

KAMU YÖNETİMİNDE LİYAKAT DIŞI UYGULAMALAR: KAMU ETİĞİ KURAMLARINA GÖRE BİR DEĞERLENDİRME

Osman Gökhan HATIPOĞLU*

Öz

Kamu yönetiminde yağma sistemi dâhil liyakat dışı uygulamaların yanlış ve etik dışı, liyakat sisteminin ise etik, doğru ve adil bir personel rejimi olarak değerlendirilmesi yaygın olarak kabul gören bir ilkedir. Bu çalışmada bu yaygın kabulün kamu etiği açısından bir analizinin yapılması amaçlanmıştır. Bunun için yağma sistemi ve liyakat dışı diğer uygulama tipleri bu konudaki terimler karmaşası da analiz edilerek açıklanmış ve bu terimler tekrar sınıflandırılmıştır. Daha sonra kayırmacılık, yağma sistemi ve liyakatin kamu etiği ana akım kuramlarında nasıl ele alındığı karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. ASPA Kodunda liyakat ilkelerinin öne çıktığı, bürokratik etik yaklaşımında ise kayırmacılığın en düşük etik nokta olarak ele alındığı görülmüştür. Ayrıca “iyi nedenler etiği” ve “kamu profesyoneli etiği” gibi çağdaş yaklaşımlarda da liyakat ilkesinin koşullu veya koşulsuz savunulduğu görülmüştür. Çalışma sonucunda göreceliği ve değişkenliği savunan etik kuramlarının kayırmacılık ve yağma sistemini doğrudan etik dışı olarak yaftalama konusunda temkinli olduğu anlaşılmıştır. Bununla birlikte küreselleşme ve standartlaştırma yolunda olan kamu etiğinin normatif yapısının liyakati tek etik doğru olarak kodladığı nihai sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Etiği, Kayırmacılık, Kayırmacılık Türleri, Patronaj, Liyakat, Profesyonel Etik

NON-MERIT PRACTICES IN PUBLIC ADMINISTRATION: AN EVALUATION ACCORDING TO THE PUBLIC ETHICS THEORIES

Abstract

Assessing non-merit practices, including the spoils system, as wrong and non-ethical, while the merit system as ethical, correct and fair personnel regime, is a widely accepted principle in public administration. This study aims to conduct an analysis of this wide acceptance according to the public ethics. Hence, the spoils system and types of non-merit practices are described by analyzing the confusion of the terms about this subject and terms are reclassified. Then favoritism, the spoils system and merit are evaluated in a comparative manner according to the way they are handled by mainstream public ethics. It appears that in the ASPA Code the principles of merit come forward and in the bureaucratic ethics approach favoritism is handled as the lowest ethical point. Moreover, the merit principle is advocated either conditionally or unconditionally in modern approaches of public ethics like

* Dr. Öğr. Üyesi, Yozgat Bozok Üniversitesi, İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, gokhanhat@yahoo.com, <https://orcid.org/0000-0001-9048-3090>

“good reasons ethics” and “professional ethics”. At the end of the study, it is concluded that, ethical theories defending relativity and volatility are cautious on labeling the favoritism and the spoils system directly as non-ethical. However, it is further concluded that the normative structure of public ethics on the way to globalization and standardization codes the merit as the only ethical truth.

Keywords: Public Ethics, Favoritism, Types of Favoritism, Patronage, Merit, Professional Ethics

Giriş

Kamu yönetimi personel rejimlerinde doğru ve adil olan işe alım ve terfi düzeninin liyakat sistemi olduğu yaygın olarak kabul gören bir ilkedir. Ancak hemen her ülkede tartışılan önemli bir konu da, liyakat sisteminin bu yaygın kabulüne rağmen, liyakat dışı atama ve terfi pratiklerinin halen kamu personeli uygulamalarında önemli bir yer tutmasıdır. Bu tür uygulamalar ülkeden ülkeye, hatta ülke içerisindeki alt yönetim kademelerinde farklılıklar göstermekte, kayırma yönteminin biçimi ve nedeni değişebilmektedir. Özellikle 1980’lerden itibaren etik kavramının yeniden şekillendirildiği ve standardize edilmeye çalışıldığı Kamu yönetimi alanyazınında, kamu etiği çalışmalarının nesnelereinden biri de personel uygulamalarındaki her türlü liyakat dışı uygulamalardır. Bu çalışmanın temel amacı liyakat dışı uygulamaların kuramsal ve anlamsal olarak tanıtılarak, etik olarak nerede durduğunun ve nasıl değerlendirildiğinin çözümlenmesidir.

Kamu yönetiminde etik konusu yurtdışında disiplin olma sürecinde önemli bir yol kat etmiş olmakla beraber Türk Kamu Yönetimi alanyazınında oldukça yeni ve sınırlıdır. Bu nedenle etik disiplinin bir yönetim uygulamasını nasıl ele aldığı çözümlenmesinin alanyazınımız için yeni ve tanıtıcı bir çalışma olacağı düşünülmektedir. Çalışmanın ilk aşamasında liyakat dışı uygulamaların tanıtımında da ayrıntılı ve açıklayıcı olunması hedeflenmiştir. Bunun için alanyazınında kayırmacılık ile ilgili terimlerin çokluğu, doğru olmadığı düşünülen eşanlamlı kullanımlar ve çeviri farklılıkları ortaya konulmaya çalışılmış ve özgün bir sınıflandırma denemesi yapılmıştır. Çalışmadaki bu denemenin de kapsam ve bakış açısı olarak, daha ileri araştırmalar için yararlı olacağı düşünülmektedir. Çalışmanın ikinci bölümünde Kamu Etiği disiplinindeki ana akım görüşler ele alınarak kayırmacılık ve liyakatin etik olarak nasıl değerlendirdiği incelenmiş ve genel bir değerlendirme yapılmıştır.

1. LİYAKAT DIŞI UYGULAMALAR: TERİMLER VE SINIFLANDIRMA

Bu bölümde liyakat dışı atama sistemleri için öncelikle Türkçe alanyazınında kullanılan farklı terimler incelenerek, birbirinin yerine de kullanılan, ancak farklı anlamları olan sistemli kayırmacılık (yağma sistemi) ve patronaj kavramlarının kökenleri ve farklılıkları ortaya konulmuştur. Daha sonra elde edilen çıkar ve kayırılanla kayıranın çıkar ilişkileri açısından farklılık gösteren diğer kayırma uygulamaları, yağma sistemi ve

patronaj kavramları ile bir arada sınıflandırmaya tabi tutularak bütüncül bir çözümleme yapılmaya çalışılmıştır.

1.1. Sistemli Kayırmacılık (Yağma Sistemi)

Kamuda hizmet verenlerin liyakat dışında kriterlere göre atanması, terfi ettirilmesi ve işten alınması uygulamaları, Ortaçağ Avrupa'sındaki kraliyet egemenliği altındaki toplumlardan, Aydınlanma döneminde siyasi parti sistemine taşınmıştır. Kamu işleri için liyakat sisteminin tartışılıp kurulması, 19. yüzyıl sonlarında başlayan bir süreçle 20. yüzyılda kısmen gerçekleştirilebilmiştir. Kamu görevlerinin çıkar karşılığında dağıtılması uygulamaları alanyazında bazıları birbirlerinin yerine kullanılabilen farklı terimlerle ifade edilmektedir. Bu terimlerden en yaygınları patronaj ve yağma sistemidir.

Yağma sistemi (spoils system) terimi eski New York Senatörü William Learned Marcy'nin 1828 yılındaki bir konuşmasından türetilmiştir. Marcy, dönemin ABD Başkanı Jackson'un kamu hizmetleri için parti taraftarlarını işe alması uygulamasını savunurken kullandığı *"To the victor belong the spoils"* (ganimetler zaferi kazanana aittir) anlamına gelen cümlesi sonradan bir deyim haline gelmiştir. Bu deyimdeki spoils kelimesi, bu şekilde yapılan atama ve bu atamalara yer açmak için önceki iktidar tarafından atanmış olan memurların görevden alma sürecini ifade eden "spoils system" tamlaması içinde kullanılmaya başlanmıştır. Tortop'un tanımına göre *"kariyer ve eğitime önem vermeyen spoils system, yeni gelen hükümetlerle beraber eski memurların görevden alınarak, yeni hükümet yanlısı memurların işe alınmasını ifade etmektedir"* (1992:23). Becker ise tanımında sistemle birlikte el değiştiren çıkarları ayrıntılı olarak sıralamaktadır: *"...politikacı çalışanları politik bağlılığına göre işe alır ve ödeme yapar. Politikacılar seçimleri kazanmak için genellikle sendikalar gibi büyük oy gücü olan özel çıkar gruplarına çıkar sağlarlar. Sistem politikacılara oy ve kampanya fonu, çalışanlara işe iş sağlamaktadır. Politikacının arz işlevi politik destek üzerinde temellendirilmiştir"*(1983:371-372).

