

T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİMDALI

YÖNETİMDE KAYIRMACI UYGULAMALAR ÜZERİNE NİTEL
BİR ÇALIŞMA

Arzu ÖZKANAN

0940201012

DOKTORA TEZİ

DANIŞMAN

Doç. Dr. Ramazan ERDEM

ISPARTA-2013

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI



T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DOKTORA TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Tarih:30/12/ 2013

Enstitü Yönetim Kurulunun 11/12/2013 tarih ve 633/04 sayılı kararıyla oluşturulan jürimiz, İşletme Anabilim Dalı Bilim Dalını Seçiniz Bilim Dalı DOKTORA öğrencisi Arzu ÖZKANAN'ın "Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma" başlıklı tezini incelemek ve değerlendirmek üzere 30/12/2013 tarihinde saat 10:00'da toplanmış ve adayı tez savunmasına almıştır.

SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Yönetmeliğinin 39. Maddesi uyarınca adaya dakika süreyle teziyle ilgili Ek'te sunulan sorular yöneltilmiştir. Yapılan değerlendirmeler sonunda adayın tezinin aşağıda belirtilen sebeplerle,

☒ **Tezin kabul edilmesine** (Öğrenci, varsa jüri tarafından gerekli görülen düzeltmeleri yaparak, tezinin onaylı son şeklini bir (1) ay içinde Enstitü'ye teslim etmelidir.)

☐ **Tezde düzeltme verilmesine** (Öğrenci, tezde gerekli görülen düzeltmeleri yaptıktan sonra altı (6) ay içinde savunmasını yineleyecektir.)

☐ **Tezin reddedilmesine** (Öğrenci yeni tez konusu belirleyecek)

***Tez adı değişikliği yapıldı/ yapılmadı.**
oy birliği/oy çokluğu ile karar verilmiştir.

Gereği arz olunur.

Jüri	Adı Soyadı	İmza
Danışman	: Doç. Dr. Ramazan ERDEM	
Üye	: Prof. Dr. İlker Hüseyin ÇARIKÇI	
Üye	: Doç. Dr. Kürşat ÖZDAŞLI	
Üye	: Yrd. Doç. Dr. Ömer Lütfi ANTALYALI	
Üye	: Yrd. Doç. Dr. Aygen OKSAY	

Ekler :

- 1) Tez Değerlendirme Jüri Raporları
- 2) Sınav soru tutanağı

SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği; Madde 39 (3) Jüri üyeleri, söz konusu tezin kendilerine teslim edildiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde, hazırladıkları raporlarla birlikte toplanarak öğrenciyi tez savunma sınavına alırlar. Tez savunma sınavının yeri ve tarihi EYK'nca belirlenir. Jüri aralarında bir başkan seçer. Tez savunma sınavı, tez çalışmasının sunulması ve bunu izleyen soru-cevap bölümünden oluşur. Tez savunma sınavı en az kırkbeş, en çok doksan dakikadır.

(4) Tez sınavının tamamlanmasından sonra jüri tez hakkında salt çoğunlukla kabul, ret veya düzeltme kararı verir. Bu karar, EABD Başkanlığınca tez sınavını izleyen üç gün içinde Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrenci yeni tez konusu sunmak zorundadır. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç altı ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tezi kabul edilmeyen öğrenci yeni tez konusu sunmak zorundadır. Yeni tez konusu bu Yönetmeliğin 38 inci maddesinde yer alan esaslara göre belirlenir.

Enstitü Yönetim Kurulu Kararı	Tarih:	Karar No:
Bu form sınavdan sonra danışman tarafından düzenlenerek ilgili Anabilim Dalı Başkanlığı aracılığı ile 3 gün içinde Enstitüye teslim edilir.		

**SÜLEYMAN DEMİRELÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

YEMİN METNİ

Doktora tezi olarak sunduğum **“Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma”** adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.


Arzu ÖZKANAN
30.12.2013

ÖZKANAN, Arzu, Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma, Doktora Tezi, Isparta, 2013

ÖZET

Kayırmacılık, basit bir gözlemle dahi fark edilebilen; hemen her pozisyondan insanın yakınlık görüşü üzerinden bir ilişki bağlamı kurduğu; resmi ve sosyal ilişkileri bu informal kanallar üzerinden görmeye çalıştığı bir uygulamayı ifade etmektedir. Örgütsel ve yönetsel anlamda kayırmacılık ise genel ve geniş anlamıyla, kamu görevlerine yapılan atamalarda ve terfilerde akrabalık (nepotizm) veya tanıdık-dost (kronizm) ilişkilerine ya da siyasi veya din temelli ortaya çıkan gruplara öncelik verilmesi; kamu kaynaklarının siyasi iktidara yandaş, seçmen kesimlerini kayıracak biçimde yönlendirilmesi (klijentalizm) gibi anlamlara gelmektedir.

Kayırmacı uygulamalar olağan gibi görünmekle birlikte rahatsızlıklar duyulmaya başlanmış ve yeni yeni literatürde yerini almaya başlamıştır. Bu araştırma ile de kayırmacı uygulamaların varlığını tespit etme ile hangi türde uygulamaların yaygın olduğu nitel yöntem ile incelenmiştir.

Araştırma, sürekli karşılaşılan kayırmacı uygulamaların tam anlamıyla çerçevesini çizebilmeyi ve farklı olan tam anlamı ile tanımlanamamış boyutlarını tespit etmeyi amaçladığından olgubilim deseni ile dizayn edilmiştir. Araştırmanın örneklemini, araştırmanın evrenini oluşturan Başbakanlığa bağlı Bakanlıklardan Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte teşkilatlandırılmış Milli Eğitim Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı oluşturmuştur. Çalışmada bu dört bakanlıkta en az 10 yıl görev yapmış kişilerden amaçlı örnekleme metotlarından kartopu örnekleme yöntemi ile belirlenmiş olan 26 kişi ile görüşülmüştür. Araştırmada nitel veriler, yarı yapılandırılmış görüşme formu ile toplanmıştır.

Araştırmada kamu kurumlarında özellikle terfi işlemlerinde kayırmacı uygulamalara sıklıkla rastlandığı, geçmişte yaygın olarak görülen nepotizm ve hemşehricilik türleri azalma gösterirken, siyasi kayırmacılık türünün hâlâ en fazla başvurulan kayırmacılık türü olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca kamu kurumlarında yaygın olarak görülen ikinci kayırmacılık türünün ise dini referansla oluşturulan kendilerine benzeşenleri koruyup kollama olarak tanımladığımız hiyerokratik kayırmacılık türü olduğu tespit edilmiştir. Kayırmacı uygulamaların genel itibari ile kişiler üzerinde dışlanma, kuruma yabancılaşma, motivasyonsuzluk gibi etkileri olduğu tespit edilmiştir.

Araştırma sonuçlarından hareketle, kayırmacılık türlerine yönelik bir sınıflama geliştirilmiştir. Kayırmacı uygulamaların önlenmesi için tüm aşamalarda hâlihazırdaki yasaların dikkate alınmasının yeterli olduğu düşünülmektedir. Kayırmacı ilişkilerin yapılacak yeni çalışmalarla detaylandırılması ve geliştirilmiş olan kayırmacılık türlerine yönelik sınıflama ile birlikte hiyerokratik kayırmacılık türü ile ilgili çalışmaların yapılması önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler

Kayırmacılık, Siyasi Kayırmacılık, Hiyerokratik Kayırmacılık, Kronizm, Hemşehricilik, Nepotizm, Nitel Araştırma.

ÖZKANAN, Arzu, A Qualitative Study on Favoritism Applications in Management, Ph.D. Thesis, Isparta, 2013

ABSTRACT

Favoritism, a way of interrelating over closeness from almost every position and trying to accomplish the formal and social relations over these informal channels, can be noticed with a sample observation. On the other hand organizational and managerial favoritism means that giving priority to kinship (nepotism) or acquaintances (cronyism) or political/religious advocacy on appointments and promotions in the public office. Also it means allocation of public resources to favor the partisanship and voter segments (clientelism).

Although favoritism applications are seen usual and commonplace; people have started to feel discomfort. In this study to detect the presence of favoritism practices and the type of applications that are common in were examined by quantitative methods.

Research was designed by phenomenologic pattern because the purpose was able to draw the outline of favoritism applications that regularly encountered as well as trying to detect the unidentified different types.

The sample of the study is composed of Ministry of Education, Ministry of Justice, Ministry of Health and Ministry of Interior which have been reorganized with the establishment of the Republic. Study has been completed with 26 people that have served at least 10 years in one of these four ministries. These people were determined with snowball sampling method of purposive sampling methods. In this research, qualitative data were collected by interview technique that based on semi-structured interviews form.

In this study, we found that at public institutions especially on promotion procedures, favoritism applications are frequently common. Nepotism and citizenship have a decrease but political favoritism is still referenced. Also the second common type of favoritism in public institutions is hierocratic favoritism which is defined as protection of created religious reference as similar to them by us. As a general favoritism applications make impact on people as exclusion, alienation, de-motivation.

Based on the research results, a classification was developed for the type of favoritism. In order to prevent favoritism applications at all stages is thought adequate to be considered of current legislation. It is recommended to carry out works intended for elaborating favoritism, hierocratic favoritism and classification of favoritism types that have been developed.

Key Words

Favoritism, Partizanship, Hierocratic Favoritism, Cronyism, Citizenship, Nepotism, Qualitative Research.

İÇİNDEKİLER

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI	ii
YEMİN METNİ.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	ix
TABLOLAR LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLER LİSTESİ	xi
ÖNSÖZ	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYIRMACILIK İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

1.1. KAYIRMACILIK	3
1.1.1. Türk Kültüründe Kayırmacı Uygulamaların Tarihi Seyri	9
1.1.2. Diğer Kültürlerde Kayırmacı Uygulamalar	15
1.2. AYRIMCILIK	18
1.3. LİYAKAT	21
1.3.1. Türk Kültüründe Liyakat Sisteminin Tarihi Seyri.....	26
1.3.2. Üst Düzey Yöneticilerde Liyakat	33
1.4. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK.....	35

İKİNCİ BÖLÜM

KAYIRMACILIK TÜRLERİ VE SONUÇLARI

2.1. ADAM KAYIRMACILIĞI.....	43
2.1.1. Akraba Kayırmacılığı (Nepotizm).....	43
2.1.2. Eş – Dost Kayırmacılığı (Kronizm).....	48
2.1.2.1. Hemşehricilik	49
2.2. SİYASİ KAYIRMACILIK (PARTİZANLIK)	51
2.2.1. Patronaj	55
2.2.2. Klientalizm	56
2.2.3. Hizmet Kayırmacılığı	58
2.3. KAYIRMACILIĞIN SONUÇLARI	59
2.3.1. Kayırmacı Uygulamaların Önlenmesi İçin Öneriler	68

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAYIRMACI UYGULAMALARIN ARAŞTIRILMASI

3.1. GEREÇ VE YÖNTEM	70
3.1.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi	70
3.1.2. Araştırmanın Sınırlılıkları	71
3.1.3. Araştırmanın Varsayımları.....	71
3.1.4. Araştırma Deseni.....	72
3.1.5. Araştırmanın Çalışma Grubu	76
3.1.6. Veri Toplama Tekniği.....	77
3.1.7. Veri Toplama Süreci	78
3.1.7.1. Görüşme Süreci	78
3.1.8. Veri Analizi.....	79
3.2. BULGULAR	81
3.2.1.Katılımcılara Ait Genel Özellikler	81
3.2.2.Kayırmacılık İle İlgili Bulgular	83
3.2.2.1. Kayırmacılığın Varlığına İlişkin Bulgular	83
3.2.2.1.1. İşe Alım Ölçütleri.....	84
3.2.2.1.2. Terfi Ölçütleri	85
3.2.2.1.3. Atanan Kişilerdeki Yeterlilik	90
3.2.2.1.4. Yakınlıkların Nedeni.....	91
3.2.2.2. Kayırmacılık Türlerine İlişkin Bulgular.....	92
3.2.2.3. Kayırmacılığın Etkilerine İlişkin Bulgular.....	96

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TARTIŞMA, SONUÇLAR VE ÖNERİLER

4.1. KAYIRMACILIĞIN VARLIĞINA İLİŞKİN SONUÇLAR.....	107
4.2. KAYIRMACILIK TÜRLERİNE İLİŞKİN SONUÇLAR.....	109
4.2.1.Siyasi Kayırmacılık Türüne İlişkin Sonuçlar	110
4.2.2.Hiyerokratik Kayırmacılık Türüne İlişkin Sonuçlar.....	111
4.2.3.Hemşehricilik Türüne İlişkin Sonuçlar.....	112
4.2.4.Kronizm Türüne İlişkin Sonuçlar	112
4.2.5.Nepotizm Türüne İlişkin Sonuçlar	113
4.3. KAYIRMACI UYGULAMALARIN ETKİLERİNE İLİŞKİN SONUÇLAR.....	115
4.4. KAYIRMACILIĞIN ÖNLENMESİ İÇİN ÖNERİLER.....	117
4.4.1.Araştırmacılara Öneriler	119

KAYNAKÇA.....	121
EK -1.....	140
ÖZ GEÇMİŞ	142

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
Akt.	Aktaran
Çev.	Çeviren
DMS	Devlet Memurları Sınavı
Ed.	Editör(ler)
et al.	et alii (ve diğerleri)
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
KPSS	Kamu Personeli Seçme Sınavı
md.	madde
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
M.Ö.	Milattan Önce
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
s.	Sayfa
T.B.M.M.	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
vd.	ve diğerleri

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Katılımcıların Özellikleri ve Görüşme Süreleri.....	79
Tablo 2. Katılımcıların Seçilmiş Değişkenlere Göre Dağılımı.....	82

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Kayırmacı Davranışların İki Boyutu.....	41
Şekil 2: Kayırmacılık Türlerinin Sınıflandırılması	42
Şekil 3: Araştırma Bulgularının Sınıflandırılması	83
Şekil 4: Kayırmacılığın Varlığına İlişkin Model	84
Şekil 5: Araştırma Bulgularından Elde Edilen Kayırmacılık Türlerine İlişkin Model ...	92
Şekil 6: Kayırmacılığın Etkilerine İlişkin Model	96
Şekil 7: Kayırmacılığa İlişkin Model	106
Şekil 8: Kayırmacılık Türlerinin Sıklığı	110
Şekil 9: Analiz Sonucunda Kayırmacılık Türlerinin Sınıflandırılması.....	114

ÖNSÖZ

Kayırmacılık, hayatın her anında karşılaşılan, bazen rahatsız olunan bazen de elden gelen bir şeyin olmadığı düşünülerek umursanmayan bir olgudur. Günlük hayatın içinde sürekli olarak her işlemde başvurulmuş bu olgu örgütsel düzeyde de sıklıkla görülmektedir. Özellikle kamu kurumlarında önemli ölçüde görülen kayırmacı uygulamalar ile yaşanan durumu gözlemlemek gerekmektedir. Bu çalışmanın genel amacı; kayırmacı uygulamaların varlığını ve sıklıkla başvurulmuş türlerinin neler olduğunu, bilinen türlerinin yanı sıra uygulamada görülen diğer türlerini belirlemeye ve etkilerini anlamaya yöneliktir.

Çalışma ile ortaya konulan sonuçların varlığı bilinen ancak ifade edilmekten çekinilen durumları ortaya koyacağı düşünülmektedir. Bu şekilde kayırmacı uygulamaların konuşulmaya başlanması, çözümlenmesi için de iyi bir adım olabilecektir.

Bu süreçte, beni destekleyen, hep istemiş olduğum konuyu araştırabilmem için beni yüreklendiren ve doktora sürecimde varlığı en büyük desteğim olan tez danışmanım Doç. Dr. Ramazan Erdem başta olmak üzere, Prof. Dr. İlker Hüseyin Çarıkçı'ya, Doç. Dr. Kürşat Özdaşlı'ya, doktora sürecine kadar ve devamında desteği ile beni onurlandıran Prof. Dr. Dilaver Tengilimoğlu'na, öncülük etmiş olduğu eğitimler ile doktora eğitimimde eksikliklerimi tamamlamama yardımcı olan Yrd. Doç. Dr. Ömer Lütfi Antalyalı'ya, araştırmamda veri kaynağı olan ve katkı sağlamak için deneyimlerini ve gözlemlerini benimle paylaşan katılımcılara, çalıştığım kurum olan Süleyman Demirel Üniversitesi ailesine ve özellikle beni teşvik ederek cesaretlendiren Öğr. Gör. Arzu Yiğit ve Öğr. Gör. Güray Tonguç'a, lisansüstü eğitimim boyunca yanımda olan, desteğini esirgemeyen, objektif değerlendirmeleri ile beni yönlendiren sevgili eşim Mustafa Özkanan'a çok teşekkür ederim.

Ayrıca her türlü sıkıntıya bizim için katlanmış olan değerli geniş ailemin kıymetli bireyleri: babama, anneme, ablalarıma, eşlerine, minik Feyza'ma, eşimin babası, annesi ve kardeşine sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak, bu çalışmayı 3491-D1-13 nolu doktora tezi projesi olarak destekleyen Süleyman Demirel Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi'ne teşekkür ederim.

Yararlı olması ve yeni çalışmaların yapılması dileğiyle.

Arzu ÖZKANAN

GİRİŞ

Kayırmacılık, hem gündelik hayatta hem de yönetim alanında karşımıza çıkan bir kavramdır ve varlığı benimsenmekte, olağanmış gibi kabul edilmektedir. Kayırmacı ilişkiler, eşitsizliği çağrıştırdığı ve adaletsiz bir uygulama olduğu için yasaklayıcı uygulamalar olmasına rağmen, hemen her sektörde oldukça yaygındır. Kayırmacılık içselleştirilerek normal hale getirilmiş olması sebebiyle sorun olarak algılanması zaman almıştır. Literatürde kayırmacılık ile ilgili bilimsel zeminde tartışması yapılan ve kesinlik ihtiva eden bulguların olmayışı da bu türden olayların algılanmasını güçleştirmektedir.

Kayırmacılık çoğunlukla, resmi örgütsel bağlamlarla ilişkili olarak ele alınıyor olsa da informal kurumlarda da yaygın bir tutum olarak ortaya çıkmaktadır. Kayırmacılık, toplumsal sistemin hemen her alanında kendini göstermektedir. Akrabalık, arkadaş-eş dost çevresi, okul arkadaşlığı, asker arkadaşlığı, meslektaşlık, aynı mezhepten olma, aynı tarikata üye olma, kirvelik, aynı köyden, topraktan olma (hemşehricilik), komşuluk, aynı mahalleden olma vb. toplumsal aidiyet bağlamı içinde yer almaktan kaynaklanan yakınlıklar / bağlılıklar, kişinin gündelik hayatında, iktisadi ve politik ilişkilerinde, bürokratik ve organizasyonel yapılar içindeki ilişkilerinde kayırmacı tutum ve davranışlara destek sağlamaktadır.

Örgütsel ve yönetsel anlamda kayırmacılık ise genel ve geniş anlamıyla, kamu görevlerine yapılan atamalarda ve terfilerde akrabalık (nepotizm) veya tanıdık-dost (kronizm) ilişkilerine ya da siyasi veya din temelli ortaya çıkan gruplara öncelik verilmesi; kamu kaynaklarının siyasi iktidara yandaş, seçmen kesimlerini kayıracak biçimde yönlendirilmesi (klijentalizm) gibi anlamlara gelmektedir.

Kayırmacılık uygulamalar, toplumda genel olarak olumlu karşılanmamakta ve bir tür ayrımcılık olarak görülmektedir. Bu eylemlerin vicdanı rahatsız eden bir niteliği bulunduğundan eyleme taraf olan kişiler de toplum tarafından kabul görmemektedirler.

İnsanların neden kayırmacı tutum ve davranış içerisine girdikleri düşünüldüğünde; kayırılanın yanında kayıranın da maddi ve manevi bir çıkarının olduğu akla gelmektedir. Kayıran, bu kayırmacı tutumunun karşılığını bir şekilde almaktadır.

Bu karşılık parasal çıkarlar olabileceği gibi çeşitli gruptaki belirme ve desteklenme şeklinde de olabilir.

Bu çalışma ile yönetimde kayırmacı yani; kurum içindeki ve kurumlar ile toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde, akrabalık, dost olma, aynı okulda okumuş olma, aynı yöreden olma (hemşehrilik), aynı siyasi partinin çizgisinde bulunma gibi özel ilişkilerin ve ölçülerin, evrensel yönetim ölçülerini geri plana ittiği uygulamalar nitel olarak araştırılmıştır. Ayrıca yaygın olarak bilinen bu yakınlık türlerinin yanı sıra farklı durumların varlığı tespit edilmiştir. Bu noktada uygulama boyutu içerisinde öncelikle kayırmacı uygulamaların varlığı ortaya konulmaya çalışılmış, bunun ardından kayırmacı uygulamaların hangi türünün yoğun olarak görüldüğü belirlenmeye çalışılmıştır. Böylelikle literatürde var olan kayırmacılık türlerinin yanı sıra, yeni bir takım görülen kayırmacı uygulamalar tespit edilebilmiştir. Kayırmacı uygulamaların personel üzerindeki etkileri de tespit edilerek önlenmesi boyutunda öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

Öncelikle literatür taraması yoluna gidilmiş ve bu çerçevede yapılmış çalışmalar incelenerek bir sistematik geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu teorik yönüyle birlikte nitel araştırma ile kayırmacı uygulamaların varlığı, var olan türlerinin yaygınlığı ve yeni türlerin ortaya çıkarılmasında destek sağlanmıştır. Uygulama safhasında, çalışmanın niteliğine bağlı olarak görüşme tekniğinden faydalanılmıştır. Hazırlanmış olan belli başlıklar dahilindeki yarı yapılandırılmış sorulardan hareketle kayırmacı uygulamaların varlığı ve sınıflandırılması mümkün kılınmak istenmiştir.

Bu doğrultuda çalışmada öncelikle literatür taraması ile kayırmacılık ve ilgili kavramlar tarihi seyir içerisinde incelenmiştir. İkinci bölümde literatürde yer alan kayırmacılık türleri sınıflandırılmış ve kayırmacı uygulamaların etkileri ile önerilere yer verilmiştir. Üçüncü bölümde kayırmacı uygulamaların araştırılması boyutunda araştırma yöntemi, verilerin analizi ve bulgulara yer verilmiştir. Son olarak kayırmacılığın varlığına, kayırmacılık türlerine ve kayırmacı uygulamaların etkilerine ilişkin sonuçlar ve araştırma sonucunda geliştirilen önerilere değinilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAYIRMACILIK İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

1.1. KAYIRMACILIK

Kayırmacılık, politikadan iş dünyasına insanın olduğu her yerde olması kaçınılmaz kavramlardan biridir. 1997’de Asya’da yaşanan finansal krizin en önemli sebebi olarak görülmüş ve kayırmacılıkla ilgili çok fazla ampirik çalışma bulunmasa da teorik yazının giderek arttığı göze çarpmaktadır (Dağlı ve Aycan, 2010: 167).

Toplumda yaygın olan “*tanışın varsa işin kolay*”, “*kimsen yoksa vay haline*”, “*adamım olur*”, “*dayım olur*”, “*hemşerim olur*”, “*kirvem olur*”, “*akrabam olur*”, “*yakınımdır*”, “*köylümdür*”, “*ahbabım olur*” gibi deyimler ve değer yargıları kayırmacılık fiiline meşruiyet kazandırmaktadır (Aytaç, 2010: 100 - 105). Bu deyimler o kadar kabul görmüştür ki, hemen kolayca herkes tarafından aynı anlam yüklenmektedir.

Kayırmacılık, kamu kesiminde daha çok karar alma sürecinde ortaya çıkan bir yozlaşma türüdür ve kamu bürokrasisinin önemli sorunlarından birisidir. Ülkeden ülkeye farklı biçimlerde görülen kayırmacılık, politika ve yönetim literatüründe bürokrasiye memur alımında ilk defa 1828 yılında ABD başkanlık seçiminden galip çıkan General Jackson tarafından uygulanan kayırma (veya yağma) sisteminin uygulamada istismarıyla yer almaya başlamıştır (Tortop, 1994: 48). Günümüzde sıklıkla çalışmalarda yer verilmesine karşın hâlâ tam anlamıyla kayırmacılığın çerçevesi çizilememiştir.

Türk Dil Kurumu Sözlüğünde kayırmacılık “*belli bir birey, küme, düşünce ya da uygulamayı, bir başkasıyla karşılaştırıp aralarında bir seçim yapmak gerektiğinde nesnellikten uzaklaşıp yan tutma*” olarak yer almaktadır. Kayırmacılık; örgüt içerisindeki elemanların ya da kamudaki memurun ve üst düzey yöneticilerin yakınlarını yasadışı bir biçimde ve haksız yere kayırmasıdır.

Türkçede halen kullanılan Arapça kökenli “*iltimas*” ve “*himmet etme*” kavramları kayırmacılık ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. İltimas kelime anlamı

itibariyle “haksız yere ve yasa dışı kayırma, arka çıkma” anlamlarına gelmektedir (Aktan, 2001: 57). Bu arka çıkma ya da ayrıcalık sağlanması, maddi çıkar gözetilmekten çok, bağlılık ve yükümlülükler nedeni ile yapılmaktadır (Aydın ve Yılmaz, 2010: 96 - 97). Himmet etme kavramı ise, mecazi olarak aciz durumda, fakir olana destek olma çağrışımı yapmaktadır.

Kayırma anlayışı, başarılı-başarısız memur ayırımı yapılmadan çoğu durumlarda başarısız ve liyakatsiz personelin daha kolay yükseltildiği bir memur rejiminin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Personel rejimindeki hakim uygulamanın, liyakat ve başarı ilkelerinden daha çok, itaat ve sadakat ilkelerine vurgu yaptığı görülmektedir (Aydın, 2012: 60). Kayırmacılığın varlığına optimal yanıt eşitlikten fazla ortaya çıkan eğilim şeklindedir (Prendergast and Topel, 1993: 10). Kayırmacılık bir kişi veya grubu diğerlerinden sadece yönetimin o kişi veya gruba yakınlık duyması sebebiyle tercih etmesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Sadozai et al., 2012: 761). Bu yakınlığın kaynağına göre farklı şekillerde karşımıza çıkan kayırmacılık sonuç itibariyle adaletsiz bir tercihi ifade etmektedir.

Kamu görevlilerinin yetkilerini para veya mal gibi ekonomik güçler yerine aile, akrabalık bağları, arkadaşlık, aynı görüşten olma gibi maddi olmayan etkileme araçlarının bazı kişilere kamu işlemlerinde öncelik tanımak, ayrıcalık yapmak amacıyla kullanmalarına “kayırma” denmektedir. Burada kamu görevlisi, tinsel-duygusal nitelikteki geleneksel bağlılıkları ve yükümlülüklerle, yakın çevresine ya da yakın çevresi veya üzerinde nüfusu olan başkalarının etkisi ile birtakım kişilere ayrıcalıklı davranmaktadır (Jandarma Okulları Genel Komutanlığı, 2001: 37).

Kayırmacılık, ülkenin ekonomik, sosyal ve politik gelişimi üzerindeki zararlı etkilerine rağmen birçok ülkede devam etmektedir. Teorik olarak, dört farklı faktör ile bu olgu açıklanmaktadır: bireylerin davranışlarını değiştirmek için caydırıcı önlemler, bilinç eksikliği, sosyo-kültürel değerlerin ve normların etkisi ve seçkin bir etki yaratmak için değişimin karşısında durmadır (Loewe et al., 2007: 27).

Cumhurbaşkanının görevlerini yerine getirirken (mesela bir yasayı veya yasa değişikliğini onaylarken) kamu yararından çok, benimsediği siyasi görüşlere veya kişisel çıkarlarına göre hareket etmesi, başbakanın bakanları atarken görevin gereklerini değil de kendine yakınlık derecesini dikkate alması; yine atamalarda siyasi düşünce,

kişisel yakınlık, din, hemşehricilik gibi unsurların dikkate alınması; yöneticilerin emrinde çalışanlara din, ırk, cinsiyet, renk, siyasi düşünce, gibi özelliklerine göre muamele yapması tarafsızlık ilkesine aykırı davranışlara örnek olarak verilebilir (Kartal ve Demirhan, 2009: 174). Bu örnekler bir tarafın geri itilirken diğer tarafın kayırıldığını göstermektedirler. Yani sadece yakını olması sebebiyle tercih edilen bir kişi kayırılırken, diğer kişiler ayrılmış olmaktadır.

Kayırmacı ilişkilerde kayıran ve kayırılan diye iki taraf bulunmaktadır. Bu ilişki dikey ve hiyerarşik bir yapı göstermektedir. Kayıran, kollayan, gözetken kişi olarak hiyerarşinin tepesinde yer alırken, kayırılan, korunan, arkalanan, işleri kolaylaştırılan ve kayırana göre hiyerarşik olarak altta bulunan kişidir. Kayırılan kişi kayırana karşı bir minnet duygusu beslemekte ve bunu saygı, minnettarlık, bağlanma, sadakat, hediye, rüşvet şeklinde ifade etmektedir. Bu şekilde kayıran, gelir, prestij ve iktidar elde ederken, bu sayede konumunu güçlendirip hiyerarşideki yerini sağlamlaştırmaktadır. Kayırılan ise somut, geçici ve anlık fırsat ve imkânlarla kavuşmaktadır (İlhan ve Aytaç, 2010: 63). Her iki tarafın da karşılıklı olarak fayda sağladığı ortadadır. Bu anlamda kişilerin bu imkânlardan faydalanmaları için kayırmacılığı gerçekleştirmekten kaçınmayacakları açıktır.

Kayırmacı ilişkilerde taraflar daha çok maddi olmayan çıkarlar sağlamaktadırlar. Ancak kayırmacılık sonucunda hak etmediği pozisyona getirilen bir kamu görevlisinin getirildiği makamın maddi olanaklarından yararlanacağı da kuşkusuzdur. Kayırma sonucunda itibar, takdir, saygınlık gibi psikolojik ve toplumsal kazançlar ile birlikte, hak etmeden bulunulan statünün maddi olanaklarından faydalanılması da kayırmacılık sonucunda maddi çıkarların elde edildiği gerçeğini yansıtmaktadır (TEPAV, 2006: 26 - 30).

Kayırmacılık; iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki, kamu hizmetlerine girişte liyakat yerine, tanıdık, akraba, arkadaş, hemşehri, siyasi yakınlık, aynı okuldan mezun olma, meslektaşlık vb. faktörlerin birinci derecede rol oynamasıdır. Diğer şekli ise, kamu hizmetlerinin dağıtımında ihtiyaç ve yerindelik kriterleri yerine, oy, partisine destek veya ideolojik yakınlık gibi kriterlerin dikkate alınmasıdır (Eryılmaz, 2002: 240 - 241).

Kayırmacılığın yaygınlaşmasında, kamuda işe alma, işte yükseltilme (terfi), tayin ile ilgili açık ve adil yasal düzenlemelerin bulunmaması, kamu görevlisi giriş sınavlarında sınav yapan kişilerin takdir yetkilerinin çok geniş tutulması, yine bu sınavlarla ilgili kuruluş bünyesindeki kamu görevlilerinden oluşan jüriler tarafından yapılması ve soruların bu kişiler tarafından belirlenmesi, kamu görevlisi giriş sınavlarında merkezi test sınavı dışında ayrıca sözlü sınav yapılması, çıkar çatışması gibi konuların ilgili yasalarda açıkça belirlenmemiş olması gibi birçok neden etken olmaktadır. Bu yasal boşluklar ve teknik nedenler kamu kuruluşlarında informaliteyi arttırdığı gibi kayırmacı anlayış ve uygulamaların köken bulmasına da zemin hazırlamaktadır (Aktan, 2008).

Gerçekte, kamu hizmetlerinin düzenlenişi eşit muameleyi ve kişiler arasında fark gözetmemeyi gerektirdiği halde, toplumda bunun aksi noktasında yönetim üzerinde kurallardan sapılması yönünde baskılar bulunmaktadır. Hatta toplumda yakınları kayırma kimi zaman bir erdem olarak görüldüğü için, buna uygun davranmayan bürokratin baskıya maruz kaldığı ve kuralları çiğneme pahasına yakınlarını koruyarak saygınlık kazanma yoluna gittiği gözlemlenmektedir (Aytaç, 2010: 91). Kişiler kuralları uygulama arzusunda olsalar dahi kayırmacı anlayışın hakim olması sebebiyle bu arzularını gerçekleştirememektedirler.

Halk arasında kayırmacılık, “*kollamacılık*”, “*adamı olmak*” ve “*torpil*” olarak da ifade edilmektedir. “Adamı olmak” en fazla siyaset ile ilişkilendirilmekte ve kişileri arasında iş görme biçimi olarak değerlendirilmektedir. Çocuğunun istenilen okula kaydının yapılmasından hastanede iyi muamele görebilmeye, fatura ödemelerinin halledilmesinden tayin işlemlerine, iş ve işçi bulmaktan pazar alışverişlerine kadar gündelik hayatı ve geleceği ilgilendiren pek çok konuda “adam” başvuru kaynaklarının başında gelir. “*Kollamacılık*”, adamı olmak bağı kurulduktan sonra gelişen, çift taraflı ilişkiye dayanarak kişilere özel muamele yapılmasıdır. Bu ilişkinin kurulması için kişiler arasında tanımlanmış bir ilişki temasına ihtiyaç duyulmaktadır. (Kurtoğlu, 2012: 142 - 143). Sosyo-kültürel anlamlar ve ilişkiler dünyasında “adamı olma”ya aracılık eden bağların teması, akrabalıktan mezheptaşlığa veya tarikatdaşlığa, kirvelikten okul/asker arkadaşlığına, mahalle arkadaşlığından meslektaşlığa kadar çok çeşitlilik göstermektedir (Kurtoğlu, 2012: 148). Bu çeşitlilik aynı zamanda kayırmacılık türlerini de ortaya koymaktadır.

Kayırmacılık ve ayrımcılık kavramları, Becker (1957) tarafından farkı ortaya konuluncaya kadar pek fazla ayırt edilmemiştir. Sıklıkla birbirlerinin yerine kullanılıyor olsalar da, aslında aralarında birbirleriyle zıt yönlü bir kavramsal ilişki olduğu söylenebilir. Ayrımcılık, insanların diğer grup üyeleri ile ilişkili olmaları nedeniyle yakınlık duymamaları ve onlarla temas kurulmasını önleme durumunu ifade eder. Kayırmacılık ise insanların diğer grup üyeleri ile ilişki kurmak istedikleri ve buna fırsat yarattıkları durumları ifade etmektedir (Akt.: Fershtman et al. 2005: 375 - 376). Yani bir kısım insanlar çeşitli nedenlerle ötelenip dışarıda tutulmakta, onların ötelenmesiyle diğer taraftaki insanlar imtiyazlı konuma geçebilmektedirler. Bir kişiye/gruba yapılan kayırma, başka bir kişiye/gruba ayrımcılık yapılması demektir (Erdem, 2010: 1). Bir kişi sadece yakınlığı olması sebebiyle kayırılmış ise, yakın olmayanlar ayrılmış demektir.

Liyakat ilkesinin karşıtı olan “kayıрма sistemi” “*spoils system*”, “*yağma sistemi*”, “*ganimet sistemi*” olarak da ifade edilmektedir (Aykaç, 1990: 100). Belirli bir kişi veya zümrenin hakimiyetine dayanan yönetimlerde kamu görevlilerinin, yönetici durumunda olanların kişisel arzularına göre hizmete alındığı veya yine onların isteklerine göre görevden uzaklaştırıldığı bu sistemde işe alınanlar, mutlak bir itaat ve sadakatle çalışmakta, iktidar sahipleri iktidarı kaybettiklerinde işlerinden atılmakta, yeni iktidar sahipleri de kendilerine itaat ve sadakat gösteren kişileri işbaşına getirmektedir (Ateş, 1995: 49). Kısacası her gelen iktidar kendi yandaşlarını kayırmakta diğerlerini ayırmaktadır.

Kayırmacılık, gelişmiş ülkelere oranla bağılılıklarının ve yükümlölüklerinin görelili olarak daha güçlü olduğu az gelişmiş ülkelerde daha yaygın olmaktadır (Berkman, 1983: 28). Ancak gelişmiş modern toplumlarda kayırmacılığın hiç bir şekilde bulunmadığını ileri sürmek veya hiç olmamasını beklemek imkânsızdır. Çünkü belirli koşullarda sadık ve yakın olanın tercih edilip kollanması, liyakat ve yasal-ussallıktan daha önemli görüldüğü durumlar olabilmektedir. Örneğin, siyaseten önemli konumlarda bulunan kişilerin danışmanlarını sadece liyakat temelinde seçmesini beklememek gerekir. Onlar için liyakat kriterlerine göre en yetkin kişilerle çalışmak kadar sadakat de önemlidir ve sadakat ve liyakat özelliklerinin karışımı ideal olarak görülmektedir (Kurtoğlu, 2012: 145 - 146).

Maalesef yaygın olarak kullanılan “*Ne bildiğin değil, kimi tanıdığın önemlidir*” özdeyişi ile insanlar arası ilişkilerde sağlam bağlantıların ve kayırmacılığın ne denli yaygın olduğu (Aytaç, 2010: 14) anlaşılabilmektedir.

