünülmektedir.

Kamu sektörünün dinamikleri ve yapısı, özel sektöre göre farklılıklar ve kendine has nitelikler taşıyabilmektedir. Dolayısıyla kamu sektörünün sahip olduğu niteliklerin, özel sektörden farklı olduğu olgusundan hareketle, kamu sektöründe eşitlik, objektiflik, hakkaniyet gibi ilkeler daha fazla ön planda yer alabilmektedir. Özel sektörde ise sermaye sahibinin öznel düşünceleri doğrultusunda, istihdam ve terfi kararları alınabilmektedir. Çünkü kar ve zarar ilişkisi doğrudan sermaye sahibine aittir ve alacağı kararlardan da sermaye sahibi kendisi sorumlu ve yetkilidir. Ayrıca sermaye sahibi dilediği çalışanına, dilediği ücreti ödeyebilme hakkına da kendisini haiz görebilmektedir. Ücret, özel sektörde bağlılığı sağlayan önemli faktörlerden biri olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda sermaye sahibi, parça başı ücret ya da performansa göre ücret gibi farklı prim uygulamalarıyla çalışanların bağlılıklarını ve performanslarını artırmayı hedefleyebilmektedir. Kamuda ise çalışanlara bireysel anlamda istenildiği gibi farklı ücretlerin ödenmesi mümkün değildir. Kamu çalışanlarına, meslek sınıfları, kademe derece göstergeleri doğrultusunda ve ek ders ya da nöbet ücreti gibi sınırları ve çerçevesi yasal düzenlemelerle belirlenmiş mesleğin gerektirdiği özellikler boyutunda ücret ödemesi gerçekleştirilebilmektedir. Böylelikle görevde yükselecek personelin hangi ücret seviyesinden gelir elde edeceği de öngörülmektedir ve konu sübjektif değerlendirmelere kapalıdır. Dolayısıyla kamu sektörünün özel sektör gibi kar amaçlı bir sektör olmadığını, kamu kurumlarının sadece kar oranlarını maksimize etmek gibi bir misyonlarının bulunmadığını göz önüne almak gerekmektedir. Özel sektör çalışanlarına parça başı prim ödemek, üretim miktarı ve hacmine göre ödüller vermek gibi teşvik edici performans uygulamaları ile hizmet verimliliğini artırabilmek, hizmet sunumu ve kalite standartlarını yükseltebilmek mümkün olabilmektedir. Fakat kamu

sektörünün dinamiklerinin ve şartlarının özel sektörden farklı olması nedeniyle bu tür uygulamalar ile çalışan verimliliğinin artırılması, örgütsel bağlılığın sağlanabilmesi kolay olmamaktadır.

Kamu sektöründe yönetici atamalarında üst kadrolar için de net kriterler bulunmamaktadır. Dolayısıyla her kurumsal sektör bazında net kriterlerin oluşturulması ve bu kriterlere uygun adaylar arasından seçim yapılması önem taşımaktadır. Bu bağlamda yükselme sisteminin objektif ve hakkaniyetli olmasının, kamu çalışanlarının bağlılık seviyesi, hizmet verimliliği, iş tatmini, iş memnuniyeti, devamsızlık, işe geç gelme ve kalite standartları gibi birçok değişkene pozitif anlamda yansıtacağı söylenebilir. Bununla birlikte bazı pozisyonlarda istisnai durumlar olabilir. İlgili bakan tarafından sınav ve mülakat gibi yöntemler dışında takdire dayalı atama yetkisi kullanılarak müsteşar, genel müdür gibi üst düzey kadrolara görevlendirme yapılması yönetsel uyum anlamında uygun görülebilir. Ama bunun kapsamı genişletilmemeli, istisnai bir çerçevede değerlendirilmelidir.

Kamu çalışanlarının görevde yükselme esaslarını belirleyecek sistemin belli kriterleri taşıması gerektiği, üzerinde hemfikir olunan konuların başında gelmektedir. Bu kapsamda, her kamu kurumunun kendi bünyesine uygun, liyakat ve ehliyet ilkelerinin uygulandığı, yükselecek yönetici pozisyonunun şartlarına haiz kriterlerin güvence altına alındığı bir modelin kurulması gerekmektedir. Bu kriterler belirlenirken katılımcı bir yönetim anlayışının belirlenmesi, çalışanların düşünce, görüş ve önerilerinin belirlenerek değerlendirilmesi durumunda oluşturulacak görevde yükselme sisteminden elde edilecek faydanın, çalışan memnuniyeti, iş tatmini, örgütsel güven ve örgütsel bağlılığın artırılması noktasında maksimum noktaya ulaşabileceği söylenebilir.