Spoils system kavramının Türkçe alanyazında ganimet sistemi, yağma sistemi, kayırmacılık gibi farklı terimlerle, bazen İngilizce haliyle olduğu gibi, bazen de bir kaç terimin bir arada kullanılarak ifade edildiği görülmektedir. Örneğin, Tortop vd. yağma sistemi ve ganimet sistemi tamlamalarını bir arada kullanırken (2006:108); Tortop bir başka eserinde ise yağma sistemi ve spoils system terimlerinin beraber kullanmıştır (1992:23). Liyakatla ilgili öncül çalışmalardan biri olan Güran'ın eserinde "kayıрма sistemi" terimi kullanılmış (1980:85-113), Canman ise kayırma kelimesini siyasal sıfatı ile betimleyerek "siyasal kayırmacılık" terimini kullanmayı yeğlemiştir (1995:17).

Ancak terimin kaynağını oluşturan ünlü cümle incelendiğinde, zaferi kazananlara ait olan şeyin yağma değil “ganimet” olduğu söylenebilir. Bu alanda Türkçe’de yapılmış çalışmaların bir terim üzerinde uzlaşmak için yeterli sayıda olmadığı ve uluslararası alanyazında bile spoils/patronaj terimlerinin eş anlamlı ikiliği sürdüğü düşünüldüğünde ortak bir terim kullanılmasının zor olduğu görülmektedir. Ancak bu çalışmada spoils kelimesinin açık kaynağı olan konuşma metnine ve günümüz Türkçesine daha uygun olan yağma sistemi tamlaması tercih edilmiştir.

Yağma sistemini önemi kamu yönetiminde liyakat dışılığın ve kayırmacılığın kurumsallaştığı ve savunulduğu bir kuruma dönüşmesidir. ABD’de demokratikleşme adına bürokrasinin halka açılmasını savunan bu sistem ABD Başkanı Andrew Jackson¹ ile özdeşleştirilmekte ve sistemin hem kuramsal hem de pratik olarak Jackson’un Başkanlık döneminde kurulduğu belirtilmektedir. Başkan Jackson 1829 yılında seçimi kazanmasından sonra idarede yer kapmak isteyen partizanlara iş bulmak için, kendisine karşı olan memurları görevden almış ve ganimet sistemi kurumsallaştırılmıştır (Tortop vd. 2006:108). Remini’ye göre Jackson’la başlayan bu sistem tamamen demokrasinin bir delilidir: “İşler insanlara hizmet için vardır ve kimsenin özel hakkı değildir. Bu ilkeye göre elitler ve özel sınıflar yok sayılmaktadır, dolayısıyla (her seçimle birlikte önceki dönem kamu görevlileri için) işten çıkarma esasında yanlış değildir”(1989:26-27). Böylece kurumsallaşan yağma sisteminin Jackson’u izleyen Başkanlar döneminde aşırı artması ABD’de devlet işlerini aksatmaya başlamıştır. Öyle ki, 18. yüzyılın ikinci yarısında ABD kamu yönetiminin temel sorunu, kamu görevlerinin dağıtılması hatta alınıp satılmaya başlaması olmuştur (Güran, 1980:91-93). Kayırma sisteminin vardığı son noktada senatörler, milletvekilleri ve valiler dahil kamu işleri için Washington ve eyalet merkezlerinde komisyoncular türemiştir (Güran, 1980:95). Sonunda ABD 1883 yılında kabul ettiği Pendleton yasası ile yağma sistemini sonlandırıp aşamalı olarak liyakat sistemine geçmek durumunda kalmıştır.

1.2. Patronaj/Yağma Sistemi İkiliği

Yağma Sistemi için kullanılan bir başka terim ise patronaj (patronaj) kelimesidir. *Patronaj* kelimesi Türkçe’ye farklı bir anlamda geçmiştir ve yönetim bilimlerindeki anlamıyla bir karşılığı bulunmamaktadır². Roma İmparatorluğu’nda ortaya çıkmış bir politik uygulama olan patronaj, yağma sisteminden daha geniş bir anlamı içermektedir. Patronaj kelimesinin geniş anlamı kökeninde saklıdır. Patronaj sistemi Roma toplumundaki karşılıklı çıkar ilişkisi üzerine kurulmuş bir düzeni ifade eder. *Patroni* olarak bilinen üst sınıftaki kişilerin *clien* olarak bilinen özgürleştirmiş köleleri parasal, ayni ve yasal yardımlarla koruma altına aldığı bu sistemde, eski köleler karşılık olarak patronlarına saygı ve politik destek sağlarlar (Freeman, 2010:530-532

¹ Andrew Jackson ABD’nin 7. Başkanı olup, 1829-1837 yılları arasında sekiz yıl boyunca Başkanlık yapmıştır.

² TDK’na göre patronaj, serbest bırakılan suçluların topluma uyumları için yapılan yardım çalışmaları ile gözetim ve denetim olarak tanımlanmaktadır. (TDK, 2019)

ve PBS, 2019). Bu kelime zamanla özellikle yönetimdeki kişiler ile destekçileri arasındaki çıkar ilişkilerinin tümü için kullanılmaya başlanmıştır.

Bu uygulamanın Ortaçağ feodal düzeninde krallar ve soylular tarafından dönüştürülerek yaygınlaştığı görülmektedir. Özellikle Avrupa’da feodal düzende merkezîyetçi güçlerini sürdürmek isteyen krallar toprak, para, mevki ve kamu işlerini, politik destek ve güç karşılığında, bazen de keyfi nedenlerle hükümler altındaki diğer aktörlere, savaşıllara, kiliseye, derebeylerine dağıtmak yoluna gitmişlerdir. Patronaj sisteminin bu dönemdeki en yaygın ve çarpıcı örneği İngiltere’dir. Uygulamalar mutlak monarşiden yarı parlamenter sisteme geçen İngiliz Parti sistemine de taşınmıştır. Eaton bu dönemdeki patronaj sistemini, önceki tiranlık sistemindeki uygulamalara benzeterek, *despotic spoils system* (despotic yağma sistemi) olarak adlandırmaktadır (1880:385). Güncel çalışmalarda bile patronaj terimi kullanılırken, Eaton’un 1880 yılında yayımlanan eserinde, ABD’deki spoils system terimine gönderme yaparak, ABD’nin kuruluşundan önceki İngiliz parti sistemindeki liyakat dışı uygulamalar için *despotic spoils* terimini tercih etmesi ilginçtir.³

Marshall, patronaj kavramını, kamu personel sistemi tarafından korunmayan kamu görevlilerinin işten çıkarılıp, yerlerine yönetime gelen partinin saygın ve etkin üyelerinin geçirilmesi olarak tanımlamaktadır (1977:165). Cutting, ise patronaj’i “işlerin siyasi taraftarları tazmin etmek için kullanılması” olarak tanımlamakta ve patronaj yerine *political patronaj* terimini kullanmayı tercih etmektedir (Cutting, 1900:içinde Waldo, 1948:25). Aslında yağma sistemi ve patronaj kavramları yönetim bilimi ve politika alanyazınında genellikle birbirlerinin yerine kullanılmaktaysa da, iki terim ilgili ancak özdeş değildir. Cutting’in, patronaj kavramını *political patronaj* olarak daraltması anlamlıdır. Benzer bir şekilde Rosenbloom, yukarıdaki tanıma uygun olarak yağma sisteminden bahsederken parti patronajı (partisan patronaj) tamlamasını tercih etmektedir (2008:57-60). Bu daraltmaların nedeni, patronaj kavramının daha geniş bir evreni ifade etmesinden kaynaklanmaktadır. Stahl Patronaj kelimesinin ikili anlamından ve bunun ayırımından bahsetmektedir. Yazar 20.yüzyıldaki uygulamalarda, yani anahtar durumdaki politik liderler ve bunların üst düzey yöneticileri tarafından devlet makinesini kontrol etmek ve yönetmek için yapılan atamaları, patronaj tanımının altından ayırır ve kastettiği anlamın kamu maaşının politik bir partiye verilen hizmetin bir ödülü olarak kullanılmasını tanımlar (Stahl, 1962:18). Son olarak Stahl, patronaj teriminin yağma sisteminden daha geniş bir terimi ifade ettiğini belirterek, terimi liyakat yerine ve liyakata ek olarak yapılan atamaların bütünü için genelleştirmiştir (1962:26).

³ Eaton 1877’de ABD Başkanı Hayes’in talimatıyla İngiliz Kamu Personel rejimini inceleyerek kitaplaştırmış ve 1883 yılında kamu yönetiminde liyakat sistemini kuran Pendleton Civil Service Act sözleşmesini kaleme almıştır.

Kayırmacılık üzerinde araştırma yapılırken, yağma sistemi ve patronaj terimlerinin yakın ikiliğinden başka, liyakat dışı atamaları açıklayan favoritizm, cronysm, nepotism gibi başka kavramların olması da kayırmacılık ile ilgili kavramların ayrıştırılmasını gerektirmektedir. Aykaç'a göre yağma sistemi kamu görevlilerinin tamamının değiştirilmesi fikrine dayanırken, favoritizm ve patronaj daha sınırlı sayıda personel değişikliğini öngörmektedir (1990:91-92). Ancak alanyazındaki tanımlarda, Yazarın kullandığı terimle “yağma sistemi”nde kamu görevlerinin el değiştirmesinin nicel büyüklüğünden çok karşılığında iktidarın elde ettiği çıkarın niteliğinin öne çıktığı görülmektedir. Nitekim Güran bu kavramlar arasında belirgin bir ayırım yapmamakta, bütün tanımları ‘kayırmacılık sistemi’ terimi başlığında özdeşleşmekte ve ortak tanımda kullandığı ‘siyasal kayırma’ ifadesi ile sağlanan çıkarın niteliğine vurgu yapmaktadır: “*‘Kayırma sistemi’ Türkçeye, siyasal kayırmacılık veya siyasal yağmacılık sistemi şeklinde çevrilen ‘Spoils System’i yahut ‘Patronaj’i, ‘Favoritizm’i ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Uygulamada bu sistem, memurluğa girişte ve ilerleyişte, hem siyasal kayırmanın, hem memuriyetlerin bir savaş ganimeti gibi yağmalanmasınınteorik bazını teşkil etmiştir*” (1980:85).