Sosyal bilim literatüründe kayırmacılığa karşılık gelen “*adamı olmak*” ifadesi, kullanışlı toplumsal ağları, karşılıklı güven ve görev duygusunu, etkin davranış biçimlerini yöneten normlara ilişkin bir kavrayışı ve genel olarak insanların etkin eylemlerde bulunmalarına izin veren diğer toplumsal kaynakları içeren “sosyal sermaye”ye karşılık gelmektedir. Kayırmacılık, arka çıkma, gözetilme, himaye edilme gibi kavramlar da kişilerin sosyal sermayelerinin bir bölümünü oluşturduğuna (Aytaç, 2010: 17) göre kişilerin sermayelerini arttırabilmek için bu ilişkiyi fazlaca kuracakları aşikardır.

Spoils system, siyasi yağma sistemi olarak adlandırılmakta olup; iktidarın değişmesiyle, kamu görevlilerinin tamamının değiştirilerek, iktidarın yandaşlarının kamu görevlerine atanması anlamında kullanılmaktadır. “*Siyasi savaşta yenilenler görevlerinden çekilmelidir; ganimet savaşı kazananların hakkıdır*” sloganı ile ifade edilen bu sisteme nazaran, patronaj ve kayırmacılık “belirli bir mevki için daha ehliyetli ve daha uygun olduğu varsayılan bir kimse varken parti çıkarları açısından daha yararlı olacağı kabul edilen bir başka adayın üstün tutulmasıdır” şeklinde açıklanmaktadır (Tutum, 1976: 12). Yağma sistemine göre, iktidara gelen siyasi parti, kamu bürokrasisini kendi istediği şekilde baştan aşağıya değiştirebilme yetkisine sahip olmuştur (Özdemir, 2008: 185).

Yönetimi elinde tutanların, kendilerine bu imkânı sağlayan yandaşlarını yönetim görevlerine getirdiği kayırmacılık ve nitelikli olanların yansız değerlendirmeler ile seçilerek görevlendirildiği liyakat sistemleri, çatışan iki sistemdir. Kayırmacılık ve yeterliğin birlikte uygulanmaya çalışıldığı, ya da hukuki olarak liyakat uygulanması gerekirken fiilen kayırmacılığın uygulandığı ara sistemler, saf kayırmacılıktan daha tehlikeli olup, personel sayısında artışlara ve lüzumsuz personel istihdamına yol açmaktadır. Her zaman ve her ülkede kamu gücünü, kamu yararına kullanma yetki ve sorumluluğunu taşıyan kişilerin, bunu kişisel çıkarları için kullanmaktan çekinmedikleri sıkça gözlemlenen olgulardandır. Bu nedenle günümüzde kamu yönetiminde yüksek

yönetmel ve yasal kademelerde görev alan kişilerin yüksek ahlâki standartlara sahip olmaları vazgeçilmez bir zorunluluk haline gelmiştir.

İster kamu yönetiminde isterse özel kesimde olsun yönetimin nitelikli ellere teslim edilmesi, dolayısıyla atamaların ve yükseltmelerin işe en uygun ve yeterli olanın seçilerek yapılması, yüzyıllardır süren kayırmacılık-liyakat çatışması sonucunda varılan yargı olmuştur. Anlaşılmıştır ki, yönetim yandaşlara verildiğinde sonuç yönetimi elinde tutan güçler için dahi olumsuz olmaktadır. İşin yetişmiş, uzman kişilerce yerine getirilmesi her zaman daha olumlu sonuçlar sağlamaktadır. Bir de söz konusu olan, bir ülkenin ve insanların yönetimi olduğunda, işin yeterli ve nitelikli görevliler eliyle yapılması, siyasi istikrar ve düzenin, toplumsal huzurun sağlanması için önemli bir gereklilik olmaktadır.

İdeal bürokraside hiyerarşi, denetim ve kıdem önemli olmayıp otoritenin kaynağı bilgidir (Ülker, 1995: 191). Liyakat ilkesi gereği, bilgi ve deneyim sahibi ve işin gereklerini yerine getirecek yeterlikte olanların görevlere getirilmesi gerekmektedir.

1.1.1. Türk Kültüründe Kayırmacı Uygulamaların Tarihi Seyri

Eski Türk Devletlerinde ve Türkiye’de yönetmel atamalarda ve göreve almalarda, liyakat ve kayırmacılık uygulamaları görülmektedir. Yöneticilerin kayırmacılık ilkeleri doğrultusunda belirlenmeye başlandığı her dönemde yönetimde bozulmalar, ardından da devletlerin yıkılmasına varan sonuçlar ortaya çıkmıştır. Oysa aynı ülkelerde yöneticilerin hak edenler arasından atandığı dönemlerde gelişme ve büyümelerin yaşandığı, halkın daha uygun koşullarda yaşamasının sağlandığı görülmektedir. Bu sonuçlara rağmen, tarihte ve günümüzde yönetim sisteminde, olması gereken liyakat uygulaması yerine kayırmacılığın uygulanmaya devam edildiği ve bunun sonucu olarak da, yönetimin bozulmaya ve güvenilmez hale gelmeye başladığı anlaşılmaktadır.

M.Ö. 4000 yıllarına ait Sümerlilere ait tabletlerde yer alan okulda başarısız öğrencilerin ailelerinin devreye girmesiyle sınıf başkanlığına yükselmeleri bulguları ile M.Ö. 3700 yıllarında Asurlulara ait Kral Warşama’nın hediye karşılığında tüccarlara izin belgesi niteliğinde tabletler bulunması yönetimde kayırmacı uygulamaların antik çağlarda da gerçekleştiğini göstermektedir (Çarıkçı ve Arslan, 2010: 27).

Diğer krallık ve imparatorluklarda olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğunda da bu biçimde bir yönetim yapısı bulunmaktadır. İnsanlar dahil ülke ve bürokrasinin lidere ait olup onun yönetim aracı olan Patrimonyal devlet anlayışının bir biçimi olan sultanlık rejiminde padişahın yetkisi hemen hemen sınırsızdır (Heper, 2006: 64). Ancak Osmanlı Devleti'nin ilk kuruluş zamanlarında ve hatta sistemin yozlaşmaya başladığı 16. yüzyıla kadar kayırmacı uygulamalardan çok fazla söz etmek mümkün değildir (Çarıkçı ve Arslan, 2010: 30).

Tarihsel süreç içinde Türkiye'de kurulan ve günümüz yönetimini etkileyen Osmanlı Devleti döneminde de, önemli görevlere atama sisteminde oluşan sorunları ve bunların nasıl çözümleneceğini ifade eden belgelere rastlanmaktadır.

Osmanlı Devleti'nin kuruluşunda ve manevi temellerin atılmasında büyük pay sahibi olan Şeyh Edebalı'nın Osman Gazi'ye tavsiyeleri bu türden belgelerin ilk örneklerini oluşturmaktadır. Bu tavsiyelerden birisi şöyledir (Topbaş, 1999: 28):

“Ülke, idare edenin, oğulları ve kardeşleri arasında bölüştüğü ortak malı değildir. Ülke sadece idare edene aittir.”

Bu belgeleri hazırlayanlardan biri olan Koçi Bey, IV. Murat'a, daha sonra onun yerine tahta çıkan kardeşi İbrahim'e verdiği raporlarla devlet yönetiminin içinde bulunduğu sorunları ve bunlara karşı çözüm önerilerini şu şekilde sunmuştur (Koçi Bey Risalesi, 1997: 9, 10, 21):

“Evvelce beylik ve beylerbeylik ve diğer padişahlık memurlukları, memleket idaresinde iş görmüş, emektar, doğru ve dindar kimselere verilip, karşılığında bir akça ve bir habbe rüşvet ve bahşiş alınmazdı. Suçu ve günahı meydana çıkmayınca hiç kimse azlolunmazdı... Zeamet ve tımar adı ile kimseye arpalık verilmezdi... Tımar erbabından yararlılığı görülmeyenin ve seferi hümayunda baş ve dil getirmeyenin maaşı arttırılmazdı... Devlet büyüklerinde ve askerde gümüş at takımı ve süs yoktu... Giderek her işe hatır karışmakla ve her işe göz yummakla hak sahibi olmayanlara hadden fazla mevkiler verilip, eski kanun bozuldu... Köyler ve tarlalar, kılıç ehlinin elinde olup, yabancı ve kötü asıllı kişiler girmemiş idi. Büyüklerin ve ayanın sepetine girmemişti. İlk defa bozulması şu yüzden olmuştur ki... Osman Paşa (devlet olanaklarını) iyilerine vermişti. Fakat ondan sonra gelenler, kâr budur diye iyi kötü alay işe yaramaz

soysuzlara başlama emirlerini verip, zeamet ve tımar isteyenler bir günde yüz bin akçe tımar hak sahibi oldular... Bu bozukluklar devletin en şecaatli, güçlü, şan ve şevkete sahip olan askerinin harap olmasına sebep oldu... Giderek her işe hatır karışmakla ve her işe göz yummakla hak sahibi olmayanlara haddenden aşırı mevkiler verilip eski kanun bozuldu...”

Buradan hak etmediği ya da ehil olmadığı halde bazı kişilere önemli görevler veya dirlikler verilerek kayırmacılık yapıldığı ve bu durumun adalet anlayışını zedeleyerek yönetimde bozulmalara yol açtığı sonucu çıkarılmaktadır. Koçi Bey yukarıdaki şekilde sorunları ifade ettikten sonra, çözüm olarak da aşağıdaki önerileri sıralamıştır (Koçi Bey Risalesi, 1997: 22 - 46):

“Enderun ve Birun halkından saltanat işine kimse karışmamalıdır. Vezir-i Azamların hizmetlerinde olan eyalet ve sancakları, yolları ve erleri ile gelmiş, yarar ve namılı tedbirli ve vakar sahibi olan beylerbeyine ve sancak beylerine ölünceye kadar ihsan oluna... Suç ve günahları tahakkuk etmeyince azil olmaya... Zeamet ve tımarı daima beylerbeyi verip, İstanbul’dan hiçbir şekilde karışmayalar. İlmiyeye ait yüksek makamların şunun bunun aracılığı ile verilmesi doğru değildir. En bilgilisi hangisi ise ona verilmek gerektir. Kadılık yolunda vasıta, bilgidir.”

Atamaların “ehil” olan kişilerden yapılması ve bunların keyfi nedenlerle görevden alınmaması kısacası liyakat sistemi önerilmektedir. Yine bu tür raporlardan birinde haksız atamalara vurgu yapılmaktadır;

“Devlete asker ve yönetici olmanın geleneksel kural ve yöntemlerine aykırı olarak türlü naz ve nimetlerle büyümüş olan vezir ve soylu kişi çocukları, şehirden ayrılmamış kimselerden bir yolunu bulanlar Saray-ı Hümayun’ca alınmaya başlanmıştır. Bunlar arasında... Padişah iltifatına nail olanlar birden bire vezirliklere atanmaya başladılar” (Mustafa Nuri Paşa, 1979: 292)

Osmanlı Devleti’nde yaşanan olaylarda kayırmacılığın açık bir şekilde yapıldığı görülmektedir. Osmanlı Devleti’nde kayırmacılık türlerinden daha çok nepotizmin dikkati çektiği de söylenebilir. Bu durum Findley’in Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi (1996: 51; 271) isimli kitabında şu şekilde dile getirilmektedir:

“Osmanlıda Kalemîye Sınıfına atamalarda kişisel ilişkiler esas alınmaktaydı. Sınava dayalı titiz bir göreve alma sistemine dayandığı kabul edilen dini kurumlar bile kayırmacılık ve akrabaları tutma konusunda ünlüydü. Bazı memurlar, ilk atandıkları kaza kaymakamlığının ardından Bursa, İzmir gibi yerlerin valiliğine ya da nazırlığa kadar yükselirken bazılarının kaza düzeyindeki makamlara takılıp kalması ve yükselememesini açıklamak güçtür”.

Osmanlı Devleti’nde ehliyet ve liyakat ilkelerinden uzaklaşma ve siyasi ve toplumsal kayırmacılık yanında, rüşvet ve yolsuzluklarla ortaya çıkan siyasi ve yönetsel yozlaşma ve bozulmalar önce toprak rejimini çökertmiş, tımar ve zeametler hak sahiplerine değil, kayırlan ve gözetilen kimselere verilmiştir. Kaynakların bireysel çıkarlar doğrultusunda kullanılması ile devletin yeni uygulamalara yönelmesi söz konusu olmuştur. Yapılan yeni uygulamalar giderlerini arttırmış, öte yandan yönetimde yozlaşma, yenilikleri vatandaşlara aktaramama, toprak kayıpları ve elbette devlet gelirlerinde önemli azalmaları doğurmuştur (Yaşamış, 2001: 27 - 28).

Gerileme döneminde iltizam sistemi padişahın konumunu olumsuz etkilemiş ve tahtta kalabilmek için her üst düzey memurun yaptığı gibi, padişahın da kendi yandaş grubunu oluşturması gerekmiştir. Padişah yandaş grubu oluşturarak yerini sağlamlaştırdığı için yandaşlarına da uzun dönemli memuriyetler temin etmek zorunda kalmıştır. Yine bu dönemde devlet yönelimli adap geleneği yıpranmış, bu gelenekten önemli tavizler verilmeye başlanmıştır. Bunlardan bir tanesi sivil bürokraside işe almada akrabaların kayırlmaya başlaması ile yaşanan yozlaşmadır (Heper, 2006: 64 - 67).

18. yüzyılda çeşitli yönetim görevleri üstlenerek, yönetimdeki bozulmalara neden arayan ve çözümlerini devlet adamlarına öğütler şeklinde ifade eden Defterdar Sarı Mehmet Paşa (1992: 58), yönetenlere kayırmacılık yapmadan adil bir şekilde hak edenlerin bir desteğe gerek kalmadan uygun görevlere getirilmesi gerektiğini şu şekilde ifade etmektedir:

“Hiç kimse yeterli olduğu rütbe için istekte bulunmak külfetine ve zahmetine ve mal, hediye ve rüşvet vermeye muhtaç değildir. Devlet sahipleri hak üzere davranıp rütbeleri, yeterli olanlara vermekte adalet gösterirlerse rüşvet vermek lazım gelmez.”

İbn Haldun'un Mukaddime (2004: 411 - 412)'sinde belirtmiş olduğu gibi eğer devlet halkı ile birleşemez ise hâkimiyetini sağlayabilmek için taraf ve yardımcıları bulmak zorunda kalır. Bu taraf ve yardımcıların kendisini desteklemeleri için de bu kişileri diğerlerinden ayrı tutarak görev ve makam vermesi gerekecektir. Böylece millete dönük işlemler yerine kişiye dönük işlemler yapılmış olacaktır. Bu durumda devletin yıkılma durumunda olduğunu ve devletteki güven hastalığını işaret etmektedir.

Gerek Tanzimat, gerekse II. Abdülhamid döneminde atama ve terfilerde eş dostu kayırma devam etmiştir. Görevler ve gelir kaynakları babadan oğula ya da miras yolu ile akrabalara geçmiştir (Heper, 2006: 91). Yine bu dönemde, Osmanlı Devletinde memurlardan iyi hizmet alma yeteneği, iyi hizmetlerin ödüllendirilmesi ve diğerlerinin cezalandırılması gibi bir yandan nitelikli olanların seçilmesi ve atamaları şahsi olmayan bir temele dayandırmak için gerekli düzenleme yapıp kurumlar oluşturulurken diğer taraftan da, bu sistemleri keyfilik, patrimonyal devlet ve kayırmacılık amaçları doğrultusunda kullanma uygulamalarına rastlanmaktadır (Findley, 1996: 361 - 371). Ödül olarak yapılan yanlış atamalar devletin yıkılmasına kadar varan sonuçlara yol açmıştır.

Emiroğlu (1999: 278) II. Meşrutiyetin ilan edilmesi dönemlerindeki durumu *“yurt çapında örgütlenmelerin tamamı devlet daireleri olduğunda, hemşehricilik, meslek, tabaka, sınıf, mezhep, aşiret, milliyet ve himaye, intisap, rüşvetçilikle biçimlenen saflar, siyaset ve ideoloji üretiminin, her yerleşim biçiminde farklı çıkar ve anlamlarla farklı toplumsal kesimlerce desteklenmesi sonucunu verebilecektir. Kitlelerin siyasi katılım olanağı olamaması, siyasetin yerel anlamıyla ulusal anlamı arasındaki farkı çoğaltacaktır”* şeklinde ifade etmektedir. Buna göre siyasette memleketçiliğin ve siyaseten yandaş kayırma bu dönemlerde yaygındır. Kaynaklar görevlilerin memleketlerine göre dağılarak yandaşların kollanması söz konusu olmuştur.

1960'lı yıllarda liyakatin çöktüğü ve siyasileşmenin bürokrasinin rant sağlamayla uyumlu işlevsel yönünün ortaya çıktığı görülmektedir (Şaylan, 1983: 307). Türkiye'de yönetimde siyasileşmenin en yoğun olarak görüldüğü 1970'li yıllarda, yeni kurulan bir hükümetin ilk altı aylık döneminde, 206 müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, vali görevlerinden alınarak, bunların yerine 320 yeni atama yapılmıştır. Bu değişikliklerin ardından yönetime gelen yeni hükümet döneminde ise bu defa 1223

yüksek yöneticinin yeri değiştirilmiştir (Tortop vd., 2007: 433; Gençkaya, 2009: 26). Diğer taraftan bu döneme ait Mıhçıoğlu'nun yapmış olduğu Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi (1968) çalışmasında idarecilerin çoğunlukla bürokrat çocukları olduğu belirtilmektedir. Buradan da idarecilerin toplumun ayrıcalıklı kesimlerinden gelmekte olduğu sonucu çıkarılabileceği, bürokraside başarılı olmanın eş, dost, tanıdıklara halen bağlı olduğunu ve görevler ile personel arasında rasyonel bir ilişkinin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu araştırmalar ile bir yandan siyasi bir yandan da nepotik kayırmacılığın sürdüğü anlaşılmaktadır. Bu durumda da kamu bürokrasisinin yozlaşmasının önemli bir zemini hazırlanmış olmaktadır.

Siyasi kayırmacılık bürokraside etik değerlerin yozlaşmasına neden olmuştur. Daha öncede belirtildiği üzere her dönemde birçok yönetici siyasi gerekçelerle atanmış veya görevden alınmıştır. Ancak tüm hükümetler adam kayırmaya ve kollamaya dayalı “fazla personel” istihdam etmekle suçlanmıştır. Kamu görevlileri üzerindeki siyasi etki nedeni ile iktidara gelen her parti bürokratik kadrolarda yaygın bir değişiklik yaparak liyakat sistemini aksatmışlar ve aksatmaya da devam etmektedirler.

Üst düzey memurlarla uyumlu çalışmak düşüncesi ile bürokratik kadrolarda belli sayıda bir değişiklik yapmak anlaşılabilirse de hükümet partisi (partileri) resmi makamları sadakate bağlı olarak ganimet gibi dağıtmaktadırlar. Böylece, devlet kaynakları siyasi amaçla kullanılmaktadır. Bu durum daha sonra kamu yönetiminde “siyasi yandaşlık” algılamasına neden olmaktadır (Gençkaya, 2009: 29; Ülker, 1995: 192). Aslında fiilen yıllardır sürdürülen, kayırmacılık, yanlı ve siyasi atamalar, kısacası yağma sistemi, yasal hale getirilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye’de kamu yönetiminde siyasi ideoloji ve eğilimler, kamu görevlileri, siyasileşmiş bile olsalar, davranışlarını belirleyen tek etken değildir. Kazanç sağlama amacı her zaman için ön plana çıkabilmektedir (Varol, 1995: 240). Türkiye’de bürokrasinin işlemsel sorunları; kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasileşmiş, kayırmacılık, kamu hizmetlerine giriş ve atamalarda eş, dost, akraba ve siyasi yakınlık gibi faktörlerin rol oynaması, kamu hizmetlerin ve yatırımların yerindelik yerine, çok oy ve partiye destek ya da ideolojik yakınlık gibi faktörler etkisiyle belirlenmesi ve araçlar yoluyla işlemleri yürütme olarak ifade edilmekte (Eryılmaz, 2002: 238 - 241; Acar ve Sevinç, 2005: 22), ayrıca bunlara ek olarak; otorite,

hiyerarşinin katılığı, yetkilerin üst basamaklarda toplanması, gizlilik, siyasi idari güç ile uzmanlık gücü arasında çatışma, kuralların yoğunluğu, takdir yetkisinin daraltılması, rekabetin yokluğu, kendi kendini yenileyememe ve dolayısıyla verimsizlik ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2002: 242). Bu sorunlar, yöneticilerin bu kadrolara, bilgi ve deneyimleri ile yeterliklerini kanıtlamış kişiler arasından değil, çeşitli kayırmacılık nedenleri ile atanmalarından kaynaklanmaktadır.

1.1.2. Diğer Kültürlerde Kayırmacı Uygulamalar

Amerika Birleşik Devletlerinde personel sisteminin tarihi gelişimi 1789 - 1829 yılları arasındaki dönem “centilmenler”, 1829 - 1882 yılları arasındaki “siyasi kayırmacılık” ve 1882 yılları ve sonrasında “liyakat sistemi” olarak üç dönemde incelenmektedir (Şen, 1995: 79).

Centilmenler döneminde, kamu personelinin atanmasında temel kriter karakter uyumudur. Uygun karakterliler, toplumda yüksek saygınlığı ve kişisel dürüstlüğü olan kişilerdir. Bu kişiler çoğu zaman atandıkları iş için gerekli teknik niteliklere sahip değillerdir ya da bu niteliklerin eksikliği hissedilmektedir. Bu dönem Başkanı Washington, atadığı centilmenlerin görevlerini etkili bir biçimde yerine getireceklerini düşünmüş ve kamu personelinin seçimi ve atanmasında politikanın önemli olduğu görüşünü savunarak, kendi politikalarına muhalefet eden bir kamu yöneticisini atamayı “politik intihar” olarak değerlendirmiştir. Washington’un uygulamalarını Başkan John Adams siyasi yakınlığa daha çok önem vererek uygulamaları değiştirmiştir. Bununla birlikte siyasetin kamu personeli yönetiminde oynaması gereken rol hakkında açık bir teoriyi, ilk defa Başkan Jefferson geliştirmiştir (Rosenbloom et al. 2002: 184 - 185). Siyasi kayırmacılık dönemi “*ganimet kazandırır*” sistemi olarak 1831 yılında New York senatörü William L. Marcy tarafından senatoda “*Siyasi savaşta yenilenler görevlerinden çekilmelidir; ganimet, savaşı kazananın hakkıdır.*” şeklinde ifade edilmiştir. Kayırma – ganimet esası üzerine oturtulan bu uygulama, zaman, zemin, ülke, rejim, kişi farkı tanımaksızın, tamamen partici ve partizan bir düşünce ve eylem planına dayanmaktadır. Çünkü siyasi partiler, yandaşlarıyla yaşar, onlara verdiği sözü tuttuğu ve umut verdiği ölçüde varlığını sürdürür; memurluk kadrolarının partiye hizmet edenlere dağıtılması, partililer üzerinde isteklendirici bir etki uyandırır; bu uygulamada, partinin iyi ilişkiler içinde bulunmak istediği baskı ve menfaat gruplarının temsilcilerine ya da

partiye mali destek sunanlara özgülenmek üzere bazı kilit memuriyet kadrolarına da ihtiyacı vardır ve bu kadrolar iyi ilişkilerin sağlanması için kullanılmaktadır (Güran, 2002: 297).

Yağma sistemi (spoil system), 1828’de başkan olan Andrew Jackson’un yandaşlarını ödüllendirme, karşıtlarını cezalandırma kararının ve kamu görevini “normal zekalı her insanın başarabileceği” düşüncesinin bir sonucu olarak yerleşmiş, ne yetenekleri, ne deneyimi ne de kıdemi gözeten bir sistem olarak yıllarca Amerika’da uygulanmıştır. Ganimet anlayışı ile iktidara gelenler, kadroları paylaşmış, yağmalamışlardır (Şen, 1995: 80). Savaşta kazanan taraf ganimeti almayı nasıl hak etmişse, seçimde kazanan siyasi parti de, “demokrasiye hizmet” ve “bürokrasiyi denetim altında bulundurma” ganimetini hak etmiştir. Ganimet paylaşımı, bir yanda partideki hiziplerin ve kişisel ihtirasların bölücü etkilerini en aza indirmeye ve bu kişileri dizginlemeye yararken, diğer taraftan, Başkan Roosevelt’in yaptığı gibi, transferler ve özel görevlere atama yoluyla muhalif partilerin birlik ve beraberliği ile menfaatler dengesini bozmak amacıyla da kullanılmıştır (Güran, 2002: 298). Kısaca kamu kaynakları ganimet savaşı ile paylaşılmış, bu paylaşım her iktidar değişiminde etkisini arttırmıştır.

Kamu görevlerinin karmaşık hale gelmesi, her görevlendirilenin bu görevleri yerine getirememesi, hizmeti alanların mutsuzluğu sonucunu doğurmaya ve yöneticilerde artık bu sistemin terk edilmesine doğru bir eğilim ortaya çıkmaya başlamış, kayırma sonucu istediği göreve atanamayan bir adayın (Guitean isimli İtalyan asıllı bir kişi) devrin başkanını (J. A. Garfield) öldürmesinin (Heper, 1973: 85; Aykaç, 1990: 101) ve aynı şekilde Chicago Belediye Başkanı Harris’in de bu sistemin kurbanı olması (Uz, 2011: 74) bardağı taşıran son damla etkisi yapması sonucu da, 1717 yılında Almanya’da Prusya Kralı II. Frederich tarafından liyakat prensibinin ilkeleri belirlenmesiyle devlet memurluğuna girişte öğrenim ve sınav usulü kabul edilmiş (Güler, 2005: 143; Tortop, 1994: 47); ardından 1883 yılında çıkarılan “Pendleton İlkeleri” olarak bilinen Kamu Görevlileri Kanunu (The Civil Service - Pendleton Act) ile liyakat ilkesinin kabulü sağlanmış ve liyakat sistemi dönemi başlamıştır (Tortop, 1994: 49). Ancak yine de kayırma sistemi tamamen terk edilmemiş, uzun yıllar azalma eğilimi ile birlikte uygulamada kalmıştır (Wheeler, 1919: 489).

Pendleton İlkeleri ile üç kişilik bağımsız bir personel dairesinin kurulması, bu komisyonun yasa hükümlerini yürütmeye Başkan'a yardımcı olması, memurların açık yarışma sınavı sonucu alınması, yarışma sınavlarının yapılmasının mümkün olmaması halinde komisyonun geçiş sınavları yapması, memurların siyasi vaatlerde bulunmaması, amirlerin bu konuda memurlara baskı yapmalarının yasaklanması öngörülmüştür (Aykaç, 1990: 101). Liyakat sistemine dayalı yapı, 1870'li yıllarda Bismarck reformlarıyla birlikte oluşturulmuştur (Dikmetaş, 2010: 206). Kanunun yürürlüğe girdiğinde federal yönetimdeki memurların ancak %10'u kapsama alınabilmiş, bu reformun olumlu sonuçları ancak 1900'lü yılların başında görülmeye başlanmıştır. Bu yasa çerçevesinde memurların; açık yarışma sınavları ile seçileceği, siyasi vaatlerde bulunamayacakları, amirlerin bu konuda baskı yapamayacakları karara bağlanmış ve siyasi yardım kabul etmeleri yasaklanmıştır (Tortop, 1994: 50).

ABD'de modern anlamda liyakat sistemi ancak 1935'ten sonra geniş bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Özellikle 1940 yılında Başkan Roosevelt zamanında liyakat sistemi, federal kamu görevlileri yönünden %90'lara varan bir oranda uygulanabilme olanağı bulmuştur (Ateş, 1995: 62). Nihayet günümüzde %1'lere kadar düşürülmüş, buna karşın liyakat sistemine (merit systems) tabi kamu görevleri sürekli artırılarak %99 seviyelerine yükseltilmiştir (Rosenbloom et al., 2002: 53 - 59).

Kayıрма sisteminde, adeta şerefiye tahakkuk ettirir gibi, ilgililerden, siyasi nedenlerle belli paraların alınması yahut parasal katkıda bulunmaya zorlanmasını 1877 - 1881 ABD Başkanı Hayes, "Hazinenin dolaylı biçimde soyulması" olarak nitelendirirken, bazıları da memuriyetleri belli bir ücret karşılığı alınıp satılan değersiz bir ticari mal olarak görmüştür (Uz, 2011: 75).

Liyakat ilkesiyle ilgili olarak, ABD'de bu gelişmeler olurken, İngiltere ve Fransa'da da olumlu adımların atıldığı gözlenmiştir. Diğer pek çok batılı ülkede Aykaç (1990: 102)'ın da belirttiği gibi 20. Yüzyılın ilk yarısında, liyakat ilkesi anayasal güvence altına alınmış ve uygulanmasının hukuk devletinin bir gereği olduğu kabul edilmiştir.

İngiltere'de 1854 yılında kamu hizmetlerinde soyluluk tekeline karşı ilk sistemli müdahale, Northcote - Trevelyan Raporu'na dayalı bir kararnameyle yapılmıştır. Raporda kamu hizmeti görevlerinin kayırmacılık ve satın alma yoluyla elde edilmemesi

için eğitim düzeyine göre sınavla ve liyakate göre hizmete girilmesi gerektiği belirtilmiştir. Rapora dayalı olarak 1854 Devlet Memurları Kurulu kurulmuştur. Yapılan bu girişim, kamu hizmeti görevlerinin yetişkin tüm yurttaşlara açılması anlamına gelmemiştir (Güler, 2005: 147 - 148).

Fransa’da krallığın doğrudan denetimini kurmayı amaçlayan reformlar, 17. yüzyılda Richelieu tarafından başlatılmıştır. Fransa’da 1700’lü yıllarda merkezi ve yerel birçok kamu hizmetleri, satın alma ve miras hakları kapsamında soyluların tekelindeydi. Aristokrasilerin elinden kamu hizmeti görevlerinin çıkarılması ancak 1789 devrimiyle birlikte adım adım giden bir süreçle 19. Yüzyılın sonunda başarıya ulaşmıştır (Dikmetaş, 2010: 205).

1.2. AYRIMCILIK

İnsanların kendilerini ve diğerlerini milliyet, din, etnik köken, cinsiyet, yaş, meslek ve örgütsel üyelik gibi sosyal kategorilere sınıflama eğilimi, sosyal kimlik kuramı çerçevesinde ele alınmaktadır (Asunakutlu ve Safran, 2005: 160). Bu şekilde sınıflandırma kişilerin bireysel özelliklerinin göz ardı edilmesine ve bağlı bulunduğu gruba atfedilen özellikler nedeniyle diğer gruplara nazaran eşit olmayan muamele görmesine neden olur. Bu durum da, ayrımcılığı ortaya çıkarır (Ağca ve Yalçın, 2009: 37 - 38).

Ayrımcılık “toplumun bazı üyelerinin, ötekilere sağlanan belli hak ve/veya ayrıcalıklardan yoksun bırakılması”dır (Bahar, 2007: 103; Oran ve Şenuzun, 2008: 3; Ataöv, 1996: 1; Giddens, 1991). Çelenk (2010)’e göre ayrımcılık, “herhangi bir kamu yararı ya da mantıklı bir gerekçe söz konusu olmaksızın, bir kişiye, benzer durum ve koşullardaki diğer kişilerden farklı ve eşit olmayan bir muamele yapılması” anlamına gelmektedir.

Bazı birey ya da gruplar “kategorik olarak ayrımcılığın” konusu olmaktadırlar çünkü toplumsal olarak “ya ırk, din, cinsiyet ya da bir toplumun üyelerini birbirinden ayırmada kullanılan herhangi bir tanımlama yüzünden” belli bir sınıflamaya tabi tutulurlar (Cashmore, 1996: 79). Ayrımcılık, üretkenliği eşit olan kişilere yalnızca belirli bir gruba ait olduklarından dolayı istihdam ve iş olanaklarının kalitesi

bakımından eşit davranılmaması şeklinde ifade edilmektedir (OECD, 2008; TİSK, 2009).

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1958 yılında kabul ettiği sözleşmeye göre de, iş yaşamında ayrımcılık kavramı; “ırk, renk, cinsiyet, din, siyasi inanç, ulusal veya sosyal menşe bakımından yapılan iş veya meslek edinmede veya edinilen iş veya meslekte tabi olunacak muamelede eşitliği yok edici veya bozucu etkisi olan her türlü ayrılık gözetme, ayrı tutma veya üstün tutma” olarak ifade edilmiştir.

Ayrımcılık çok farklı şekillerde ve değişik aşamalarda kendini gösteren bir olgudur. Irkçılık, cinsiyet, yaş ayrımcılığı (Sincoff et al., 2006; Borooah, 1999; Tomei, 2003; Pogrebin et al., 2000), dine yönelik olarak yapılan ayrımcılık (Blackaby et al., 2008: 285; Cromwell, 1997; Borooah, 1999; Vickers, 2010) ve etnik ayrımcılık (Tomei, 2003; Sharif, 2011) gibi değişik alanlarda var olabilir.

Ayrımcılığın ortaya çıkışı iki türde olmaktadır. Açık ayrımcılık, cinsiyete ya da ırkçılığa dayalı olarak ortaya çıkarken, kurumsal ayrımcılık, bir örgütün yansız bir seçim süreci ile istihdam olanakları sunsa bile kadınların ya da azınlıkların örgütte diğer gruplar ile eşit oranlı temsil edilmemesidir (Sayılı ve Kızıldağ, 2007: 235).

Schiller (2008: 216 - 217) çalışma ortamında yapılan ayrımcılığı ortaya koymanın kolay olmadığını ve aslında zor olanın ayrımcılığa taraf olan kişi veya grupları belirlemek olduğunu ifade etmiştir. Kesin taraf olanlar belirlenebilirken işverenler, sendikalar, çalışanlar, iş bulma kurumları ve eğitim programları da çalışma ortamında yapılan ayrımcılıktan sorumlu tutulmalıdırlar. Bu nedenle ayrımcılığın tüm doğasını araştırmak gerekmektedir. Goldsmith ve arkadaşlarının (2004) yaptıkları araştırmada, hem işe başvuru aşamasında hem de işgörenin işe girdikten sonraki iş yaşamındaki süreç içerisinde ayrımcılığın var olabileceğine işaret etmişlerdir. Aynı çalışmada, bireyin sahip olduğu düşünce ve inanışları ile işe girmeden önceki süreçte ve daha sonraki iş yaşamı sürecinde uğrayabileceği ayrımcılık arasında bir ilişki olduğu vurgulanmıştır. Perry ve Finkelstein (1999) ile Grossman (2005)'in araştırmalarında ise işgören seçim süreci dışında ayrıca, işgörenin işe girdikten sonraki çalışma ortamında veya performans değerlendirme ve sonucunda gerçekleşen terfi, ödüllendirme, atama vb. aşamaları kapsayan örgüt içi iş yaşamında da ayrımcılık görüldüğü tespit edilmiştir.

Ayrımcılığa neden olarak gösterilen unsurların kimi zaman doğuştan gelen cinsiyet, yaş, ırk, renk vb. özellikler, kimi zamanda sonradan elde edilebilen dil, din, medeni durum, siyasi düşünce vb. özellikler olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, doğuştan gelen ya da sonradan oluşan bazı fiziksel durumlar ya da engeller de ayrımcılık kapsamında değerlendirilmektedir (Demir, 2011: 761 - 762). Tomei (2003)'ye göre, ayrımcılığın nedenleri zamana bağlı olarak ülke içinde veya ülkeler arasında farklılık gösterebilmektedirler.

İş yaşamında negatif ayrımcılık olduğu gibi pozitif ayrımcılık uygulamalarına da rastlamak mümkündür. Negatif ayrımcılık, bireyin eşitlik ilkesi kapsamında diğerlerine eksik ya da yetersiz çıktılarla değerlendirilmesidir (Rowe, 1990). Buna karşın, kimi zaman eşit davranabilmek için bireyin din, dil, renk, ırk, sağlık durumu, sosyal statü, cinsiyet vb. durumlardan dolayı dezavantaj yaratan durumunu, göz ardı ederek birey lehine yapılan davranış ya da uygulamalar pozitif ayrımcılık olarak ifade edilmektedir (Selleck et al., 2005: 15).

Her türlü ayrımcılık Birleşmiş Milletler tarafından reddedilmiş ve buna ilişkin olarak da, kendisine üye devletlere bu konuya ilişkin bağlayıcı hükümler getirmiştir. Birleşmiş Milletler Siyasi ve Medeni Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nde (1976) ayrımcılığa ilişkin olarak şu ifade bulunmaktadır:

“Bu sözleşmeye taraf her devlet, bu sözleşmede tanınan hakları ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi veya diğer bir fikir, ulusal veya sosyal köken, mülkiyet, doğum veya diğer bir statü gibi herhangi bir nedenle ayrımcılık yapılmaksızın, kendi toprakları üzerinde bulunan ve egemenlik yetkisine tabi olan bütün bireyler için güvence altına almayı ve bu haklara saygı göstermeyi taahhüt eder.”