Kamuda objektif ve hakkaniyete uygun bir görevde yükselme sisteminin nasıl oluşturulacağı konusu beraberinde birçok

tartışmayı getirmektedir. Bu bağlamda objektiflik ve hakkaniyet ilkelerinin nasıl sağlanacağı konusunda farklı görüş ve düşüncelerin gündeme getirildiği görülmektedir. Örneğin sözlü sınavların (mülakatların), yönetici pozisyonuna getirilecek çalışanların temsil kabiliyeti, ifade yeteneği, makam temsiliyeti gibi niteliklerinin ölçülebilmesi ve değerlendirilmesi için son derece elzem olduğu savunulmaktadır. Bununla birlikte ülkemizde sözlü sınav (mülakat) uygulamalarına ilişkin yaygın olan kanaat çoğu zaman kayırmacılık türlerine zemin hazırlayan bir uygulama olduğu şeklindedir. Dolayısıyla ülkemizde uygulanmakta olan sözlü sınav (mülakat) uygulamalarının çalışanların adalet ve objektiflik algılamalarında çoğunlukla negatif bir tutum oluşturduğu söylenebilir. Sözlü sınavların (mülakatların), objektif ve hakkaniyetli olamama sorununa karşı yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesinden bahsedilebilir. Fakat bu konuda ne tür yasal bir düzenleme yapılırsa yapılsın, sözlü sınavların (mülakatların) değerlendirilmesinde konunun soyut bir anlam taşıması ve mülakat değerlendirme jürisinin olası subjektif yargı, tutum ve değerlendirmelerinin tamamıyla engellenmesi mümkün olmayacaktır. Bu durumda zihniyet değişiminin gerekliliğinden söz edilebilir. Ülkemizde birçok sorun teşkil eden alanda olduğu gibi görevde yükselme sistemindeki sorun alanlarında da özellikle sözlü sınavların objektif bir nitelik taşımaması ve hakkaniyete uygun uygulanmaması sorununun çözümünde yasal düzenlemelerin yapılmasından ziyade bu yönde tutum değişikliğinin sağlanması daha faydalı olabilir.

Yükselme sistemi ile ilgili mevzuatı uygulayacak, iş ve işlemleri yürütecek bir komisyon veya komite yükselme sistemindeki kayırmacılık sorunlarının çözümünde faydalı olabilir. Bu bağlamda siyasal, eş dost, sendika, akraba kayırmacılığı gibi nepotik yöntemlerin ve baskıların uygulanmadığı, yönetici adaylarının hizmet vereceği sektörü ve alanı

iyi tanıyan, alanında uzman ve bilirkişi niteliklerine sahip, yönetici adaylarının temsil kabiliyetini, ifade yeteneklerini, ehliyet ve liyakatlerini ölçmeye muktedir bir inceleme ve değerlendirme komisyonundan bahsedilebilir. Özellikle bu konuda komisyon üyelerinin seçiminde, siyasal ve benzeri kaygı ve endişelerden uzak durarak kamuoyu nezdinde olumsuz spekülasyonlara bulaşmamış, siyasetten uzak kalmış, alanında uzman ve bilirkişi niteliklerine haiz, toplumda güven duyulan bireylerin seçiminin büyük önem taşıdığı ifade edilebilir. Türk Kamu yönetiminde çalışanların görevde yükselmesinde kayırmacılık sorunlarının çözülmesinde aşağıda belirtilen önerilerden yararlanılabilir.

1-Görevde yükselme sisteminin liyakat, ehliyet, kariyer ilkelerini mutlaka taşıması gerekmektedir. Subjektif uygulamaların ve nepotik yöntemlerin sık sık eleştiri konusu olduğu kamudaki görevde yükselme sisteminde bu ilkelerin benimsenmesi durumunda süregelen tartışmaların önemli ölçüde azalacağı ve kamu çalışanları nezdinde pozitif bir adalet algısının oluşmasını güçlendireceği ifade edilebilir.

2-Görevde yükselme sistemi için kamu çalışanlarının beklenti, öneri ve düşüncelerinin alınmasının da sisteme yönelik adalet algılarının pozitif yönde oluşmasında oldukça önemli bir yerinin olacağı düşünülmektedir. Bu yönde gerçekleştirilecek anket uygulamaları veya sosyal medyada oluşturulacak görüş ve düşünce portalları gibi yöntemlerle konunun esas paydaşı konumunda bulunan kamu çalışanlarının görüş ve önerileri alınabilir ve sistemin oluşturulmasında değerlendirilebilir.