Öztek’in ise kaynak göstermemekle beraber, spoils system’i kastederek, 19. yüzyılda ABD’de uygulanan sistemi yağma, İngiltere’deki sistemi ise ganimet sistemi olarak farklı adlandırmaktadır (1998:65). Patronaj ise yukarıda açıklandığı gibi daha geniş kapsamlı bir kavram olup, Aykaç’ın savunduğu sınırlı nicel bir yağma sistemi alt türü olduğu önermesinin tersine, Eaton’ın eserinde detaylı olarak açıkladığı İngiltere’de uygulandığı haliyle bütün kamu işlerini kapsadığı bilinmektedir (1880:12-39). Diğer yaygın bir yaklaşım ise patronaj tanımının yağma sistemi ile özdeş olarak kullanılmasıdır. Başkan Theodore Roosevelt bile bu özdeşliği kullanmaktadır (Roosevelt, 2019). Bir başka örnek ise Dunn ve Slann’ın “hükümetteki pozisyonların partiye sadık olanlara ödül olarak verilmesidir” olarak yaptıkları patronaj tanımıdır (1994:251). Yazarlar yağma sistemi tanımını patronaj terimi için birebir kullanmaktadır.

Oysa patronaj uygulamaları tarihsel kökeni de dikkate alındığında, sadece personel işleri ve kamu görevleri ile ilgili olmayıp, arazi, tarım alanı, soyluluk unvanı, askeri pozisyonlar dâhil her türlü maddi ve manevi unsurun, yöneticiler tarafından çıkar karşılığı dağıtılmasını kapsayan bir kavramdır. Özetle, patronaj terimi kökeni itibarıyla çıkar karşılığında kamuya ait olan herhangi bir varlığın el değiştirmesini ifade eden genel bir evreni temsil etmekte iken, bugün daralan anlamıyla ve eşanlamlısı olan spoils systemle birlikte “kamuya ait olan görev ve pozisyonlara politik destek karşılığında atama yapılması” olarak tanımlanabilir. Bu tanımdaki politik desteğin konusu oy, para, mal veya diğer bir çıkar olabilir. İki terim arasındaki farklılık spoils system’de politikacı olmayan tarafa, yani seçmenlere sağlanan çıkarların kamu personel uygulamalarıyla sınırlı olmasında belirginleşmektedir.

1.3. Diğer Kayırmacılık Türleri ve Bir Sınıflandırma Denemesi

Spoils system dışında alanyazında karşılaşılan diğer liyakat karşıtı kavramlarda ise kamu görevinin tahsisi, devamı ve terfi gibi uygulamalarda maddi ve politik olmayan çıkarların da el değiştirdiği görülmektedir. Yöneticilerin aidiyet veya sevgi duydukları grupları kayırarak bir tür tinsel doyum/çıkar elde etmek için liyakat sistemini keyfi olarak dışlamaları, liyakat dışı sistemlerin özel bir türünü ortaya çıkarmaktadır. Favoritizm veya Türkçe'deki yakın karşılığı ile kişisel kayırmacılık, işini iyi yaptığı için değil de, kişisel tercihler, tercih edilen gruplara üye olma gibi taraflı ve dışsal etkenlere göre bir kişinin kayırılmasıdır. Bu kayırılma işe alma, iş içerisinde onurlandırma veya ödüllendirme gibi tutumlarla ortaya çıkabilir (Nadler ve Schulman, 2012:1). Nadler ve Schulman'a göre kayırmacılık geniş bir üst terim olup, cronyism (arkadaşçılık/ahbapçılık) ve nepotism (akrabacılık) kayırmacılığın alt türleridir (2012:1).

Favoritizm (kişisel kayırmacılık),⁴ kamu görevlerinde işini iyi yaptığı için değil de, kişisel tercihler, tercih edilen gruplara üye olma gibi taraflı ve dışsal etkenlere göre bir kişinin kayırılmasıdır. Bu kayırılma işe alma, iş içerisinde onurlandırma veya ödüllendirme gibi tutumlarla ortaya çıkabilir. Nadler ve Schulman'a göre kayırmacılık geniş bir üst terim olup, cronyism (arkadaşçılık) ve nepotizm (akrabacılık) kayırmacılığın alt türleridir(2012:1). Cronyism arkadaşların ve çalışma arkadaşlarının, hatta üniversite yurtlarında aynı odada kalanların kamu görevlerinde birbirlerini kayırmasıdır. Terim'in kökeni Cambridge Üniversite'sinde 1660'lı yıllarda kullanılan bir argo kelime olan Crony'dir ve bu kelimedenden türetilen cronyzm, 1952 yılında Başkan Truman'ın niteliklerine bakmadan arkadaşların önemli hükümet görevlerine atamakla suçlanmasıyla beraber siyasi gündeme taşınmıştır (Nadler ve Schulman, 2012:1). Nepotizm ise Latince yeğen anlamına gelen “nepote” kelimesinden türetilmiştir ve kayırmacılığın akrabalara yöneltilmiş biçimidir. Kamu görevlerinin dağıtımı ile ilgili nepotizm ve cronyism davranışlarına dair hemen her ülkede birçok örnek vardır. ABD'de John F. Kennedy'nin kardeşini Baş Savcı olarak ataması, Belediye Başkanlarının kilit noktalarda arkadaşlarını görevlendirmesi bu örnekler arasında sayılabilir (Nadler ve Schulman, 2012:3).

Burada yağma sistemi kavramının politik ve maddi çıkarlarla sınırlandırılması ve kayırmacılık uygulamalarında ortada olan çıkarların tinsel nitelikleri nedeniyle ayrı bir liyakat dışı uygulama sistemine dâhil olduğu öne sürülebilir. Bu durumda, 18. yüzyıldan önce kullanıldığı haliyle ve geniş anlamıyla patronaj uygulamaları üst evreninin, uygulamalarda kamu görevi ile ilgili olarak faydayı sağlayanın, yani yönetimde erk sahibi olanların elde ettiği çıkarların niteliğine göre bölümlendirilmesi yararlı olacaktır. Böyle bir bölümlendirme Tablo 1'de sunulmuştur.

⁴ Buradaki kayırmacılık, Güran'ın kullandığı haliyle “spoils system” yerine kullanılan siyasal kayırmacılıktan farklıdır. Siyasal olmayan nedenlerle bazı kişi veya gruplara personel işlerinde, işe alım ve terfilerde ayrıcalık tanınmasını ifade eder ve İngilizce “favoritism” teriminin karşılığıdır.

Tablo 1. Liyakat Dışı Uygulamalar/Sistemler

Üst Evren	Patronage(*)				
1. Alt Düzey	Monarşik Kayırmacılık (Patronage)	Siyasi Kayırmacılık Patronage/Yağma Sistemi	Bireysel Kayırmacılık		
2. Alt Düzey			Nepotizm	Cyronism	Hemşericilik ve Diğer Aidiyetler
Yönetim Erkine Sağlanan Çıkar Türü			Keyfiyet/Manevi Destek		
Yönetim erki Tarafından Sunulan/Takas Edilen Çıkar Türü	Toprak, Tekel Hakkı, Koruma, Kamu görevi, asalet Unvanı, Ödül, Bahşis gibi her türlü çıkar	Kamu görevi/Terfi	Kamu Görevi/Terfi	Kamu Görevi/Terfi	Kamu Görevi/Terfi
İlişki Türü	Kral-Teba İlişkisi	Parti İlişkileri	Akrabalık	Arkadaşlık/Ahbaplık	Hemşericilik ve Diğer İlişkiler

(*) Roma İmparatorluğu Dönemindeki karşılığı ile iktidarla kullanan/kayırlan arasındaki her türlü çıkar alışverişini ifade eden geniş anlamı kastedilmektedir.

Tabloda da görüldüğü üzere liyakat dışı uygulama sistemlerinin üst evreni patronaj olarak ele alınmıştır. Üst evrendeki patronaj kavramı en geniş kapsamıyla kullanılmıştır ve kamu ile ilgili her türlü çıkarın, yönetimdekilerce her türlü çıkar karşılığında yönetilenlere sunulmasını ifade etmektedir ve kayırmacılığın her türlüşünü kapsamaktadır. Patronaj uygulamaları karşılıklı sağlanan çıkarların türüne göre 1. Alt düzeyde üç ana başlıkta incelenmiştir. Monarşik Patronaj ise İngiltere'deki parlamenter sistem öncesi dönemde ve Ortaçağ Avrupası'nda görüldüğü haliyle, yönetimin her türlü kamu malını, kamusal çıkarı ve kamu görevlerini politik destek veya keyfiyet için dağıtmasını ifade eden en ilkel ancak en çok çıkar sağlayan kayırmacılık türüdür.