Aynı şekilde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (1950)'nin İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşmesinde de ayrımcılık benzer şekilde yasaklanmıştır.

Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 55 Sayılı Kararına (1981: md.2) göre,

“Hiç kimse, din veya diğer inançlar sebebiyle herhangi bir Devlet, kurum, insan grubu veya kişiler tarafından ayrıma tabi tutulmayacaktır”.

Dolayısıyla çalışma yaşamında siyasi düşünce başta olmak üzere din, dil, ırk, felsefi düşünce veya cinsiyet nedeniyle ayrımcılık yapılamaz. İşverenin işe almadan, hizmet içi eğitime, terfiden işten çıkarmaya kadar her aşamada iş yerinde çalışanlara eşit davranması gerekmektedir. Rekabetçi piyasanın bir gereği olarak bireylerin, mevkileri, pozisyonları, kazançları arasında eğitim seviyesi, performans, verimlilik gibi kriterlere göre fark olması doğaldır. Ancak bu farklılıkların nedenleri bu kriterler yerin kişilerin işle ilgisi olmayan özellikleri olursa eşitsizlik ve ayrımcılık ortaya çıkmaktadır (Ağca ve Yalçın, 2009: 39).

Ayrımcılık yapmamak basitçe, tüm çalışanların işe uygunlukları temelinde seçilmelerini ve diğer nedenlerle hiçbir ayırma, dışlama yahut tercih yapılmamasını ifade etmektedir. İşyerinde ayrımcılığa maruz kalan çalışanlardan fırsatlar esirgenmekte ve bu kişilerin temel insan hakları ihlal edilmektedir. Bu durum, ilgili kişiyi etkilediği için topluma yapacakları daha geniş kapsamlı katkıları da aynı şekilde olumsuz etkilemektedir. İşe alma ve çalışma süreçlerinde ayrımcılık yapan işletmeler daha fazla bir yetenek ve beceriye erişimi engellemiş olmaktadır. Diğer taraftan ayrımcılığın yıkıcı etkilerinden olan incinme ve kin sonucunda işletmedeki bireylerin ve takımların performansları da olumsuz etkilenecektir. Uzun vadede ulusal ve küresel ekonomide rekabet gücünü artıracabilecek becerilerin kaçırılması ve işletmenin itibarının zedelenmesi ile sonuçlanacaktır (TİSK, 2009).

1.3. LİYAKAT

Liyakat sistemine “*merit sistemi*” veya “*yeterlilik sistemi*” de denilmektedir (Aykaç, 1990: 94; Uz, 2011: 76). Kısaca, bir görevi başarı ile yürütebilme gücü olarak tanımlanabilecek olan liyakat sistemi, personel yönetiminin temel ilkelerinden biridir ve temelinde her zaman bir hak ediş bulundurmaktadır (Şen, 1995: 77).

Liyakat, bir insanın kıymeti veya değerinden ve ayrıca fazilet veya layığından başka bir şey olup, o insanın değerli olduğu alandaki özel bir kudreti veya yeteneğinden oluşmaktadır ve bu özel yeteneğe genellikle, uygunluk veya yatkınlık denmektedir (Hobbes, 2010: 80).

Latince “*meritum*” kelimesinden türemiş olan “merit” kavramı ise, bir şeyi hak etme, bir şeye değer olma, ehil olma ve layık olma gibi anlamlara gelmektedir (Uz,

2011: 76). Meritokrasi kavramı da, “merit” ve “krasi” kelimelerinden oluşmaktadır. Kelime anlamıyla “merit”; yeterli ve değer anlamına, “krasi” ise güç, etki ve kuvvet anlamına gelmektedir. Meritokrasi, bir toplumda eşitliğin kabul edilebilir ve kaçınılmaz olduğunu varsayan bir yöntem olup, eğitim ve kalkınmanın temeli olarak kabul edilmektedir. Meritokrasi, sınıf, cinsiyet, etnik grup gibi faktörler dikkate alınmaksızın mesleki pozisyonların liyakat prensibi esas alınarak tahsis edildiği sosyal sistemi ifade etmektedir (Dikmetaş, 2010: 203). Meritokrasi, devlet ve özel sektörde fırsat eşitliğinin gerçekleştirilmesine olanak sağladığı için işletme ve işgören verimliliğini artmasına katkı sağlayacaktır (Dikmetaş, 2010: 229).

Liyakat sistemi yerine kullanılan yeterlilik ise geniş anlamda etkin ve verimli bir personel sistemi kurulmasına olanak veren kural ve uygulamaların bütünüdür. Kamu görevlerine girişin ve hizmet içinde yükselişin karşılaştırma temeline dayalı, işe uygunluk ya da başarı ölçütüne bağlandığı ve uygulanan ücret ve öteki çalışma koşullarının hizmetin etkinliği ve sürekliliğine katkıda bulunduğu adaleti sağlayan bir personel sistemidir (Tutum, 1979: 19). Dar anlamda ise; kamu görevleri için en yetenekli elemanların seçilmesidir (Tutum, 1979: 20; Canman, 2000: 18). Bunun yolu açık yarışma sınavlarıdır. Yeterli duyurma, başvuru fırsatı, aranan koşulların gerçekçi olması, ayırım gözetilmemesi, yeteneğe göre sıralama ve sonuçlar hakkında bilgi verme unsurları sınav sisteminde yer almalıdır.

Görüldüğü üzere liyakat ilkesi, vatandaşların devlet memurluklarına girişlerinde (Mıhçıoğlu, 1958: 109) ve yükselişte, çalışırken uygulanacak bütün işlemlerde keyfi ve kişisel takdir ve müdahalelerden uzak, sadece hizmetlerindeki niteliklerinin gereklerine göre objektif usullere tabi olmasını zorunlu kılmaktadır (Tortop, 1994: 14 - 15). Ayrıca liyakat ilkesi memurların tarafsızlığını da sağlamaktadır (Günday, 2004: 527). Kamu yararına hizmet amacını taşıyan herkes, hizmetin gerektirdiği nitelikleri taşımak şartıyla kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Bu prensip hem hizmetin, hem de demokratik hukuk devleti esasının gerekleri arasında yer almaktadır (Ateş, 1995: 62). Liyakat ilkesi, kamu personel sisteminin, hizmet koşullarının ve ödülllerinin, hizmetin düzeyine ve sürekliliğine katkıda bulunacak şekilde düzenlenmesi (Aykaç, 1990: 96); ücret ve diğer çalışma koşullarının hizmetin etkinliğine ve sürekliliğine katkıda bulunduğu bir personel sistemi (Öztürk, 2002: 130) olarak tanımlanabilecektir.

Liyakat ilkesinin uygulanması hususunda yaşanan aksaklıklar Sayıştay Genel Kurulunca şu karar ile giderilmeye çalışılmıştır:

“Sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken istisnai memurluk kadrolarının, devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına naklen atanma amacıyla kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ve kamu görevi hizmetine girmede eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali anlamına geldiğinden, bu yolla Devlet memurluğu kadrolarının liyakat esasına uymayan ve bu kadroların gerektirdiği niteliklere sahip bulunmayan kişilerin atanmasına imkân sağlayabileceğinden, 657 sayılı Kanunun anılan 59’uncu maddesi hükümleri uyarınca açıktan istisnai memurluk kadrolarına atanmaların bir müddet sonra Devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınavlara katılmadan ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadan diğer memurluk kadrolarına atanmaları hususu(nun), uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte” (Sayıştay Genel Kurul Kararı, 2005: 5119/1).

Liyakat ilkesinin gerçekleştirilebilmesi için, işe en uygun adayın alınması yeterli değildir. Nitelikli kişinin kamuda kalmasını sağlamak için, kariyerlerine paralel olarak mali ve sosyal imkânlarının artacağı bir meslek olarak görmelidirler (Şen, 1995: 81). Bunu sağlamanın en iyi yolu işe alımdan terfiye her adımda liyakatin tam anlamıyla uygulanması olacaktır.

Bir görev sahibi olmaya en uygun kişi, o görevin iyi bir şekilde yerine getirilmesi için gerekli niteliklere sahip olan kişidir; mal mülk sahibi olması en uygun kişi de, onu iyi kullanmak için en gerekli niteliklerin biri veya diğerinden yoksun olsa da, başka bir şey için uygun ve değerli biri olabilir. Yine, bir insan mal, mülk, makam ve görev almaya layık da olsa, başka birinin önüne geçip onu almaya hak iddia edemez. Çünkü, liyakat bir hakkı gerekli kılar ve layık olunan şey ahitle alınır (Hobbes, 2010: 80).

Mübezan Behram b. Behran’ın “Baykuş Hikayesinde”; *“Ey hükümdar! Mülkün izzeti sadece şeriat (hukuk, adalet), Allah’a itaat edip onun rızası için iş görmek ve O’nun emri ve yasakları dairesinde icraatta bulunmakla gerçekleşir. Şeriatın kıvamı*

ancak mülk ile, mülkün izzeti (devlet işleri gören) adamlarla, devlet adamlarının kıvamı (para, maaş ve) malladır. Memleketi mamur hale getirmeden başka mal temin etmenin yolu olmadığı gibi adalet olmadan da memleketi imar etmenin çaresi mevcut değildir. Adalet, halk arasına konulmuş bir terazidir. Bu teraziyi Allah koymuş, hükümdarı da ona kayyum ve nezaretçi tayin etmiştir". Nûşîrevân'ın aynı manaya gelen sözlerinden: "Mülk ve devlet ordu ile, ordu (para, iktisat ve) malla, mal haraçla, haraç (vergi) memleketin imar edilmesiyle, memleketin mamur hale getirilmesi adaletle, adalet devlet adamlarının (ve memurların) ıslah edilmeleriyle, devlet memurlarının (ummal) ıslah edilmeleri vezirlerin istikamet sahibi (doğru ve dürüst şahıslar) olmalarıyla olur. Bütün bunların başı ve esası da hükümdarın, raiyyenin halini bizzat araştırması ve halkı te'dip etmeye muktedir olması ile kabil olur. Hükümdar böyle olursa raiyyeye malik ve hakim olur, onun memlûkü ve mahkumu olmaz" (İbn Haldun, 2004: 206).

Hizmette yeterlik tüm personel işlevlerinin nesnel ölçütlere dayandırılmasıyla gerçekleşebilir. Personelin performansını nesnel biçimde ölçmeye imkân kazandıracak performans standartları (zaman, miktar, kalite, maliyet standartları) görevlerin özellikleri de göz önünde bulundurularak geliştirilmeli ve uygulamaya konulmalıdır (Canman, 1993: 95 - 97). Amir personelin değerlemesini yaparken tarafsızlığını korumalıdır (Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği, 1986). Bu itibarla liyakat ilkesinin gereği olarak liyakat değerlendirmesi yapılması gerekir (Canman, 1993: 95).

Devlet yönetiminin artan karmaşık işlemler karşısında seçimle işbaşına gelen organ ve temsilcilerin, bu problemlerin içinden kendi bilgi ve tecrübeleriyle çıkabilmeleri imkânsız olabilmektedir. Böyle bir ortamda mevcut siyasi ve iktisadi baskılara karşı yeterince bağımsız olan; kamu yararını birinci planda tutan, gerekli vasıfları taşıyan liyakatli memur kadrolarını oluşturmak ve bu kadroların devamını sağlamak vazgeçilmesi kabil olmayan bir ihtiyaçtır (Ateş, 1995: 57 - 59). Memurun liyakatini tespit bakımından en elverişli durumda bulunan amirlerin, takdirlerinde şahsi hislerinin, sempati ve antipatilerinin veya diğer faktörlerinin tesiri altında kalmaları pekâlâ mümkündür (Mihçioğlu, 1957: 90). Ancak bu etkiden kurtulmakta olasıdır. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD, 1996: 56)'ne göre de liyakatli kişileri işe alma ve terfi ettirme bir hakkaniyet göstergesi olarak kabul edilmektedir. Keza Aykaç (1990: 99-100)'ın modern devletten söz edebilmek için tek yolun liyakat olduğunu "*liyakat sisteminin alternatifi, gene liyakat sistemi olmuştur*" şeklinde ifade

etmesi de liyakatin kamu yönetimi için genel kabul gören bir nitelik taşıdığını yansıtmaktadır.

Liyakat sistemi, esas olarak siyasi kayırmacılık sistemine bir tepki olarak ortaya çıkmış (Şen, 1995: 79) ve kayırma ve liyakat sistemleri, gündelik algılamada birbirinden “bir işe uygun adamı getirme” ölçütüne göre ayrılmaktadırlar. Kayırma sistemi “adama göre iş”, liyakat sistemi ise “işe göre adam” prensibine dayalıdır (Güler, 2005: 143).

Liyakat sisteminin uygulanması gerekliliği nedenleri aşağıdaki gibi ifade edilmiştir (Tutum, 1979: 22):

- Kamu görevleri önemlidir, etkin ve verimli bir biçimde yerine getirilmelidir. Bu da yeterli (layık) kamu görevlileriyle olur. İyi sonuç, iyi elemanla sağlanır.
- Kamu görevlilerinin kaygıları, işin daha iyi ve daha az kaynakla nasıl yapılacağı olmalıdır. Görevleri siyasi organ tarafından belirlenen politikaları en iyi şekilde uygulamaktır. Bu işin yapılması da, bilgi ve beceri gerektirir.
- Bilgi ve beceriye sahip herkese eşit koşullarda yarışma fırsatı verilerek demokratik olma yönünde de yol alınmalıdır.

Liyakat sisteminin dayandığı ilkeler, “eşitlik ilkesi, yarışma ilkesi, kariyer ilkesi, hukuka uygunluk ilkesi, adil ve yeterli ücret ilkesi, hizmet içi değerlendirme ilkesi, güvence ilkesi” olarak sıralanabilir (Tutum, 1979: 23). En yetenekli elemanın seçilmesini sağlayabilmek için, herkese açık yarışma sınavları düzenlenmeli, sınavlar herkesin duyabileceği şekilde ilan edilmeli, ilgilenen ve yeterli olan herkese başvurma fırsatı sağlanmalıdır. Ayrıca aranan koşulların gerçekçi olması; saptanan standartların ayrımcılığa yol açmayacak, sadece bireyin yeteneği ile ilgili unsurları içerecek, adayları yetenek ve işe uygunluk derecelerine göre sıralamaya imkân verecek bir sınav sisteminin uygulanması ve kazansın kazanmasın sınava katılan herkese bilgi verilmesi liyakatin tam anlamıyla gerçekleştirilmesini sağlayacak diğer unsurlar arasında yer alır (Yüksel, 2003: 23).

1.3.1. Türk Kültüründe Liyakat Sisteminin Tarihi Seyri

Kayırmacılığın etkileri ve sonuçları üzerine bu değerlendirmelerden sonra, liyakat sisteminin gelişimine ilişkin süreci değerlendirecek olursak; liyakat sistemi, tarih içinde kurulan tüm yönetimlerde uygulanan, vazgeçildiğinde de sorunların doğduğu görülen bir sistemdir. İlke olarak, yeterli kişilerin yönetim görevlerine getirilmesi arzulanan bir durum olmuştur. Tarih boyunca var olmuş Türk Devletlerinde liyakatin esas alındığı ve uygulandığı, önemli devlet adamları tarafından tavsiye edildiği ve bu tavsiyelerin yönetenler tarafından dikkatle uygulandığı dönemler de olmuştur.

Eski Türk Devletlerinden Karahanlı Devleti yönetici ve şairlerinden Yusuf Has Hacib tarafından yazılmış bulunan Kutadgu Bilig (1069 - 1070: 193) adlı eserde, devlet adamlarının özellik ve görevleri ifade edilirken, *“Beyler hizmetkârlarına dikkat ve hizmete girecekleri de esaslı bir şekilde tecrübe etmelidir”, “Ey bey, işi; işin ehline, işe yarayana, hareketi doğru ve dürüst olana ver”* ve *“Eğer bir bey işi ehliyesiz bir kimseye verirse, ehliyesizliği başkası değil, kendisi göstermiş olur”* denmekte, liyakat ve deneyimin önemi vurgulanmakta, bu ilkelerin uygulanmasından en üst yöneticiyi sorumlu tutmakta olduğu görülmektedir. Liyakat önemsenmekte ve yönetim felsefesini belirleyen eserlerde yer almaktadır. Aynı şekilde daha sonra kurulan Türk Devletlerinde de liyakat esas alınmaya çalışılmıştır.

“Selçuklularda Beylik gibi yüksek mevkilerin Enderun gibi bir mektepten, yani Selçuki saray ve divanına ait muhtelif hizmetlerden yükselerek kendini gösterenlere verilmekte” (Akdağ, 1999: 213) olduğu ifade edilmiştir. Ünlü Selçuklu Başveziri Nizamülmülk (1995: 30) Siyasetnamesinde, *“Şüphesiz Allah padişaha liyakati ve imanının sağlamlığı ölçüsünde devlet ve millet verir”* diyerek en üst yöneticiye ilahi olarak verilen yönetme hakkında dahi liyakatin bir ölçü olarak var olduğunu vurgulamakta, *“Her devir ve zamanda Allah’ın bir lütfu olarak dünya işlerinden ve kullarının huzurundan sorumlu kılınan kişi olarak sultan ya da padişah, akıl ve bilgi ile eli altındaki fertlerden her birine kendi ölçüsünde bir iş ve yer verir. İçlerinden hizmetkârları ve liyakatlıları seçer, rütbe ve makam vererek mühim din ve dünya işlerinde onlara itimat eder”* (Nizamülmülk, 1995: 28 - 29) demektedir. Nizamülmülk’ün baş yönetici olmanın ilahi dayanakları olduğunu iddia edişini, dönemi göz önüne alınarak değerlendirmek, asıl olarak atamalarda yeterliğe vurgu yapıyor

olmasına dikkat etmek gerekmektedir. Liyakat sisteminin tarihte bu denli vurgulanması, kayırmacı ve ayırmacı uygulamalardan ve bunların yol açtığı olumsuzluklardan ortaya çıkan rahatsızlığı da göstermektedir.

Avusturya Prusya Elçisi Buspecq Osmanlı Devleti'nde gelişme döneminde terfi sisteminin yetenek ve liyakat esasına göre olduğunu bunda devletin gücünün önemli bir sebebi olduğunu hatıralarında ifade etmiştir (Akgündüz ve Öztürk, 1999: 347).

Enderun'un yönetici yetiştirme düzeninde ortaya çıkan bozulmalar nedeniyle yönetim görevlerine "ehil" olmayanların getirilir olması, sorunlara yol açmış, devrin durumu fark ederek düzeltilmesi konusunda raporlar yazarak hükümdarı uyarma cesaretini gösterenlerinden biri olan Koçi Bey, 4. Murat'a sunduğu risalesinde (1997: 6); *"Vezir-i azamlık bir ulu makamdır. Yerinin adamı olduktan sonra sebepsiz azlolunmayıp, nice yıllar Sadrazamlık makamında kalması ve işlerinde müstakil olması gerekir"* diyerek keyfi görevden almayı ve görevlendirmeyi eleştirmiştir.

Yine Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın 1714 tarihinde "Devlet Adamlarına Öğütler" (s. 58) adlı eserinde:

"Serhad ağalıkları, dizdarlıkları ve alay beylikleri hak edenlere verilmeli, ölümü veya azli gerektiren bir durum olmadıkça bu kimseler vazifeden uzaklaştırılmamalıdır... Makamları belli mevki sahibi kimselere vereler... Şeraitten ve dünyada olup bitenlerden haberdar olmayıp başaramayacak olanlara vermeyeler... Kayırma, rica veyahut rüşvet ile vermeyeler... Rütbe verilen kimseler Osmanlı Devletine yararlı hizmetleri geçmiş ve memur olduğu işlerde tam bir gayret içinde olacağı bütün halk tarafından bilinen, tecrübeli kişiler olmalıdır. Rüşvetle ehliyetsize devlet hizmeti verilmesi büyük hatadır."

diyerek de, yeterli olmayanlara görev verilmemesini, ancak çalışmaları herkesçe takdir edilenlerin yönetim görevlerine getirilmesini öğütlemektedir. Osmanlı Devletinin duraklama devrinden itibaren ehil olmayan adamları, askeri ve örfi yönetim görevlerine getirdiği ve bu durumun kötüye gidişi hızlandırdığı dönemin kişilerince de tespit edilerek padişahlara kadar duyurulduğu anlaşılmaktadır.

Tüm sorunların yeniden düzenleme yapılarak çözümlenmesi gerektiği anlayışının egemen olduğu Tanzimat döneminde, bu konuda da bazı anlayış

değişiklikleri gerçekleştirmeye başlamıştır. Tanzimat boyunca yönetimde kişiselliğin ve dini etkilerin alt düzeye inmiş, yönetimin hukukiliğinin artmış olduğu görülmektedir.

Tanzimat Fermanı, gayrimüslimlerin kamu görevlilerine atanma yolunu açmış, personel sisteminin kayırma yerine liyakat esasına dayalı örgütlenişi 1839 Gülhane Hatt-ı Hümayunu (Heper, 2006: 79) ve 1856 Islahat Fermanı'nın (Findley, 1994: 166) attığı zemin üzerinde başlamıştır.

Bu çerçevede ilk olarak; 1876 Anayasasının 19. ve 39. maddeleri ile memurların, kanunen belirlenen şartları taşımak kaydı ile yeterli oldukları veya hak ettikleri görevlere atanabilecekleri belirlenmiştir (Kanunu Esasi, 1876). Maddeden liyakat ilkesinin atamalarda esas alınacağı kişiler arasında ayırım yapılmayacağı anlaşılmaktadır ki, bu liyakat ilkesi doğrultusunda atılmış önemli bir adımdır.

Daha sonra, 1877'de personel sicillerinin (Sicil-i Ahval) tutulması sistemi, 1879'da memur adaylarının seçimi atanması ve terfi ile ilgili "Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi" çıkarılmış, memur atamalarının tek kişinin değerlendirmesinden alınarak bir komisyon aracılığıyla yapılmasını sağlamak amacıyla 1885'te Dışişleri Bakanlığında Encümen-i Hariciye, 1888'de İçişleri Bakanlığında İntihabı Memurin Komisyonu kurulmuş, 1912 tarihli bir irade ile de memurların siyasi parti ve derneklere üye olması yasaklanmıştır (Heper, 1977: 88). Bütün bunlar, liyakat sisteminin tümüyle bu dönemde kabul edilerek uygulanmaya başlandığını değil, bir tek yöneticinin istediği gibi ve ehil olma gerekliliğini de hiçe sayarak atama yapabildiği anlayıştan, bu yetkileri sınırlayan bir anlayışa doğru bir takım düzenlemelerin yapılmaya başlandığını göstermektedir.

Cumhuriyetin kurulmasından sonra yapılan ilk anayasal düzenlemede liyakatin ilkelerinden biri olarak kabul edilen kamu görevlerine girişte eşitlik ilkesi yer almıştır. 1924 Anayasası 92. maddesinde memur olmak için, "*hukuki siyasiye-i haiz her Türk ehliyet ve istihkakına göre devlet memuriyetlerinde istihdam olunma hakkına haizdir*" denilmektedir. Madde ile yeterliğin devlet memuriyeti için gerekli olduğu vurgulanmakta ve hak eden her Türk'e işe girme fırsatı sağlanarak eşitlik ilkesi kabul edilmektedir. Bu husus, Türkiye'de sonradan kabul edilen anayasalarda da yer almaya devam etmiştir.

1961 Anayasası 58. maddesinde, “*Her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım gözetilemez.*” denerek, 1982 Anayasasında da 70. maddesinde “*Her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.*” ifadesiyle hemen hemen aynı şekilde korunan haliyle, eşitlik ilkesi esas alınmakta, liyakate vurgu yapılmaktadır.

Cumhuriyet döneminde çıkarılan personele ilişkin düzenlemelerde 18 Mart 1926 tarihinde çıkarılan 788 Sayılı Memurun Kanununun memur olma şartlarını belirleyen 4. maddesinde “*Lâakal orta mekteplerden mezun olmak bu şartı haiz olanlardan müteaddit talip bulunduğu veya talipler arasında orta mektep mezunları bulunmadığı halde müsabaka ile alınır,*” denmekte, 8 Temmuz 1939 tarihinde çıkarılan 3656 Sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun (Barem Kanunu) 17. maddesinde de “*...devlet memuriyetine alınacakların müsabaka imtihanına ve birden fazla talip bulunmadığı takdirde ehliyet imtihanına girip kazanmaları şarttır*” denerek bu yasal düzenlemeler ile hem yarışma hem de yeterlik sınavlarının esas alınarak uygulanmasının ilke olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP, 1963: 76) Yönetim Kurulu Raporunda, “*Personelin işe alınması, ehliyeti en iyi bir şekilde belirtecek yarışma sınavları gibi usuller uygulanmak suretiyle yapılmalıdır.*” denilerek liyakat ilkesinin gerekliliği vurgulanmaktadır.

Türkiye’de görev yapan kamu görevlilerinin çalışma düzeni, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile belirlenmiştir. Kanun ilke olarak liyakat ve kariyer sistemini benimsemektedir. 657 Sayılı Kanunun 3. maddesinde kariyer, “*Devlet memurlarına yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamak,*” liyakat ise “*Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasından Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır*” olarak ifade edilmektedir. Aynı kanunun 64. maddesinde kademe ilerlemesinin, 68. maddesinin (a) bendinde de derece yükselmesinin koşulları belirlenmiştir. 1984 yılında 199 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değiştirilen 68. maddesinin (b) bendi doğrultusunda

eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı hariç, diğer sınıfların ilk dört kadrosuna atama yapılma olanağı sağlanmıştır. Buna göre, birinci derecedeki görevlere en az 12 yıl (ek göstergesi 650 ve daha yukarı olan görevler için), bir ve ikinci derece görevlerde ek göstergesi 650'den az olanlar için 10 yıl, üç ve dördüncü derecede görevler için 8 yıl çalışılmış olması ve yükseköğrenim görmüş bulunması şartları getirilmiştir. Yapılan bu değişiklik siyasi iktidarlara, istedikleri kişileri, deneyim kazanmaları için beklmeleri gereken süreden önce üst düzey yönetim görevlerine atama imkânı sağlamıştır.

Gerek memuriyete giriş gerekse yükseltmelerde liyakat ilkesinin uygulanmaması, kayırmacılığın yaygınlaşması toplumda huzursuzluğa yönetimde de pek çok olumsuzluklara yol açmış, bunların giderilmesi yolunda önemli bir adım 22.2.1999 tarihinde atılmış ve yayınlanan bir kararla, 6.12.1985 tarihinde yürürlüğe konulan, İlk Defa Devlet Memurluğuna Atanacaklar için Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları genel yönetmeliği değiştirilerek, memurluk sınavı tek merkezden yapılacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. İlk defa kamu hizmeti ve görevlerine devlet memuru olarak atanacaklar için mecburi yeterlik ve yarışma sınavları yönetmeliği değiştirilerek kamu hizmetlerine memur olarak girmek isteyenlerin, gerekli koşulları taşımaları durumunda sınav başvurusunda bulunabilecekleri ve yapılacak merkezi sınavda başarılı olabilmeleri şartı getirilmiştir.

Yarışma ve yeterliği esas alan düzenlemelerden biri de, Özel Yarışma Sınavına Tabi Tutulmak Suretiyle Girilen Meslekler İçin Yapılacak Eleme Sınavı Hakkında Yönetmeliktir (2001). Bu yönetmelik ile de kamuda çeşitli görevlere gelebilmek için adayların, yeterlikleri ve bir yarışma sınavı ile sıralanmaları sağlanmaktadır. Bu sınavda alınan sonuca dayanarak özel yarışma sınavlarına girebilme hakkı kazanılmaktadır.

Böylece, 657 Sayılı Yasanın 3 üncü ve Anayasanın 70 inci maddesinde belirtilen *“Kamu hizmetlerine alınmada vatandaşlar arasında görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım yapılamaz”* ilkesinin gerçekleştirilmesi, kamu hizmetlerinin nitelikli elemanlarca yürütülmesi, hizmete alınmada nesnelliğin sağlanması, siyasi etkilerin ve kayırmaların önlenmesi yolunda çok önemli bir adım atılmıştır (Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması, 2000: 98).

15.03.1999 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde hizmet gerekleri esas alınarak Devlet memurlarının görevde

yükselmelerine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik yayınlanmış, il müdürlükleri seviyesinin altında yer alan şeflik, müdürlük gibi görevlere yüксеlebilmek için belirli bir yükselme eğitiminden geçirilme (md. 8) ve görevde yükselme sınavlarının (md. 11) başarılması esası getirilmiştir.

Yönetmelik doğrultusunda çıkarılan bir Başbakanlık Genelgesi ile “*yükselme eğitimi alan personelin, yapılacak eğitim ve sonucundaki sınavda aldıkları sonucun yanı sıra, öğrenim durumu, kıdem, sicil notları, yabancı dil bilgisi düzeyi, katıldığı hizmet içi eğitim programları ile ödül ve cezalarının da eklenen bir form esas alınarak değerlendirileceği*” ifade edilmiştir (Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün 25.06.2002 gün ve 2002/25 sayılı genelgesi).

Bu yönetmelik ile alt kademe yöneticilerin atamaları ve yetiştirilmeleri düzenlenmiş, diğerleri ile ilgili bir düzenleme yapılamamıştır. Üst kademelere yapılacak atamalarda liyakat ilkesini bir dereceye kadar mümkün kılacak bir tedbir olarak, “Türkiye’deki kamu kuruluşlarında ya da bunların bir kısmında şube müdürlüklerine ve benzeri orta kademe yöneticilik kadrolarına yapılacak atamalarda TODAİE’nin genel öğretim ve yetiştirme programını başarıyla tamamlamış olmanın zorunlu bir şart olarak aranması, böylece belirli bir süre sonra üst düzey yöneticilerin büyük bir kısmı yöneticilik eğitimi almış olabileceği” (Mihçioğlu, 1968: 58) ileri sürülmüş ancak yönetenler tarafından ne kabul görmüş ne de uygulanabilmiştir.

Atama ve yükselmelerde liyakat ilkesinin tam anlamıyla uygulanması yapılan düzenlemelere rağmen sağlanamamış, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında “*Personel rejimi konusunda, norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması*” bir sorun olarak ortaya konulmuş, bu doğrultuda “*norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikası izlenecek, kariyer ve liyakat esas alınacaktır,*” ibaresine yer verilmiştir (VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005).

Türkiye’de şeffaflığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi eylem planı adı altında hazırlanarak Bakanlar Kurulunun değerlendirilmesine sunulan raporda; “*merkezi devlet memurluğuna giriş sınavı aksaklıkları giderilerek sürdürülmeli, istisnai memuriyet uygulaması daraltılmalı, istisnai memuriyet süreleri*

atayan merciin görev süreleri ile sınırlandırılmalı” tavsiyelerine yer verilmiştir. Üst yönetim kadrolarına yapılan atamalarda keyfi uygulamaları önleyecek ve buna imkân vermeyecek yasal düzenlemeler yapılmalı, bu düzenlemeler nesnel ölçütlere dayalı olmalıdır. Kurumların müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, kurul başkanlığı gibi kadrolarına belirli süreli atamalar yapılarak hükümet değişikliklerinden bürokrasinin etkilenmemesi sağlanmalıdır (Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtas Komisyonu Raporu, 2000: 54 - 60).

Hükümetlerin programlarında yönetsel iyileştirme faaliyetleri hemen her dönemde gündeme gelmiştir. Nitekim 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan seçimle büyük bir çoğunlukla iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetinin programında kayırmacılığın ve yozlaşmanın önlenmesi bakımından;

- Personel alımında objektif kriterler getirilecek, terfilerde liyakat ve fırsat eşitliği esas alınacaktır.
- Ulusal düzeyde “Ekonomik ve Sosyal Konsey” etkin olarak çalıştırılacak, bölgesel ve yerel düzeyde özel kesimin ve sivil toplum örgütlerinin kamu yöneticileri ve siyasi yetkililer ile bir araya geleceği benzeri yapılar geliştirilerek yaygınlaştırılacaktır.” (Adalet ve Kalkınma Partisi, 59. Hükmet Programı, 2003) ifadelerine yer verilmiştir.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2005) Madde 14’de bu durum şöyle ifade edilmiştir: *“Kamu görevlileri; görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasi kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar.”*

Görüldüğü gibi, tarih boyunca kayırmacı uygulamaların önüne geçilmesi ve liyakat sisteminin işletilmesi için birçok tavsiyeler ve hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Buna rağmen sistemde liyakat lehine iyileştirmeler olsa bile kayırmacılığın tam olarak önüne geçildiği söylenemez. Bundan sonra da kayırmacılık merkezli sorunları çözmek ve liyakat sistemini yerleştirmek adına her türlü çalışma ve çabanın yapılacağını öngörmek mümkündür.

1.3.2. Üst Düzey Yöneticilerde Liyakat

Türkiye’de üst düzey yöneticilerin atama işlemlerine yönelik yapılan ilk düzenleme 1982 anayasasında yer almaktadır. Anayasanın 128. maddesinin son fıkrasında ilk olarak “*üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir*” ifadesine yer verilmiştir.

Kamu yönetimi sisteminin karşı karşıya kaldığı sorunlarla ilgili olarak niteliksiz memurların sayısının azaltılması, işgücü planlaması yapılması, nitelikli istihdamın sağlanabilmesi, liyakatin ve ehliyetin öne çıktığı istihdam politikasının uygulanmasına imkân sağlamak amacıyla yeni düzenlemeler düşünülmektedir. Sözleşmeli personelin yaygınlaştırılması buna örnektir. Maddede müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda kendi genel kurullarının seçimi ile gelenler dışındaki başkan ve genel müdürlerin görev süreleri hükümetin görev süresi ile sınırlandırılmaktadır. Bununla güdülen temel amaç, liyakat sistemini bütünüyle değiştirmek değil; öteden beri her hükümetin iktidara geldiğinde takım çalışmasına uyum sağlayacak bir kadro oluşturma gerekçesiyle üst düzey kamu yöneticilerini değiştirme konusundaki uygulamaları yeniden düzenlemek ve bunu sınırlandırmaktır. Öteden beri yapılan uygulamalarda mağduriyetle sonuçlanan ve yargı organlarını çok meşgul eden bu tür tasarruflar belirli bir esasa bağlanmakta ve bu kişilerin özlük hakları korunmaktadır (T.B.M.M., 2003, md. 46).

İktidardaki partilerin başarılı olmak için kendine uygun kişileri bürokrasinin üst kademelerine ataması ile başlayan bürokrasinin siyasileşmesi süreci; bürokrasinin işleyişini bozmakta, üst makamlara kurum dışından eleman alınması ve geçici yükseltmeler mümkün olmaktadır. İktidarı ele geçiren tüm siyasi partiler, yeterli olup olmadıkları konusunda hiçbir değerlendirme yapmaksızın, uygulanmaması gereken bir sistem olan kayırmacılık sistemi içinde kendi yandaşlarını ya da bir yöneticilik mevkiini ele geçirmek üzere devlet memuriyeti ile bağdaşmasa da partileri lehinde çalışma yapan kamu görevlilerini kamu yöneticiliklerine atamakta, bunu da olması gereken bir işlem olarak göstermektedirler. Hatta toplumda da bu durum o kadar kabul görmüştür ki üst kademe yönetim iktidar değişikliğinde hemen değişmesi gereği kanısı çok yaygındır.

T.B.M.M.’de 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun üst düzey yöneticilerin hükümetle birlikte değişmesine ilişkin 46. maddesi görüşülürken Meclis tutanaklarında yapılan eleştirileri yanıtlayan Bakan ve Milletvekilinin diyalogu şu şekildedir:

Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin (İstanbul) – *“Cumhuriyet Halk Partisi Ana Muhalefet Partisi. Tabii, ana muhalefet partileri, demokrasilerde, muhtemel iktidar partileridir. Sizin, bize, böyle bir düzenleme yaptığımız için teşekkür etmeniz lazım. Gerçekten iktidara gelmekte samimi iseniz, bakın size imkân sağlıyoruz; bizim atadığımız müsteşarlar, genel müdürler, iktidara geldiğinizde kendiliklerinden ayrılacaklar, siz de kendi adamlarınızı atamış olacaksınız.”*

İzzet Çetin (Kocaeli) – *“İyiyse, başarılıysa yerinde kalsın.”*

Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin (İstanbul) – *“Bakın, Türkiye’de her değişen iktidarın ilk birkaç ayında, mutlaka -biz hesap ettik- ortalama 600 üst düzey bürokrat değiştirilmiştir; çünkü her siyasi iktidarın- tabii, müsteşar, bir bakanın veya bir başbakanın en yakın mesai arkadaşıdır- güvenilebileceği insanların olması lazımdır. Bizim bu düzenlememizle, tüm hükümetlerde ortalama 600 civarındaki üst düzey yönetici değişikliğini 200’e indiriyoruz, gerçekten 200’e indiriyoruz. Bu, şu andaki fiili uygulamadan çok daha uygun bir düzenlemedir.”*

Üst düzey yöneticilerin atanması konusundaki bu görüşler yapılan kayırmacı atamaların yasallaştırılmasına dayanak geliştirme olarak değerlendirilebilir. Üst düzey yöneticilerin yer değiştirmeleri kanıksanmış olması sebebiyle aksi adeta hatalı gibi düşünülmektedir.