3-Ülkemizdeki görevde yükselme sisteminin eleştirilmesinde en önemli konu başlıklarından birinin sözlü sınavlar olduğu değerlendirilmektedir. Sözlü sınavlar çoğu zaman kayırmacılığın uygulanabildiği en güçlü yöntemlerden biri olarak görülmektedir. Konu, çalışmada ele alınmış ve değerlendirilmiştir. Yapılacak yasal düzenlemelerden ziyade bu konuda zihniyet

değişiminin gerçekleştirilmesinin çok daha faydalı sonuçlar vereceği düşünülmektedir. Bu kapsamda tüm kamu kurum ve kuruluşlarını bağlayacak özerk veya bağımsız bir yapıda faaliyet gösterecek Atama ve Terfilerde Etik İlkeler ve Saydamlık Kurulu veya benzeri isimlerle adlandırılacak bir kurulun oluşturulmasından söz edilebilir. Bakanlıkların da bu kurul nezdinde oluşturacağı mülakat komisyonlarının alanında uzman ve yetkin, siyasi, sendikal veya benzeri sosyal referans yapılarından uzak kalmış, kamuoyu nezdinde ismi olumsuz spekülasyonlara bulaşmamış güvenilir isimlerden oluşmasının, zihniyet değişimi noktasında pozitif sonuçlar ortaya koyacağı savunulabilir.

4- Yükselme uygulamalarında kamu çalışanları nezdinde en önemli nepotik yöntemlerden biri olarak politik etkenler değerlendirilmektedir. Dolayısıyla görevde yükselme sisteminde bu sorunun, önemli bir yer teşkil ettiği ifade edilebilir. Çok boyutlu olarak değerlendirilebilecek bu sorunun çözülebilmesinde bahsi geçen bağımsız, alanında uzman ve yetkin bir kurulun oluşturulması ve bu kurulun siyasi

endişe ve kaygılardan uzak yapılandırılarak nepotik yöntemlerin uygulanmasına mahal bırakmayacak şekilde objektif uygulamalar gerçekleştirilmesi faydalı olabilir.

5- Mevcut görevde yükselme sisteminde sendikal referansların da önemli bir etkisinin olduğu anlaşılmaktadır. 2001 yılında gerçekleştirilen yasal düzenleme ile ülkemiz kamu sektörüne hukuken ilk defa giren sendikacılık olgusunun günümüzde önemli sosyal örgütlenmelerden biri olduğu kabul edilmektedir. Kamu sektöründe etki ve referans alanları gittikçe genişleyen sendikaların bu güçlerini yönetici atama ve terfilerinde de kullanabildikleri, bu konularda misyon üstlenebildikleri görülmektedir. Görevde yükselme sistemindeki sorunların çözümlenmesinde, tıpkı diğer kayırmacılık yöntemlerinde olduğu gibi sendikal kayırmacılığın da önüne geçilmesi önem taşımaktadır. Objektiflik esası ve meritokrasi ilkeleri doğrultusunda kurulacak görevde yükselme sisteminde bu tür nepotik uygulamalara kesinlikle zemin bırakılmaması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

1. AKTAN, C. C. (2001). Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri. Hak-İş Yayınları, Ankara.
2. BABAOĞLU, C. (2016). “Lobicilik ve Kamu Yönetiminde Katılım”, Türk İdare Dergisi, Sayı:483, 299-401.
3. BENK, S. ve KARAKURT, B. (2010). “Gelir İdareleri ve Yolsuzluk: Motivasyonlar, Fırsatlar ve Mücadele Yolları”, İşletme ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 1 (4):133-148.
4. BOADI, E. G. (2000). “Conflict of Interest, Nepotizm and Cronysim” In Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System-The TI Source Book 2000, (Eds). Jeremy Pope, Transparency International, <https://bsahely.com/wp-content/uploads/2016/10/21.pdf>
5. BOZKURT, Ö.-ERGUN, T., ve SEZEN, S. (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayını, Ankara.
6. BÜTE, M. (2011). “Kayırmacılığın Çalışan Davranışları ve İnsan Kaynakları Yönetimi Üzerine Etkileri: Türk Kamu Bankaları Üzerine Bir Araştırma”, Amme İdaresi Dergisi, 44 (1): 135-153.
7. CHAPMAN, B. (1970). İdare Mesleği ve Avrupa’da Devlet Memurluğu, (Çev.) Cahit Tutum).Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara.
8. ÇİNAR, K. (1997). Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet, Türkiye Genç İşadamları Derneği, İstanbul.
9. DİNÇER, Ö. (2017), Bilgi ve Hikmet Sahiplerinden Yönetim Dersleri, Alfa Yayınları, İstanbul.