Monarşik patronaj'ın diğer iki ana başlıktan farkı yönetilenlere kamu görevleri haricinde de maddi ve soyut çıkarların sağlanmasıdır. Birinci alt düzeydeki diğer iki ana başlık patronaj/spoils system⁵ ve bireysel kayırmacılık olup, her iki sistem de kamu görevi ve terfi gibi personel sistemi ile ilgili çıkarları dağıtmaktadır. İki sistem arasındaki temel fark yağma sisteminin dağıttığı çıkarlar karşısında politik destek alınan ve parti ilişkilerine dayanan bir sistem olması, öte yandan bireysel kayırmacılık uygulamalarının getirisinin daha çok soyut ve manevi düzeyde olması, sistemdeki karşılıklı el değiştirmenin ise siyasal değil özel ilişkiler üzerinde temellendirilmesidir. En soyut liyakat dışı uygulama türü olan bireysel kayırmacılık, ilişki türüne göre akrabalık, cyronism ile hemşericilik ve diğer olarak 2. Alt düzeyde üç sınıfa ayrılarak verilmiştir. Bununla birlikte ülkelerdeki kültür örüntülerine ve devlet geleneklerine göre bu alt düzeyin çeşitlendirilmesi mümkündür. Nitekim bu çalışmadan farklı olarak yapılan bir sınıflandırma denemesinde ise hemşericilik "cyronism" in; soy ve klan ilişkilerine dayalı kayırmacılık olan tribalism ise nepotizm ve cyronism'in ortak bir alt türü olarak ele alınmıştır (Özkanan ve Erdem, 2014:185). Bir başka çalışmada ise bireysel kayırmacılık terimini karşılığı olarak İngilizce favoritizmin Türkçeleştirilmiş olan favorizm kelimesinin, aynı şekilde

⁵ Patronaj dar anlamıyla yağma sistemi (spoils system) yerine de kullanıldığından, her iki terim tabloda ikinci alt düzeyde eş anlamlı olarak kullanılmış, geniş anlamlı patronaj teriminin açıklaması ise tablo dipnotunda verilmiştir.

“cyronism” terimi için de kronizm ibaresinin kullandığı görülmüşse de (Barut, 2015:382), bireysel kayırmacılık türlerinden sadece nepotizmin TDK sözlüğünde yer aldığı diğer terimlerin Türkçe karşılıklarının ise bulunmadığı not edilmelidir.

2. KAYIRMACILIK VE ETİK

Ahlak insan eylemlerini yönlendiren, iyi ve kötünün ve değer in görece olarak belirlendiği bir yaşama biçimi, bir inanç, değer, norm ve tasarımlar topluluğudur (Özlem, 2010: 21-23). Ahlak fenomenini inceleme alanı olan etik ise, pratik etkinlik alanı olan ahlakı teorik olarak inceleyen ve ahlaklar çokluğunu düzenlemeye çalışan bir felsefe disiplini dir (Özlem, 2010:29). Örgütte yönetim etiğini, kamu sektörüne göre değerlendiren Sayan’a göre “kamu etiği kamusal iş görme ve hizmet sunma süreçlerine ilişkindir” (2010:147). Yukarıdaki tanımlar birbiriyle ilişkilendirildiğinde, kamu etiğinin kamu iş ve hizmetlerinde iyi ve kötüyü belirleyen özel bir ahlak türünü inceleyen bir disiplin olduğu söylenebilir.

Kamu personeli yönetiminde kayırmacılığın kamu etiği ile olan ilişkisinin ortaya konulması zorlu ve tartışmalı bir konudur. Bunun önemli bir nedeni kamu yönetiminde etik ile ilgili alanyazının ilgi nesnesinin genellikle liyakat olmasıdır. Kayırmacılığın etik ile bağlantısını kurabilmek için, sistemin tam karşıtı olan liyakat sisteminin etik olarak öneminin açıklanması gerekmektedir. Bir başka deyişle alanyazında etik bir uygulama olarak algılanan liyakat, doğal olarak karşıtı olan kayırmacılığın da etik açısından yerini belirlemektedir. Bilindik bir örnek vermek gerekirse, kamu yönetiminde genel etik ilkelerin sıralandığı ASPA⁶ kodunda etik kavramı liyakat üzerinden kurgulanmaktadır.⁷

Kayırmacılık etik ilişkisinin keşfedilmesindeki zorluğun diğer nedeni ise alanyazında etik ile ilgili yaklaşımların birbirinden farklı ve çeşitli olmasıdır. Çalışmacıların yönetim etiği ile ilgili farklı tanımlar ve sınıflandırmalar yapması, etik disiplinin göreliliği söz konusu ilişkinin bir çerçeveye oturtulmasını zorlaştırmaktadır. Bununla birlikte alanyazındaki farklı düşünceler üçlü bir kurguya göre betimlenebilir. Bu kurgunun üçüncüsünü, 20. yüzyılın başında gelişen bürokrasi etiği veya bürokratik etik ile kamu etiği olarak yüzyılın sonunda öne çıkan doğru eylemi temel alan iyi neden etiği ve erdem temelli Aristotelesçi etik oluşturmaktadır.

⁶ ASPA: American Society of Public Administration

⁷ Spoils system uygulamalarına ASPA’nın yayınladığı Etik Kod içerisinde sayılan 5 temel ilked en biri olan Etiksel Örgütlerin Geliştirilmesi isimli dördüncü başlığı altında dolaylı olarak yer verilmiştir. Buna göre ASPA üyelerinin uymayı taahhüt etikleri kurallardan birisi “keyfi ve rasyonel olmayan eylemlere karşı koruma sağlayacak şekilde liyakat ilkelerinin geliştirilmesi”dir. İlkenin İngilizce metni “Promote merit principles that protect against arbitrary and capricious actions” şeklindedir. (ASPA:2019).

2.1. Bürokratik Etik ve En Düşük Etik Nokta

Olarak Kayırmacılık

Bürokratik etikte, kayırmacılık uygulamalarını, yönetimin siyasallaşması üzerinden ele alan ve yönetimin siyasallaşmasının etik olmadığını öne süren görüşler yaygındır. Bu görüşler Etiğin bir disiplin olarak ortaya çıkmadan önceki ele alınış biçimine, Weber'in bürokrasi modeline daha uygundur. Sayan'a göre Kamu yönetiminde etik anlayışını pozitivist Weberyen bürokrasi modelinde personelin bilgi, uzmanlık ve liyakat özelliklerini yeterli sayılmasının yarattığı boşluğa bağlayan yaklaşımlar bulunmaktadır (2010: 149). Etik disiplinine yol açan bir boşluk gibi tanımlanan bu ilk dönem kuralcı ve bürokratik etik yaklaşımı, liyakat ilkesinin etik olarak konumlandırılmasında halen savunulmaktadır ve güçlü bir görüştür.

Daha önce de açıklandığı gibi ABD'de bir dönem sistemli hale gelen kayırmacılık uygulamaları demokratik bir düzende halkın yönetimde söz sahibi olmasının bir göstergesi ve politik sistemin işleyişinin doğal bir sonucu olarak görülmüştü. Hatta böyle bir sistemin yokluğunun kamu görevlilerinin yozlaşmasına yol açacağını savunmaktadır. Ancak sistem bu tuhaf demokratik öngörünün tam tersine işlemiştir. Yağma sisteminin yaygınlaşması ile birlikte kamu yönetimi tam anlamı ile politikanın güdümüne girmiş, sistem politika ve yönetimin iç içe geçmesinin bir sembolü haline gelmiştir. Bu nedenle politika yönetim ayrılığının önemli olduğu çağdaş kamu yönetimi için her türlü kayırmacılığın ve dolayısı ile yağma sisteminin kavramsal bir önemi vardır. Politika yönetim ayrılığının tarihsel kökeni ile ilgili çalışmasında Rosenbloom, sistemli kayırmacılığın ABD kamu Yönetiminde yol açtığı yozlaşma ve etik dışı gelişmelerin, 19. yüzyıl kamu hizmeti reformcularının özellikle kamu hizmeti etiği üzerinde durmasına neden olduğunu belirtmektedir (2008:57-58). Burada öne çıkan kamu hizmeti etiği, hizmetin yönetimi ile politikanın ayrılığının etik bir olgu olarak kabul görmesinden başka bir şey değildir. Rosenbloom'a göre politika yönetim ayrılığı ile rekabet halindeki görüşlerin anlaşılabilmesi için, bu ayrılığın savunulmasının kökeninde yatan amacın bilinmesi gerekmektedir. Bu amaç ise kamu yönetimini partiliktan ve patronaj'dan ayırma niyetidir (2008:58-59). Buna göre 19 yüzyıl kamu personeli reformlarını yapanların önceliği verimlilik ve ahlakıdır (Rosenbloom, 2008:59). Burada ima edilen yağma sisteminin kamu personel düzeninde verimsizliğe ve ahlak dışılığa yol açtığı yargısı olduğu açıktır. Tortop da personel sisteminin politikanın eline geçmesine vurgu yapmaktadır. Yazar'a göre yağma sistemi döneminde personel sistemi ilkel ve politize olmuş durumdadır (Tortop, 1992:22).