Kamu hizmetine girme hakkı çerçevesinde herkese kamu görevine girme fırsatı tanınmış olması, sınırlı sayıda olmak şartıyla, kişisel ve siyasi güven unsurunun öne çıktığı bazı memuriyetlere yapılacak atamalarda idareye daha fazla takdir hakkının verilmesine engel değildir. Kanun koyucu, atamaya yetkili makamlara “nispeten daha geniş takdir, tercih ve hareket serbestisi” sağlayarak dışarıdan atama yolunu açmış ve Devlet Memurları Kanununun, usul-şekle ilişkin hükümlerine bağlı kalmadan bu görevlere daha nitelikli kimselerin akışını sağlamak istemiştir. Dolayısıyla, bu

kategoriye giren memuriyetlere “yönetmelik gereklerinin” dışında başka mülâhazalarla yapılacak atamalar, istisnai memurluk müessesesinin düzenleniş amacıyla bağdaşmayacağı için hukuka aykırı işlemler olarak kabul edilecektir (Sezer, 2003: 192). Yapılacak yasal düzenlemeler ile yöneticileri belirlerken her türlü kayırmacılığı büyük ölçüde ortadan kaldıran, bilgisi ve başarısı ile yeterli ve istekli olanların seçilerek atanmaları sağlayacak türden olmalıdırlar (Günay, 2007: 77).

1.4. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

Kamu yönetiminde etik, kamu görevlilerinin karar alırken ve hizmetleri yürütürken uymaları gereken tarafsızlık, dürüstlük, liyakat, nesnellik, saydamlık, hesap verebilirlik, adalet, eşitlik, kamu yararını gözetme, profesyonellik, tutumluluk ve etkinlik, hediye ve rüşvet almama gibi ilke ve değerler bütününden oluşmaktadır. Bu ilke ve değerleri benimseyerek karar ve işlemlerinde uygulayan yönetim ise “*etik yönetim*” olarak değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2008: 7). Etik yönetim anlayışında bulunması gereken bu ilkelerin herhangi birinin ihlali kamu yönetiminde yaşanan etik dışı faaliyetleri ortaya çıkarmaktadır.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ülkenin kalkınmasına doğrudan olumsuz etki etmektedirler. Etik davranış ilkelerine bağlılık, kamu yönetiminin işlevlerini verimli olarak yerine getirmesini sağlarken etik dışı faaliyetlerin yaygınlığı kalkınmaya aracı olmak yerine engel olmaktadır (Yüksel, 2005: 62). Rivlin (1997) de kamu görevlilerinin etik ilkelere bağlılığını, demokratik bir toplumun harcını oluşturan kritik bir unsur olarak değerlendirmektedir.

Türkiye’de yozlaşma ve yolsuzluklar, 1980 yıllarında artış göstererek, yaygınlık kazanmış ve hatta rüşvet, rant kollama, partililik, adam kayırma ve yağmacılık gibi bazı türleri olağan görülmeye başlanmıştır (Çevikbaş, 2006: 280; Başaran, 2007: 52). Zaman içerisinde toplumdaki etik algılamalarda yaşanan bu değişiklik kamu etiğini de olumsuz etkilemiştir.

Günümüz toplumunda çeşitli çıkar grupları arasında yapılan “*ulusal kaynakları yağmalama kavgası*” sonucu hem siyasi iktidar hem de fertlerin ahlaki/etik değer yargıları değişmiş; “*gelirine göre harcamak*”, “*tasarruf yapmak*”, “*toplumsal çıkarları ön planda tutmak*” gibi ahlaki/etik ilkeler tahrip olmuş, bunların yerini “*köşeyi*

dönmek”, “*hızlı yaşamak*” ve “*aileyi subaşına toplamak*” gibi ilkeler alırken “*devletin malı deniz yemeyen domuz*” ve “*merak etmeyin alışlıklar*” gibi sloganlar insan ve toplum yaşamına yön veren ilkeler haline gelmiştir (Kitapçı, 2010: 84). Bu ilkeler kamudaki etik dışı faaliyetlerden olan kayırmacılığın varlığını da gösterir niteliktedir. Berkman (2010: 83) tarafından dayanışma içerikli yolsuzluk olarak ifade edilen kayırmacılık; yakınları kayırma-kollama sözü geçer kişileri kayırma, siyasi temelli kayırma olarak ifade edilmiştir.

Ekip çalışması gibi, görünüşte masum ve akılcı bir ilkeye dayandırılan kayırmacılık ile demokrasinin en önemli güvencelerinden biri olan kuvvetler ayırımı ilkesi zedelenmiştir. Yürütme ve yargı organlarına sığrayan kayırmacılık, özellikle her seçimden sonra, müsteşarından en kідemsiz memuruna kadar değişen bürokraside, memur kalitesinin hızla ve alabildiğine düşmesiyle görülmektedir (Savaş, 1997: 13).

KPSS gibi sınavların olmadığı dönemlerde siyasi güce yönlendirilen elemanlara verilen “Hamili kart yakınımıdır” ibaresini taşıyan kartların eleman alımlarına kadar birçok noktada önemli rol üstlendiği bilinen bir gerçektir (Ören, 2007: 85). Oktay (1983: 204) bu durumu kamu kurumlarının hızla siyasileşmesi olarak belirtmektedir. Eryılmaz (2010: 253) ise bunun en önemli sebebi olarak, kamu yönetiminin siyasi sistemin yürütmeye ilişkin kolunu oluşturmasını göstermektedir. Bazı dönemlerde memurluğun adeta hükümete ve onu oluşturan siyasi parti ve partilere bağlı bir kurum haline dönüşmesi, siyasi atamaların yoğunlaşması, kamu personelinin yükselebilmek için, uzmanlık, bilgi ve becerisini artırmaktan çok, iktidarla ya da ona aday bir partiyle ilişki kurması gibi sonuçları doğurmaktadır.

Dimack durumun çözümsüzlüğünü “idare kuvvetle arzu edilse bile, siyasetten arınmış bir hale getirilmesi mümkün değildir” şeklinde dile getirmektedir (Güven, 1976: 54).

Gerçekte insanlar, beklenildiği gibi tarafsız bir liyakat sistemi yerine, iktidardaki politik partinin programına uygun şekilde seçilmektedirler. Bu, halka hesap verme sorumluluğu taşıyan iktidar partileri için normal olarak karşılanmakta iken işleyen bir bürokraside, bu atamaların sadece politik tercih yerine en azından politik tercihler ile yönetsel yeteneklerin bir kombinasyonundan oluşması beklenmektedir (Aydın, 2012: 60). Weber (1998: 297) uzman yönetimine talebin yüksek olduğu ve parti yandaşlarının

entelektüel bakımdan gelişkin, eğitim düzeylerinin yüksek ve özgürce belirlenen bir “kamuoyunun” ciddiye alınmak zorunda bulunduğu yerlerde, nitelsiz görevlileri iş başına getirmek iktidar partisine gelecek seçimlerde zarar vereceğini belirtmektedir.

Etik yönetim anlayışında kamu görevlileri işe alınırken keyfilik olmamalı, tercihlerde tek ölçüt yeterlilik olmalı, çalışan kamu görevlileri etkin ve verimli bir biçimde kullanılmalı, görevde kalma başarıya ve yeteneklere göre saptanmalı, kurum içi yükselmelerde adil davranılmalı, belli standarda ulaşamayan kişinin görevine son verilmeli ve kamu görevlilerinin eğitime ve öğrenimine önem verilmelidir (Usta, 2011: 48; Sezer, 2003: 162). Fukuyama (2008: 21 - 22)’ya göre de iyi bir kamu yönetimi; en az bürokrasiyle etkin bir şekilde yönetmeyi; adam kayırmayı, yolsuzluğu ve rüşveti denetlemeyi; hükümet kurumlarına yüksek düzeyde bir şeffaflık ve güvenilirlik getirmeyi ve en önemlisi, kanunları uygulatmayı içermektedir.

Siyasileşmemiş bir bürokrasi, her iktidar değişikliğinde bürokratik örgütü yeniden oluşturma sıkıntı ve maliyetinden siyasi iktidarı da kurtaracağı gibi ayırım gözetmeksizin iktidara hizmet verebilen bir bürokrasiye de vatandaşın duyduğu güven artacaktır. Bu kapsamda değerlendirildiğinde, kamu görevlilerinin işlerini bir “kariyer” olarak benimsemesi ve kendilerini iş güvenliği içinde hissetmeleri mümkün olabilecektir (Çulpan, 1980: 32). Türkiye kamu bürokrasisinde liyakate göre yükselme yerine siyasi kayırmacılığın hâkim olması, bütün vatandaşlara tarafsız şekilde yansımaları gereken hizmetleri de etkilediği ortadadır. Memurlar siyasileştikçe hizmet sundukları vatandaşları da “bizden olanlar ve olmayanlar” şeklinde kayırmaya başlarlar. Bu durum devletin bizzat siyasileşmesi anlamına gelir. Oysa devlet bütün partilerin mensuplarını ve hatta hiçbir partiye mensup veya destekçi olmayanları da eşit şekilde kapsayan, koruyan, kollayan bir yapıdır ya da öyle olması beklenir (Aydın, 2012: 65).

Etik algılamalar toplumdan topluma değişkenlik göstermektedir. Örneğin bir ülkede kayırmacılık ve liyakat ilkesinin ihlali olarak görülen bir davranış diğerinde “*memleketlisine yardım*” olarak algılanabilmektedir (OECD, 1996: 21).

Türkiye’deki duruma bakıldığında kayırmacılığı gösteren bulgular dikkati çekmektedir. Bu bulgulardan bir tanesi, Bayhan (2002: 12)’ın araştırmasında “*Türkiye’de çok çalışan değil, dayısı olan kazanıyor*” düşüncesine; örneklemin %90’nının “evet” yanıtını almasıyla kayırmacılığın, özellikle siyasi sistem vasıtasıyla

geçerliliğini sürdürmesi, toplumsal yapıda güvensizlik, normsuzluk, anlamsızlık bağlamında anomiye neden olduğudur. Aydın (2012: 64)'ın araştırma sonuçlarında bürokratik hiyerarşi basamaklarında liyakate göre ilerlemenin düşük olduğunu tespit etmesiyle hiyerarşi basamaklarında liyakate göre ilerlemenin, bürokratik işleyişi iyileştireceği kanaati oluşmuş ve bu sağlanırsa çalışanların kariyer hedeflemesinde ve dolayısıyla niteliklerini ve performansını yükseltmede motivasyon kaynağı olabileceğini göstermektedir. Bu çalışmada yer alan üst düzey yönetim kademeleri (müsteşar ve yardımcılar, genel müdürler, kurum başkanları)nin Türkiye kamu bürokrasisinin daha etkin çalışması ve tarafların memnun olacakları sonuçlar üretmeleri için değiştirilebileceği ifadesi kayırmacılığın çözümsüz olduğunu ve “kötünün iyisi” gibi nitelendirilen en azından üst düzey kademelerin değişikliğinin kabulü kayırmacılığın bir boyutta kanıksandığını göstermektedir.

Kamu kesimindeki kayırmacılık temelli politikaların ve bunlara ilişkin algıların istihdam gibi oldukça önemli bir kararda ne denli önemli rol oynadığı açıktır (Adaman vd., 2005: 48). Buna rağmen TESEV (2005: 97) tarafından yapılan araştırmada “araştırmaya katılan kişilerin kayırmacılık ağırları içerisinde yer alması ile birlikte aynı zamanda reform yoluyla bu sorunların çözülmesini bekledikleri” bulunmuştur.

Max Weber'in kurduğu bürokratik ideal tipin önemli ilkelerinden biri “liyakat” gereğince uygulanırsa, bürokrasi sorununun en azından bir kısmı çözülebilir mi? Bürokraside liyakat ilkesi, siyasi kayırmacılık ile aşındırıldıkça, memurlar “mutsuz mecburlar”a dönüşmektedir. Yönetimde hakim olan ilkeler ve kurallar toplumsal yaşamın işleyişini belirlediğine göre kendilerine adil davranılmayan memurlardan, vatandaşa hizmet verirken adil olmalarını beklemek ne derece mantıklı ya da haklı olacaktır (Aydın, 2012: 52)? Mutsuz mecburların mutlu isteklilere dönüşmesi çok basittir “liyakati, adaleti ön plana almak” yani olması gerekeni yapmaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

KAYIRMACILIK TÜRLERİ VE SONUÇLARI

Kayırmacılık, yakın ilişki ağları etrafında kurulan bir çarpık ilişki biçimidir. Burada yakınlık derecesine ve türüne göre kayırmacılık değişik türlerde gerçekleşir. Akraba kayırmacılığı (nepotizm) şeklinde olduğu gibi eş-dost kayırmacılığı (kronizm), siyasi kayırmacılık (partizanlık), hizmet kayırmacılığı (Aytaç, 2010: 4 - 5), iktidara ve seçmen kesimlerine yönelik kayırmacılık (klientelizm) (Aközer, 2003: 14) şeklinde görülebilir. Kayırmacılık yerine sıklıkla kullanılan adam kayırmacılığı ise kayırmacılık içerisinde yer alan bir kavramdır (Ozler ve Buyukarslan, 2011: 277). Yani kayırmacılık kavramı adam kayırmacılığı ile birlikte diğer kayırmacılık türlerini de kapsamaktadır.

Oktaay (1983: 209) “**kabilecilik**” adını verdiğini durumu “*kamu örgüt birimlerindeki ya da bu birimlerle toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde, aynı okulda okumuş olmak, aynı yöreden olmak, aynı siyasi partinin çizgisinde bulunmak gibi özgül ölçülerin yakın görünüme geçmesi, yönetim çalışmalarını düzenleyen evrensel ölçülerin ise geri plana atılması hali*” olarak ifade etmektedir. Bu tanıma göre kabileci ilişkiler ile kayırmacı ilişkiler arasında çok yakın bir ilişki olduğu söylenebilir.

Aynı kabileden olma, örgüt içi ilişkilerde olsun, örgütün çevresiyle ilişkilerinde olsun bireye kayırılma ve ayrıcalıklı olma fırsatları yaratabilmektedir. Özellikle kıt olan kamu hizmetinden yararlanmak için yarışan bireyler, kabile ilişkilerini bu yolda kullanabilmektedir. Evrensel ölçüleri benimseyememiş ve geleneklerin ağır bastığı toplumsal bir yapıda, bu tür davranışlar kaçınılmaz olarak rağbet görmekte ve kabile, üyeleri için hem bir tür destek, hem de istemlerin sesini yükselten aracı olarak değerlendirilmektedir (Oktaay, 1983: 209).

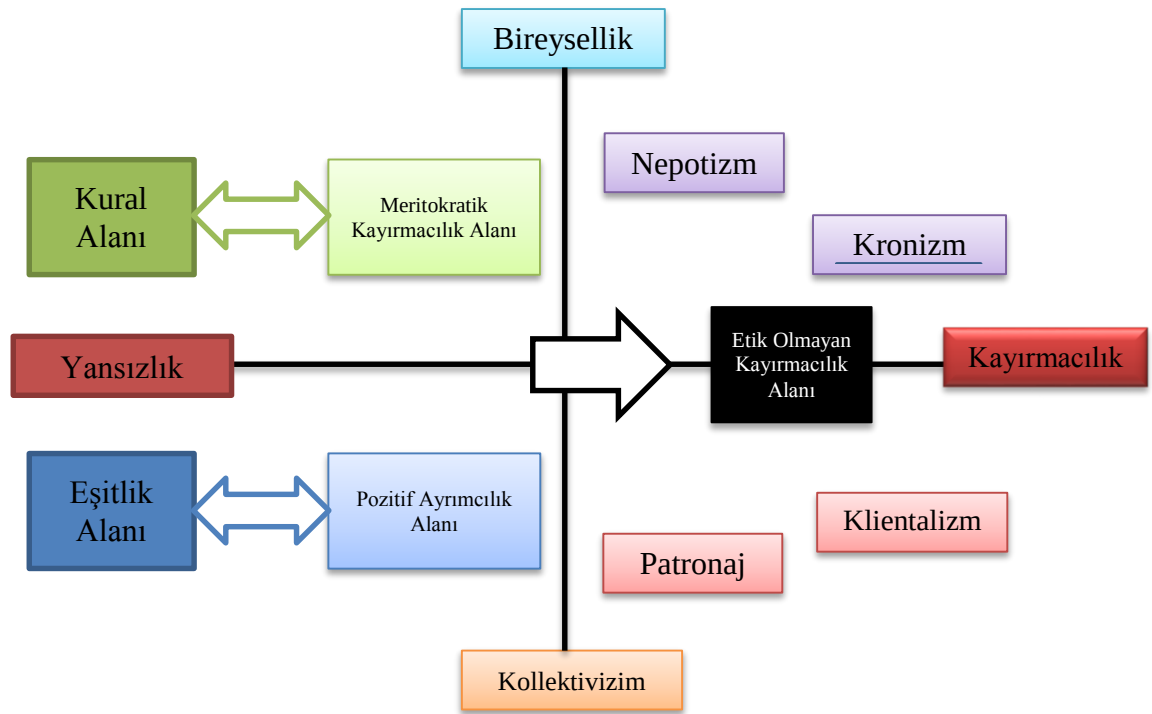
Büyüklü (1976: 81), devlet kadrolarının hizmet için değil de iş bulma aracı olarak düşünülerek hareket edilmesine “**kulüpçülük**” adını vermektedir. Bu anlayışta eşit durumlarda tercih nedeni yapılması gereken bazı nitelikler, personel yönetiminde açık haksızlıklara dayanak yapılmaktadır. İş bulmada kullanılan parti, bölge ve şehir gibi ölçüler, özellikle kilit noktalarda yükselme olanakları için belli bir okula, derneğe, örgüte ya da birime mensup olma biçimlerini almakta ve ilgililer için sihirli anahtar

görevi yapmaktadır. Bu uygulamanın örneklerini yüksek nitelikli elemanların oluşturduğu devlet organlarında görmek mümkündür.

Heper (2006: 27, 31, 32) devlet olgusunun belirli bir siyasi kültürün ortaya çıkmasına yol açtığını ifade etmektedir. Bunlardan bir tanesi “**araçsalcılık**” ya da “**toplumcu yönelim**”dir. Araçsalcılık insanın aslen bir çıkar topluluğuna ait olduğu inancını belirtmekte ve siyasi sistem sorumluluk ilkesini dışlayacak derecede temsiliyet ilkesini vurgulamaktadır. “**Arpalık**”, yani devlet kaynaklarını eşe dosta dağıtma sistemi, liyakate dayalı sistemin yerine geçmektedir.

Klientalizmin yaygın örnekleri yakın zamanda sona ermiş olan Meksika’daki “**Kızılderili kabilecilik**”; Kızılderili kabile reislerinin ürünlerini satmak isteyen köylüler ile alıcılar arasında şiddete dayalı güç kullanmalarını ifade ederken, Senegal’de görülen “**dervişler**” benzer faaliyetleri yerine getirirler ve yerel din adamları ile öğretmenlere oy toplamaları karşılığında tarım aletleri ve hediyeler verirlerdi. Filipinler’de ise “**bosism**” olarak adlandırılan sistemde, patronların yerel yönetim yetkilileri ve yerel fonlar üzerinde imtiyaz, sözleşme, bayilikler verilmesi gibi konularda takdir yetkisine sahiplerdi (Brinkerhoff and Goldsmith, 2002: 3).

Ozler ve Buyukarslan (2011: 277) kayırmacılık ile yansızlık boyutlarını bireysellik (ikili ilişkiler) ve kolektivist ilişkiler açısından değerlendirmişlerdir (Şekil 1).

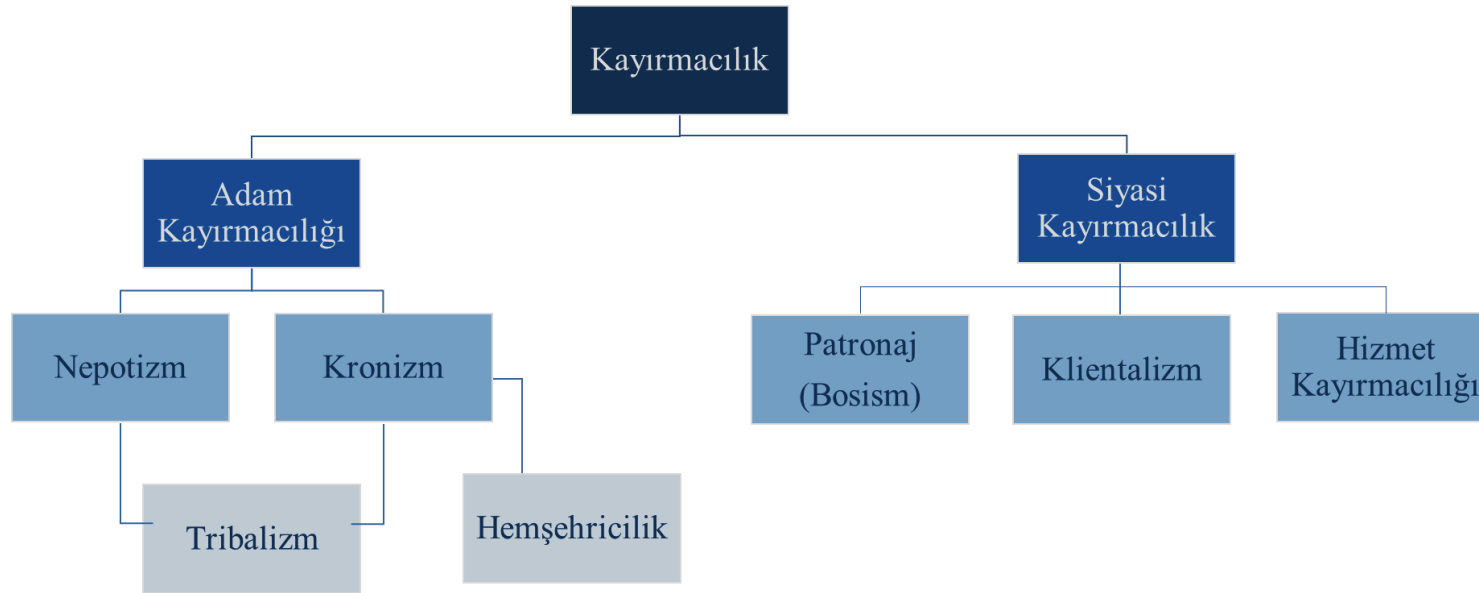


Şekil 1: Kayırmacı Davranışların İki Boyutu

(Kaynak: Ozler ve Buyukarslan, 2011: 277)

Şekil 1’de de görüldüğü gibi kayırmacı davranışlar iki boyut altında incelenmiştir. Bir tarafta yansızlık diğer tarafta kayırmacı davranışlar yer almakta ve bu uygulamalar bireysel ve kollektivist açıdan ayrı ayrı değerlendirilmektedir. Kayırmacılığın bireysel boyutunda nepotizm ve kronizm yer almakta; kollektivist boyutunda ise patronaj ve klientalizm yer almaktadır.

Literatüre genel olarak bakıldığında, bahsedilen kayırmacılık türlerinden ve yapılan çalışmalardan hareketle Şekil 2’deki gibi bir sınıflama yapmak mümkündür.



Şekil 2: Kayırmacılık Türlerinin Sınıflandırılması

Literatürde yapılan incelemeler sonucunda kayırmacılık öncelikle “adam kayırmacılığı” ve “siyasi kayırmacılık” olmak üzere iki alt gruba ayrılmıştır. Adam kayırmacılığı alt grubunda literatürde de belirtildiği üzere personel alım ve terfilerinde liyakat ilkesi yerine akrabalık, arkadaşlık, dostluk, hemşehricilik, aynı meslekten olma, aynı aşiretten olma, aynı kabileden olma gibi özelliklerin dikkate alınmasıdır. Diğer taraftan siyasi kayırmacılık siyasi partilerin iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak, haksız menfaat sağlama olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu grup altında patronaj, klientalizm ve hizmet kayırmacılığı alt başlıkları yer almaktadır. Şimdi bu kayırmacılık türleri kısa kısa açıklanacaktır.

2.1. ADAM KAYIRMACILIĞI

Adam kayırmacılığı, kamu görevlerine yapılan atamalarında “liyakat (yeterlilik)” ilkesinin yerini, akrabalık, hemşehricilik, arkadaşlık, dostluk vb. kişisel faktörlerin almasıdır. “İltimas” ile günlük dilde yaygın olarak kullanılan “torpil” kavramları adam kayırmacılığı ile eş anlamlıdır (Aktan, 1992: 31). TÜSİAD'ın 1983 (Akt.: Çitçi, 1983: 20) ve 1995 (s. 129) yıllarında gerçekleştirdiği iki ayrı araştırmada adam kayırmacılığının, herkese eşit işlem yapılmayışının kamu bürokrasisinin yaygın sorunlarından olduğu saptanmıştır. Adam kayırmacılığı, akraba kayırmacılığı (nepotizm) ve eş-dost kayırmacılığı (kronizm) olmak üzere iki farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır.

2.1.1. Akraba Kayırmacılığı (Nepotizm)

Bir kimsenin beceri, kabiliyet, başarı ve eğitim düzeyi vb. faktörler dikkate alınmaksızın sadece politikacı, bürokrat ve diğer kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak bir devlet görevinde istihdam edilmesine ya da tayin edilmesine “akraba kayırmacılığı” ya da “nepotizm” adı verilmektedir (Özsemerci, 2002: 28).

Akraba kayırmacılığı (nepotizm) bir kişinin kendi güç ve otoritesini kullanmak suretiyle kendi akraba ve aile fertlerine yeteneklerine bakılmaksızın kamuda istihdam olanağı sağlaması durumuna denilmektedir. Başka bir deyişle, halk arasında çokça

duyduğumuz işe göre adam değil, adama göre iş ayarlanması durumunu yansıtmaktadır (Boadi, 2007).

Oxford İngilizce sözlüğüne göre, nepotizmin kökeni Latince “nephew” ya da “nepot” kelimelerinden türemiştir. Bu kelimeler de bir kişinin erkek ya da kız kardeşinin çocukları, yani “yeğen”, “kuzen” anlamına gelmektedir. Yine sözlüğe göre “nepotizm” yüksek pozisyonadaki bir kişi tarafından akrabalarına (özellikle istihdam bakımından) özel destek verilmesi anlamına gelmektedir (Hornby, 1985: 566). Günümüzde nepotizm, mevkiini ailesinin yararına suiistimal eden kişiler için kullanılmaktadır (Ford and McLaughlin, 1985: 57).

“Nepotizm” kavramının genel olarak olumsuz olarak algılanmasının temel nedeni, Rönesans döneminde bazı Papaların yeğenleri için üst düzey işler bulma eğilimleridir. Bu dönemdeki uygulamalar kilisenin etkinliğini ve diğer kişilerin morallerini olumsuz olarak etkilemiştir (Ford ve McLaughlin, 1985: 57). Söz konusu uygulamalar günümüzde de benzer şekilde varlığını devam ettirmektedir.

“Kin selection” veya “akraba kayırmacılığı” insanlarda (bazı biyologlara göre hayvanlarda da) var olan doğal bir içgüdüdür. Sosyal bilimlerde yer alan biyolojik/ekolojik yaklaşımlar ise, nepotizmin rasyonel davranışlar sınıfına girdiğini iddia etmektedirler. Yani nepotizm davranışı; keyfi, duygusal veya içgüdüsel değil, rasyonel ve seçilmiş bir davranış olarak kabul edilmektedir (Özler vd., 2007: 437 - 438).

Her kültürde nepotizm alışkanlıkları, sembolleri ve kuralları uygulama basamaklarında farklılıklar göstermişlerdir (Çarıkçı vd., 2009: 500). Günümüzde ise nepotizm politika, yayıncılık ve araba yarışları (Joffe, 2004: 74) aile işletmeleri ve hizmet sektöründe (Araslı vd., 2006: 296) oldukça yaygın olarak gerçekleşmektedir.

Jaskiewicz ve arkadaşlarının (2013: 124 - 125) yaptıkları araştırmada iş kararlarının alınmasında aile kontrolünün bulunduğunu ve kritik bir pozisyon için işe eleman alınacaksa tercih aile üyesinden yana olduğunu ifade etmişlerdir. Bu durumu aile üyeleri arasındaki ilişkiye göre değişmesine bakımından nepotizmi iki türe ayırarak ifade etmişlerdir. Bunlardan ilki işe almada aile koşulları dikkate alınmadan aile bağlarına dayandırılan yetki verilmiş adam kayırma olarak adlandırdıkları “**entitlement nepotizm**”; diğeri ise “**reciprocal nepotizm**” adını verdikleri karşılıklı adam kayırmayı

yani aile üyelerini destekleme yükümlülükleri önceki etkileşimleri ve kültürel normlara bağlı olarak aile koşulları ile ilişkili durumu belirtmektedir.

Nepotizm, aile şirketlerinde kurumsallaşmanın önündeki en büyük engel olarak değerlendirilmektedir. Nepotizm, aile bireylerini veya akrabaları yetersiz oldukları halde istihdam etmektir (Aslan ve Çınar, 2010: 92). Bir kimsenin beceri, kabiliyet, başarı ve eğitim düzeyi vb. faktörler dikkate alınmaksızın veya işin gerektirdiği niteliklere sahip olmayan kişilerin sadece akrabalık ilişkileri esas alınarak istihdam edilmesine veya terfi edilmesine nepotizm denilmektedir (Özler vd., 2007: 438). Nepotizm, iş yaşamında karşılaşılan önemli sorunlardan biridir. Kavram, genellikle olumsuz bir durumu ifade eder şekilde algılanmaktadır (Abdalla et al., 1994; Abdalla et al., 1998; Aközer, 2003).

Nepotizm, geleneksel bağların ve ilişkilerin yoğun olarak yaşandığı ve piyasa mekanizmasının yeterince gelişmemiş olduğu ülkelerin aile işletmelerinde daha yaygın olarak yaşanmakla birlikte, gelişmiş ülkelerde de rastlanmaktadır (Özsemerci, 2002: 29). Gelişmekte olan ülkelerin en önemli görevlerinde bulunanlar hiyerarşik bir grafik halinde düzenlendiği zaman ortaya çıkan tablo bir ailenin soy ağacını andırmaktadır: *“En tepede başbakan, onun altında kardeş, kayınbirader, amca, damat, oğul ve diğerleri”* (Savaş, 1997: 13).

Bu bağlamda Fukuyama'nın “The Trust (Güven)” (2000) adlı eserinde ifade ettiği, “ailecilik” ideolojisi, otoriter bir devlet ile zayıf bir sivil toplumun nedeni olarak görülmektedir. Fukuyama'ya göre, bağımlı birey yaratan geleneksel aile değerleri, toplumun gelişmesine ve insanların yaratıcılıklarına engel olmaktadır. Salt aile ve girift akrabalık ilişkilerinin sürmesi, ekonomik kalkınmayı engellemektedir. Sadece ailesi ve akrabalarına güven duyan, dolayısıyla hiç kimseye güven duymayan bireyler, gönüllü sivil beraberlikler kuramamaktadırlar. Aile içi yardımlaşmanın ve çıkar bilincinin; mesleki görev duygusu, kolektif yaşama yönelik sorumluluk gibi etik değerlerden önce geldiği ve üstün tutulduğu toplumlarda “nepotizm” yani akrabaları kayırma ve gözetme toplumsal yapıya etkin olmaktadır.

Bellow (2003) “Nepotizme Övgü” isimli eserinde nepotizmin birçok alanda oldukça yaygın şekilde uygulanan kurumsallaşmış bir yapıya kavuştuğunu

vurgulamaktadır. Ancak bu eserde, nepotizm konusuna çalışanlar açısından değil, işletmelerin devamlılığı açısından yaklaşmıştır.

Nepotizm kavramı günümüzde, geniş anlamda akrabaların aynı işletmede işe alınması olarak kullanılmakta (Abdalla et al., 1998: 555; Ford and McLaughlin, 1985: 57); bir kimsenin beceri, kabiliyet, başarı ve eğitim düzeyi gibi faktörler dikkate alınmaksızın, sadece akrabalık ilişkileri esas alınarak istihdam edilmesi olarak tanımlanmaktadır (Özler vd., 2007). Nepotizm, bireylerarası ilişkiler açısından değerlendirildiğinde subjektif karakter içeren, uygulandığında mağdurlar yaratan ve genellikle örgütsel ilişkilere zarar veren bir durumdur. Çünkü kişilerin yeterli niteliklere sahip olmadan, sadece akrabalık ve benzeri yakınlık ilişkileri dikkate alınarak işe alınmasının, yükseltilmesinin veya ayrıcalıklı olarak örgütün kaynaklarından yararlandırılmasının, özellikle çalışanlar arasında memnuniyetsizliğe neden olacağı düşünülmektedir (Ören, 2007: 84 - 85).

Ayrıca, bireylerin belli bir göreve gelmede ve statü elde etmede/değiştirmede, kendi çaba ve yetenekleri yerine, akrabalık ilişkileri gibi özelliklerini kullanmaları kendileri açısından bir zafiyeti; işletme açısından ise, kayırmacılığı destekleyen örgütsel bir iklimin varlığını işaret etmektedir. Bu tür bir iklimin var olduğu, göreve gelmede başarı ve yeteneğin dikkate alınmadığı örgütlerde, iş kaybı ve başarısızlık çoğunlukla kaçınılmaz olmaktadır (Asunakutlu ve Avcı, 2009: 731).

Asunakutlu ve Avcı (2009: 735) yaptıkları çalışmada nepotizmin terfi kayırmacılığı, işlem kayırmacılığı ve işe alma kayırmacılığı olmak üzere üç kayırmacılık boyutu belirlemişlerdir. Ayrıca çalışanların kayırmacılık algısının işe alma sürecinden ziyade işlem kayırmacılığı ve terfi kayırmacılığı ile bağlantısı olduğu; çalışanların kayırmacılık algısının, işe başladıktan sonra geliştiğı söylenebilir.

Kurgun ve arkadaşları (2010: 176 - 177) yaptıkları araştırma sonucunda nepotizme ilişkin olumsuz görüşleri destekleyen sonuçlara ulaşmıştır. Nepotizm ve çalışanların örgütsel adalet algılamaları arasında ters yönlü bir ilişki olduğu ortaya çıkmıştır.

Yaygın nepotizm politikaları ve uygulamalarının önemli toplumsal sonuçlarından biri, yaşanabilecek beyin göçleridir. Az gelişmiş ülkelerden gelişmiş ülkelere doğru bu sebeple bir beyin göçü yaşanabilmektedir. Beyin göçü de bir

toplumun entelektüel varlıklarını kaybetmesi ve ekonomik anlamda gelişmemesi anlamına geldiğinden, beyin göçüyle yaşanan yüksek vasıflı insan kaynağının kaybı, toplumun entelektüel sermayesinin azalmasına ve örgütlerin dolayısıyla toplumun rekabet güçlerinin azalmasına yol açmaktadır (İlhan ve Erdem, 2010: 154). Türkiye’de de yaygın olarak görülen beyin göçünün sebepleri arasında kayırmacı uygulamaların yer aldığı da söylenebilir.

Nepotizm uygulamalarının sosyal ilişkiler ve güvensizlik boyutunda da etkisi bulunmaktadır. Akrabalar arasındaki dayanışma, toplumsal yapıda güvensizlik, normsuzluk, anlamsızlık bağlamında anomiye neden olmaktadır. Ayrıca nepotizm, demokrasi ve sivil toplum örgütlerinin gelişmesindeki önemli engellerden birisini oluşturmaktadır (Berkman, 1983: 155).

Yoğun nepotizm eğiliminin hissedildiği örgütlerde örgütsel amaçlara, hedeflere ve etkinliğe ulaşmada başarısız olma ihtimali de yüksek olabilmektedir. Bu nedenle, nepotizm politikalarının ve uygulamalarının aşırı olması örgütsel başarıyı ve örgütün performansını sınırlayabilmektedir. Akraba kayırmacılığının yaygın olduğu ülkelerde istihdamda, başarı ve yetenek ölçütü olarak alınmadığından iş kaybı ve başarısızlık kaçınılmaz olmaktadır (İlhan ve Erdem, 2010: 156). Sadece akraba kayırmacılığı boyutunda değil genel anlamda kayırmacılık olgusunun sonuçları içerisinde başarısızlık ve verimsizlik dikkati çekmektedir.

Mutlu (2000: 387), nepotizm uygulamalarının örgütün tüm verimliliğini azalttığını ifade etmektedir. Schmit ve Allscheid (1995) nepotizmin devamsızlık ve işi bırakma eğilimleri üzerinde olumsuz etkileri olduğunu ifade etmektedirler. Çalışanların adalet algısı azalmakta ve performanslarının düşmesine yol açmaktadır. Yapılan katkı ve elde edilen sonuç arasında bir eşitsizlik hissettiklerinde çalışanlar, adil olmayan bir ortamda çalıştıklarını düşünmekte, kendilerini ikinci sınıf olarak görmektedirler. Bu koşullar altında ortaya çıkan güven eksikliği ve güdüleme düşüklüğü ise, iş doyumunu ve performansı etkilemekte, çalışanların işten kopmalarına neden olmakta ve sonunda kendilerini önemli hissedecekleri yeni örgütlerde iş arayışına yol açmaktadır.