10. EERDEM, M. ve MERİÇ, E. (2012). “Okul Yönetiminde Kayırmacılığa İlişkin Ölçek Geliştirme Çalışması”, Eğitim Bilimleri Araştırmaları Dergisi, 2 (2):141-154.
11. ERYILMAZ, B. (2007). Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.
12. ERYILMAZ, B. (1993). “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, Amme İdaresi dergisi, Aralık, 26 (4): 81-106.
13. FİNDİKÇİ, L. (2013). “Yerel Yönetimler Etik ve Patronaj”, Uluslararası Hakemli Beşeri ve Akademik Bilimler Dergisi, 2 (4): 62-87.
14. GÖNÜLAÇAR, Ş. (2014); “*İnsan Kaynakları Yönetiminde Kayırmacılık Kuşatması ve Liyakatsizlik Çıkmazı*”, https://www.academia.edu/9687458/%C4%B0nsan_Kaynaklar%C4%B1_Y%C3%B6netiminde_Kay%C4%B1rmac%C4%B1lık_Ku%C5%9Fatmas%C4%B1_ve_Liyakatsizlik_%C3%87%C4%B1kmaz%C4%B1. 15.04.2015.
15. GÜNAY, Ö. F. (2004). Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
16. HAQUE, M. Sh. (1997). “Incongruity Between Bureaucracy and Society in Developing Nations: A Critique”. Peace & Change, 22:432-462.
17. HUBER, J. D., & McCARTY, N. (2004). “Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform”. The American Political Science Review, 98 (3): 481-494.
18. KÜÇÜKKOCAOĞLU, G. (2005). “Türkiye’de Yolsuzluk, Kayıt Dışı Ekonomi, Kara Para ve Aklanması, Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvet ve Önlenmesi için Yapılan Çalışmalar”. <http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazcuma1.doc>. 13.11.2015.
19. LOEWE, M.- BLUME, J.-SCHÖNLEBER, V.- SEIBERT, S.-SPEER, J.-VOSS, C. (2007). “The Impact of Favouritism on the Business Climate: A Study on Wasta in Jordan”, Bonn.
20. MAVERDİ (1996). Nasihatü’l-Mülük, (Çev.) Mustafa Sarıbyık, Maverdi’nin Nasihatü’l-Mülük’u ve Siyasi Görüşleri, Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, SBE, Konya.
21. MIHÇIOĞLU, C. (1957). Türkiye’de Liyakate Göre Terfi Meselesi. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. 12 (3): 90-95.
22. OKTAY, C. (1983). Yükselen İstемler Karsısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi, İstanbul Üniversitesi SBF Yayını, İstanbul.
23. ÖZKANAN, A. ve ERDEM, R. (2014). “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2 (20): 179-206.
24. ÖZKANAN, A. Ve ERDEM, R. (2015). “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma”, MAKÜ İİBF Dergisi, 2 (2):7-28.
25. ÖZLER, H.-ÖZLER, D. E. ve GÜMÜŞTEKİN, G. E. (2007). “Aile İşletmelerinde Nepotizmin Gelişim Evreleri ve Kurumsallaşma”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 17:437-450.
26. ÖZSEMERÇİ, K. (2003). Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri, Sayıştay Yayınları, Ankara.
27. ÖZTEKİN, A. (2008). Türk Kamu Yönetiminde liyakat ve Kariyerden Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Türk İdare Dergisi, Haziran, 459:13-36.
28. RAUCH, J. & EVANS, P. (2000). “Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries.” Journal of Public Economics 75(1):49-71.
29. ROWSHAN, A. G.-GHASEMNEZHAD, M. & HEMMAT, Z. (2015). “Investigation of Nepotizm in Public Sector Organizations in Iran and its Impact on Employee’s Performance”. International Journal of Management,

- Accounting and Economics. March, 2 (3):189-199.
30. SEZGİN, M. (2002). “Lobicilik Kavramı ve Yöntemleri”, İstanbul Üniversitesi İletişim Fakóltesi Hakemli Dergisi, 2 (12):751– 771.
31. ŞEN, M. L. (1995). Liyakat İlkesi ve Türk Kamu Personel Sistemindeki Uygulaması. Amme idaresi dergisi, 28 (1), Mart. 77-92.
32. TAŞDAN, N. & GÜL, H. (2013). Kamu Yönetiminde Liderlik ve Kaymakamlık. Detay Yayıncılık. Ankara.
33. TORTOP, N. (1994). Personel Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara.
34. ÜLKER, H. (1995). “Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkisi”, Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri, C.2, 185-192.
35. YILDIRIM, M. (2013). Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm ve Meritokrasi, CB Sosyal Bilimler Dergisi. 11 (2):353-380.