Politika yönetim ayrılığını etikle ve kayırmacılıkla özellikle de yağma sistemi ile ilişkilendiren bir başka görüş de Makrydemetres'e aittir. Makrydemetres'e göre yöneticiler politikacılar tarafından yönlendiriliyor ve onlara bağlı çalışıyor olsalar bile, bu ilişkinin yağma sistemi gibi partizan bağlamda bir müşteri/hizmetli ilişkisine dönmemelidir (2002:251-252). Politika ve yönetim arasındaki roller ve işlevlerin ayrıştırılması profesyonel etiğin ve hem kamu görevlilerinin hemde devletin yönetsel aygıtının ahlaki

bütünlüğünün yaşamsal bir bileşenidir (Makrydemetres, 2002:253). Roberts'a göre yağma sistemi etkileri açısından da etik dışı bir kavramdır(2001:368). Amerikan İç Savaşı'nın sonunda, kamu yönetiminde etik standartların çöküşünün başlıca sebeplerinden biri olarak, eleştiriler yağma sistemi üzerinde yoğunlaşmıştır. Yazar bu dönemi, 1883 Pendleton Sözleşmesi ile başlayan federal kamu hizmeti etiğinin gelişiminin başlamasına neden olan en düşük etik nokta olarak nitelendirmektedir(Roberts, 2001:368). Cohen ve Eimicke, yağma sistemini ve kayırmacılığı, ahlak ve politika-yönetim ayrılığı ile doğrudan ilişkilendirmektedir (1998:1). Yazarlara göre sistemli kayırmacılığın sona ermesi ahlaki bir uyanıştır ve bu ahlaki uyanış politika yönetim ayrılığı doktrinlerinin temeli olmuştur (Cohen ve Eimicke,1998).

Rosenbloom'un ve Roberts'ın kamu hizmeti etiği olarak tanımladıkları, Makrydemetres'in yönetimin ahlaki bütünlüğü olarak gördüğü, Cohen ve Eimicke'nin ahlaki uyanış olarak nitelendirdiği pozitivist etik, Bowman tarafından bürokratik etik olarak açıklanmaktadır(1998:159). Bowman bürokratik etik kuramını yağma sisteminin çökmesi ile kurulan liyakat sistemi ve Weberci bürokrasi modelinin kuralcılığı ile ilişkilendirmektedir(1998:159-160). Bowman'a göre kayırmacılıktan vazgeçildikten sonra ABD kamu yönetiminde particiliğe dayanmayan bir liyakat sistemi aşamalı olarak kurulmuştur(1998:160). Kamu görevlilerinin sorumluluğu politikaların yürütülmesiyle sınırlı tutulmaya çalışılmış ve karar verme sürecinden uzakta kalmaları amaçlanmıştır. Bu aşamada kamu etiği kurallar ve düzenlemelerin bir ürünü olmuştur(Bowman, 1998:160-161) Cohen ve Eimicke'ye göre sistemli kayırmacılığın sona ermesinden sonra gelen çağla beraber etik anlayışı kurallar ve kurallara uyma olarak gelişmiştir(1998:2). Bowman'ın bürokratik etiğindeki kuralcılık ve kural ahlakçılığını Protestan ahlakla ilgisi olduğu açıktır. Nitekim Cohen ve Eimicke kayırmacılığın yasaklandığı Pendleton yasası ile ahlakçı Amerikan ruhunun büyüdüğünü belirterek, Amerikan'ın protestan etik değerlerinde kök salmış olan liyakatın pratik bir gereksinim değil ahlaki bir yükümlülük olduğunu ileri sürmektedirler(1998:2). Benzer bir mantıkla demokratik olduğu iddia edilen parti kayırmacılığının en üst noktası olan yağma sisteminin o dönemin ahlakına da aykırı olduğu söylenebilir. Gerçekten de Cutting, 1900 yılında yağma sistemi için ABD kamuoyunda halen baskın olan hassasiyeti şu sözleriyle yansıtmaktadır: *“Yağma sistemi aracılığıyla topluma karşı işlenen gerçek suç, ekonomik değil ahlakidir. Bu sistem seçmeni yolsuzlaştırıp, ahlaka düşman bir siyasal bilinç yaratarak bizim temel kurumlarımızı zehirlemektedir”* (1900:28).

Bowman'a göre bürokratik etik, Weber'in bürokrasi modelinde, Wilson'un politika-yönetim ikiliğinde ve Taylor'un bilimsel yönetim anlayışında temellendirilmiş olup etkinlik, etkililik, uzmanlık, sadakat ve hesap verebilirlik kavramlarını içerir (2001:340). Dış kontrol mekanizmaları ile yasa ve düzenlemelerle ile minimum bir ahlak

standardı kurar(Bowman, 2001:340-341): Bowman, liyakat sisteminin devreye girerek sistemli kayırmacılığın kaldırılmasını ve liyakat sisteminin kurulmasını bürokratik etik için önemli bir gelişme olarak görmektedir(2001:343). Bowman'a göre demokratik etiği dışlayan bu gelişmelerde, içsel değerler göz ardı edilmiş, etik konular liyakat sistemindeki aşamalı reformlarla gerçekleştirilen erdemli bir uygulamaya indirgenen bir yönetsel mesele olarak ele alınmıştır(2001:341-343). Rosenbloom, politika yönetim ayrılığının olmadığı ve yağma sisteminde olduğu gibi yozlaştığı kamu düzenlerinde politikacıların kişilikleri ile ilgili de endişeler taşımaktadır (2008:57). Yazar'a göre Pendleton Sözleşmesi ile birlikte, reformcular yağma sistemi ile birlikte uygunsuz politikacıların da tasfiye edileceğine ve liyakat sisteminin bu politikacıları azaltarak, çok daha iyi bir politikacı sınıfın doğacağını umut etmişlerdir (Rosenbloom, 2008:57). Bir başka deyişle yağma sistemi kamu hizmetinde etik dışı gelişmelere yol açmakla kalmamış politikacı sınıfını da etik olarak değersizleştirmiş, "uygunsuz" hale getirmiştir.

Özetle alanyazında bir grup yazar, kayırmacılığı, yağma sistemi ve karşıtı olduğu liyakat uygulamalarını, politika yönetim ayrılığı üzerinden tanımlanan bürokratik etik yaklaşımına göre ele almaktadır. Bürokratik Etik yaklaşımına göre sistemli kayırmacılık uygulamaları, politika ile yönetim arasındaki ilişkileri iç içe geçirmekte ve yönetimin tarafsızlığını yok etmektedir. Ayrıca bu süreç içerisinde kamu görevlilerinin olduğu kadar, politikacıların da ahlakları bozulmaktadır. Sonuç olarak sistemli veya sistemsiz kayırmacılık davranışları yönetimi siyasallaştırarak, kamu yönetiminin ahlaki bütünlüğünü bozmaktadır.

2.2. Ana Akım Etik Kuramlarına Göre Bir Değerlendirme

Ortaya çıkış tarihi ile ilgili farklı görüşlere rağmen,⁸ kamu etiğinin bir disiplin olarak ele alınmaya başlandığı 20. yüzyılın ikinci yarısındaki etik anlayışının liyakat sistemine ve/veya kayırmacılığa bakışı bürokratik ilk dönem etiğinden farklıdır. Liyakat ve/veya kayırmacılık uygulamaları, yönetim biliminde sonradan ortaya çıkan ana akım kamu etiği kuramlarının da ilgi konusu olmuştur. Bu kuramlar pozitivist düşüncenin egemen olduğu kuralcı bürokratik etikten farklı temellerde gelişmişlerdir.

Pozitivist düşünce etik için gerçek bir temel kurulmasını zorlaştırmaktadır. Bir eylemin diğerine göre tercih edilirken adil ve rasyonel bir temel kurulması olası değildir. Pozitivist yaklaşıma göre ampirik olarak test edilemeyen bir iddianın doğru ya da yanlış olduğu hatta rasyonel olarak değerlendirilmesinin mümkün olduğu söylenemez (Stewart, 1991:358). Dolayısıyla neyin etik olduğu başlı başına bir tartışma konusudur. Bu

⁸ Bu görüşlerle ilgili ayrıntılı bilgi ve yorumlar için Bkz. (Sayan, 2010:147-150).

tartışmanın aşılması çağdaş davranış bilimcileri ve sosyal bilimcilerin normatif bir etik yaklaşımını devreye sokmasına neden olmuştur. Böylece duygusal yaklaşım (emotivizm) yerine bir tür bilişsel bir yaklaşımla gerçek ve rasyonel olarak değerlendirilebilir ilkeler kurulmaya çalışılmıştır(Stewart, 1991:358-359).

Stewart'a göre gerçek kamu yönetimi dünyasında, yöneticiler ahlaki bir bakış açısını uyarlamakta zorlanmaktadır. Kamu yöneticisinin tarafsız rekabetçi rolünden, üst yönetimin oy döngüsüne bağlı olmalarından kaynaklanan baskılara kadar uzanan bir yelpazeden kaynaklanan karşı çıkışlar kamu yönetiminde etik uygulamaları zorlaştırmaktadır (1991:358). Kamu yönetiminde etiğin kuramsal temellerini inceleyen Stewart'a göre ahlak felsefesinde etiği sadece kişisel tercihe indirgeyen yaklaşım, 1950'lilerden sonra değişmiştir(1991:359). Yazara göre ana akımda üç farklı kamu etiği yaklaşımı bulunmaktadır. Bunlardan ikisi "iyi nedenler" (good reasons) yaklaşımının türevleridir(Stewart, 1991:359). Üçüncü yaklaşım ise Aristotelesçi erdem etiğidir ve etiği kamu görevlisinin ve kamu eylemlerinin erdeminde aramaktadır.