Nepotizm kuralları altında çalışanlar çoğunlukla bireysel performanslarını arttırmaktan veya yüksek performans göstermekten ziyade çalıştıkları örgütün üst yönetimiyle akrabalıkları bulunan bireylerle yakınlık kurarak terfi etmeye

çalışmaktadırlar (Araslı vd., 2006: 305). Bu durumda da kişiler tüm güçlerini ilişki kurma ve geliştirme boyutunda sergilediklerinden verimsizlik ortaya çıkmaktadır. Keleş ve arkadaşları (2011: 14) yaptıkları araştırmada aile işletmelerinde kayırmacılığın örgütsel güveni azalttığını bulmuşlardır.

2.1.2. Eş – Dost Kayırmacılığı (Kronizm)

Kronizm, bazı kişilerin yetenekleri ve üstünlükleri yüzünden değil, sadece kilit noktalardaki kişiler yakınlıkları sayesinde olumlu yönde farklı muamele görmeleri, yani kayırılmalarıdır. Kelimenin kökü, 17. yüzyılda Cambridge Üniversitesi öğrencilerinin kendi aralarında kullandıkları “uzun sürecek olan yakın arkadaşlık” anlamına gelen “crony” kelimesinden gelmektedir (Khatri and Tsang, 2003).

Kronizm kelimesi o yıllarda “arkadaşlık kurma isteği ve yeteneği” anlamında kullanılmıştır. Şu anki anlamıyla ilk olarak 1946’da Washington’da bir gazeteci tarafından Amerika Birleşik Devletleri Başkanı Roosevelt’in devlet memurluğu görevlerine kişisel ilişkileri sebebiyle yetkinlikleri uygun olmayan kişileri getirmesini anlatmak için kullanılmıştır (Dağlı ve Aycan, 2010: 169). Kronizm, nepotizm ile benzer bir kavramdır. Aralarındaki tek fark, nepotizmin sadece aynı aileden gelen bireylerin birbirini kayırması, kayırılan kişinin yetenekleri sayesinde değil, aile bağları sayesinde hak etmediği bir konuma getirilmesi anlamına gelmektedir.

Doğu literatüründe geçen “**guanxi**” (ilişki) kavramı ise, tarafların birbirine karşılıklı zorunluluklarla bağlı olduğu uzun vadeli ilişki anlamına gelmektedir. “Guanxi” (ilişki) tarafların birbirine aile bağı olsun olmasın, kayırılması ve diğerlerinden öncelikli tutulması anlamına gelmektedir (Khatri and Tsang, 2003). Çince de sıklıkla kullanılan bu kavram “*neyi bildiğiniz değil, kimi bildiğiniz önemlidir*” şeklinde özetlenebilir.

Yakın kayırmacılığı olarak tanımlanan bu tür kayırmacılık ahabap-çavuş ilişkilerine bağlı olarak şekillenmektedir. Bu durum Türkiye’de sadece kamu alanında ele alınmaktayken batı literatüründe daha büyük boyutlarda yaşanabilmektedir. “Crony Capitalism” olarak nitelenen bu durum büyük holding veya şirketlerin milyar euroluk veya dolarlık firmaların çöküşüne sebep olacak kadar ileri boyutlarda yaşanabilmektedir (Darman, 2004). Ahabap-çavuş kapitalizmi olarak Türkçe’ye çevirebileceğimiz “Crony

Capitalism” bir çeşit meritokrasiye dayalı bir kapitalizmin var olabileceğine karşılık gelir. Bir diğer adı da yolsuzluktur. Temelini karşılıklı çıkardan alır. Japonların “zaibatsuları” (para holdingleri) ile Korelilerin “chaebolleri” de bu tür kapitalizm için genelde gösterilen örneklerdendir. Kısaca bir ana şirket yani banka etrafında toplanmış şirketlerin oluşturduğu ticari dayanışma gruplarıdır. Bu yapılanmaların temel gereksinimleri karşılıklı güveni oluşturmaktır. “Zaibatsu” ile “chaebol” arasındaki tek fark “zaibatsu” da aile bağlarının görülmesidir. Mitsubishi, Mitsui, Samsung “chaebol” örneği olarak gösterilmektedir (Kang, 2002: 191).

Kronizmde yakın arkadaşların da saadet çemberi içine alınmaya çalışıldığı, işe alımlar ve ihalelerin sen, ben ve bizim oğlan zihniyetiyle yakın çevreye dağıtıldığı yapıyı yansıtmaktadır (Karakaş ve Çiçek, 2009: 52). Nepotizmden farklı olarak sen ben kavramları akrabalık ilişkilerinin olmadığı ilişkileri kastetmektedir. Bu noktada yaygın olarak görülen “hemşehri kayırmacılığı” da kronizmin özel bir türü olarak değerlendirilebilir (Savaş, 1997: 13; Özsemerci, 2002: 29; Aytaç, 2010: 102).

Aynı kabile veya aşiretten insanların kayırılması eğilimi söz konusu ise buna **Tribalism** (Tribalism) denmektedir (Loewe et al., 2007: 21; Utstein Anti-Corruption Resource Center, 2005; Pope, 2000: 197).

2.1.2.1. Hemşehricilik

Aynı ilden olan kişiler arasında ortaya çıkan dayanışma örüntülerine hemşehricilik denmektedir. Türk Dil Kurumuna göre “hemşehri” aynı ilden olan kimse, memleketli anlamına gelirken, Karpat (2003: 183)’a göre ise sadece aynı köyden, kazadan, ilden olanlar değil, aynı bölgeden olan bireyler de hemşehri olarak kabul edilmektedir. Türk Dil Kurumu sözlüğünde “hemşehrilik” ise hemşehri olma durumu anlamına gelmektedir.

Memleketinden uzak bir yere giden kişilerin ailelerinden sonra en rahat ilişki kurabilecekleri referans noktası, kente daha evvel göç etmiş olan ve bu yabancı çevrede onlara yardım edebilecek olan “memleketlileri - hemşehrileri” olacaktır (Özkiraz ve Acungil, 2012: 253). Birbirlerini hemşehri olarak tanımlayan kişilerin memleket dışında bulunduklarını göz önünde bulundurmak gerekmektedir (Yılmaz, 2008: 12). Çünkü

kişiler kendilerine destek olabilecek yakınlarını arama girişimine genellikle yeni ortamlar içerisinde hissetmektedirler.

Toplumsal bağ/ilişki kurmaya aracılık eden diğer temalara göre hemşehricilik daha zayıf bir bağ kurma aracıdır, çünkü kuvvetliden zayıfa doğru genişleyen güven halkasında hemşehri, aile üyeleri, akraba ve arkadaşan sonra gelir. Hemşehricilik ilişkisinin kurulmasının, memleketten uzakta olmakla yakından ilişkisi vardır; çünkü memlekette herkes herkesin hemşehrisidir. Bu nedenle hemşehricilik, memleketteyken insanlar arasındaki ilişkileri betimleyici bir özellik değildir. Dolayısıyla, insanların birbirleriyle yakınlıklarını tanımlamalarına aracılık eden akraba, arkadaş gibi başka bağlar betimleyici olarak kullanılır (Dubetsky, 1976: 445).

Hemşehri grupları arasındaki dayanışma; borç verme, düğün ve cenazede yardım, ortaklık kurma gibi işlerde sürmektedir. Bununla birlikte temel unsur, “yabancıyı sokmama” prensibine dayanmaktadır (Aslanoğlu, 1998: 97). Sade vatandaşlığın tıkandığı yerde hemşehricilik, çözüm üretici bir aidiyet biçimi olarak imdada koşmaktadır. Bunların sonucunda ise hemşehricilik ilişkilerinin kollamacılık olarak algılanması söz konusu olmaktadır (Köse, 2008: 230). Sonuçta hemşehricilik de kayırmacılık uygulamalarının bir türünü oluşturmaktadır.

Hemşehriler arası ilişki, formel siyaset ve vatandaşın devletle kurduğu ilişki bağlamına sıkıştırılacak olursa, devlet kademelerinde, siyasi partilerde, mecliste ve hükümette özellikle üst düzey yönetim kademelerinde bir hemşehrinin olması iktidar sahibi bir kişiye, hemşehricilik temelinde ulaşabilmek anlamına gelmektedir. Kişisel olarak karşılaşılan sorunlar, iktidar sahibi olan bu kişinin kendisinin alacağı veya başkalarını etkilemek suretiyle aldıracağı bir kararla sorunların çözümüne ve kaynakların kişilerin yararına dağıtılmasına neden olacaktır (Kurtoğlu, 2005: 54). Yani, hemşehricilik de diğer kayırmacılık uygulamalarında olduğu gibi araçsal bir nitelik kazanmasına neden olacaktır.

Yapılan çeşitli araştırmalarda, hemşehri gruplarının iş dünyasında birbirlerine yakın yaşadıkları ve yardımlaştıkları yönünde bulgular elde edilmiştir. Hemşehri olmak istihdam şartı olduğu gibi kutuplaşma riskini de arttırmaktadır (Asunakutlu ve Safran, 2005: 162). Hemşehriciliğin kutuplaşma riski oluşturacağına dikkati çeken diğer bir çalışmada Karaman (2003: 114) kutuplaşma ile birlikte yeni kayırma ilişkileriyle

pekişerek, diğer bireylere ve gruplara karşı bir güç haline gelebileceğini vurgulamıştır. Aynı şekilde, kurumlar düzeyinde de hâkimiyet kurma, kendinden olanlara ayrıcalık tanıma gibi bütünleşmeyi tehdit eden ve olumsuz etkileyen sonuçlar doğurabilecektir.

2.2. SİYASİ KAYIRMACILIK (PARTİZANLIK)

Siyasi partilerin, iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak, bu kimselere haksız menfaat sağlamalarına “siyasi kayırmacılık” adı verilmektedir. Siyasi kayırmacılık, “politik yandaşlık” veya “partizanlık” olarak da adlandırılmaktadır.

Partizanlık, özellikle mahalli kamu hizmetlerini yürüten kurumlarda daha yaygın olarak görülmektedir. Siyasi kayırmacılığa birçok ülkedeki gibi Türkiye’de de yaygın olarak rastlanmakta (Özsemerci, 2002: 29) ve en geniş uygulama alanını Amerika Birleşik Devletleri’nde bulduğu belirtilebilir (Şen, 1995: 79).

Genellikle seçimlerden sonra, değişik kademelerde görev yapan kamu görevlilerinin görev yerleri ve yetkileri değiştirilmektedir. Devamlılık özelliği gösteren bürokrasinin işlemlerini durduran seçim sonrasında yapılan politik amaçlı değişiklikler kamusal nitelikli hizmetlerin etkin olarak yapılması ve devlet işlerinin süreklilik esası ile ekonomik gelişme açısından dikkat edilmesi gereken bir konudur (Sakal, 2002: 451). Kamunun siyasileşmesi anlamına gelen bu durum yolsuzları ortaya çıkarmaktadır.

Kamu kesiminde çalışanlara tarafsızlığı sağlama amacıyla siyasi partiye üye olma, seçim kampanyalarına katılma, siyasi amaçlı gazete çıkarma, memurluk dolayısıyla elde edilen bilgileri siyasi amaçla sızdırma gibi birçok konuda bazı yasaklar ve kısıtlamalar getirilmiş (Kartal ve Demirhan, 2009: 169) olsa da bu yasakların yaptırımlarının tam anlamıyla uygulamada olmadığı görülmektedir.

Kamu kesiminde yüksek düzeydeki görevlere yapılan atamalarda, parti çıkarlarının gözetildiği ve bu eğilimin giderek alt derecedeki görevleri de içine alacak bir biçimde genişlediği ve koalisyonu oluşturan kanatların kamu yönetimini bir tür bölüşme havası içine girdikleri görülmektedir (Tutum, 1976: 9). Bu geleneğin uzantısı olarak da siyasi iktidarların, üst düzey bürokratların ya da yöneticilerin seçiminde ve atanmasında liyakat ve tecrübe gibi ölçütler yerine güvenilir olmak, sır saklamak, parti

menfaatlerini her şeyin önünde tutmak gibi nitelikleri aramışlar ve aramaya devam etmektedirler (Gökçe vd., 2002: 56).

Siyasi süreç içerisinde siyasi partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan “üst düzey bürokratları” görevden almaları ve bu görevlere yine siyasi yandaşlık, ideoloji, nepotizm-kronizm gibi faktörler esas alınarak yeni kimseler atamaları bazen yaygın bir durum arz edebilmektedir (Özsemerci, 2002: 30). The Management Centre (2008) tarafından yapılan çalışmada, bazı kişilerin, işverenlerin önyargılarından kaynaklı olarak, işyerlerinde siyasi görüşlerinden dolayı ayrımcılığa maruz kaldığı belirtilmiş ve siyasi görüşünden dolayı cezalandırılan veya hiçbir şekilde terfi almayan ve hatta işten çıkartılan kişi sayısının da oldukça yüksek olduğu ifade edilmiştir. The Cook County Illinois (2008) İnsan Kaynakları Departmanı tarafından ise, işgörenlerin işe başvuru görüşmelerinde ve iş yerindeki performans değerlendirme süreçlerinde siyasi düşüncesi, sempati duyduğu siyasi parti gibi unsurlara dayalı olarak siyasi ayrımcılığa uğrayabileceği vurgulanmış, ayrıca işgörenlerin bu nedenlerden dolayı ayrımcılığa uğramasının da yasadışı olduğu belirtilmiştir.

Siyasi kayırmacılık cumhuriyetin her döneminde önemini korumuştur (Kurtoglu, 2012: 156). Siyasette kliyentalist ilişkiler Türkiye’nin içinde bulunduğu tarihsel nedenlerle her zaman varlığını devam ettirmekle birlikte, belirli dönemlerde belirli siyasi partilerin iktidar olma yöntemleri nedeniyle siyasi patronaj veya kliyentalist ilişkilerin geçerli olmadığı görülmüştür (Heper ve Keyman, 1998).

Türkiye’de genel kural devlet memurunun siyasetle uğraşmayacağıdır. Buradan anlaşılması gereken, devlet memurlarının aktif siyasetle uğraşamayacakları, devlet memurluğu görev ve yetkilerini, siyasi görüş ve inançları doğrultusunda kullanamayacakları, vatandaşlar arasında bu açıdan ayırım yapamayacaklarıdır. Bu yasal duruma rağmen siyasetçi-bürokrat iç içeliği önlenememekte, her iki kesimde birbirini kullanmaya devam etmektedir. Bu durum hiyerarşiyi de etkilemektedir. Üst görevdekiler, kendilerine bağlı memurların politikacılarla olan ilişkileri nedeniyle onlar üzerinde otorite kuramaz hale gelmişlerdir (Bener, 2002: 323 - 325).

Siyasi partiler sorunları çözümleyebilme iddiası ile iktidara gelebilme mücadelesi yapmaktadırlar. Seçimler sonunda işbaşına gelen siyasi partiler kendi programları ve seçmene verdikleri sözler çerçevesinde ilk olarak bakan olarak atanacak

kişilere yönelik bu politikalarını uygulamaya koyarlar. Her bakan, partisinin çizdiği sınırlar çerçevesinde hükümet politikasını uygulamakla yükümlüdür. Bu bakımdan bakan olan kişiler, gerektiğinde yönetim hiyerarşisinin üst basamaklarında bulunan stratejik ve siyasi kararlara etkili olabilecek konumdaki kadrolara kendilerinin ve bağlı bulundukları partinin düşünce ve görüşlerine yatkın kişileri getirmek eğilimindedirler. İktidarların gelip geçici olmalarına karşılık, bürokrasinin kalıcı ve sürekli olması iktidar değişikliklerine bağlı olarak bu türlü atamaların yapılmasına tepki doğurmaktadır (Ardanç ve Ergun, 1980: 4).

Bu anlayışın arkasında yatan düşünce ise şu şekildedir: “Günün iktidarına, yönetimde geniş ölçüde partizan atamalar yapma olanağı tanınacak olursa, siyasi gücün el değiştirmesi ilkesi tehlikeye sokulmuş olur. İktidarın, yönetim aygıtını kendisinden daha sonra gelecek bir başka iktidar için kullanışsız hale getirecek derecede kendi siyasi amaçlarına alet etmeğe ve böylece liyakat bürokrasisi yerine patronaj bürokrasisini getirmeğe hakkı yoktur.” (Marx, 1967: 74; Akt.: Tutum, 1976: 10).

Çukurçayır (2002: 41)’a göre de birey, kişiliğini geliştirme, eğitim ve çıkarını koruma, kendini anlatabilme, kendini kabul ettirebilme gibi nedenlerle siyasi katılım da bulunur. Güran (2004: 289) konuyu konferansında şu şekilde dile getirmiştir: “*Siyasi iktidarların değişmesi ile birlikte yönetsel kadroların da değiştirilmesi anlayışı, aslında, bir taşla bir kaç kuş vurmaktır. Hem yandaşlarını ganimetle ödüllendiriyorsun; hem kendi parti kadrolarını yönetime taşıyorsun ve böylece bürokrasiyi kendi yönünde ve emrinde kontrolüne alıyorsun; hem de verdiklerin karşısında yandaşlarının bağlılıklarını ve uygun hizmet sunmalarını güvence altına alıyorsun; siyasi iktidarını, partili, yanlı yönetsel iktidar ile kuvvetlendiriyorsun.*”

Siyasi süreç, özellikle yüksek pozisyonlara terfi ve azil işlemlerinde kendini göstermektedir. Sonuç olarak, bürokratları apolitik sayma da olanaksız görülmektedir (Şaylan, 1974: 34). Çünkü kamu yönetiminin üst kademesinde görev yapan üst düzey yöneticiler, diğer kamu kurumlarıyla ve yasama organıyla ilişkiler kurup işlerin ussal biçimde yürütülmesinden sorumlu oldukları için yönetim ve siyaset arasında bir ayırım yapmak bu bağlamda zorlaşmaktadır (Cem, 1976: 26). Türkiye’nin gündeminde olan Gökçe ve arkadaşlarının (2002: 53) kamu yönetimi reform tasarısında belirttiği “parti bürokratlığı” gibi yeni bir düzenlemeye gidilmek istenmesi de bu bağlamda

düşünülebilir. “Parti bürokratlığı” ile müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür ve genel müdür yardımcılarının bakanla gelip gidecekleri öngörülmektedir.

Kendisi de üst düzey yöneticilik yapmış olan Erhan Bener (1978) ise konu ile ilgili gözlemlerini şu şekilde belirtmiştir: *“Bir hükümet değişikliği ya da salt bir bakanın değişmesi olasılığı belirdiğinde, üst düzeydeki yöneticileri bir tedirginlik alır. Yapılan tahminler, kurulan düşler, ya da düşünülen tasalar, bu yöneticilerin davranışlarını büyük ölçüde etkilediği gibi, alt düzeydeki memurlara da yansır ve işler genellikle sürüncemede kalır.”* Bu gözlemler hemen hemen her iktidar değişiminde yaşanan siyasi kayırmacılığın kamu üzerindeki olumsuzlukların net bir şekilde ortaya koymaktadır.

Güran (2004: 288) yine bu konu ile ilgili konferansında “Klişeleşmiş bir laf *“siyasetçiler kadroları ile gelir, kadroları ile gider”* diyorlar. Şimdi *“kadroları ile gelir, kadroları ile gider”* dediğiniz zaman, dünyanın her yerinde tek bir sonuç çıkıyor: *Yönetim kadrolarını, daha bilinen sözcükle bürokrasiyi siyasileştiriyorsunuz, daha doğru kelime ile partilileştiriyorsunuz. Bakan, müsteşarı değiştiriyor; müsteşar çalışmıyorum diyor ve müsteşar yardımcıları değişiyor; bu defa da yardımcılar, genel müdürle çalışmıyorum, direniyorlar vs... Peki genel müdür değişsin. Bu sonunda odacı, çaycı, hademe düzeyine iniyor.”* şeklinde yorum yapmıştır. Seçim sonunda değişen iktidarın siyasetine uygun formasyonda kendi üst düzey memurlarla çalışmak, kilit mevkilerdeki personelin, siyasi kadro ile aynı felsefeyi paylaşması, siyasi lüzum, *“ekibimizle çalışırız”* şeklinde uygulanmaktadır (Güran, 2002: 299 - 300). Bu ifadelerden kayırmacılığın ne denli kanıksandığını ve doğal karşılandığını görmek mümkündür.

Süleyman Demirel (1977) konu ile ilgili görüşlerini: *“Anayasanın icabına uygun olarak bakanın, müsteşar ve genel müdür doğrudan doğruya kendi sorumluluğuyla alakalı görevlerde çalışanları değiştirebilmek yetkisini, bu derecedeki memurların müktesep maaş haklarını mahfuz tutma esası ile bağdaştıran bir tatbikata gidilecektir. Danıştay kararlarıyla, bugün memurun muayyen memuriyette kalma teminatı haline getirilen sübjektif hakları, sadece müktesep hakların korunmasına inhisar edecektir.”* şeklinde belirterek, üst düzey yönetimde yapılan değişimlerin alt düzeylere inildikçe kişilere memuriyette kalma hakkının dışında bir hak bırakmadığını ifade etmektedir.

Kısaca, Türkiye’deki uygulama açısından yüksek yöneticilerin görevden alınmalarında kelimenin tam anlamıyla bir sistemsizlik görülmektedir (Meriç, 1974: 75). Dolayısıyla Türkiye’de partiler, adeta menfaat temin eden ve dağıtan örgütler olarak görülmektedir (Yanık, 2002: 161). Bu sebeple Türk kamu yönetiminin bütün kurumları siyasileşmiş olma sorunuyla karşı karşıya (Varol, 1995: 240; Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 27) oldukları açıktır. Çünkü siyasi iktidarlar, yönetimin siyasileşmesini kolaylaştırmak için, yeni kadrolar ve makamlar oluşturma yoluna gitmektedirler. Devlet memurluğunun bir güvencesi ve gereği olarak, personeli görevden atma olanağı olmadığı için, görevden alınacak olan kamu yöneticilerinin özlük haklarına uygun çok sayıda üst düzey kadrolar, bu amaçla kullanılmaktadır. Çoğu zaman merkez valiliği, uzmanlık, müşavirlik, müfettişlik gibi kadrolar istenmeyen personelin “beklemede tutuldukları” ya da “kızağa çekildikleri” yerlerdir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 20; Eryılmaz, 2010: 253). Siyasi istikrarsızlıklar nedeniyle iktidara gelen hükümetler bürokrasinin her kademesinde büyük keyfi uygulamalara başvurmakta ve bu durum onarılması güç sonuçlara neden olmaktadır (Ülker, 1995: 192). Tüm toplumca bilinen, hatta belli ölçülerde fazlaca yadsınmayan bir gerçeklik olduğu tekrar söylenebilecektir.

2.2.1. Patronaj

Siyasi süreç içerisinde siyasi partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan “üst düzey bürokratları” görevden almaları ve bu görevlere yine siyasi yandaşlık, ideoloji, nepotizm-kronizm gibi faktörler esas alınarak yeni kimseler atamaları bazen yaygın bir durum arz edebilmektedir. Bu duruma literatürde “patronaj” adı verilmektedir (Özsemerci, 2002: 30). Patronaj temelli bir yönetim öncelikle, akraba ve arkadaşları yerleştirmek ve onları bürokraside daha sorumlu kılmak amacıyla politikacıların yönetim sistemini belirleyip etkiledikleri ve nitelikli, ehil insanların görevlendirilmediği bir sisteme neden olmaktadır (Hamilton, 2002: 14). Dahası, adaletsiz vergi yönetimi ve düzenleyici hukuka da neden olmakta, hizmet ve faaliyetlerin kalite ve etkinliğini azaltarak, kamu kaynağının israfına yol açmaktadır (Ackerman, 1999: 69).

Antipatronaj bir personel sisteminde, yönetimde boş olan kadrolar ilan edilmeli, talep eden herkesin başvurabilmesinin yolu açılmalı, işe alınanlar ve alınma gerekçeleri ilan edilmeli, prosedürler patronajın etkisinden kurtulmak için geliştirilmeli, kamu

Çalışanları siyasi liderliğe karşı ve nitelikli hizmet ve malların etkili ulaştırılması için sorumlu olmalı ve hesap verebilirliğin n açılmalıdır (Hamilton, 2002: 6, 21). Kısaca liyakat ilkeleri uygulanmalıdır. Ancak patronaj sisteminde bu durumun aksine siyasi otoritenin etkisi ile işlemler yapılmaktadır.

Patronaj, aktörler arasında ve yüz yüze şahsi nitelikli; formel otorite bağına dayanmayan, karşılıklılık esasına dayanan sosyal bir ilişki olarak tanımlanabilir. Ayrıca bu ilişkide eşit olmayan iki tarafın varlığı söz konusudur. Bu eşitsizlik, görelili refah, iktidar ve statü farklılığından kaynaklanmaktadır. Patronajın en modern şekli olarak karşımıza çıkan parti patronajı; siyasi partilerin yandaşlarının desteğini harekete geçirmek üzere, onlara belirli yardımlar ve çeşitli hizmetler sağlamaya yönelik girişimlerdir (Sarıbay, 1992: 123). Bu girişimleri gerçekleştirirken liyakatin hiç olmadığı unutulmamalıdır. Brain Chapman (Akt.: Güven, 1976: 61)'ın da ifade ettiği üzere siyasi kayırmacılıkta siyasi yakınlığın yanında bir lde liyakat de yer alırken patronajda bunu görmek mümkün değildir.

Patronaj belki gelişmiş ülkelerde parti hayatını belirleyici çok önemli bir etken olmaktan ıkmiş olabilir ama Türkiye'de ve diğer gelişmekte olan ülkelerin çoğunda siyasi partiler, patronajı etkin bir iktidara gelme aracı olarak kullanmaktadırlar (Sarıbay, 1992: 124).

Patronaj kavramının karşılığı olarak kullanılan “**Bosism**” kavramı Türkiye'de, kamu kuruluşlarında, bürokratların, günlük konuşmalarında Bakan veya Müsteşar için patron terimini kullanmaları, “boss” kelimesinin Türkçe karşılığı olan patron kelimesinin, özel kesimde ifade ettiği gücü vurgulamak amacına yöneliktir (Aykaç, 1990: 100).

2.2.2. Klientalizm

Siyasetin en ünlü tanımlaması bir sanat ve toplumda “kim ne alır” bilimi şeklinedir. 1970'lerde antropologlar ve sosyologlar “kim ne alır” görüşünü anlamak için klientalist uygulamalar üzerinde çalışmaya başlamışlar ve kırsal kesimlerdeki sosyal ilişkilerin hiyerarşik yapısı ile açıklamışlardır. Bu açıklama siyasette patron-müşteri modeli olarak bilinen sistemin oluşmasını sağlamıştır (Brinkerhoff ve Goldsmith, 2002: 2). Son on yıl içinde bilinçli politika olan klientalist sistem ile

kaynakların siyasi çevrelere dağıtılması eğiliminde artış olmuştur. Bu artışta eğilim sadece kaynakların dağıtılması ve iş olanaklarının sağlanması olarak değil aynı zamanda göçler ile de desteklenmiştir (Ayata, 1994: 59).

Klientalizm diğer kültürlerde farklı şekillerde olsa da şu özellikleri taşıdığı söylenebilmektedir (Brinkerhoff ve Goldsmith, 2002: 3):

- Eşit güce ve statüye sahip olmayan kişiler arasındaki ilişkiyi içerir.
- Karşılıklılık ilkesine dayanmaktadır.
- Toplumsal veya hukuk kuralları katı olmayan toplumlarda görülmektedir.

Buradan hareketle kliyentalizmi, kamuda bulunan mevcut kaynakların ve rant yaratacak zenginliklerin kamu mal ve hizmetlerinin kalitesini arttırmaktansa ihaleler, özelleştirmeler vb. yolların kullanılmasıyla arkadaş çevresi ve siyasi yandaşlara dağıtılması (Keefer, 2007: 804) olarak tanımlamak mümkündür.

Patronaj ilişkisi feodal/geleneksel/sanayi-öncesi toplumlarda doğmuş ve bu toplumların olağan ilişkisi olmakla birlikte, kapitalist/modern/sanayi toplumlarında da karşılaşılan bir olgudur (Kurtoğlu, 2012: 145).

Klientalizmin Türkiye’de parti politikalarının gelişimi ve yayılmasında işlevsel bir rolü vardır. Çünkü siyasi katılımın yayılması ve klientalizm eş zamanlıdır ve karmaşık bir şekilde etkileşime girmişlerdir (Schüler, 2002: 102). Türk siyasetinde klientalist uygulamaların ve patronaj temelli politikaların yaygın olmasına rağmen literatürde çok fazla yer almamaktadır. Yapılan çalışmalar da genellikle klientalist ve patronaj tabanlı davranışları göstermektedir. Doğu Anadolu’da etkili patronların (aşiret veya dini liderler, toprak sahipleri, önemli köklü aile üyeleri vb.) siyasette oy sağlamak için seçmenlere bireysel veya toplu avantajlar sundukları tespit edilmiştir (Sayarı, 2011: 83).

Devlete kapılanma, kamunun desteğini alma, kamu gücü tarafından kayırılma, arkanma, korunma/kollanma, gözetilme, devletin hamiliği ve himayesine sığınma ve bunun getirdiği güvene dayalı riskten uzak bir hayatı sürdürme, “devlet baba” anlayışının pekişmesi gibi kliental tutumların yeşerdiği toplumsal vasata dönük olarak sergilenen yaklaşımlar içinde hami-yanaşma ilişkilerinin içerisinde akrabalık ve dostluk

ilişkileri çerçevesinde yatay bağılıklar önemli rol oynamaktadır (İlhan ve Aytaç, 2010: 76-77). Klientalist uygulamalar gerçekleştirilirken aynı zamanda adam kayırmacılığının da göz önünde bulundurulduğu söylenebilir.

Patronaj (himaye) ve klientalizm (müştericilik/vekillik), Türk partilerinde, taraftarlar ve kadrolar arasındaki etkileşimin tipik biçimidir. Patronaj ve klientalizmden kasıt, oyla değiş tokuş edilen her türlü devlet kaynağı ve ayrıcalığıdır. Patronaj ve klientalizm, yalnızca parti kadroları ve taraftarlar arasındaki ilişki ile sınırlı olmayan toplumsal eylem kalıplarıdır. Bu ilişki kalıbı, Türkiye'nin değişik tarihsel dönemlerine ilişkin kurumsal ve kişisel bağlamlarda “ahilik, loncalar” gibi terimlerle tasvir edildiği görülmektedir. Patronaj ve klientalizm kavramlarının her biri, çıkarlara aracılık etme edimindeki taraflardan birini öne çıkarmaktadır (Schüler, 2002: 99 - 100).

Bürokratik örgütlerde çalışanlar, ellerinde tuttıkları kontrol edebilmeye dayalı iktidarlarını kendilerine kişisel olarak ve/veya bağlı oldukları kişilere fayda sağlamak amacıyla kullanabilmektedirler. Bu durumlarda kollamacılık ve yolsuzluklardan söz edilmektedir. Bu tür özellikleri olan yönetme veya hükümet etme formunun adı Weber (1978: 1010 - 1012)'in tipleştirmelerinde patrimonyalizmdir. Weber'e göre yasal-ussal yönetime zıt özellikler taşıyan patrimonyal tip yönetimde ve bürokratik örgütlerde otoritenin dağılması yoluyla yerleşmiştir. Brinkerhoff ve Goldsmith (2002: 7 - 8) ise yerel idareciler veya görevliler sorumluluklarını nasıl yerine getireceklerine karar vermede özgürdürler, önemli kararlar yazılı olmak yerine sözel verilebilir, idarecilerin alımında veya terfilerinde siyasi lidere yakınlık önemlidir, rüşvet idarecilerin maaşlarının tamamlayıcısıdır, idareciler kararları öznel olarak verebildiklerinden verilen kararlar keyfidir, kurallar evrensel olarak herkese eşit uygulanmak yerine kişiye özel ve yanlı olarak uygulanır.

2.2.3. Hizmet Kayırmacılığı

Kamu gücünün kötüye kullanılmasının bir diğer türü olan hizmet kayırmacılığı, kamu hizmetini yerine getiren görevlinin yakınlarını haksız yere ve yasalara aykırı olarak kayırması olarak tanımlamak mümkündür (Benk ve Karakurt, 2010: 135; Andvig et al., 2001:10). Özellikle hizmet kayırmacılığı, seçim dönemlerinde yani seçim öncesi ve sonrasında açıkça görülmektedir (Eker, 1994: 87). Hizmet kayırmacılığının oluşması aslında insanoğlunun doğasından kaynaklanmaktadır. İnsanlar, aileleri ve arkadaşları

söz konusu olduğunda büyük çoğunlukla objektifliklerini yitirebilmektedirler (Andvig et al., 2001: 10).

Seçimlerden sonra iktidara gelen partiler en çok oy aldıkları seçim bölgelerine diğer bölgelere oranla daha fazla ödenek ayırma eğilimindedirler. Geçmişte bunun pek çok örneği görülmüştür. Bazı seçim bölgeleri oy eğilimleri nedeniyle bazı partilerin kaleleri olarak kabul edilmiş; bazı seçim bölgeleri ise, oylama sonucu iktidar olmuş siyasi partiye oy vermediği veya az verdiği için, o partilerin siyasi gazabına uğramıştır. Böyle bir politik davranışın adı hizmet kayırmacılığıdır ve bu açık bir yolsuzluktur (Key, 1994: 16).

Özellikle başbakan ve bakanların diğer bölgelerin öncelikli ihtiyaçlarını göz ardı ederek, gelecek seçimlerde yeniden seçilebilmek için, kendi seçim bölgelerine yatırım için ödenek ayırmaları çok yaygın bir politik yozlaşma türüdür (Aktan, 1997). Siyasi iktidarın gelecek seçimlerde yeniden iktidarda kalabilmek amacıyla bütçe tahsisatlarını, oylarını maksimize edecek şekilde kendi seçim bölgelerine tahsis etmesi ve böylece bütçe kaynaklarını yağmalaması (Özsemerci, 2002: 29 - 30) denilebilir. Bu tür yozlaşma ile kamu kaynaklarının dağıtımında yerleşim bölgeleri ve ihtiyaçlar dikkate alınmayarak hizmetler siyasi iktidarların kendi seçim bölgelerine götürüldüğü söylenebilir.

2.3. KAYIRMACILIĞIN SONUÇLARI

Kayırmacılığın sadece etik sorunu olarak incelemekten ziyade; bireysel, sosyal, ekonomik ve politik nedenlerini de sorgulamak gerekmektedir. Kayırmacılığın nedenlerini çok yönlü olarak araştırmanın gerekliliği; kurumsallaşma olgusunu sadece işletme içi değil, çevresel unsurlar açısından da incelemek ve değerlendirmenin gerekliliğinden ortaya çıkmaktadır (Özler vd., 2006: 272). Kayırmacılığın yararları ve sakıncaları değerlendirildiğinde Uz (2011: 73) sakıncaların ağır basacağına işaret etmektedir.

Kamu hizmetinde de kayırma, Türk mevzuatında dolaylı olarak cezai yaptırma bağlanmıştır ve tipik bir yolsuzluk türü olarak belirlenmemiştir. Bununla birlikte, bu eylemlerin herhangi birisi ortaya çıktığında, görevi ihmal ya da görevi kötüye kullanma fiili oluşacağından (Devlet Memurları Kanunu, 1965, md. 7; 29) cezai yaptırımlar bu noktada da uygulanmaktadır.

Yerli ve yabancı literatürde kayırmacılığa yönelik çok az sayıda çalışmaya rastlanmış ve bu çalışmalarda genel bir bakış açısından öte kayırmacılık türlerinden nepotizm ve siyasi kayırmacılık ile ilgili çerçeve oluşturulduğu tespit edilmiştir. Bu anlamda literatürde kayırmacılık olgusunun bir bütün olarak değerlendirilemediği ortadadır. Bunun için kayırmacılığın genel sonuçları yanında türlerine yönelik sonuçlar ayrı detaylandırılmıştır.

Kayırmacılık genel olarak birçok boyutta verimsizliği içerdiğinden, çalışanlar ayrımcılığı hissettiklerinde işten ayrılmaktadırlar. Bu durumda işgören devir maliyeti ve spesifik insan sermayesini kaybetmesi ile sonuçlanmaktadır. Diğer taraftan çalışanların kayırmacılıktan kaynaklanan süreci izlemelerine ek bir gösterge olmasıyla performans ile daha az belirgin ödül ile arasındaki ilişkiyi ortaya çıkaracağından çaba göstermeye teşvikleri etkilenmektedir. Diğer problem ise üstlerin astlar üzerindeki takdir yetkisinin varlığı noktasındadır. Üstler bu yetkilerini astların kendi gözlerine girmeleri konusunda teşvik etmek için kullanılmaktadırlar (Prendergast and Topel, 1993: 9). Kayırmacılık uygulamaları ayrıca örgütlerde insan kaynakları departmanının bağımsız çalışmasına engel olduğundan örgütlerde üstün nitelikli yöneticilerin oluşması da engellenmektedir (Büte, 2011: 389). Maliyet açısından bakıldığında da yapılan kayırmacı uygulamalar sonucunda ortaya çıkacak verimsizlik ile üstlerin takdir yetkisi azalacak ve sonuçta kayıplar artacaktır (Prendergast and Topel, 1993: 39). Bu kayıplar hem maddi hem de manevi açıdan değerlendirilmelidir. Manevi anlamda yaşanan imaj kaybı, güvensizlik gibi durumların sonuçta maddi kayıplar olduğu da unutulmamalıdır. Kamu kurumları açısından ise durum yine aynı şekilde değerlendirilebilir. Burada sadece yaşanan maddi ve manevi kaybın örgüt ile birlikte tüm ülkeyi de etkilediğine dikkat edilmelidir.

Kayırmacılık üstlerin önyargılardan uzaklaşarak performans değerlendirmeleri yapmaları halinde biraz daha hafifletilebilir. Organizasyonlar bu amaçla bürokratik kuralları kullanılmaktadırlar (Prendergast and Topel, 1993: 20). Liyakat sisteminin tavizsiz uygulanmasının birtakım yönetsel sorunlara yol açtığı ve örgütsel etkinliği olumsuz yönde etkilediği söylenebilir. Oysa liyakat sisteminin temelde varlık nedeni yöneticilerin politik ve yanlı atamalara karşı korunması ve bürokrasinin kalitesinin artırılmasıdır. Çünkü gerek adam kayırmacılığı gerekse politik nitelikli atamalar bürokrasinin niteliği üzerinde oldukça olumsuz etkilerde bulunmaktadır (Uz, 2011: 73 - 74). Tam bu noktada bürokratik kurallar devreye girmelidir. Yapılan işlemler

yansız, kurallar doğrultusunda yani liyakat ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirildiklerinde kayırmacılığın önüne geçilebileceği düşünülmektedir.

Kayırılmayan çalışanlarda kaynakların dağıtımında adaletsizlik algılaması ve eşitsizlikler sebebiyle yıkıcı davranışlar oluşabilir. Bu davranışlar, daha az çalışma, işe devamsızlıkta artış, işi bırakma, grev yapma ve hatta hırsızlık ile kendini gösterebilecektir. Birbirlerine güvenleri olmayan kayırılan ve kayırılmayan çalışanlar, kayırmacılığın yaygın olduğu örgütlerde yönetime yakın ve uzak olarak görülürler. Böyle bir ortamda koordineli çalışma ve bilgi paylaşımı olmayacağından performans olumsuz etkilenecektir (Ozler ve Buyukarslan, 2011: 281).

Kayırmacı uygulamalar ile demokrasinin gereği olan yönetimin barışçı yollarla ve hukuka uygun olarak el değiştirmesinin mümkün olmazken değişecek olanın bütün idare kadroların değil sadece iktidarın yani hükümetin olduğu da unutulmamalıdır. Diğer taraftan siyasi partilerin iktidara geldikten sonra tüm yandaşlarına kadro dağıtması boyutundadır. Elbette tüm yandaşlara kadro sağlamak mümkün olmayacağından partiler içinde anlaşmazlıklar ortaya çıkacak ve partiler iç çöküş yaşadıkları için güçsüzleşecek ve çıkar çatışmalarının yaşandığı bir ortam oluşmasına neden olacaktır (Ateş, 1995: 54 - 55).

Aytürk (2007: 316) konuyu “*örgütsel yaşamda yükselebilmek için gerekli koşullar, fırsat ve olanaklar doğduğunda harekete geçmek şarttır.*” şeklinde değerlendirmektedir. Ömer Peker’e göre, Türkiye’de kamusal örgütlerde yükselmenin yöntemi (6 M + 7 T)’nin toplamıdır.

Yükselme: $Y = 6 M + 7 T$

“6 M: Örgütte üst yöneticiler ile (1) aynı **Mektepten** olmak, (2) aynı **Meslekten** olmak, (3) aynı **Memleketten** olmak, (4) aynı **Mezhepten** (tarikattan olmak), (5) aynı **Meşrepten** olmak (dünya görüşü, yaşam tarzı aynı olmak), (6) **Milletvekili** tanıdığı veya yakını olmaktır” (Aytürk, 2007: 317).

Nitekim Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulunun “Türk Mali İdare Sisteminin Yeniden Yapılandırılması” konusunda hazırladığı raporda da aynı saptamalar yer almaktadır:

“Kamu kurum ve kuruluşlarında eleman alımı çoğu zaman gereksinime dayanmıyor. Kadrolar hizmetten çok kişiler için isteniyor. Sınavlarda çoğu zaman objektiflikten uzaklaşıyor. Yükselmelerde liyakat ve kariyer ilkelerine uyulmuyor. Özellikle üst düzey yöneticiler büyük ölçüde politize edilmiş. Atamalarda partcilik, hemşehricilik, tarikatçılık, mezhepçilik, aşiretçilik, arkadaşlık, dernekçilik geçerlidir” (Sabah Gazetesi, 28/01/2002).

Görüldüğü gibi, kamu kuruluşlarında yükselebilmek için, atamaya yetkili yöneticiler veya bu yöneticiler üstünde etkili olan kişiler ile hemşehri, akraba, sınıf arkadaşı, meslektaş veya aynı partiden, dernekten, vakıftan, aynı mezhep ya da cemaatten veya aynı ilden, bölgeden olmak tercih nedeni olmaktadır.

Formüldeki 7 T: Tanıtma, talep, teklif, tavsiye, takip, torpil ve tehdittir. Kişi, yükselebilmek için önce kendini çevresine ve üstlerine tanıtmalı; örgüt içinde veya dışında yükselmeyi (yönetici olmayı) talep etmeli; gerekirse torpil ile desteklenmelidir. Zira, Ziya Paşa'nın 150 yıl önce söylediği gibi, *“Devlet-i Osman-ı Ali'de terfiye temeyyüz (yükselme) ilim, irfan ile olmaz; kuvvetli bir iltimas ile olur.”* Ancak yükselmek için tehdit yöntemini uygulamaktan kaçınmalıdır (Aytürk, 2007: 317).

Kayıрма sistemi aksine kamu hizmetlerinin bilgi ve beceriden mahrum kişilerce yürütülmesine ve belirli sürelerde yaşanan değişimleri ile kamu hizmetlerinin aksamasına sebep olacağından kamu menfaatinden öte kişisel menfaatler sağlanmış olacak ve kamuya yararlı olma ikinci plana atılarak tehlike oluşturulmuş olacaktır (Ateş, 1995: 54 - 55). Kayırma sisteminin en büyük tehlikesi, iç barışı daima tehdit altında bırakması olacak ve sürekli çıkar çatışmaları sonunda ülkede siyasi istikrarsızlık ve sosyal bunalım doğacaktır. Bu durum o ülkenin dış ve iç düşmanlarına karşı olan gücünün azalması ile son bulacaktır.

Kayırmacı uygulamaların klientalist boyutunda kamu gelirleri eşit olarak dağıtılmayacak ve kamu yatırımlarının öncelikle oy alınan yerlere veya toplumsal sermaye çerçevesinde ilişkilerin bulunduğu yerlere yapılması ile genellikle rasyonel olmayan yatırımlar yapılmış olacaktır. Özellikle az gelişmiş olduğu düşünülen memlekete devlet yatırımı götürülmesi çabası, o yerin acil ihtiyacı olmayan ve hatta kullanılmayan yatırımların yapılmasına neden olacak kamunun mali kaynaklarının yanlış olarak kullanılmasıyla eskiden çevrede yer alan toplumsal kesimlerin bir kısmını

merkeze yakınlaştıırken, beraberinde bölgeler ve toplumsal kesimler arasında var olan eşitsizlikleri derinleştirerek iktisadi gelişmenin eşitsizliğine katkıda bulunulmuş olunacaktır (Kurtoglu, 2012: 160).

Kayırmacı uygulamalardan akraba kayırmacılığı boyutunda ise, aile üyeleri üzerinde daha çok olumlu etkiler oluştururken, aksine aile mensubu olmayan yönetici ve çalışanlar üzerinde olumsuz etkiler bıraktığı gözlenmektedir. Yetersiz bir kişinin emrinde çalışmak, aile üyesi olmayan bir çalışan için rahatsızlık vericidir. Bu durum, çalışanları iş yerlerinin adil olmadığı yönünde bir düşünce oluşmasına yol açar. Böylece ortaya çıkan güven eksikliği iş tatmini, motivasyon ve performansı olumsuz etkiler (Büte, 2009: 737). Nepotizm, kayırılanlar açısından bir zafiyete; iş açısından ise göreve gelmede başarı ve yetenek ölçüt alınmadığından iş kaybı ve başarısızlığa yol açar. İşletmeler ise eleman alırken, iş gerekleri, eğitim düzeyi ve deneyim, sektör ve bölüm bilgisi gibi konuları dikkate almak zorunda olmasına rağmen işe alınacak kişi, işletmenin üst düzey yöneticilerinden biri ya da işletme sahibiyle kan bağı bulunması durumunda, seçimi yapan bölüm objektifliğini kaybetmektedir. Diğer taraftan aile işletmelerine sahip yöneticiler ise aile bireylerinin yeteneklerini, işletmeye katkılarını dikkate almaksızın onları işletmede istihdam ederler. Bunun nedeni, iş yaşamında güvenin uzmanlıktan önce gelmesidir. Ancak bu davranışlar diğer çalışanlarda ciddi motivasyon sorunlarına yol açar (Büte ve Tekarslan, 2010: 4 - 5). Buradan anlaşılabacağı üzere kayırmacı uygulamaların temelinde kişilerin güven duyma gereksinimleri yatmaktadır.

Nepotizm aile işletmelerinde aile kavgalarına, nesiller arası çatışmalara, örgütsel bağlılığın zayıflamasına ve yeterli ve kaliteli yöneticilerin uzaklaşmasına neden olabilmektedir. Aile işletmelerinde aile mensuplarının iktidar kaybını engellemeye yönelik olarak uygulanan bir strateji olarak nepotizm, profesyonel davranış, demokrasi ve kurumsallaşmanın önündeki en önemli engellerden birisidir (Özler vd., 2007: 438 - 439). Aile üyelerinin en büyük yönetsel sorunlarından bir tanesi kendi yeterliliklerini geliştirme duygusuna ihtiyaç duyduklarında doğru bilgiyi elde etmede olacağından (Wong and Kleiner, 1994: 10 - 11) bu noktada nepotizm ile doğru bilgidan öte yanlış bilgi elde edilerek başarısızlıklar gelmiş olacaktır.

Ichniowski nepotizmin; işletmede elde edilen başarıların kendi başarıları mı yoksa akrabalık ilişkilerinden mi kaynaklı olduğunu bilememenin aile üyeleri üzerinde haksız bir baskı oluşturduğunu ve bunun aile üyelerinin eziklik yaşamalarına neden olduğunu belirtmiştir. Ayrıca nepotizmin; karar verme sürecinde aile ile işin birbirine karışmasına ve yönetsel başarılar üzerine aile kavgalarına sebebiyet verdiğini ifade etmiştir (Akt.: Abdalla et al., 1994: 61).

Nepotizm, örgütsel ilişkilere zarar vermesine, çalışanlar arasındaki ilişkileri zayıflatmasına, iş ortamında genellikle başarısızlığa neden olmasına (Abdalla et al., 1998) ve sonuçta çalışanların memnuniyetini olumsuz etkilemesine rağmen (Araslı vd., 2006), konunun yerli ve yabancı yazında yönetim bilimi bağlamında çok fazla incelenmediği düşünülmektedir. Konuya ilişkin yabancı literatürdeki çalışmaların önemli kısmının, kavramı tanımlamaya, olumlu ve olumsuz yönlerini açıklamaya yönelik çalışmalar olduğu dikkati çekmektedir (Abdalla et al., 1998; Abdalla et al., 1994; Bellow, 2003; Ford and McLaughlin, 1985). Kavramı ampirik yönde ele alan uluslararası çalışmalar ise, hem kavramın insan kaynakları yönetimi uygulamaları ile bağlantısını hem de iş memnuniyeti üzerindeki ilişkisini açıklamaya çalışmaktadır.

Nepotizme geniş olarak yüklenen olumsuz ima ve çağrışımlar Rönesans dönemine dayanmaktadır. Bu dönemde Papanın üst düzey rahiplik pozisyonların yeterli niteliklere sahip olmadığı halde yeğenlerini ataması, buna neden olarak gösterilmektedir. Bu uygulama kilisenin etkinliği ile yeğen ve akrabalık ilişkisi bulunmayan üst düzey rahiplerin moralleri üzerinde önemli bir tahribata yol açmıştır (Ford and McLaughlin, 1985: 57).

Nepotizm, olumsuz anlamda demokrasi ve kurumsallaşmanın önündeki en önemli engellerden birisi olarak kabul edilmektedir (Özler vd., 2007: 438). Diğer taraftan İşçi ve arkadaşları (2013: 78) yaptıkları araştırmada işletmelerde kurumsallaşmanın artmasının nepotizmi çok fazla azaltmadığını ve kurumsallaşma olmasına rağmen nepotizmin de devam ettiği sonucunu bulmuşlardır.

Nepotizm, aile üyelerinin iktidar kaybını engellemeye yönelik bir strateji olarak görülse de kurumların otoriteyi, bireyselliği ve bireyci özgürlükleri rasyonel ve yasal bir mantıkla sınırlayan yapılar olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Bu yönüyle nepotizm; işletmenin, aileden bağımsız veya ondan daha geniş, kendine özgü kurumsal

bir kimlik kazanmasına engel ve paydaşlar gözünde güvensizlik olduğunu söylemek gerekmektedir (Özler vd, 2007: 438 - 439). Nepotizme izin vermek, üst düzey yöneticilerin akrabaları ile iş yapan, onlarla çalışmak zorunda olan ve bir aile ferdine terfi ve ödüllerin adaletsizce verildiğini hisseden kişilerin moral düzeylerini düşürmektedir, Bununla birlikte nepotizm, nepot (kayırlan kişi) üzerinde de adaletsizlik duygusuna dayalı inanılmaz bir baskı oluşturmaktadır. Örgütsel ödüllerin, kişinin yaptığı şeyden veya sadece kim olduğundan dolayı kazanılması, aile üyesi için şüpheli pozisyonda olması nedeniyle ağır bir yük getirmektedir (Abdalla et al., 1998: 557).

Aile ilişkilerine dayalı olarak kayırılması beklenen kişi, üstün yetenekleri ve katkısı sebebiyle yükseltilmiş olsa da, sürekli toplumsal bir önyargı ve baskı altında kalmakta, hakkıyla elde ettiği başarılar haksız biçimde nepotizm sürecinin bir sonucu olarak algılanabilmektedir. Bu durumda kayırılan kişi de önemli ölçüde mağduriyet yaşamaktadır (Asunakutlu, 2010: 48). Nepotizmin mantığını oluşturan kayırmacılık olgusu ve bunun sonucu ortaya çıkan adil olamayan başarı değerlendirmeleri, ücretlerdeki aile üyeleri lehine eşitsizlikler, işe alma süreci, terfi ve diğer tüm işlemlerdeki kayırmacı, dengesiz ve adaletsiz bir iş iklimi çalışanlarda stres yaratır. Bu bilgilerden hareketle nepotizmin çalışanlar üzerinde stres yaptığı ileri sürülebilir. Ayrıca eğer işletmede çalışanlar ve yönetimde yer alan kişiler, herhangi bir aile bireyi ile rekabet halinde ise, işlerinde yükselmeleri çok güçtür. Nepotizmden doğan bu haksız rekabet ortamının, aile mensubu olmayan yönetici ve çalışanların iş tatminin azalmasına yol açacağı ileri sürülebilir (Büte, 2011: 176 - 177). Şirket içerisinde aile bireylerinin kayırılması, şirketteki diğer çalışanların motivasyonlarının bozulmasına, çatışmaların yaşanmasına, profesyonel yöneticilerin etkin çalışamamasına gibi birçok soruna neden olabilmektedir (Sorgun ve Türk, 2008: 67). Ayrıca nepotizmin varlığı kuralların olmaması yani kişilerin işletmeyi ortak kaynak olarak algılamaları ve en yüksek faydayı kazanma istekleri ile sonuçlanmaktadır. Bu fayda sağlama yarışı aile bireylerinden olmayanların tükenmesine neden olabilmektedir (Özler vd., 2007: 438 - 439). Tüm bu sonuçlar nepotizmin de kayırmacılığın etkileri ile aynı etkileri oluşturduğunu göstermektedir.

Diğer taraftan nepotizm sonucunda elde edilen kazançlar da kayırmacılık sonucunda elde edilen kazançlar ile aynı doğrultuda olduğu dikkati çekmektedir. Bazı yazarlar nepotizm olgusunda kamu görevlisinin bir çıkarı olmadığını ileri sürmekle

birlikte, bazı yazarlar da manevi kazanç elde ettiklerini ileri sürmektedirler. Yani bunun sonucunda kamu görevlisi “itibar görme”, “takdir edilme” gibi psikolojik ve toplumsal kazanç elde ettiği düşünülebilir (Özsemerci, 2002: 29). Ancak bu itibar sonucu haksız olarak elde edilen herhangi bir makam, unvan da yine maddi kazanç olduğundan sonuçta hem maddi hem de manevi kazanç ortaya çıkacaktır.

Kayırmacılık, kamu görevlilerinin atanmalarında kullanılan, liyakat karşısı bir sistem olarak uygulanmış ve sonuçta çeşitli açılardan yapılan değerlendirmeler sonucunda bu sistemde bürokrasinin halktan kopuk, ayrı bir güç odağı olmasının önlenmediği (Uz, 2011: 73) gibi bir yararından da söz edilmiştir. Ayrıca kayırma sistemi ile siyasi partilerin güçlendiği; siyasi partilerin de demokrasinin temelini oluşturduğu ve dolayısıyla kayırma sisteminin demokrasiye hizmet ettiği gibi çıkarım da yapılmıştır. Yine aynı görüşle kayırma sisteminde devletin yönetim mevkilerinde iktidardaki siyasi partinin elemanları görev aldığı için, yöneticiler halka hoş görünmek ve siyasi başarılarını devam ettirmek için daha çok çalışacaklarından daha iyi bir kamu hizmeti gerçekleştirilmiş olacaktır (Ateş, 1995: 53 - 54).

Nepotizm boyutunda da olumsuzlukların yanı sıra kayırmacılık da olduğu gibi olumlu etkilerinin de olduğunu tespit eden araştırmalar bulunmaktadır. Nepotizmin, özellikle, aile üyeleri üzerinde olumlu etkileri bulunduğu iddia edilmektedir. Örneğin; birçok işletmede çalışanlar kendi işleri olmadığı için yeterince özverili ve istekli çalışmazken, aile üyeleri kendi işletmeleri olduğu için diğer çalışanlara göre daha fazla çalışmakta ve daha fazla özveride bulunmaktadırlar. Aile işletmelerde örgütün durumunu ve stratejisini iyi bilen profesyonel üst düzey yöneticilerin başka işletmelere transfer olması her zaman olasıdır. Ancak, aile üyeleri için böyle bir eğilim söz konusu olmayacaktır. Aynı kültür, aynı değer yargıları ve ortak düşüncelerin paylaşıldığı insanlarla olmanın çalışan huzuruna katkı sağlaması ve iş dünyasında yaşanan önemli bir sorun olan güvenilir insanlarla çalışıyor olma gibi nedenlerle üst düzey yöneticilerin aile üyelerinden atanması (nepotizm) bir avantaj olarak değerlendirilmektedir (Büte ve Tekarslan, 2010: 5 - 6). Bu avantajların sadece aile işletmelerinde görüldüğü unutulmamalıdır. Daha öncede belirtildiği gibi aile işletmeleri dışında nepotizm algısına yönelik bir çalışma bulunmamaktadır.

Özler ve arkadaşları (2007: 437) da nepotizmin çalışanlar açısından bir takım avantajları olduğuna vurgu yapmış ve “insanların tanıdık bir isim veya simayla karşılaştıklarında kendilerini daha güvende ve rahat hissedeceklerini” belirtmiştir. Bu bulgu ile bir ölçüde aile işletmeleri dışındaki örgütlerde de avantaj olarak değerlendirilebilecektir. Ancak aile bireylerinin aynı kurumda çalışmalarının yaratacağı dezavantajlar da göz önünde bulundurulmalıdır.

Abdalla ve arkadaşlarına (1998: 555 - 556) göre ise nepotizm, işletme yönetiminin gelecek nesillere devrinde daha dengeli bir geçişe olanak sağlayabilmektedir. Ayrıca, nepotizm sayesinde genç nesillerin çalışmayan ve meslek sahibi olmayan kişiler olarak aile sisteminin dışına itilmesi engellenmektedir. Ayrıca aynı kültürden olan kişilerden oluşan örgütlerde aile odaklı örgüt iklimi yaratıldığı için verimliliğin artmasına, güven ve işbirliğinin gelişmesine katkı sağlanmış olacaktır,

Molofsky 1998’de yayınlanan çalışmasında nepotizmin daha kısa öğrenme süresi, daha fazla bağlılık, daha düşük risk, daha iyi performans, daha az işgücü devrine neden olacağını ifade etmektedir. Bunun yanı sıra Nelton (1998) nepotizmin yüksek performansa, işletmeye uzun süreli bağlılığa ve sözleşme sahipleriyle olumlu ilişkilere neden olacağını belirtmiştir. Danco (1982) nepotizmin başarı sürekliliğini sağladığını, Aranoff ve Ward (1993) ise kurallara ihtiyaç duyulmadan önce oluşturulacak açık bir iletişime neden olduğunu belirtmişlerdir (Akt.: Vinton, 1998: 297 - 298).

Daily ve Reuschling (1980) yaptıkları çalışmada nepotizmin işletme için avantajlarını; küçük aile işletmelerinde kendini işletmeye adanmış çalışanların tespit edilmesinde etkili bir yol olması, mevcut çalışanlarla bir evlilik veya kan bağıyla bağlı olmalarından dolayı akrabaların potansiyel çalışan olarak değerlendirilirken, rastgele seçilecek bireylerden daha etkili bir katılım göstermesi ve nepotizmin bir aile ortamı yaratılmasına katkı sağlayarak akraba veya akraba olmayan bütün çalışanların moralini ve iş tatminlerini arttırması olarak belirtmişlerdir (Akt.: Abdalla et al., 1998: 555 - 556).

Sonuç olarak, nepotizmin özellikle aile mensupları üzerinde tespit edilmiş olumlu sonuçları olmasına karşın, aile üyesi olmayan çalışanlar üzerinde olumsuz etkileri çok daha fazladır. Bu nedenle aile işletmelerinde, kuruma yıllarını vermiş, işi ve işletme içi dinamikleri iyi bilen deneyimli çalışanların, nepotik terfi ve atamalarla küstürülmesini içeren nepotizme yönelik önlemler alınmalıdır. Bu önlemlerin kalıcı hale

gelebilmesi için kurumsallaşma kilit nokta olabilecektir (Büte ve Tekarslan, 2010: 6). Kurumsallaşmanın bir çıkış noktası olarak görülmesi ve uygulama denemeleri olduğu gözlenebilmektedir.

2.3.1. Kayırmacı Uygulamaların Önlenmesi İçin Öneriler

Toplumun ahlak anlayışının, ahlaki olmayan kararların verilmesine engel olması için çıkarıcı ahlâkın egemen olmasını etkin kılan zihniyetin bertaraf edilmesi ve Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yöneticilerin, uygulamada ahlaki değerleri ve iş normlarını teşvik etmeleri gerektiği de, bir görüş olarak ifade edilmektedir (Özgener, 2002: 187 - 188). Yöneticiler arasında yapılan bir araştırmada, ülkemizde iş ahlakının yerleşmesinde en etkili faktörlerin başında eğitimin geldiği görülmektedir. Sonrasında ise kendi yakınlarının veya toplumsal ilişki içinde bulunduğu insanların, ahlaka aykırı veya yasal olmayan davranışlarını görmezden gelen ve bu tavrı sergileyenleri destekleyen zihniyetin (kayırmacılığın) bertaraf edilmesi gereklidir (Özgener, 2002: 190). Çeşitli yollarla eğitilerek her türlü kayırmacılığın haksızlık ve ahlaksızlık olduğu anlayışının topluma yaygın bir şekilde kabul ettirilmesi ile liyakat ilkesinin tam anlamıyla uygulanması sağlanabilecektir. Bu konuda Sayan (2009: 235) kamu personelinin yükselmesinde kayırmacılığın kullanılmasından öte personel yükselme ilkelerinin açık ve net olarak belirlenmesinin liyakati sağlama da önemli bir adım olacağını ifade etmektedir.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu gereğince Türkiye’de kamu personel rejimi, kamu görevlisinin tarafsızlığı ilkesini benimsemektedir. Bunun doğal sonucu olarak *“hiçbir kamu görevlisinin işgal ettiği kadro siyasete ne kadar yakın olursa olsun, yasaların belirlediği hususlar dışında, siyasi iktidarı elinde tutanların inançlarına ya da politikalarına karşı olduğu gerekçesiyle mevkiinden uzaklaştırılmaması gerekir”* (Versan, 1971).

Yönetimde siyasileşmenin ileri düzeyde olması yönetimin tarafsızlığını zedelemekte ve özellikle üst düzey yöneticilerin sık değiştirilmesi yönetimde tutarlılık, istikrar ve devamlılığı bozmaktadır. Bunun sonucunda da kamu yönetiminin etkin ve verimli işlemesini engelleyerek yönetim sistemini yozlaştırmaktadır (Çevikbaş, 2006: 277). Bu yozlaşma daha öncede belirtildiği üzere liyakat ilkelerine uygun davranarak

mümkün olabilecektir. Ayrıca yönetimin siyasileşmesini engellemek de aslında en etkin çözüm olacaktır.

Yönetimin siyasileşmesini engellemek için ise yapılacak görev değişikliklerinin uyumlu çalışma gibi nesnel olmayan kriterler yerine yasal gerekçelere dayandırılması ilk adım olarak görülebilecektir. Ayrıca üst yönetime atanacak kişilerin nitelikleri de sırsaklama, güvenilir olma, parti menfaatlerini her şeyin önünde tutma gibi niteliklerin yanındaki eğitsel ve mesleki nitelikler öncelikli olmalı ve bu kişilerin görev yapma süreleri belirli olmalıdır. İdeolojik, politik görüş ve değer yargıları kamu hizmetinin kalitesi ve kamu yararının önüne geçmeyecek düzeyde tutulmalıdır (Gökçe vd., 2002: 55).

Bunların yanı sıra kayırmacılığın önlenmesinde büyük bir adım olarak görülen Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) yeterli personelin seçilmesinde ve istihdam edilmesinde bir imkan olarak değerlendirilmelidir. Ancak bu sınavların salt ölçüt olarak kullanılması herhangi bir ayırımın burada yapılmaması gereği de unutulmamalıdır. Elbette bazı pozisyonlar için salt sınav ölçütü ile birlikte mesleğe has yeterlilik gerekli olabilir. Bunun için de bu yeterliliklerin yine önceden belirli ölçütler ile belirlenmesi gereklidir. Yeterlilikler ise kişilerin yakınlıkları değil mesleğe dönük mesleğin gereği olmalıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAYIRMACI UYGULAMALARIN ARAŞTIRILMASI

3.1. GEREÇ VE YÖNTEM

Araştırma kapsamında Türkiye’de yönetsel boyutta kayırmacı uygulamalar ve boyutları nitel metotla tespit edilmiştir. Bu amaçla Başbakanlık bünyesindeki Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte teşkilatlandırılmış olan Milli Eğitim Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve İç İşleri Bakanlığı’nda en az 10 yıl görev yapmış, bakan değişikliklerini yaşamış ve gözlemlemiş kişiler ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Katılımcılar, zengin veri elde edilebilmesi amacıyla kartopu örnekleme yöntemi ile seçilmiştir. 26 katılımcı ile yapılan görüşmeler sonucunda elde edilen veriler Nvivo programı aracılığıyla analiz edilmiştir. Analizler ile kayırmacı uygulamaların varlığı, uygulandığı boyutları, türleri ve etkileri belirlenmiştir. Bu bölümde araştırmanın amacı, önemi, kullanılan yöntem ve uygulama süreci yer almaktadır.

3.1.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Bu araştırmanın amacı kamu örgütlerinden yola çıkılarak Türkiye’deki yönetsel ilişkilerde kayırmacılığın varlığı, türleri ve etkilerinin tespit edilmesi ve önlenmesine yönelik önerilerin ne olduğunun incelenmesidir. Araştırma ile ayrıca kayırmacı uygulamaların hangilerinin daha yaygın olarak görüldüğünün ortaya konması da amaçlanmaktadır.

Literatürde kayırmacılık ile ilgili bilimsel zeminde tartışması yapılan ve kesinlik ihtiva eden bulguların olmayışı bu türden olayların algılanmasını güçleştirmektedir. Kurtoğlu (2012: 162)’nin çalışmasında da yer verdiği üzere, siyasi yandaşlar arasında aynı siyasi partiye bağlı olmak veya bağlı olanlarla ilişkide olmanın yanı sıra hangi toplumsal temaların siyaseten yandaş olmaya ek olarak daha çok kullanıldığı ve hangi dönemlerde ne tür bağların önem kazandığına dair bir çalışma bulunmamaktadır.

Araştırma literatürdeki bu bulgulara yer vermesi ve destek sağlaması açısından önemlidir.

Ayrıca kayırmacı uygulamaların yaygın olduğuna dair kanılar da oldukça yüksektir. Zira basit bir gözlem bile, hemen her pozisyonundan insanın yakınlık görüşü üzerinden bir ilişki bağlamı kurduğu ve resmi ve sosyal ilişkileri bu informal kanallar üzerinden görmeye çalıştığı kolayca anlaşılabilmektedir.

Araştırma ayrıca tarihi kökleri olan toplumsal bir problemi bilimsel anlamda ele alması ve Türkiye’de yönetsel ilişkilerin nasıl şekillendiğine dair ipuçları vermesi açısından da önemlidir. Araştırma bakanlık örgütlerinde olmasından dolayı Türk kamu bürokrasisinin işleyişini anlama ve açıklama açısından destek sağlayacağı da açıktır. Araştırma bulguları, Türkiye’de yönetsel ve örgütsel işleyiş informal yönleriyle ele alarak yeni çalışmalara da zemin hazırlamaktadır.

Bu araştırmada, mevcut durumun ortaya konulması ve bu süreçte olguyla ilişkili diğer olguların da desteğiyle hem literatüre hem de kurumların yeni bir değer yaratmalarına katkıda bulunmaktadır.

3.1.2. Araştırmanın Sınırlılıkları

Bu çalışma, ulaşılabilen ve katılımcıların önerdikleri diğer kişiler ile yapılan görüşmeler, görüşme yapmak için hazırlanmış yarı yapılandırılmış görüşme formu, görüşme kayıtları ve nitel araştırmanın doğası gereği araştırmacının akademik deneyimi ile sınırlıdır.

3.1.3. Araştırmanın Varsayımları

Araştırma kapsamında katılımcıların araştırma sorularına verdikleri cevaplar doğru ve gerçek durumu yansıttığı varsayılmaktadır.

3.1.4. Araştırma Deseni

Bu çalışmada Türk kamu yönetimi içerisinde kayırmacılık uygulamalarının varlığı ve hangi türlerinin öne çıktığı literatürde yer alan türlerin yanı sıra farklı bir tür olup olmadığı irdelenmeye çalışılmıştır. Bu amaçla uygulama boyutu içerisinde öncelikle kayırmacı uygulamaların varlığı ortaya konulmaya çalışılmış, bunun ardından kayırmacı uygulamaların hangi türünün yoğun olarak görüldüğü belirlenmeye çalışılmıştır. Böylelikle literatürde var olan kayırmacılık türlerinin yanı sıra görülen kayırmacı uygulamalar tespit edilebilmiştir. Kayırmacı uygulamaların personel üzerindeki etkileri de tespit edilerek önlenmesi boyutunda öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

Öncelikle literatür taraması yoluna gidilmiş ve bu çerçevede yapılmış çalışmalar incelenerek bir sistematik geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu teorik yönüyle birlikte nitel araştırma ile kayırmacı uygulamaların varlığı, var olan türlerinin yaygınlığı ve yeni türlerin ortaya çıkarılmasında destek sağlanmıştır. Uygulama safhasında, çalışmanın niteliğine bağlı olarak görüşme tekniğinden faydalanılmıştır. Hazırlanmış olan belli başlıklar dahilindeki yarı yapılandırılmış sorulardan hareketle kayırmacı uygulamaların varlığı ve sınıflandırılması mümkün kılınmak istenmiştir.

Araştırma deseninin sistematik, sınırları ve aşamaları açık seçik bir biçimde belirlenmiş bir süreci çağrıştırıyor olması ve nitel araştırma deseninde araştırmanın yaklaşımını belirleyen ve çeşitli aşamaların bu yaklaşım çerçevesinde tutarlı olmasına rehberlik eden bir strateji (Yıldırım ve Şimşek, 2011: 69) ile kullanılmasının uygun olduğu düşünülmektedir. Nitel araştırmada araştırılan olay, olgu ya da duruma göre değişebilen bir araştırma süreci söz konusu olduğu için desende çeşitlilikler yaşanabilmektedir. Bu doğrultuda çalışmada nitel araştırma desenlerinden olgubilim deseni kullanılmıştır.

Olgubilim deseni farkında olunan ancak derinlemesine ve ayrıntılı bir anlayışa sahip olunmayan olgulara odaklanan bir desendir. Olgular yaşanan dünyada olaylar, deneyimler, algılar, yönelimler, kavramlar ve durumlar gibi çeşitlerde karşımıza çıkabilmektedir. Ancak bu tanışıklık, olguların tam olarak anlaşıldığı anlamına gelmediğinden tümüyle yabancı olmayan aynı zamanda da tam anlamı kavranılamayan

olguları araştırmayı amaçlayan çalışmalar için olgubilim (fenomenoloji) desenin uygun bir araştırma zemini oluşturacağı (Yıldırım ve Şimşek, 2011: 72) söylenebilir. Çalışmada sürekli karşılaşılan kayırmacı uygulamaların tam anlamıyla çerçevesini çizibilme ve farklı olan tam anlamı ile tanımlanamamış boyutlarını tespit etmek amaçlandığından olgubilim deseni bu anlamda uygun bulunmuştur.

Çalışmada kullanılan nitel uygulamasındaki amaç, insanları ve olayları anlamak ve niteliklerini kavramaktır. Bu sebeple kişilerin görüşlerinin kısıtlanacağı ve tepkilerin tam anlamıyla anlaşılamayacağından konunun nicel açıdan değerlendirilmesi uygun görülmemiştir. Araştırma amacına uygun olarak kişilerin olayları ve yükledikleri anlamları nicel bakış açısıyla ve yapılandırılmış sorularla asıl olarak ulaşılmak istenen anlamlandırmanın mümkün olmayacağı düşüncesinden hareketle nitel bir bakış açısı gerçekleştirmek ve kişilerin anlamlandırmalarını ve farkındalıklarını belirlemek üzere düşünceleri alınmıştır.

Bazı kantitatif verileri kullanarak kayırmacılık uygulamalarını belirleme çalışmaları yapılabilir. Ancak bu çalışmaların sonucunu, kayırmacı uygulamaların gizli kapaklı, el altından yürütülen işler olmaları nedeniyle gerçekleri yansıtmıyormuş gibi kabullenmek imkansız olabileceğinden ve gerçekteki kayırmacılık olaylarının toplamının ancak küçük bir parçasını yansıtabileceğinden kalitatif araştırma uygun görülmüştür. Yaygın olarak görülen kayırmacılığın türleri, etkileri ve sonuçları çeşitli yöntemlerle tespit edilebilir. Çalışmada izlenen metodoloji, kayırmacılık yapan kişilerin, araştırmalarda doğru bilgiler verebileceği düşünülmediğinden konunun kantitatif yönünün zayıf olduğu düşünülmüştür. Görüşmeler ile kişilerin hikayeletirmeleri doğrultusunda doğru bilgilere ulaşılabileceği düşüncesinden ötürü niteldir. Bu gerekliliği Mayring (2011: 2 - 6) şu şekilde ifade etmektedir. *“Sosyalsurvey hareketi, metodiği temelinde özellikle Max Weber’in (1864 - 1920) anlamacı sosyoloji ile çelişkiye düşüyordu. Weber’in fikirlerinin çıkış noktası, insanların öznel anlam ve duygularının onların sosyal eylemlerine bakılarak anlaşılmasıdır. Bireyi anlamak, ilk yöntemsel adımdır.”* Anlaşılacağı üzere; nitel araştırma aslında sosyolojinin Weberyan ifadeyle sosyal olayları anlama esasına dayanmaktadır. Zira sosyal olaylar laboratuvar incelemeleriyle elde edilebilecek bulgulara dayalı olarak net ortaya konulamayabilir. Sosyal olaylar yaşandığı an ve mekânda analiz edilerek ortaya konulabilecektir. Araştırma amacının Türkiye’de hangi kayırmacılık türünün daha yaygın olduğunu

ortaya koyma ve yeni, bilinmeyen, çok fazla dillendirilmeyen bir türünün varlığını tespit etme olması nedeniyle bu amacı nitel ile daha iyi gerçekleştirilebileceği düşünülmüştür.