2.2.1. İyi Nedenler (Good Reasons) Etiği ve Kayırmacılık

İyi nedenler yaklaşımına göre akılcı bir mantıkla, etik kararlar bilişsel olarak verilebilir ve kararı verenden bağımsız olarak doğru ve yanlış yargısına varılabilir. Etik standartların varlığına yönelik mantık yaklaşımlarının önemli bir vurgusu da, bir şey ahlaki olarak "iyi" ise bu durumun tersine çevrilebilir olmasıdır. Bir başka deyişle iyi olanın tersinin kötü olmasıdır. ASPA etik kodunu tekrarlayacak olursak "keyfi ve rasyonel olmayan eylemlere karşı koruma sağlayacak şekilde liyakat ilkelerinin geliştirilmesi", yani liyakatin bir etik kodu olarak ilkeleştirilmesi söz konusudur.⁹ Bu ilke liyakat üzerinden dolaylı yaklaşımına rağmen, hem standartlaşma arayışı, hem de kötü olanı vurgulaması açısından adeta kayırmacılığın etik şifresini ortaya koymaktadır. İyi Nedenler yaklaşımına uygun olarak, alanyazında, görecelik kaygısı taşımayan yalıtılmış bir mantıkla kayırmacılığa etik olarak "kötü" gönderme yapılması yaygın bir durumdur. Örneğin yağma sistemi dönemindeki uygulamaları doğrudan kötü olarak niteleyen, Tortop vd.ne göre "Jackson'un her insan kamu görevi yapabilir görüşü ile personel sisteminde kötü uygulamaların önü açılmıştır" (2006:108).

Van Mart ve Denhardt ise etiği örgüt yapısı üzerinden ve yararçı bir bakış açısıyla ele almaktadır. Yazarlara göre kamu sektöründeki örgütsel sistemlerde değerler ve etik hükümetler tarafından belirlenerek örgüt doğası ile kaynaştırılmıştır. Bir başka deyişle, etik, yönetimin aldığı önlemler ve yakın izleme temellerinde kurulan bu sistemlerinin içinde açık ve gizli olarak örgüt doğasına yerleştirilmiştir(2001:229). Bu durum İngiliz ahlak filozofu Hare'in sezgisel yararçı yaklaşımına uygundur, yani örgütün

⁹ Bkz. Dipnot 6.

doğasında içselleştirilmiş bir yöntem örgütün faydasına göre doğru ve yanlış belirlenmesine kılavuzluk etmektedir(Van Mart ve Denhardt, 2001:229). Yazarlara göre örgütlerde etiğin aranması gereken iki yapısal sistemden biri personel sistemleri, diğeri ise hesap verilebilirliktir(2001:230). Yazarlar yağma sistemi ve nepotizm uygulamalarının 19. yüzyılda personel işe alımlarında doğru değerlerin kullanılması hakkında yarattığı hayal kırıklığından bahisle, personel uygulamalarını ve bunlarla iç içe geçmiş değerleri kamu sektöründe ayrı ve önemli bir örgütsel yapı olarak görmektedirler. Personel sistemlerinin ihlali ve değiştirilmesi, bu önem nedeniyle etik tartışmalara yol açmaktadır. Van Mart ve Denhardt liyakat sistemini doğrudan savunmamakta, yasal zeminde personel sistemlerinde strateji değişimleri yaşanabileceğini, toplum gibi, hizmet için gerekli değerlerin, çalışanların seçilmesindeki ahlaki kriterlerin de, bununla birlikte değişebileceğini ileri sürmektedir (2001:241).

Örgüt kuramı üzerinden gerçekleştirilen bu yaklaşımda etik olanın ne olduğu hakkında yararlı bir mantık yürütüldüğü açıktır. Ancak söz konusu yararlı mantığın Kantçı sistemle karşılaştırıldığında, liyakat sistemine daha göreceli yaklaştığı, liyakat dışı uygulamalarının kamu personeli örgütünün örgütsel bütünlüğüne vereceği zarar üzerinde durulduğu görülmektedir. Bu tedbirli yaklaşıma rağmen yazarlar etik olanın ne olduğu konusunda etkinlik ve etkililik ile çalışanların duyarlılıklarına önem verdiklerini açıkça belirtmektedir. Burada dolaylı olarak savunulan görüşün liyakat sisteminin “etkinlikle sonuçlandığı takdirde etik olduğu”, etkinliğin kolanması gereken bir “etik yarar” olarak görüldüğü söylenebilir.

Kamu etiği özellikle iyi nedenler yaklaşımında, Kant’çı etiğin ve Yararlı etiğin ussal sistemleri kullanmaktadır. Hem Kant’çı, hem de yararlı etikte bireyin yaşamını, seçimlerini ve eylemlerini belirlemek üzere birtakım ilkeler, kimi kurallar konulmaktadır. Ancak bireyin sorumluluğuna bir vurgu vardır (Balanuye, 2001:73-74). Yararlı etiğe göre en yüksek iyi toplumsal taleplerin karşılanması ile karşılanır ve bireysel çıkarlar kamusal yarar ve toplumun genel mutluluğu ile uyumlu olmalıdır (Özlem,2010:73-74). Kant’çı yaklaşımda ise en yüksek iyi, yerine ussallıkla anlaşılabilir doğru eylemle insanlar toplumdaki ödevlerini yerine getirmesi ile kurulan normatif bir etik söz konusudur (Özlem,2010:77-83). Özellikle Kant Etiği’nin normatif ve buyurgan yapısı nedeniyle kamu etiği pratiği olarak daha uygun görünmektedir. Çünkü kamu etiğinin evrensellik iddiası ve amacı vardır. Nitekim kamu etiği disiplini de küreselleşmeye paralel gelişmektedir ve gelişmekte olan ülkelerde de doğrudan veya dolaylı olarak devreye alınmaktadır.

2.2.2. Erdem Etiği ve Kayırmacılık: Bowman’ın Kamu Profesyoneli Etiği

Ana akımdaki üçüncü kamu etiği yaklaşımı ise erdem etiğidir. Bu yaklaşımda diğer ana akım yaklaşımlardan farklı olarak yapılan’ın değil, olunan’ın etiği ile tercih ve duygularımızda duygusal yaklaşımdan nasıl kaçınacağımız sorusu ön plandadır (Stewart, 1991:363). Profesyonel etikten

çok, uygulamayı yapan profesyonel'in etiğinin vurgulandığı, Aristotelesçi bu yaklaşımda dinamik bir ahlak anlayışı vardır(Stewart, 1991:367-369). Ahlak kamu profesyonellerinin ve kamu işinin kendisinde gelişen bir süreçtir. Sistemli kayırmacılık uygulamalarının tarih içerisinde sönümlenmesi bu yaklaşımın savunduğu dinamik etik yaklaşımına uygundur.

Erdem yaklaşımı temelinde kamu görevlilerinin ve yöneticilerin erdemsizliği kadar, sistemin bir eylem alanı olarak da erdemsizliği eleştiri konusu olabilir. Personel reformunu kaleme alanlardan ve yağma sistemi sonrası kurulan liyakat sisteminin kuramcısı sayılan Eaton, bu sistemle ortaya çıkan kamu yönetimi pratiklerinin erdemsizliğini Cumhuriyetin erdemi üzerinden ele almaktadır (1900:40). Yağma sistemi ve kayırmacılığın despotizm ve aristokrasinin doğal bir uzantısı olduğu sonucuna varan Eaton'a göre sistem özünde kralcı ve aristokratiktir ve yönetimin Cumhuriyetçi bir unsuru değildir (1900:40). Eaton'a göre yağma sisteminin gerçek doğası itibarıyla İngiliz yönetiminin içinde kurulu olduğu özgürlük, adalet ve eşitlik ruhunun bütününe düşman olduğunu göremeyenler vardır. Bunlar bu sistemin kamu ahlakı ve ekonomisi için ne kadar yıkıcı olduğunun farkına varamamaktadırlar (Eaton, 1900:38). Eaton politikanın bir ticaret haline gelmesiyle beraber, yüksek karakter ve kapasite kamusal yaşamdan kaybolduğunu belirtmektedir (1900:39).

Bowman liyakat sisteminin tarafsızlığını etikle ve ilgili olduğu erdemle ilgili bir bileşen olarak değerlendirmektedir(1998:159). ABD'den örnekler veren yazara göre her ne kadar 2. Dünya ve Vietnam Savaşları ile Watergate Skandalı Personel reformu ile başarılı kamu etiği hakkında tereddütler yaratmışsa da, kamu işlerinin tarafsızlığı hükümetlerin elinde önemli bir güç olarak kalmaya devam etmiştir (Bowman,1998:159). Bowman için etik konuların asıl yönetsel boyutu, liyakat sisteminde başarılı reform sürecinin bir ürünü, erdemli bir uygulaması olmasıdır(1998:160). Görüldüğü gibi Bowman etiğin yönetsel boyutunu, doğrudan liyakat sistemindeki tarafsızlık ve erdemle ilişkilendirmektedir.