Sosyal araştırmalar ifade edildiği üzere günümüze kadar daha yoğunlukla nicel olarak görülerek özellikle uygulamalı çalışmalar nicel içerikli tekniklerin kullanıldığı ve istatistiksel verilerin, sayıların ve yüzdelerin ortaya konulduğu bir alan olarak görülmüştür. Ama sosyal olayların asıl temeli hiç şüphesiz anlamak ve yorumlamaktır. Sosyal hayatta hiçbir problem bir makinenin arızalandığı andaki aksaklığın görülmesi gibi net şekilde farkına varılamaz. Bu anlamda nicel verilere dayalı olarak muhakkak ki bazı yorumlamalar ve tespitlerde bulunulacaktır ama bunlar ile birlikte nitel veriler ile de örtük bilgilere ulaşılabileceği unutulmamalıdır.

Sosyal alanda kendisine yeni bir yer edinmeye başlayan nitel araştırma metodolojisi hakkında bazı bilgilerin verilmesi yerinde olacaktır. Bu anlamda nitel çalışma hakkında dağınık halde görüşler ele alındığında aşağıdaki ortak noktalar belirtilebilir (Mayring, 2011: 10):

- Araştırmanın güçlü bir şekilde özneye-ilişkinlik ilkesine oturtulması,
- Araştırma öznesinin betimlenmesi ve yorumlanmasına verilen önem,
- Öznenin kendi doğal günlük ortamında (laboratuvarda değil) araştırılması ve
- Son olarak da sonuç çıkarılmasından bir genelleştirme sürecinin anlaşılması olarak ifade edilebilir.

Bu beş temel noktanın nitel düşüncenin iskeletini oluşturduğu söylenebilir. Burada hemen akla getirilecek şey nitel düşüncenin bu temel ilkeleri hiçbir zaman nicele bir karşıtlık olarak düşünülmemesi gereğidir. Çünkü bir araştırmada kural olarak nitel ve nicel düşünce mevcuttur.

Nitel araştırmanın tercih edilmiş olması araştırma amacı doğrultusundaki bazı üstünlüklerinden kaynaklanmaktadır. Örneğin araştırmada kişilerin görüşlerini daha detaylı alabilmek adına konu ile ilgili öğrenmek istenilenler kişilerin kendi ifadelerine bırakılmış ve olayı onların anlamlandırılması sağlanmıştır. Aynı zamanda görüşülen kişilerin samimi bir ortamdaki sohbet ile görüşleri veri olarak alınırken bu kişilerin ses tonları, jest ve mimikleri de dikkate alınmaktadır. Bu şekilde kişilerin günlük doğal

ortamdaki görüşleri elde edilirken bir anlamda vücut dillerinin tavır ve hareketlerinin bu görüşlerle ne kadar örtüştüğü de tespit edilmiş olabilmektedir. İşte bu durumda da özneyi ve olayı anlama imkanı bulunabilmiştir.

Nitel araştırmaların temel özelliği, katılımcıların bakış açılarını, anlam dünyalarını ortaya koyma ve dünyayı onların gözleriyle görmedir. Bunun yanı sıra nitel görüşmede araştırmacı, nötr, mesafeli ya da duygularını gizleyen biri değil, tam tersi katılımcı ile ilişki içerisinde. Bu nedenle araştırmacının empati, duyarlılık, mizah, ve içtenliği araştırma için önemlidir (Kuş, 2012: 89). Kısaca araştırmacı araştırma için “ölçüm aracı” (Punch, 2011: 143) olarak yer alır. Bu sebeple görüşmeler, araştırmacının kişiselliği, ilgileri, deneyimleri ve yargıları tarafından etkilenebilmektedir. Araştırmacının soruları nasıl soracağı konuya ya da katılımcıya karşı olan hislerine göre araştırma süreci şekillenebilecektir.

Olgubilim araştırmalarında veri kaynaklarının araştırmacının odaklandığı olguyu yaşayan ve bu olguyu dışa vurabilecek veya yansıtabilecek bireyler ya da gruplar olmaları ve kullanılan başlıca veri toplama aracının da görüşme olduğu belirtilmelidir. Araştırmalarda verilerin analizi, yaşantıları ve anlamları ortaya çıkarmaya yöneliktir. Bu amaçla yapılan içerik analizinde verinin kavramsallaştırılması ve olguyu tanımlayabilecek temaların ortaya çıkarılması çabası vardır (Yıldırım ve Şimşek, 2011: 74 - 75). Sonuçları betimsel bir anlatım ile sunulup, sık sık doğrudan alıntılara da yer verilmektedir. Bunun yanında oraya çıkan temalar ve örüntüler çerçevesinde elde edilen bulgular açıklanarak yorumlar ile desteklenmektedir.

Nitel araştırmalarda geçerlilik araştırmacının araştırdığı olguyu, olduğu biçimiyle ve olabildiğince yansız gözlemesi anlamına gelmektedir. Güvenirlik ise nicel araştırmada olduğu gibi test etme ve saptama amacına yönelik değildir. Burada nitel araştırmacının, araştırmacının çeşitli aşamalarında kullandığı stratejilerin daha belirgin hale getirilmesi ve bu şekilde diğer araştırmacıların, bu stratejileri benzer biçimlerde kullanabilmesine olanak sağlamasına ilişkindir. Doğru bilgiye ulaşma konusunda gereken önlemlerin alınması yani geçerlik ve araştırma sürecini ve veriler açık ve ayrıntılı bir biçimde, bir başka araştırmacının değerlendirmesine olanak verecek biçimde tanımlanması yani güvenirlik, nitel araştırmacının karşılaması gereken önemli beklentilerdir (Yıldırım ve Şimşek, 2011: 255 - 274).

3.1.5. Araştırmanın Çalışma Grubu

Araştırma örnekleminin seçimi nitel araştırmada bir ölçüde farklıdır. İlgili evrende yer alan tüm bireylerin örnekleme yer alma konusunda aynı şansa sahip olmalarını sağlamaya çalışan rastgele örnekleme yöntemi birçok nitel araştırmada kullanılamamaktadır. Ayrıca nitel araştırmada örneklemin geniş olması çoğu zaman mümkün olamamaktadır. Çünkü gerek araştırma kaynaklarının sınırlılığı, gerekse kullanılan bilgi toplama ve analiz yöntemlerinin özelliği nedeniyle çok sayıda bireyi araştırma örneklemine dahil etmek gerçekçi olmamaktadır (Yıldırım ve Şimşek, 2011: 87). Bu nedenle zengin bilgiye sahip olduğu düşünülen kişi veya grupların derinlemesine çalışılması tercih edilmelidir.

Araştırmanın evrenini Başbakanlığa bağlı Bakanlık teşkilatları oluşturmaktadır. Araştırmanın örneklemini ise Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte teşkilatlandırılmış dört köklü bakanlık oluşturmaktadır. Bunlar Milli Eğitim Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve İç İşleri Bakanlığı'ndan oluşmaktadır.

Miles ve Huberman (1994: 26 - 27)'in da ifade ettiği gibi zengin bilgiye sahip olduğu düşünülen durumların derinlemesine çalışılmasına olanak sağlayan örnekleme yöntemi amaçlı örnekleme yöntemleridir. Buradan hareketle çalışmada amaçlı örnekleme yöntemlerinden kartopu yöntemi kullanılmıştır. Bu yaklaşım araştırmacının problemine ilişkin olarak zengin bilgi kaynağı olabilecek birey veya durumların saptanmasında etkili olmaktadır. Süreç dört bakanlıkta en az 10 yıl görev yapmış olan çalışanlardan “En çok bilgi sahibi kimler olabilir?” (Miles and Huberman, 1994: 28) sorusu sorularak başlatılmıştır. Ulaşılan kişilere “Bu konuyla ilgili olarak kim veya kimlerle görüşmemi önerirsiniz?” (Miles and Huberman, 1994: 28) sorusu sorularak yeni kişilere ulaşılmıştır. Bu aynı zamanda araştırmamızın geçerliliği açısından önemli olan güven unsurunu da sağlayıcı bir etkide bulunmuştur. Ulaşılan kişilerin bir öncekinin referansından; ötürü cevaplama sürecinde daha içten ve açık cevaplar vermeleri de sağlanmıştır. Bu referanslara rağmen yine de görüşme teklifimizi kabul etmeyen 13 kişi olmuş ve bu durumlar da başka alternatifler ile giderilebilmiştir.

Ama burada dikkat edilmesi gereken bir husus vardır; “Ava giderken avlanmak”. Zira kayırmacılık uygulamalarını tespit etmek ve yapılan aracılık işlemlerine eleştirel

bir yaklaşımda bulunsak da, bu araştırma sürecinde farkında olmayarak belki de zorunlu olarak kendimizi araçların yanında bulmuş olduk. Tam bu noktada tespitimiz kayırmacılığın olumlu yanlarını ortaya çıkarmıştır. Bürokratik işlemlerden ve uzun süren görüşmeyi kabul ettirme çabalarından, hatta güven sağlama kaygısı gibi sorunlar bu şekilde giderilmiştir.

Süreç ilerledikçe de elde edilen isimler veya durumlar tıpkı bir kartopu gibi büyüyerek devam etmiş (Yıldırım ve Şimşek, 2011: 111), belirli bir süre sonra belirli isimler hep öne çıkmaya ve durumlar birbirini tekrar etmeye başlayıp görüşülmesi gereken birey sayısı azalmış ve görüşmeler son bulmuştur.

3.1.6. Veri Toplama Tekniği

Araştırmada nitel veriler, görüşme tekniği ile toplanmıştır. Nitel bir metodolojinin kullanılıyor olması görüşme tekniğinin konu dâhilinde kullanılmasını gerekli kılmaktadır. Görüşme tekniğini kullanımının gerekliliği sorunun belirlenmesiyle ortaya çıkmış ve ikinci aşamada soru formu oluşturulması gerçekleştirilmiştir. Yarı yapılandırılmış soru formunun sınanması amacıyla pilot uygulama yapılmış ve form güncellemeleri sağlanmıştır. Bundan sonra uygulamaya geçilerek veriler kayıt altına alınmaya başlanmıştır.

Bu noktada önemli bir husus da kayıt aracının ne olacağı konusu olmuştur. Görüşülen kişilerin belli yasalarla gizlilik esasına bağlı olmaları ve kendilerini güvende hissetmemeleri nedeniyle her görüşmeci ile yapılan görüşmelerde kayıt cihazı ya da benzer bir araç kullanılamamıştır. Kayıtlar elle yazılarak ve ilgili notlar ve jest-mimikleri belirlemek amacıyla ek açıklama notları tutulmaya gayret edilmiştir. Kayıt alınmasını istemeyen kişilerin sorulara açıklık ve netlikle cevap verecekleri hususunda tereddüde düşebilecekleri düşüncesiyle bu kolaylık sağlayıcı yol kullanılmamıştır.

Uygulamaya öncelikle kişilerle rahat bir cevaplama ortamı sağlayacak ve sorgudan uzak ifadelerle başlanmış ve hal hatır sorularak kişilerle alakalı genel sorulardan başlanarak derinlemesine sondaj sorularına geçilmiş ve anlık sorularla devam edilerek görüşmeler sohbet havası içerisinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Görüşmeler önceden alınan randevularla genellikle ilk görüşmede gerçekleştirilmiştir. Uygulama yapılan kişilerle şüpheli ve tedirgin olan ilk yaklaşımlar biraz yumuşatılmış

ve gerçekçi görüşler alınmaya gayret edilmiştir. Bu arada katılımcıların ifadeleri ile birlikte tavır ve hareketleri de dikkate alınarak anlamlandırmalar çıkarılmaya gayret edilmiştir.

3.1.7. Veri Toplama Süreci

Nitel araştırmalar kapsamında araştırmanın en büyük sınırlılığının araştırmacıya bağlılığı olması sebebiyle araştırma sürecinin her adımının açık bir şekilde ortaya konularak objektifliğini arttırmak mümkün olabilir. Araştırma sürecinde elde edilen verilerin ve oluşturulan bulguların iyi tanımlanması araştırmanın niteliği açısından faydalı olacaktır. Bu nedenle araştırma süreci detaylandırılmış, araştırmacı tarafından görüşmeler, kodlamalar ve temalara ait araştırma günlüğü ile notlar alınmıştır.

3.1.7.1. Görüşme Süreci

Görüşmeler, katılımcıların şu anda bağlı bulundukları kurumlarındaki ofislerinde gerçekleştirilmiştir. Katılımcılardan altı tanesi ile katılımcının uygunluğu sebebiyle görüşme farklı bir ofiste gerçekleştirilmiştir. Görüşmeler, ofis ortamında gerçekleştirildiği için çeşitli sebeplerle durdurulmak, yenilenmek durumunda kalmıştır. Kişilerin gelen telefonları cevaplama zorunlulukları, gelen ziyaretçiler gibi nedenlerle kesintiler oluşmuş ancak araştırmacı tarafından tekrar aynı düzeye getirilmesi için özen gösterilmiştir. Görüşmeler Ağustos 2013'te gerçekleştirilmiştir. Görüşmeler genel olarak çalışma saatleri içerisinde yapılmış olup, her katılımcı ile ortalama 56 dakika görüşme gerçekleştirilmiştir. Görüşmenin kesinti durumuna, akıcılığına, katılımcının algılama ve anlatım tarzına bağlı olarak süre uzamış veya kısalmıştır. Görüşmelere ait bilgiler Tablo 1'de verilmiştir.

Tablo 1: Katılımcıların Özellikleri ve Görüşme Süreleri

No	Takma Adı	Statüsü	Görev Yaptığı Süre	Görev Yaptığı Bakanlık	Görüşme Süresi (sa/dk)
1	Mehmet	İşletmen	14	D Bakanlığı	02.05
2	Fatma	Danışman	22	C Bakanlığı	02.30
3	Mustafa	Memur	12	C Bakanlığı	00.35
4	Ahmet	Memur	19	C Bakanlığı	00.47
5	Ali	Memur	17	C Bakanlığı	00:39
6	Hüseyin	Teknisyen	29	C Bakanlığı	00:30
7	Hasan	Müfettiş	28	B Bakanlığı	01:12
8	Ayşe	Sekreter	30	B Bakanlığı	00:38
9	İbrahim	Müsteşar Yardımcısı	26	B Bakanlığı	00.25
10	Emine	Şef	22	B Bakanlığı	00.55
11	Hatice	Uzman	28	B Bakanlığı	00.58
12	İsmail	Şube Müdürü	28	B Bakanlığı	00.47
13	Osman	Şube Müdürü	30	A Bakanlığı	01.01
14	Yusuf	Şube Müdürü	28	A Bakanlığı	00.30
15	Murat	Şube Müdürü	20	A Bakanlığı	00.38
16	Ömer	Şube Müdürü	40	A Bakanlığı	01.24
17	Ramazan	Grup Başkanı	11	A Bakanlığı	00.38
18	Halil	İç Denetçi	14	A Bakanlığı	00.56
19	Zeynep	Şube Müdürü	25	D Bakanlığı	00.37
20	Süleyman	Şef	11	D Bakanlığı	00.30
21	Abdullah	Memur	30	D Bakanlığı	00.49
22	Mahmut	Müdür	37	D Bakanlığı	00.47
23	Recep	Memur	12	D Bakanlığı	00.43
24	Salih	Özel Kalem Müdürü	31	C Bakanlığı	02.10
25	Fatih	Şef	27	A Bakanlığı	00.41
26	Metin	Şube Müdürü	17	A Bakanlığı	00.47

3.1.8. Veri Analizi

Araştırma deseni gereği her görüşme kaydı bilgisayar ortamında tekrar tekrar dinlenerek dökümleri yapılmıştır. Kaydı alınmayan görüşmeler ise alınan notlar ile birlikte döküm haline getirilmiştir. Toplam 104 sayfa yazılı döküm elde edilmiştir. Eksik veya hatalı olmaması ve araştırmanın derinliği için kayıt altına alınan her görüşme döküm sonrası da tekrar tekrar okunmuş tema ve kodların her okumayla yeniden şekillenmesi için çaba sarf edilmiştir. Oluşturulmuş olan metin dosyaları her bir görüşme için ayrı sayfa olarak hazırlanmış ve kodlanmıştır. Kayıtları araştırma verilerinin değerlendirilmesinin yapıldığı Nvivo 10.0 nitel veri analizi programına

aktarılmıştır. Nvivo yazılımı nitel ve karma desenli araştırmalarda verilerin depolanması ve analiz edilmesi sürecinde kullanılan bir yazılımdır.

Araştırmanın örneklemini oluşturan bakanlıklar herhangi bir sistematik gözetilmeden rasgele “A – B – C – D” olmak üzere kodlanmıştır. Katılımcıların isimleri ise *İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü*’nün yayınlamış oldukları *Nüfus Kütüklerine Kayıtlı Çok Kullanılan 20 Kadın ve Erkek isimlerine* göre belirlenmiştir. 21. erkek ismi ise yaş ortalaması dikkate alınarak hesaplanan doğum yılı gözetilerek *Nüfus Kütüklerine Kayıtlı ve 1961 – 1970 Yılları Arasında Doğanlara En Çok Verilen 20 Kadın ve Erkek isimlerine* bakılarak, bir önceki listede yer almayan ilk isim alınarak kodlamalar tamamlanmıştır.

Toplanan bilgilerin tasnifinde öncelikle genel soruların gruplandırılmasına ve nicelleştirilerek tablolaştırılması yoluna gidilmiştir. Görüşmenin diğer kısımları ise tasnif olarak, betimsel sistemin kurulması (Mayring, 2000: 85 - 88) tekniğinden faydalanılarak kategorileştirilmelere varılmaya çalışılmıştır.

Araştırma dökümlerinden oluşturulan veri, görüşme formunda da kullanılan başlıklar temel alınarak kodlanmıştır. Ayrıca araştırma süreci içinde görüşmeler sırasında ortaya çıkan yeni kodlar da eklenmiştir. Araştırmada kullanılan kodlara göre frekans analizlerinden de faydalanılmıştır. Araştırma bulgularının sunumunda katılımcıların söyledikleri doğrudan alıntılanarak hem betimsel bir yaklaşım sergilenmiş hem de araştırma geçerliliği sağlanmıştır.

Yorumlama ve analiz açısından; görüşmelerin tipik-benzer noktaları betimlenmeye çalışılarak kayırmacı uygulama türleri tipolojik bir çözümlemeye varılmak istenmiştir. Verilerin sunulması, görüşme yapılan kişilerin konuyla ilgili olarak belirttikleri görüşler olduğu gibi metin içerisinde verilerek konuya daha bir netlik kazandırılmaya ve anlamlı kılınmaya çalışılmıştır.

3.2. BULGULAR

Araştırmanın bu bölümünde bulgular verilmeye çalışılarak, katılımcıların genel özellikleri görüşme verilerine dayanılarak nicelleştirilmiş haliyle tablo halinde sunulmuştur. Ayrıca kayırmacı uygulamaların varlığı ve bu uygulamalardan dikkat çekenler ile kişiler üzerindeki olumlu - olumsuz etkileri hakkında tespitler sunulmaktadır.

3.2.1. Katılımcılara Ait Genel Özellikler

Görüşmeler, araştırma örneklemini olan A, B, C, D Bakanlıklarında en az 10 yıl görev yapmış kişiler ile gerçekleştirilmiştir. Araştırmayı kabul etmeme durumu veya görüşmeye başladıktan sonra yarıda bırakma durumları ile katılımcıların 13 tanesi ile görüşme tamamlanamamış, 26 kişi ile görüşüldükten sonra benzer cümleler kurulmaya başlanması ile birlikte görüşmeler sonlandırılmıştır. Araştırma kapsamında katılımcıların görev yaptıkları bakanlık, yaş, cinsiyet, eğitim durumu, yaptığı işteki statüsü ve görevde bulundukları ortalama süreleri Tablo 2’de gösterilmektedir.

Tablo 2. Katılımcıların Seçilmiş Değişkenlere Göre Dağılımı

Değişkenler	f	%
Görev Yapılan Bakanlık		
A Bakanlığı	8	31,0
B Bakanlığı	6	23,0
C Bakanlığı	6	23,0
D Bakanlığı	6	23,0
Cinsiyet		
Erkek	21	81,0
Kadın	5	19,0
Eğitim Durumu		
Lise	3	11,5
Önlisans	3	11,5
Lisans	16	61,5
Lisansüstü	4	15,5
Statü		
Memur	9	34,6
Şef	3	11,6
Müdür	9	34,6
Üst Düzey Yönetici	5	19,2
Toplam	26	100,0
Yaş Ortalaması	47	
Görevde Bulundukları Ortalama Süre	23	

Tablo 2’de de görüldüğü gibi, katılımcıların görev yaptıkları bakanlıklar itibariyle dağılımları birbirine yakındır. Katılımcıların çoğunluğunu erkekler oluştururken yaş dağılımları 30 ile 65 yaş arasında değişmekte olup yaş ortalamaları ise 47’dir. Eğitim durumları açısından ise çoğunluğunun lisans mezunu olduğu ve karar verme sürecinde görev almaları bakımından aktif oldukları gözlenmektedir. Ayrıca katılımcılar en az 11, en fazla 40 yıl olmak üzere ortalama 23 yıl görev yaptıkları bulunmuştur.

3.2.2. Kayırmacılık İle İlgili Bulgular

Araştırma verilerinden elde edilen bulgular aşağıdaki sistematik çerçevesinde sunulacaktır (Şekil 3).

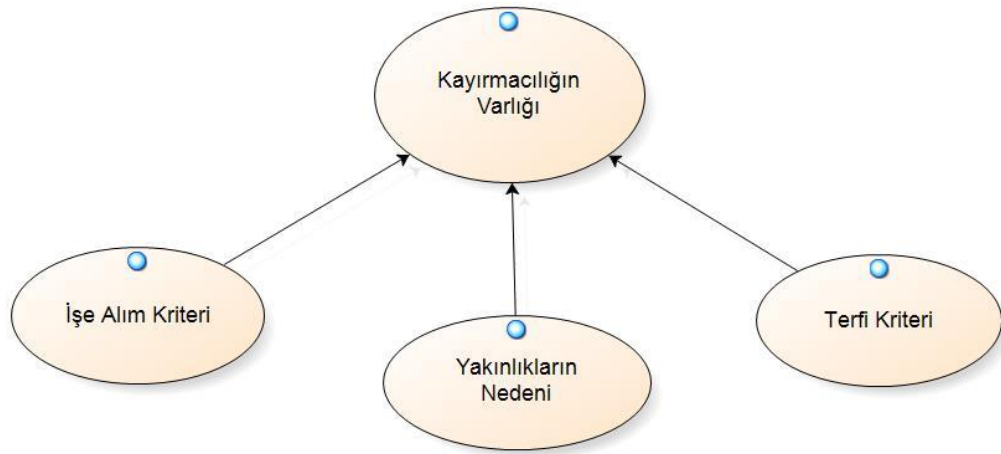


Şekil 3: Araştırma Bulgularının Sınıflandırılması

Bulgularda öncelikle kayırmacılığın varlığını ortaya koyan ifadeler oluşturulmuştur. Ardından araştırma sorusunu oluşturan kayırmacılık türlerinin hangilerinin yoğun olduğu boyutu incelenmiştir. Kayırmacı uygulamaların katılımcılar üzerinde bıraktıkları etkiler ortaya konarak son olarak kayırmacılığın önlenmesi için önerilere yer verilmiştir.

3.2.2.1. Kayırmacılığın Varlığına İlişkin Bulgular

Kayırmacılığın varlığını belirlemeye yönelik olarak katılımcılara işe alım ve terfi boyutlarındaki ölçütler sorulmuştur. Aynı zamanda işe alınan veya terfi gören kişilerin görevleri için yeterlilikleri boyutu da ayrıca değerlendirmeye alınmıştır. Kayırmacılığın varlığı ile ilgili model Şekil 4’de gösterilmektedir.



Şekil 4: Kayırmacılığın Varlığına İlişkin Model

3.2.2.1.1. İşe Alım Ölçütleri

Burada öncelikle katılımcıların kendilerinin işe başlamalarında etken olan ölçüt sorulmuştur. Bu anlamda tüm katılımcılardan aynı cevap alınmıştır. Şu an adı Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) olan ama bazı katılımcılar işe başladıklarında adı Devlet Memurları Sınavı (DMS) olan sınav tek ölçüt olarak tespit edilmiştir. Yine şuanda işe alım ölçütleri sorulduğunda da cevap değişmemiştir. Yani Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) tek ölçüttür. Bu durum yönetmelik ile düzenlendiğinden öne çıkan bir durum tespit edilmemiştir. Sadece geçmişte yaşanan ve ifade edilen bir durum şöyledir:

“İşe yerleşecek yaşa geldiklerinde yerleştiğini gördüm, mesela Çankırılı olan ve burada çalışan birçok kişi var. Kendisi çalışırken çocuğunu, yeğenini yerleştiriyor. Babadan oğula geçer gibi. Orda aracı kullanmak adet haline gelmiş!” (Mehmet, İşletmen, D Bakanlığı).

Bu durum geçmişte nepotizm uygulamalarının varlığına yönelik bir bulgu olarak dikkati çekmektedir. 1999 yılında kurulmuş olan 57. Hükümet döneminde yaygın olduğunu belirten haber ve çalışmalar bulunmaktadır (Aytürk, 2007: 38). Bu anlamda geçmişte nepotizmin yaygınlığını araştırma sonuçları da destekler niteliktedir. Günümüz koşullarını düşündüğümüzde öneri olarak da yer alan Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) bu anlamda liyakat ilkesini uygulamada bir ölçüde etken olmuştur denilebilir.

3.2.2.1.2. Terfi Ölçütleri

Terfi ölçütleri kapsamında da işe alımda olduğu gibi öncelikle katılımcılardan terfi almış olanların terfi ölçütleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda terfi almayan 2 kişi bulunduğu ve 6 kişinin de liyakat ilkeleri gözetilerek terfi aldığı tespit edilmiştir. Liyakat ilkelerinin gözetildiği şu şekillerde ifade edilmiştir:

“Hizmet içi eğitim kurslarına katılarak yükseldim. Başarı ölçütü olarak kullanıldı.” (Ömer, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Sertifikalarım vardı ve üst kadroya geçiş yaptım. Yönetmelikte buna uygundu, başarı ölçütü dikkate alındı.” (Mehmet, İşletmen, D Bakanlığı).

“Bilgisayar belgesine sahip olduğum için sadece donanımından dolayı terfi aldım.” (Fatih, Şef, A Bakanlığı).

“Sağlıkta dönüşüm programından dolayı geldim. Başkan değişince kendi ekibini getirdi şimdi hukuk müşavirliğinde çalışıyorum.” (Ahmet, Memur, C Bakanlığı).

Buradan hareketle alınan eğitimler ve sertifikaların olması gerektiği gibi uygulamada dikkate alınması da olumlu olarak görülmektedir. Kısaca olması gerekenin yani liyakat ilkelerinin uygulandığını sadece %23'lük bir kısımda görmek mümkündür.

Liyakat ilkelerinin gözetildiği ifade edilen şu durumlar ise net bir şekilde terfinin ölçütünü göstermemektedir.

“Sınav olmadığı dönemde şef olduğum için neye baktılar bilmiyorum.” (Emine, Şef, B Bakanlığı).

“Sınav falan yoktu. Amirlerin takdiri ve işteki başarım yeterli görüldü.” (İsmail, Şube Müdürü, B Bakanlığı).

“Sınavsız geçtim. Kriter neydi merak konusu!” (Zeynep, Şube Müdürü, D Bakanlığı).

“Sınavla geçtim. Kamuya hizmet etmenin gereği atandım.” (Salih, Özel Kalem Müdürü, C Bakanlığı).

Burada terfi ölçütünün net olmaması yönetmeliklerdeki boşluğu göstermektedir. Günümüzde bununla ilgili olarak da Görevde Yükselme Sınavları yapılmakta ve kriterler belirgin hale getirilmeye çalışılmaktadır.

Diğer taraftan üst yönetimin takdiri ile veya kayırmacı uygulama ile atanan kişiler ise bu durumu şu şekilde ifade etmişlerdir.

“Sınav falan yapılmadı bakanlık üst düzey yönetimi tercih etti ve atandım.” (İbrahim, Müsteşar Yardımcısı, B Bakanlığı).

“Hemşehri milletvekili buldum.” (Yusuf, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“İstek ve ihtiyaçtan müdür yaptılar, torpil falan yoktu.” (Murat, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Objektif ölçütler bulunmamakta. Öyle belirgin bir şey yok.” (Mahmut, Müdür, D Bakanlığı).

“Sınav, mülakat (tavırdan kayırıldığı anlaşılıyor). Sınav tabi bir de makamı tanıma gerekir.” (Ramazan, Grup Başkanı, A Bakanlığı).

“Başarı, dünya görüşü, tanıma ve güvenme sebepleriyle yükseldim ve en son yine aynı şekilde iç denetçiye düşürdüler.” (Halil, İç Denetçi, A Bakanlığı).

Katılımcılar içerisinde bu cevapları veren 6 kişinin kayırmacı uygulamalar ile terfi gördüğü nettir. Ancak bu durumu sadece 2 kişi açık bir şekilde ifade ederken 1 kişinin de tamamen inkâr ettiği gözlemlenebilmiştir. Belirli bir dönemde kayırılan kişilerin diğer dönemlerde aynı noktada mağduriyet yaşadıkları buradan anlaşılmaktadır.

Katılımcıların kendilerinin aldıkları terfilerin yanı sıra kurumlarındaki terfi ölçütleri ile ilgili görüşleri de tespit edilmeye çalışılmış ve 5 katılımcı genel liyakat ilkelerine uygun olarak gerçekleştirildiğini ve günümüzde artık görevde yükselme

sınavı ile yapıldığını ifade etmişlerdir. Diğer taraftan liyakatin göz önünde bulundurulmadığı atamalar ise şu şekillerde belirtilmiştir:

“Siyasi çevre, tabi ki bir de gençlere öncelik veriliyor daha çok” (Hatice, Uzman, B Bakanlığı).

“Politik anlayış hakim, %90 siyasi atama, liyakat hiç yok” (Osman, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“İktidar partisinin milletvekili veya il başkanı ile kanbağının olması, iktidara yalaka sendikaya üye olmak (bu sendika da memur-sen) aynı cemaatten olma” (Yusuf, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Sübjektif liyakatsiz mülakatsız sınavlar. Eş dost, politik tanıdıklar getiriliyor.” (Murat, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Kısmen sınav diyebilirim. Ama üst düzeylerde kriter siyasi iktidara yönelik oluyor.” (Ömer, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Belirsiz ama sadece yakınlık” (Halil, İç Denetçi, A Bakanlığı).

“Liyakate bakılmamak kaydıyla kişisel ilişkiler en üst düzeyde yapılabilecek bir ortam mevcuttu. Çünkü belli bir yönetmelikle kısıtlama yoktu. Görevde yükselme kıstası gibi yükselmeyi belirli bir esasa usule bağlayan bir yönetmelik uygulama yoktu. Keyfiyet ve benden olsunlar ön plandaydı çok oldu. O kişilerin farklılığı o anki yönetime yakın olmalarıydı. Sadece siyasi görüş değil akrabacılık da vardı. Zaten akraba olanlar aynı görüşten oluyorlar. Birlikte hareket edilen yapılanmalardı.” (Mehmet, İşletmen, D Bakanlığı).

“Referanslar (torpiller) ne kadar kuvvetli, o önemli” (Recep, Memur, D Bakanlığı).

“Hak eden insanlar değil de tepeden inme alakası olmayan insanlar getirildi. Yıl doldurdukça terfiler yapılıyor. Kadro ve makamlarda kriter değişiyor.” (Fatma, Danışman, C Bakanlığı).

“Terfi diye bir şey yok, görevde yükselme sınavı yapılması gerekli ama bakanlık yapmıyor. Bakanlık dışardan, içerden görevlendiriyor. Kriter falan yok!” (Mustafa, Memur, C Bakanlığı).

“Başkan değişince kendi ekibini getirdi. Şimdi hukuk müşavirliğinde çalışıyorum. Yeni sistemde sözleşmeli müdür pozisyonları var oralara kriterleri tutan tanıdıklar getiriliyor.” (Ahmet, Memur, C Bakanlığı).

“Mevzuat var ama siyasi tercihler hâlâ önemli!” (Hasan, Müfettiş, B Bakanlığı).

“Sınav yok, üst yönetim atıyor.” (İbrahim, Müsteşar Yardımcısı, B Bakanlığı).

Terfilerde liyakat ilkelerinin göz önünde bulundurulmadığı görüşler incelendiğinde siyasi kayırmacılığın yoğun olarak yaşandığı ve bununla birlikte aynı cemaatten olma, aynı sendikaya üye olma, kanbağının bulunması gibi özelliklerin de burada etkili olarak vurgulanmıştır. Ayrıca kayırmacılığın etkisi olarak ifade edilen bir durumda; *“Adamın varsa başka şeye gerek yok. Siyasi kanallar iş görüyor. Adamın yoksa da sınavla uğraşırsın.”* (Abdullah, Memur, D Bakanlığı) görüşü ile kayırmacılığın kilit boyuta getirildiği de gözlemlenmektedir.

Katılımcılara imkânları olması halinde kayırmacı uygulamalara başvurup başvurmayacakları sorulduğunda, katılımcılardan 9 tanesi kayırmacılığı kesinlikle kullanmayacaklarını ifade etmişlerdir. Bu ifadelerde şu durumlar dikkati çekmiştir:

“Tenezzül etmem.” (İsmail, Şube Müdürü, B Bakanlığı).

“Bu kadar sıkıntı ve gülünç durumdan sonra kullanırdım diyemem.” (Murat, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Hayır kullanmam. Bende bu konu ile savaşıyorum hatta kamu yönetiminde yolsuzluklarla mücadele etkili bir yolsuzlukla mücadele için kamuda model önerisi bakabilirsiniz.” (Halil, İç Denetçi, A Bakanlığı).

“Kullanmam ben kesinlikle. Şimdiye kadar da çok imkânım oldu kullanmadım.” (Mahmut, Müdür, D Bakanlığı).

“Kullanmam, çok çirkin bir davranış” (Hasan, Müfettiş, B Bakanlığı).

Katılımcıların kullanmama gerekçelerinin ifadelerinde aslında kayırmacı davranışın dışarıdan çok kötü görünüyör olmasıdır. Bu kişiler bu durumu gözlemleyip daha doğrusu kayırmacı uygulama sebebiyle ayrılmış olmaları sebebiyle tercihlerinde bu şekilde cevap verdikleri düşünülmektedir.

Diğer taraftan imkânı olması halinde kullanırım diyen kişiler ise bu durumu sistemin bir zorlaması olarak görenler ile hak olarak görenler olmak üzere 2 grupta toplanabilir. İlk grupta yer alan sistemin zorlaması ile kullanabileceğini düşünenler 7 kişidir ve durumu yansıtan ifadeler şu şekildedir:

“İnsanın fitratında vardır. Ben bakan olsam sen de kızım olsan, işin olmasa seni alırım. Bal tutan parmağını yalar. Armut dibine düşer. Başka çıkış yok, sistem bozuk! O yüzden sen düzgün olsan da seni bozarlar.” (Hüseyin, Teknisyen, C Bakanlığı).

“Yani şu anda imkânım var ama üst yönetimin dediğini uygulamakla yetiniyorum.” (İbrahim, Müsteşar Yardımcısı, B Bakanlığı).

Buradan katılımcıların aslında kayırmacı uygulamaların kötü olduğunu düşünmeleri ile birlikte çevrelerindeki kayırmacı ilişkilerden faydalanan kişilerden etkilenecek kayırmacılığı kullanabileceklerini ifade ettikleri söylenebilir. Hatta şu anda imkânı olan katılımcının da zorlama ile kayırmacı uygulamalar gerçekleştirdiği de dikkat edilmesi gereken bir noktadır.

Diğer tarafta kayırmacılığı hak olarak görenler 8 kişiden oluşmaktadır. Bu kişiler *insan olmanın gereği yakınlarını üst görevlere getirmeyi hakları* olarak görmektedirler. İnsanın fitratında tanıdığını kollama koruma yattığını savunan bu kişilerin olayı ne denli kanıksadıkları da gözden kaçmamalıdır. Kayırmacı uygulamaların kişileri rahatsız etmediği bu nedenle de fazlaca konuşulmadığı görüşü araştırma bulguları ile de desteklenmiş durumdadır.

Bu grupların dışında 3 kişinin ifadesi çok dikkat çekici olmuştur.

“Ben de kullanırım tabi bunlara inat.” (Abdullah, Memur, D Bakanlığı).

“Ben kendim kayırılarak geldim. Ama yapılmamalı ve o dönemde rahatmış iyiymiş gibi görünse de dönem değişince sıkıntılar başlıyor.” (Yusuf, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Yani kullandım zaten (Yüzdeki gülen ifade dikkat çekici)” (Fatih, Şef, A Bakanlığı).