Bowman'ın bir başka çalışmasında ise kamu etiği evreni altında tanımladığı demokratik ethos ise Anayasal değerler, sorumlu yönetici gibi kavramlar üzerinden rejim değerleri, vatandaşlık, kamu çıkarı ve sosyal eşitliği yansıtır (2000:336). Bu ethos'un pratiği olan demokratik etik ise kamu çıkarının korunması ve geliştirilmesine yöneliktir, erdemlere, kişiliğe ve uyuma önem verir(Bowman,2000:336). Bürokratik Etik kavramının ahlaki sorumluluğu kısıtladığını, diğer yandan Demokratik Etik tanımının kişi üzerindeki ahlaki yükü aşırı artırdığını belirten Bowman, kamu yöneticilerinin Profesyonel Etik kavramı içerisinde değerlendirilmeleri gerektiğini savunmaktadır(2001:339). Bu etik kavramında, her iki etik kavramından yararlanılarak, profesyonel bir kusursuzluk geliştirme çabası vardır. Burada aslında örgüt değerleri üzerinden sentezlenecek bir profesyonel etik kamu sektörü için savunulmaktadır. Yazara göre örgüt inanç ve kurallarında bulunan dışsal ve kişilerin içindeki içsel unsurlar tek

başına yeterli olmadığından, bu iki unsurun etkileşimi ve birbirini tamamlaması gerekmektedir (Bowman,2000:341).

Bowman profesyonel etik özelliklerini uzmanlaşmış rekabet, rekabetin özerk olarak deneyimlenmesi, bu rekabet içinde bir kariyere bağlılık, profesyonel yardımlaşma ve rekabeti teşvik edecek etik bir standart olarak sıralamaktadır. Etik disiplinin başlarında bürokratik etiğin demokratik etiğe galip geldiğini ve araçsal değerlerin, yani teknik üstünlüklerin amacı baskıladığı düşüncesindedir(2000:339). Yazara göre bir kamu profesyoneli sadece uzmanlığına göre değil ahlaki standartlara bağlılığı ile değerlendirilmelidir(2000:339). Bu bağlamda Bowman için, şemsiye bir meslek olarak ele alındığında kamu yönetimi asıl mesleklerin bir çeşitliliğini kapsamaktadır. Bu nedenle bir çok politik aktör ve etkinin baskısı altında olan kamu yönetiminde, bir meslek etiği kodunun gelişmesi zorlu bir konudur. Ancak bu süreç yağma sisteminin lağvedilmesi ve liyakat sisteminin kurulması ile birlikte başlamıştır. Bir başka deyişle Bowman, sistemli kayırmacılığa son verilmesin kamu yönetimi mesleğinin etik kodunun gelişmesinin başlangıcı saymaktadır. Yazar Etik kaygıların yönetsel bir sorun olduğunu belirterek, liyakat sistemine yönelik reformların erdemli bir yol olduğunu belirtmektedir(2000:339-340).

Özetle, erdem vurgusunun öne çıktığı Bowmancı profesyonel etik kayırmacılığın taraflılığını ve kamu işlerinin ticari bir meta haline gelmesini yönetsel bir erdemsizlik olarak görmektedirler. Bu erdemsizlik uzmanlaşmış ve bağımsız rekabeti baskılamış ve kamu profesyonellerinin ahlaki bir kod geliştirmesini engellemiştir. Kamu yönetiminde birçok olumsuzluğu ve zararları tecrübe edilen kayırmacılığın yerine kurulan liyakat düzeni, kamu yönetimi mesleğinin etiği olarak profesyonel etiğe giden yolu açmıştır.

Sonuç

Kamu personeli seçiminde, atamalarında ve terfilerinde liyakat karşıtı bir yöntem olarak uygulanan yağma sisteminin ve her türlü kayırmacılığın kökeni Roma İmparatorluğu patronaj uygulamalarına dayanmaktadır. Kamuya ait her türlü çıkarın, siyasal destek karşılığında el değiştirdiği Patronaj uygulamaları daha sonra Avrupa monarşilerine ve İngiliz Meşrutiyeti'nin parlamenter rejimine taşınmıştır. Kolonyal dönemle birlikte ABD'de İngiliz sömürge yönetiminde sömürgeye ait kamu işlerinin kraliyet tarafından tahsisi olarak yaşanan patronaj pratikleri, ABD'nin bağımsızlığından sonra biçim değiştirmiştir. Bu yeni biçimde ABD'nin kuruluş döneminden sonra güçlenen siyasi partiler kamu işlerini oy ve maddi destek karşılığında yandaşlarına vermeye başlamışlar ve bu uygulamaları yağma sistemi olarak kurumsallaştırmışlardır. Yağma sistemi siyasal bir kayırmacılık biçimi değil, siyasal kayırmacılığın sistem haline geldiği ve meşrulaştığı bir uç durum, kendine özgü siyasal bir personel düzeni olmuştur.

Bunun dışında yağma sistemi gibi kurumsallaşamamış olsa da, kayırmacılık, hem siyasal, hem de nepotizm veya croynism gibi manevi/sosyal güdülerle yapılan kayırmacı personel uygulamaları kamu

yönetimlerinin yaygın bir sorunudur. Bu sorunlu olma durumu her türlü kayırmacılığı ve liyakati kamu etiği disiplinin bir ilgi nesnesi haline getirmiştir. 20. yüzyılın ilk yarısında yeni kurulan kamu yönetimi disiplini, kayırmacılığı politika yönetim ayrılığında bir engel olarak ele almış ve Weberyen bürokrasiyi ve bilimse yönetimi temel alan modern kamu yönetimi için bir tehdit olarak yaftalamıştır. Kamu yönetimi disiplinin kurulmasına yol açan reformların doğrudan nedeni olan yağma sistemine ve kayırmacılığın diğer türlerine bir tehdit olarak bakılması doğal bir sonuçtur. Bu dönemde etik, kurallı ve katışıksız bir bürokrasi içinde tanımlanmaktadır. Bürokratik etik, kurallara ve yasalara uyma pratiğidir, kayırmacılık ise yasalara aykırılığı ölçüsünde gayri ahlakidir.

Bir disiplin olarak 20. yüzyılın ikinci yarısında öne çıkan Kamu Etiği ise kayırmacılığa ana akımdaki ayrışmalar doğrultusunda farklı yönlerden yaklaşmıştır. Birinci yaklaşımda yapılanın doğruluğu, edimin etiği ön plandadır. Bu yaklaşımda Kantçı ussallık ve faydacı ussallık gibi ikinci bir ayrışma var gibi görünse de, ikisi de göreceliği reddeden bu yaklaşımlar arasındaki farklılık yapay ve önemsizdir. Nitekim iki yaklaşımın sonucu aynıdır: kamu yönetiminin yaptığının doğru olduğu durum liyakattir ve karşıtı olan kayırmacılık etik değildir. Üstelik bu evrensel olarak kodlanabilen bir etik saptamadır. Bir başka deyişle çağdaş kamu yönetiminin etik personel sistemi liyakattir.

Aristotelesçi yaklaşımda ise kamu profesyonelinin ve yönetsel pratiğin erdemi, etik olanı belirler. Bu yaklaşımda etik daha görece ve dinamik bir olgudur. Yönetimin ve kamu görevlisinin içinde doğal olarak bulunan meslek etiği veya profesyonel etik bu dinamizmle birlikte filizlenir. Profesyonel etiğin liyakatle ilgisi diğer yaklaşımlara göre daha doğrudandır. Yağma sisteminin yıkılması, kayırmacılığın terkedilmesi ve kamu personeli yönetimi ve uygulamalarında liyakat düzenin başarılması profesyonel etiğin başlangıcı olmuştur.

Farklı yaklaşımlara rağmen, görecelikten kaçınan ve evrensel normlar geliştirmeye çalışan kamu etiği disiplininin kayırmacılığın karşıtı olan liyakate verdiği önem ASPA kodunda vücut bulmuştur. Sistemli veya systemsiz, kayırmacılık liyakat dışı bir uygulama olarak ne etikdir, ne de rasyoneldir. Ancak bu basit tespitin bile ussal temelli etik kuramlarında açıklanması, kavramların çokluğu ve soyut olması nedeniyle zordur. Kamu etiğinde göreceli etik yaklaşımların dışlanması ve normatif bir yol izlenerek evrensel kodlama çalışmalarına odaklanılması bu bağlamda anlaşılabilir bir tutumdur. Çünkü yeni haliyle kamu etiği eski rasyonel yaklaşımları kullanarak, özellikle Üçüncü Dünya ülkeleri için de standartlaşmaya odaklanmıştır.

Kaynakça

ASPANET, (2019) *ASPANET Code of Ethics*. Erişim Tarihi: 01.02.2019.

http://www.aspanet.org/public/ASPANET/Resources/Code_of_Ethics

- Aykaç, B. (1990). "Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi", *Amme İdaresi Dergisi*, c.24, S. 4, ss. 91-109.
- Balanuye, Ç. (2001) "Etik Ne Anlatır? ya da Ortak Anlatımımızın Etiği Nedir?". *Virgül*, 42, Haz.- Ağ. ss. 26-27.
- Barut, B. (2015). "İşyerinde İrrasyonel Davranışlar: "Nepotizm, Favorizm, Kronizm" Algısı Üzerine Nitel Araştırma", *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 3, Sayı: 20, ss. 382-394.
- Becker, G. S. (1983). "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence". *Quarterly Journal of Economics*, v. 98, n.3, ss.371-400.
- Bowman, J. S. (2000). "From Codes of Conduct to Codes of Ethics.The ASPA Case", *Handbook of Administrative Ethics*, Terry, L. Cooper (ed.), ss. 335-354. 2nd. Edition, New York: Marcel Dekker.
- Bowman, J. S. (1998). "The Professional Edge", *The Ethics Edge*. E. Berman, J. West, S. Bonczek (eds), ss.159-163. Washington: DC: International City/County Management Association.
- Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Cutting, R.F. (1900) "Public Ownership and the Social Conscience", *Municipal Affairs*, March, iv,3-12. (1900), İçinde: Waldo, D. (1948). *The Administrative State. A Study Of The Political Theory of American Public Administration*, New York:The Ronald Press Company. s. 25.
- Dunn, C.W. , Martin W. Slann (1994). *American Government. A Comparatative Approach*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Eaton, D. B.(1880). *Civil Service In Geeat Britain. A History of Abuses and Reforms and Their Bearing Upon American Politics*. New York:Harper & Brothers. Erişim Tarihi: 03.02.2019. <http://archive.org/details/civilserviceing02eatogoog>
- Freeman, C. (2010) *Mısır, Yunan ve Roma. Antik Akdeniz Uygarlıkları*, Ankara: Dost Kitabevi.
- Güran, S. (1980). *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Makrydemetres, A. (2002). "Dealing with Ethical Dilemmas in Public Administration: the 'ALIR' Imperatives of Ethical Reasoning".

International Review of Administrative Sciences, V. 68, June, n. 2, ss. 251-266.

- Marshall, M.K. (1977). “Will The Victor Be Denied The Spoils? The Constitutional Challenges To Patronaj Dismissals”, *Hastings Constitutional Law Quarterly*, v.4, ss.165-185.
- Nadler, J., M. Schulman (2012). *Favoritism, Cronyism and Nepotism*. Erişim Tarihi: 04.05.2019. http://www.scu.edu/ethics/practicingfocusareas/government_ethics/introduction/cronyism.html#
- Özkanan, A. ve R. Erdem (2014). “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve” *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Yıl:2, Sayı:20, ss. 179-206.
- Özlem, D. (2010). *Etik: Ahlak Felsefesi*. 2. Baskı. Ankara: Say Yayınları.
- Öztekin, A. (1998). *Türk Kamu Yönetiminde Personel Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Ankara: DPB Yayın No: 275.
- PBS, *The Roman Empire in The First Century. Social Order*. Erişim Tarihi: 01.02.2019. <http://www.pbs.org/empires/romans/empire/order.html>
- Remini, R.V. (1989). *The Jacksonian Era*, 2nd Ed. Wheeling: Harlan Davidson Inc.
- Roberts, R. (2001) “Federal Ethics Management and Public Trust”, *Handbook of Administrative Ethics*, Terry, L. Cooper (ed.), ss.367-386, 2nd. Edition, New York: Marcel Dekker.
- Roosevelt, T. (2019). *American Government: Acomparative Approach, The Merit System versus Patronaj System*, Erişim Tarihi:10.05.2019. www.theodore-roosevelt.com
- Rosenbloom, D. (2008). “The Politics-Administration Dichtomy in U.S. Historical Context”, *Public Administration Review*, v.1, January February, ss.57-60.
- Sayan, İ. Ö. (2010) “Yolsuzluk ve Kamu Etiği”, *Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine*, İpek Özkal Sayan (ed.), ss. 143-168, Ankara: SBF Yayın No:600.
- Stahl, O. G. (1962). *Public Personnel Administration*. New York: Harper and Row. Cohen, S. ve Eimicke W.B. (1998) “Trends In 20th Century United States Government Ethics”, Erişim Tarihi:03.05.2019, <http://www.columbia.edu/~sc32/documents/ethiclsur1.pdf>

Stewart, D.W. (1991). "Theoretical Foundations of Ethics in Public Administration: Approaches to Understanding Moral Action", *Administration and Society*, N.23. ss: 357-373.

TDK (2019). *Güncel Türkçe Sözlük*. Erişim Tarihi: 05.05.2019. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.4fbccf7e7b2a20.88470548

Tortop, N. vd. (2006). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınları.

Tortop, N. (1992). *Personel Yönetimi*, Ankara: DİE Matbaası.

Van Mart, M. ve Denhardt K.G. (2001), "Organizational Structure. A Reflection of Society's Values and a Context for Individual Ethics", *Handbook of Administrative Ethics*, Terry, L. Cooper (ed.), ss.227-242. 2nd. Edition, New York: Marcel Dekker.

Extended Abstract

It is a widely accepted principle in public administration that the fair and correct method to be followed in hiring and promoting of public personnel is the merit system. In spite of this broad consensus, non-merit promoting and hiring practices remain a significant problem in civil service. Such practices differ from country to country and even differ between the different levels of administration within the same country. The reasons for and types of patronage or favoritism may also differ. One of the main subjects of concern in public ethics in the literature, where the concept of ethics has been standardized specially after 80's, has been any kind of non-merit practices in public personnel administration. The main aim of this study is to present the non-merit practices theoretically and categorically and then to analyze how these are handled in the mainstream public ethics concepts.

The practices of promoting and recruiting in public service according to non-merit criteria had been transferred from the European monarchies of medieval age to the political party systems of the Enlightenment Era. The debates on the merit system had started by the end of the 19th century and the establishment of such a system was only partially accomplished during the 20th century.

There are various terms in the literature which may be used, sometimes interchangeably, to express non-merit practices exchanging the public posts in return for some interest. The term patronage, for example, considering its origin, represents an exchange of any publicly-owned asset in exchange for interest, while the spoils system is the recruiting and promoting of public personnel in return for political support. However, these two terms are often used incorrectly as if they were synonymous. The object of the

political support in the definition of spoils system may be the vote, money, goods or any other benefit. The difference between the patronage and the spoils system is that the benefit provided to the non-politician side is limited to the public personnel practices in the latter. In non-political personal favoritism the interest or the benefit is mostly abstract and spiritual. Personal favoritism is classified into such sub-groups as nepotism, tribalism, and cronyism according to the type of relation between the interest groups. In order to understand the relation between patronage and public ethics, the ethical importance of the merit system, which is the opposite of the non-merit system, needs to be explained. In other words, merit, which is accepted to be naturally ethical, describes the position of its opposite, like patronage within the frame of ethics.

The concept of ethics is constructed on the concept of merit in the ASPA Code, where the general ethical principles in public administration is listed. Ethics-merit relation may be analyzed according to three different approaches of ethics. These are bureaucratic ethics, developed in the beginning of 20th century, good reasons ethics of late 20th century and the Aristotelean ethics, based on the virtue concept.

In the bureaucratic ethics, patronage practices are handled via the politicization of administration and it is claimed that such a politicization is against the Weberian bureaucracy and is thus non-ethical. The bureaucratic ethics theory is directly related to the merit system constructed after the collapse of spoils system and to the formalism of Weberian model of bureaucracy. Whether systemically or not, attitudes of patronage politicize the administration and disrupts the moral integrity of public administration.

In the second half of the 20th century, when the public ethics started to be handled as a separate discipline, the approach of ethics to the merit system and patronage differs from the bureaucratic ethics in which positivism is dominant. Merit and non-merit practices have also been a matter of interest in the later mainstream theories of public ethics. Specially in the good reasons approach, the public ethics uses the rational frameworks of Kantian ethics and utilitarian ethics. In both Kantian and utilitarian ethics, some principles and rules are introduced to determine the life, choices and actions of the individual. However, there is an emphasis on the responsibility of the individual. According to the good reasons approach, ethical decisions can be made cognitively and the right-wrong judgement can be done independently of the person by means of a rational logic. Reasonably, the existence of ethical standards stresses that if something is morally “good”, it is also reversible. In other words, the reverse of what is good is bad. By repeating ASPA Code, it is important for good reasons ethics to *support merit principles that promote excellence, competence, and professionalism in the selection and promotion of public officials and*

employees and protect against biased, arbitrary, and capricious actions, which is to turn the merit into a principle as an ethical code.

The third mainstream public ethics approach is the virtue ethics. This Aristotelean approach emphasizes the ethics of the professional rather than the professional ethics. Ethics is a dynamic process developing within public professionals and within the public job itself. The collapse of the spoils system may be explained with this dynamism. The professional ethics by exalting the virtue sees the patronage as an administrative lack of virtue preventing the free competition and development of an ethical code for public professionals. The merit system founded instead of the patronage leads a way to the professional ethics; that is, in this case, the public service ethics. In spite of the variety of the approaches, the importance given to the merit system by public ethics is standardized in the ASPA Code by avoiding from the relativity and developing universal standards. Systemically or not, patronage practices are unethical and irrational. However, the analysis of such a simple determination is not easy to perform in ethic theories due to the plenitude and complexity of concepts and definitions. Thus it is an understandable attitude that, the relative approaches of ethics is generally excluded nowadays and it is focused on universal coding works by following the normative path of public ethics, for a discipline aiming to standardize its framework.