Kişiler kayırmacılığın olumsuzluklarına rağmen kayırmacı uygulamaları doğal olarak görüp hak şeklinde ifade etmektedirler. Tabi bu durum olumsuzlukları yaşayanlar açısından bu hakkı ifade ederken diğer taraftan daha önce kayırılan tarafta olanlar için kayırılmadan sonraki durumun olumsuzluğu bu hak duygusunu ortadan kaldırmaktadır.

3.2.2.1.3. Atanan Kişilerdeki Yeterlilik

Tanıdık vasıtası ile atamaları yapılmış olan kişilerdeki yeterlilikler, verim ve performans değerlendirmeye alındığında katılımcılardan 9 tanesi verimli olarak değerlendirmişlerdir. Bu değerlendirmelerinde kişilerin tanıdık olmaları sebebiyle güvenilir oldukları ve yine yeterli olan bu kişilerin *tanıdıklar arasındaki yeterliler* oldukları ifadesi dikkati çekmektedir. Aynı zamanda bu kişilerin işin devamlılığı açısından her hangi bir aksamaya sebebiyet vermedikleri de destekleyici bir durumdur. Diğer bir açıdan kişilerin verimlilik, performans ve yeterliliklerinin kişilik yapısına göre değişeceği de buradaki dengeyi ifade etmektedir.

“Kimisi oh ne rahat, kimisi de gurur yapıp çok çalışır.” (Emine, Şef, B Bakanlığı).

“Ama mahcup olmayayım, diye çok çalışan da vardı.” (Mehmet, İşletmen, D Bakanlığı).

Tanıdık vasıtası ile atanan kişilerin yetersiz, verimsiz olduklarını düşünen katılımcılar durumu şu şekilde belirtmektedirler.

“Yani adam konuşmayı bilmiyor, ne verimliliği!” (Osman, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Verimsiz, durum felaket, sıfır verim! Düşünün sekreter yönetici olarak atanıyor hem de hiçbir eğitim almadan” (Murat, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Eh demek doğru olur. Alt ve üst kadrosu iyiye aradaki kadro idare eder.” (Zeynep, Şube Müdürü, D Bakanlığı).

“Verim performans berbat. Hepsi de gerçek çalışanların iş yükünü arttırıyor.” (Recep, Memur, D Bakanlığı).

“Hiçbir işi yapamazlar. Ama itiraz etmemeleri için kendi adamlarını tutarlar. İş hakkıyla yapılmış olsaydı zaten durum daha iyi olurdu.” (Abdullah, Memur, D Bakanlığı).

“Verimsizler ve bu sebeple de mutsuzlar.” (Halil, İç Denetçi, A Bakanlığı).

“Yeterlilik yok da, siyasi yeterlilik var.” (Mahmut, Müdür, D Bakanlığı).

“Ben memurum bir şey söyleyemem. Siz anlayın!” (Ali, Memur, C Bakanlığı).

İfadelerden de görüldüğü üzere kişilerin verimleri, performansları ve yeterlilikleri noktasında ciddi düzeyde eksiklikler görülmektedir. Bu eksiklikler görev yapan alt veya üst kadrolardaki kişilerin yüklerini de arttırmaktadır. Elbette asıl sıkıntı kamudaki işlerin aksamasında yatmaktadır. Yetersiz kişiler ile yürütülen işlemlerdeki eksiklikler de kamu zararı olarak değerlendirilmelidir.

3.2.2.1.4. Yakınlıkların Nedeni

Kurumlarda yapılan atamalardaki yakınların gözetildiği olgusuna ulaşıldıktan sonra bu yakınlıkların nedeni tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda genel olarak kişilerin *tanıdıklarına iş bulma ve para kazandırma çabası* içerisinde oldukları dikkati çekmektedir.

“Yani ışıktan herkes faydalansın.” (Hatice, Uzman, B Bakanlığı).

“Hep birlikte yiyelim, başka bir şey değil!” (Murat, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Her şey çıkar ilişkisi. Kaşı beni kaşıyayım seni!” (Ömer, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

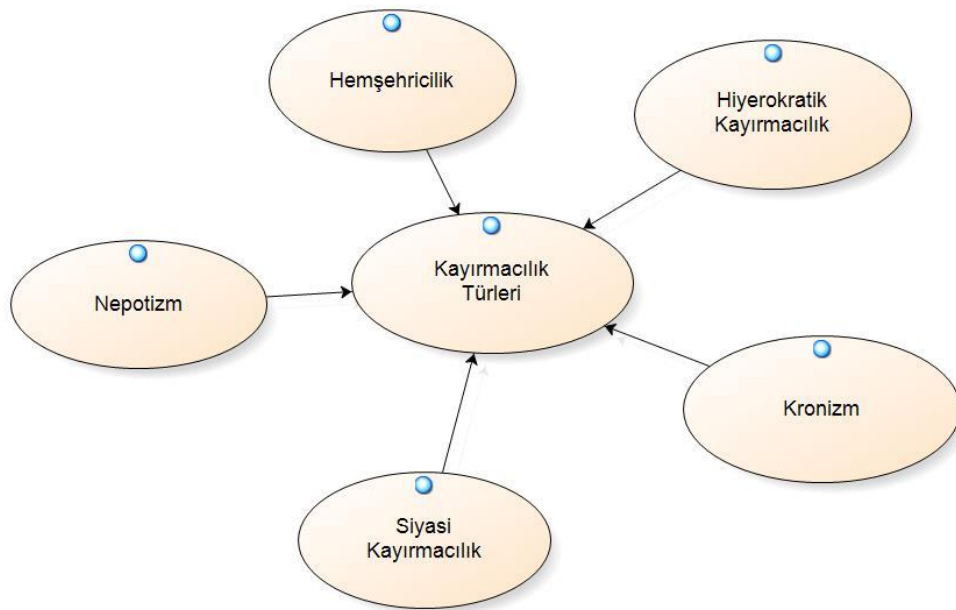
“Yani memnuniyet değil de iş olsun, para kazansın, kazanan da bizden olsun.” (Zeynep, Şube Müdürü, D Bakanlığı).

“Pastadan pay alma yarışı” (Metin, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

Katılımcıların ifadelerinde yer aldığı üzere kişilerin yakınlarını tercih etmelerinin altında yatan neden kurumun getirilerine yakınlarını ortak etmektir. Ayrıca kişiler, bu ortaklığı kurdukları takdirde gelecekte elde edebilecekleri yeni hakları da garanti altına almış olmaktadır. Kişilerin hak olarak gördükleri kayırmacı uygulamaları yapmalarının altında, kamu malından yine hak olarak gördükleri payı yakınlarına dağıtma boyutundadır. Yani kişiler kendilerinin görev yaptıkları kurumun getirilerine hak edenin yerine yakınıni ortak etmenin hak olduğunu ifade etmektedirler.

3.2.2.2. Kayırmacılık Türlerine İlişkin Bulgular

Katılımcıların kurumlarında yapılan kayırmacı uygulamalardan en fazla hangilerini gözlemledikleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Yapılan nitel analizden elde edilen türlere ilişkin model Şekil 5’de verilmiştir.



Şekil 5: Araştırma Bulgularından Elde Edilen Kayırmacılık Türlerine İlişkin Model

Bu türlere ilişkin katılımcıların ifadeleri ise şu şekildedir:

Hemşehriciliğin varlığı kişilerin tamamen o kurumda kendilerini güvende hissetmelerine etken gibi gösterilmektedir. Kurumlarında hemşehriciliğin yaygın olarak görüldüğünü ifade eden kişiler (*Hasan, Müfettiş, B Bakanlığı*), (*Murat, Şube Müdürü, A Bakanlığı*), (*Halil, İç Denetçi, A Bakanlığı*), (*Recep, Memur, D Bakanlığı*), (*Fatih, Şef, A Bakanlığı*) olduğu gibi durumu aşağıdaki gibi ifade eden kişiler de vardır:

“Çankırlı olan ve burada çalışan birçok kişi var. Kendisi çalışırken çocuğunu yeğenini yerleştiriyor. Babadan oğula geçer gibi. Orda aracı kullanmak adet haline gelmiş! Bir dönemde de Bakan Malatyalı idi Malatyalılar ve Sivashılar çok yoğun bir şekilde alım yapıldı. Neden hemşehricilik? Sistem belli bir kriter olmaksızın işe alımı kolaylaştırıyorsa insanlar en yakınına işe alma derdine düştükleri için hemşerilik! Yoksa siyasi görüş arka planda kalıyor hemşerilik yaklaşımında alınanlar, zaten aynı görüşe sahip oldukları için hemşerilik ön planda” (Mehmet, İşletmen, D Bakanlığı).

“Hemşehri milletvekili buldum, atamamı yaptırdım” (Yusuf, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Erzurumlu bakan, Trabzonlu müsteşar, Bingöllü müsteşar yardımcısı vardı. Adıyamanlılar da aynı cemaatten dolayı geliyorlardı.” (Fatma, Danışman, C Bakanlığı).

“Hemşehricilik de küçümsenemeyecek kadar vardır.” (İbrahim, Müsteşar Yardımcısı, B Bakanlığı).

Yapılan analiz sonucunda hemşehriciliğin en fazla A Bakanlığı’nda görüldüğü tespit edilmiştir. Katılımcıların gözünde hemşehri olan kişiler aynı siyasi görüşe sahip ve aynı din temelli ortaya çıkan gruplara mensup olarak görüldükleri gibi, akrabalarından sonra gelen kişiler olarak değerlendirilmektedir. Bu durum da aslında hemşehricilik mevcut ise siyasi ve din temelli ortaya çıkan gruplar anlamında kayırmacılık kendiliğinden oluşmuş olmaktadır. Bu 3 kriter aynı başlıkta değerlendirilmektedir.

Eş dost kayırmacılığı olarak söyleyebileceğimiz kronizm ise kurumlarda çok yaygın olarak gözlenmemektedir. Araştırmaya katılan kişilerin bu konudaki gözlemleri “*sadece eşi dostu olduğu için kayrılırlar*” (Mustafa, Memur, C Bakanlığı), (Osman, Şube Müdürü, A Bakanlığı), (Murat, Şube Müdürü, A Bakanlığı) ile birlikte “*eski çalışma arkadaşları oldukları için kayrılırlar*” (İbrahim, Müsteşar Yardımcısı, B Bakanlığı), (Ramazan, Grup Başkanı, A Bakanlığı), (Süleyman, Şef, D Bakanlığı) olmak üzere iki grupta değerlendirilebilir. Burada eskiden birlikte çalışmış olmanın da kişilerin yeterliliklerini ifade etmekte gibi değerlendirilmesi mümkündür. Yani kişiler yeterliliklerin bildikleri kişileri görevlere tercih etmektedirler. Diğer yakınlıklarda, kayırmacılık türlerinde olduğu gibi sadece tanıma değil en azından yeterliliklerini bilme bir anlamda liyakat gibi düşünülebilmektedir.

Nepotizmin ise kurumlarda artık neredeyse yok denecek kadar az boyutta olduğu tespit edilmiştir. Araştırmaya katılan kişilerden sadece 3 tanesi nepotizmin de olabileceğini ifade etmiştir (*Yusuf, Şube Müdürü, A Bakanlığı*) (*Metin, Şube Müdürü, A Bakanlığı*). Bu katılımcılardan C Bakanlığı’nda Danışman olarak görev yapan Fatma, durumu şöyle belirtmiştir: “*Dayısı amcası olanların torpille değiştiğini gördük kayırmacılık her zaman oldu!*”. Diğer taraftan A Bakanlığı’nda Şube Müdürü olarak görev yapan Metin, ise farklı bir tanımlama ile durumu ifade edilmiştir: “*Kol bacak, baldız bacanak, akrabacılık yani.*”

Çalışma kapsamında elde edilen sonuçlar doğrultusunda “dini referansla oluşturulan kendilerine benzeşenleri koruyup, kollayan toplumsal yapı üyeleri”nden meydana gelen grup üyelerinin kayrılması olarak söyleyebilecek olan kayırmacılık türü de kurumlarda yoğun bir şekilde yaşanmaktadır. Katılımcıların bir kısmı bu durumu sadece kısaca belirtip açıklamaktan çekinirken (*Emine, Şef, B Bakanlığı*), (*Yusuf, Şube Müdürü, A Bakanlığı*), (*Murat, Şube Müdürü, A Bakanlığı*), (*Ömer, Şube Müdürü, A Bakanlığı*), (*Halil, İç Denetçi, A Bakanlığı*), (*Metin, Şube Müdürü, A Bakanlığı*), (*Recep, Memur, D Bakanlığı*) bir kısmı da bu durumu ifade ederken aynı zamanda duydukları baskıyı da belirtmişlerdir:

“Türban tak 33’lü tespih getir!” (Hatice, Uzman, B Bakanlığı)

“Kıyafetini değiştir gel. Mesela Adıyamanlılar da aynı cemaatten dolayı geliyorlardı. Aynı cemaatten olmayan bir birim amirinin sadece aynı cemaatten değil diye alt makama alındığını gördüm. Her şeyin adaletsiz olduğunu, adaletin aynı cemaatte olmada yattığını söyleyebilirim.” (Fatma, Danışman, C Bakanlığı).

Yapılan literatür araştırmalarında, bu durumu ifade eden bir kayırmacılık türüne rastlanamamıştır. Bu sebeple bir toplumsal yapıyı tanımlayan bir kuruluşun, kurallarına boyun eğilmesini güvenceye almak için, manevi kurtuluş araçlarından yoksun kılma veya hiç vermeme gibi tinsel (ruhsal) zorlama (dinsel zorlama) yollarına başvurusu ve bunu gerçekleştiren (Weber, 2011: 98) gruplara hiyerokratik grup, bu yolla yapılan kayırmacılık ilişkileri de tarafımızdan hiyerokratik kayırmacılık olarak tanımlanmıştır.

Son olarak en fazla görülen siyasi kayırmacılık türünde ise kişiler konuşmaya dahi gerek duymamaktadırlar. Genel ifade *“Siyasi, başka bir şey söylemeye gerek yok!”* şeklindedir (Mehmet, İşletmen, D Bakanlığı), (Zeynep, Şube Müdürü, D Bakanlığı), (Abdullah, Memur, D Bakanlığı), (Mahmut, Müdür, D Bakanlığı), (Recep, Memur, D Bakanlığı), (Fatma, Danışman, C Bakanlığı), (Ahmet, Memur, C Bakanlığı), (Ali, Memur, C Bakanlığı), (Hüseyin, Teknisyen, C Bakanlığı), (Salih, Özel Kalem Müdürü, C Bakanlığı), (Hasan, Müfettiş, B Bakanlığı), (Ayşe, Sekreter, B Bakanlığı), (İbrahim, Müsteşar Yardımcısı, B Bakanlığı), (Hatice, Uzman, B Bakanlığı), (İsmail, Şube Müdürü, B Bakanlığı), (Osman, Şube Müdürü, A Bakanlığı), (Yusuf, Şube Müdürü, A Bakanlığı), (Murat, Şube Müdürü, A Bakanlığı), (Ömer, Şube Müdürü, A Bakanlığı), (Fatih, Şef, A Bakanlığı).

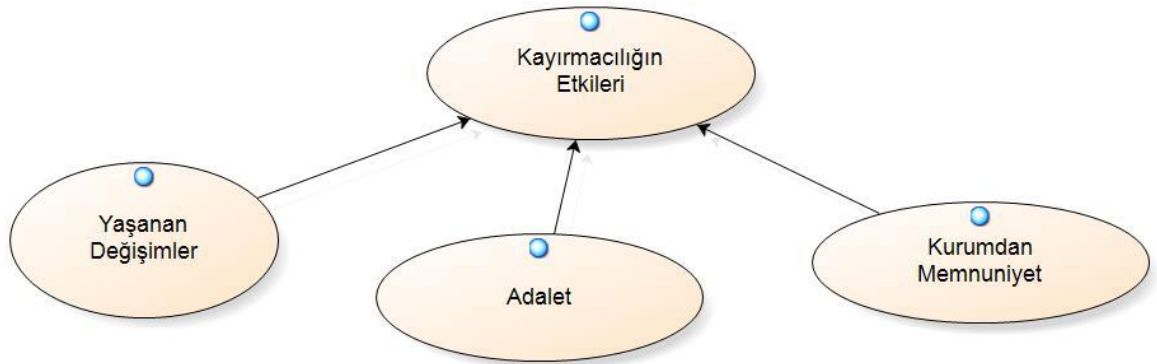
Bulgularda da görüldüğü üzere 20 katılımcı siyasi kayırmacılığın çok yoğun olarak yapıldığını ifade etmektedirler. Bu noktada kişiler uzun yıllardır siyasi kayırmacılığın var olduğunu, sadece kayıran tarafların değiştiğini ifade etmektedirler. Bu da aslında kamu görevlilerinin siyaset ile uğraşmamaları gereğini ihlal ettiklerinin açık bir göstergesidir.

Katılımcılara yöneltilen üst düzeyde en fazla yakını bulunan kişi sorulduğunda tamamına yakını “bakan” olarak cevaplandırmıştır. Bu cevaplarını da genellikle “müsteşarı da getiren bakandır” şeklinde desteklemişlerdir. Dikkati çeken bir durum katılımcılardan bir tanesinin “*En fazla bakan gibi görünse de, bakanı da aşan atamalar yapılıyor.*” (Ömer, Şube Müdürü, A Bakanlığı) şeklindeki ifadesi olmuştur. Kısaca genel intibaa “*Üst düzeydeki herkesin pastadan payını aldığı*” şeklindedir. Bu durum aslında üst yönetimin takdir yetkisi ile doğru orantılıdır. Hatta bakanın üstündeki kişilerin istekleri doğrultusunda yapılan atamalarda bu orantıda anlamlı şekilde karşılık bulmaktadırlar.

3.2.2.3. Kayırmacılığın Etkilerine İlişkin Bulgular

Bu başlık altında katılımcıların görev yaptıkları kurumlarında yaşadıkları, gözlemledikleri ve algıladıkları kayırmacı uygulamalardan etki boyutundadır. Bu etki kurumdan duydukları memnuniyet, algıladıkları adalet duygusu, yaşanan uygulamalar sonucundaki değişimlerin etkileri olarak değerlendirilmiştir.

Kayırmacılığın etkilerin ilişkin model Şekil 6’da verilmiştir.



Şekil 6: Kayırmacılığın Etkilerine İlişkin Model

İlk olarak kayırmacı uygulamalar sonucunda kurumlarda gözlemlenen kayırmacı uygulamalar ile yaşanan değişimin etkileri incelenmiştir. Burada katılımcıların tamamı kurumlarında kayırmacı uygulamalar ile yapılan atama ve terfileri ifade etmişlerdir.

“Değişiyor tabi, ama hiç farkları yok! Her gelen öncekini değiştiriyor, ne anlıyorsa” (Hatice, Uzman, B Bakanlığı).

“Belirli bir süre durduktan sonra, tabi çok uzun bir zaman değil, değiştiriyorlar.” (İsmail, Şube Müdürü, B Bakanlığı).

“Değişiklikler çok fazla var. Geçmiştekini örnek alarak devam ediyor. Politize olmak kurumsallaşmış!” (Osman, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Değiştirdi tabi! Taş taş üstünde bırakırlar mı?” (Yusuf, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Bakan inisiyatifinde değişiklikler yapıldı. Önceki çalışanlardan hiçbir farkları yoktu. Teknik kısımda zorunlu olarak liyakati dikkate alıyorlar ama yine ölçütler aynı olsa da kendi yakınları tercih ediliyor. Mesela sekreterlik yapan bir kişinin grup başkanı olup ardından da genel müdür vekili yapıldığına şahit oldum.” (Murat, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Aynı iktidarın bakanı değişse bile değişiklik oluyor. Bir de son yıllarda dışarıdan getiriyorlar. Zaten kurumu tanımayan kişiler! Nasıl yönetecek, sorun çözecekler? Yani durum kötü!” (Ömer, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Değişiklikler oldu. Aynı partidekiler geldi. Ama en son bakanda olmadı. Olmama sebebi aynı partiden olmasıdır.” (Ali, Memur, C Bakanlığı).

“Herkes kendi takım arkadaşını ekibini getirdiği için kendi ekibiyle çalışma istekleri! Ama bunu da formaliteye uydurmak gerekiyor. Ben bu müsteşar ile çalışacağım diyerek hemen gönderebilme yetkisine sahip değildi. Direnseler de yapılacak bir şey olmadığını anladıklarında, başka birime geçme istekleri oluyordu. Müsteşarsa, genel müdürse müşavirliklere iniyordu. Yani kızağa alınıyordu. Kendi isteğiyle veya yeni gelen yönetimin talebiyle kızağa çekiliyordu.” (Mehmet, İşletmen, D Bakanlığı).

“Sadece çalışma ekibi değil, neredeyse tüm bakanlık çalışanları değişti.” (Abdullah, Memur, D Bakanlığı).

“Değişiklikler çok oldu. Hiç farkları yok. Öncekiler o dönemin bakanının yakınıydı, şimdikiler de bu dönemin.” (Mahmut, Müdür, D Bakanlığı).

“Çok başarılı bile olsalar, siyasi otorite tercih edilir.” (Hasan, Müfettiş, B Bakanlığı).

Katılımcıların kayırmacı uygulamalar sonucunda yapılan atamalardan çok ciddi şekilde etkilendikleri, hatta sadece kendi etkilerini değil kurumun maruz kaldığı olumsuzluklar da ifade edilmiştir.

Azınlıkta olan diğer bir grup ise kayırmacı atamaların varlığını belirtirken bunları doğal olarak değerlendirmişlerdir. Hatta olmazsa olmaz olarak ifade ettikleri yakınlar ile çalışılmadığı takdirde başarının gelemeyeceği ifadeleri de şu şekildedir:

“Ekibiyle çalışıyor. Herkesin yoğurt yiyişi farklı. Böyle olması lazım. Amerika’da da böyle zaten. Değiştiremiyorsan iş de yaptırıyorsun.” (Fatih, Şef, A Bakanlığı).

“Kendi tanıdığı güvendiği kişilerle çalışmak ister, en yakınındakileri değiştirir.” (Mustafa, Memur, C Bakanlığı).

“Bakan değişse de üst düzey yöneticiler değişmiyor. Sadece boş kadroları değerlendirebilir.” (İbrahim, Müsteşar Yardımcısı, B Bakanlığı).

Ortaya çıkan bu etkilerin boyutu tespit edilmek istendiğinde çok kötü durumların da yaşandığı ortaya çıkmıştır.

“Beni etkilemiyor, işimi yapıyorum aman ne yaparlarsa yapsınlar! Herkes benim gibi düşünüyor. Ne olsun da yap işini geç!” (Emine, Şef, B Bakanlığı).

“Dışlıyorlar, yılıyorsunuz artık yapılan her şey yıldırmaya dönük! Yani herkes adamını koruyor. Tükeniyorum artık ve herkesin tükendiğini düşünüyorum. Ama görünürde ne çatışma var -ki cesaret edilemiyor- ne de azim kaldı!” (Hatice, Uzman, B Bakanlığı).

“Kurumda çok değişen bir şey yok! Her gelen farklı görüş ve amaçta olsa da aynı şeyleri yaptığı için etkilenilecek bir şey olmuyor. Herkes bana dokunmayan yılan bin yaşasın düşüncesinde.” (İsmail, Şube Müdürü, B Bakanlığı).

“Anlayış değişmediği için çok fark etmiyor. Küskünlük var ve kamu zarar ediyor. Yaşanan beyin göçlerinin çoğu bu nedenlerle oluyor. Huzursuzluk üst seviyede diyebilirim.” (Osman, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Yurt içi ve yurt dışı görevlere öncelik yakınlara verilir. Yapılan üst düzeye geçme sınavlarına yakınlar alınır. Ek ücret alınacak görevlere yakınlar alınır. Yani kendinden değilse tek yapılan açık aramak. Açık bulduklarında fırsat doğmuş oluyor. Küskünüz artık ve bu yüzden çalışmalar da yeterli değil.” (Yusuf, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Her şey değişir ama sonuç hep kamu zararı! Yakınları güvenilir ama yakın olmayanlar güvenilmezdir. Yakınlar hata yaparsa baş üstüne! Yakın değilse hemen ayak kaydırma, soruşturma. Çalışma isteğim kalmadı artık ve herkes de benim gibi çalışmak istemiyor.” (Murat, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Öncekiler her zaman eleştiriliyor ama yeni gelen de yeni yanlışlar yapıyor. Bilimsellik hiç yok. Yakınlarına farklı davranıyorlar, tabi ayrıldığınızı bir köşede tutulduğunuzu hissettiriyorlar. İktidar yanlısı olmak ayrıcalıktır. İktidar yanlıları ayrılır. Eğitime göre terfi yapılmadığı için küskünlük çok fazla var.” (Ömer, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Motivasyonu ve iş başarısını etkiliyor ve verim düşüyor. Dışlama, yok sayma var. Mobbing var. Klikler var. Diğerleri yok gibi davranılıyor. Danışmak yok. Yakınıysa affediyor ama değilse hemen ceza. Zaten aradıkları bu. Motivasyonsuzluk, iş başarısını ve hiyerarşik anlamda üste duyulan saygıyı azaltıyor. Çatışma çok fazla. Emekler hiçe sayılıyor.

Tükenmişlik, kin ve örgüte küsme var. Sonuçta mutsuzlar.” (Halil, İç Denetçi, A Bakanlığı).

“İdare ediyorum sadece yapılacak bir şey yok. Çatışma var bir defa bir de kayrılanlar da kaygı çok yarın giderseler biz ne olacağız? Herkes farkında...” (Zeynep, Şube Müdürü, D Bakanlığı).

“İlk zamanlarda anlamadım ama görevde yükselmede gözlemlerimde benim için olumsuz oldu. Yani liyakatsiz kişilerin yükseldiğini gözlemlediğim anda yükselmelerde keyfiyet olduğunda olumsuz hissettim. Ama yine de beni olumlu etkiledi kamçıladi. Kendimi geliştirdim. Genelde de insanlar aynı ortalamadan olduğu için herkes memnundu ama diğer grup az olduğu için mutsuzluk olabilir ama gerginlik çatışma olmadı.” (Mehmet, İşletmen, D Bakanlığı).

“Dışlama var tabi gitmek istedim göndermediler. Yakınlarının hatasını görmez ama seninkini görür. Bir de kayrıldı mı bitmez ayrımcılık devam eder. İş bilgin yeterli ise sorun yaşamıyorsun. Hatasız yapmak için çabalıyoruz. Ama çatışma da çok fazla yaşanıyor.” (Abdullah, Memur, D Bakanlığı).

“Farklı davranmazlar mı? Davranıyorlar tabi yakınlığı olmayanlar yükselemiyorlar. Hak ettikleri konuma gelemiyorlar. Çatışma üst seviyede bir de küskünlükler çok fazla. İsyan ediyorum ama duyan yok.” (Mahmut, Müdür, D Bakanlığı).

“Geriye mi gidiyoruz siz değerlendirin. Aıştık takılmıyoruz. Aışılmış bir durum olduğu için gerilim de yok.” (Metin, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Çok fazla etkilendik. Bildiğimiz işi yapmaya devam ettiğimiz için çok sıkıntı yaşamadık ama diğerleri için kıyım oldu. Zamanla değişimin etkileri görünecek. İntihar eden kişiler gördüm. Bir birim amirinin sadece aynı cemaatten değil diye alt makama alındığını gördüm. Ceza sistemi aynı gruptan değilseniz hemen devreye giriyor. Başarı yerine sizi

itecek destekleyecek biri olması gerekiyor. Bu dönemde ötekileştirildiğimi hissediyorum.” (Fatma, Danışman, C Bakanlığı).

“Dışlama yok ama diğerleri daha rahat! İnsan psikolojisi tabi ki onları tolere eder. Yok bir sıkıntı, başarı da yok!” (Mustafa, Memur, C Bakanlığı).

“Kağıt üzerinde değişiklik yapılır. Davranışlarda olmaz. Sizi görevden aldım diye yazı gelir.” (Ali, Memur, C Bakanlığı).

“Genel müdür aşamasında etki kalır alta inmez memura kadar. 15-20 sene önce gelen parti önceki partilerin adamların başka illere tayin edildi. Yakın olanlar hep korunur. Tolere edilir. İnsanın fitratında vardır. Ben uğraşmıyorum artık. Çatışma yok, insanlar biliyor torpilli olduğunu uğraşmak istemiyor. Çalışma azmini yitiriyor. İçe kapanma ve çatışma var.” (Hüseyin, Teknisyen, C Bakanlığı).

“Diğerleri geri plana atılıyor. Dışlanma aşırı derecede var. Hiç de etkilenmem ben işimi yaparım. Ama çatışmalara şahit oluyorum.” (Hasan, Müfettiş, B Bakanlığı).

İfadelerden de görüldüğü üzere kayırmacı uygulamaların varlığı ile kişiler ilk etapta tepkisiz kalmışlardır. Sonrasında kişiler dışlanmaya devam edince artık kuruma olan inançları azalmış ve olumsuz duygular geliştirmişlerdir. Kişilerin ifadelerinde her değişen yönetim ile birlikte aynı durumların yaşandığı, sadece kayırılan kişilerin değiştiği anlaşılmaktadır. Olumsuzlukların kişilerin kurumdan ayrılmasına ve hatta intihara kadar gittiği görülmektedir.

Katılımcıların tanık oldukları kayırmacı davranışları aktarmalarından önce - durumları hatırlayarak etkilenmelerini engellemek amacıyla- kurumlarını değerlendirmeleri istenmiştir. Katılımcıların %85’ine yakını kurumlarında uygulamaların adaletsiz olduğunu vurgulamışlardır. Kurumlarında *adaletli uygulama görmek için kayırılan grupta olmaları gerektiği* yönünde görüş belirtmişlerdir. Diğer taraftan bunu desteklemek amacıyla katılımcılara kurumlarından duydukları memnuniyet sorulmuştur. Katılımcılar bu noktada kurumu değerlendirmekten öte yaptıkları işe duydukları memnuniyeti değerlendirerek memnuniyeti kendilerinin

oluşturduklarını ifade etmişlerdir. Bir başka bakış açısıyla 14 kişinin kurumlarından memnun olması bu kişilerin memnuniyetlerinden öte mecburiyetleri olarak düşünülebilir. Memnun olmadığını söyleyen 12 katılımcı ise memnuniyetsizliklerini, *yükselmenin düzensizliği yani liyakatsiz olması, adaletsizliğin çok fazla olması ve kurumlarının politize olduklarını düşünmeleri* şeklinde ifade etmişlerdir.

Son olarak değerlendirmeye katılımcıların rahatsızlık duydukları kayırmacı uygulamaların önlenmesi ve en azından azaltılması noktasında önerileri boyutunda olmuştur. Katılımcıların önerileri şu şekildedir:

“İşe uygun kişi işe alınmalı” (Emine, Şef, B Bakanlığı).

“Adama göre iş değil işe göre adam seçmeyi öğrendiğimizde yani liyakatli davrandığımız da bu iş tamamdır.” (İsmail, Şube Müdürü, B Bakanlığı).

“Eşit ve belirli kriter kişiye göre değişmeyen kurallar bu işi çözer.” (Osman, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Deneyimi olmayanlar atanmamalı bence kuralı olmalı öyle değişken değil ama kesin! Bir de eğitim kesinlikle bu kurallar için de yer almalı” (Hatice, Uzman, B Bakanlığı).

“Genelkurmay, Maliye Bakanlığı, Emniyet Müdürlüğünde olduğu gibi görevde yükselecek kişiler için liyakate, kariyere, hizmetine ve eğitim durumuna bakılarak hizmet puanına bakılarak atama yapılmalı. 1999 yılında yönetmelik çıktı ama uygulamadılar. Sınavlarda güven yok. Mülakatla alınanlar da sübjektif %90 kayırma var.” (Yusuf, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Modern çağdaş ülke olmak istiyorsak önüne geçilmesi gerekiyor. Kabile devleti olmamalıyız. Sekreter genel müdür olmamalı! Kurallar ciddi ve kesin konulmalı, eşit uygulanmalı liyakat ön palana alınmalı.” (Murat, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Standartlaşma olmalı bu da yazılı mevzuata bağlansın ve ilan edilsin. Adaletli bir şekilde yaratılan artı değere bakılsın.” (Halil, İç Denetçi, A Bakanlığı).

“Her gelen haksızlık olmayacak diyor ama tersi oluyor. Ümit veriliyor ama sonuç yok.” (Ömer, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Sıfırlanması mümkün değil bence. İş yapabilecek kapasiteden seçilirse azalır. Sınav olmalı yazılı ve uygulama sınavları.” (Zeynep, Şube Müdürü, D Bakanlığı).

“Görevde yükselme ve liyakat yönetmelikler çıktıktan sonra tecrübe, sene gibi kriterler ve belli bir sınava tabi oldukları için daha az yaşıyor. Eskisi kadar olmadığını biliyoruz ama başka yöntemlerle de kayırmacılık yapıldı. Yöneticilerin de hakkı çalışmak istedikleri kişilerle çalışmaları. Bakan inisiyatifi ile alınabilir ama suiistimale gitmemek lazım. Danışman, müşavir olarak alınabilir. Değişik spesifik uzmanlığı varsa olmalı. İhtiyaç olarak alınıyorsa bakanla gelip gitmeli ki kayırmacılık olmasın memuriyete girmenin yolu olmasın. Uzmanlığından ve ihtiyaçtan dolayı alınan dönemsel bir müşavirlik olmalı.” (Mehmet, İşletmen, D Bakanlığı).

“Çekirdekten yükselme gerekli, dışarıdan atama olmamalı.” (Süleyman, Şef, D Bakanlığı).

“Bu sorun çözülmez. Bir defa mutfağa sorulmalı, işi yapana sorulmalı. Beyinlerin gençleşmesi lazım. Beyinlere önem verildiği sürece bu iş çözülür. Ama maalesef beyne değil kılık kıyafete önem veriliyor.” (Abdullah, Memur, D Bakanlığı).

“İnsanı mı öne geçireceğiz, yoksa şeyi mi öne geçireceğiz öncelikle bunu bilmek lazım. Örgütlenme biçimi belli olmalı. İnsanı öne alan yapı kurulmalı. Görev tanımları yapılmalı. İnteraktif ve diyalektik ilişkiler olmalı. Rızalaşma hemfikir olmak gerekli. Hukukun egemen kılınması, objektif hukuk olması, yaptırımlarının bulunması lazım. Aleniyet, açıklık,

şeffaflık, hesap verebilirlik, sorabilirlik, katılımcılık olmalı.” (Mahmut, Müdür, D Bakanlığı).

“Yönetim anlayışı değişmeli. Dedikodu çok fazla, önlenmeli bence. Ekipler kuruluyor bu gruplaşmanın önüne geçilmeli. Rekabet yarış var, bu da çalışanları sömürüyor. Eski zihniyeti de temizlemek lazım. İşi bilen insanlar müdür, şef olmalı. Yeterlilik sınavı 3-4 senede tekrarlanıp, yetersizler görevden alınırsa işte başarı verim o zaman gelecektir.” (Recep, Memur, D Bakanlığı).

“İnsan olmayı öğrenmişsek tamamdır.” (Salih, Özel Kalem Müdürü, C Bakanlığı).

“Çözümsüz bence, amansız bir hastalık, ülkenin önemli bir sorunu. Bu şartlarda bir çözüm olacağını sanmıyorum. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında düzenleme yapılması gerekiyor. Ve bence yakın bir zamanda yapılır. Çünkü okuyan bir ülkeyiz.” (Metin, Şube Müdürü, A Bakanlığı).

“Fikri hür irfanı hür vicdanı hür nesile ihtiyaç var. İnsan olmaya kendi fikri olan, düşünen, körü körüne itaat etmeyen insanlara ihtiyaç var.” (Fatma, Danışman, C Bakanlığı).

“Çözüm yok, tanıdığa sormaya devam çünkü yakınındakileri elbette güvendidiklerini getirecekler. Kriterler konulmalı. Yürürlükteki mevzuat çok iyi ama açıkları olduğu için onu kullanıyorlar. Mevzuatları uydurma işlemlerinden vazgeçilmeli.” (Mustafa, Memur, C Bakanlığı).

“Sosyal medya üzerine düşeni yaparsa, azalır diye düşünüyorum.” (Ali, Memur, C Bakanlığı).

“Yiğidin hakkı yiğide verilmeli. Ama bizim ülkemizde zor. KPSS müsteşar genel müdür için değil alt gruplar için. Görevde yükselme sınavları var ama adilane yapılmıyor. Sistem eksikliği bozukluğu var.” (Hüseyin, Teknisyen, C Bakanlığı).

“Şarki ve Akdeniz toplumlarında bu iş böyle! Kurallara uyarsak zaten sorun olmaz.” (Hasan, Müfettiş, B Bakanlığı).

“Var olanlar ile çalışsalar sorun olmaz.” (Ayşe, Sekreter, B Bakanlığı).

“İlke ve prensipler iyi belirlenmelidir. KPSS önemli bir hakkaniyet unsurudur. Ama bazı mesleklerde mülakat da gereklidir. Tabi mülakatın varlığı da kayırmacılığa zemin hazırlar. Bunun önüne geçmek içinde mülakatlarda kayıt altına almak gerekli. Gerekçeler net bir şekilde olmalı. Müdahaleler az olsun, vicdanla yürütülsün.” (İbrahim, Müsteşar Yardımcısı, B Bakanlığı).

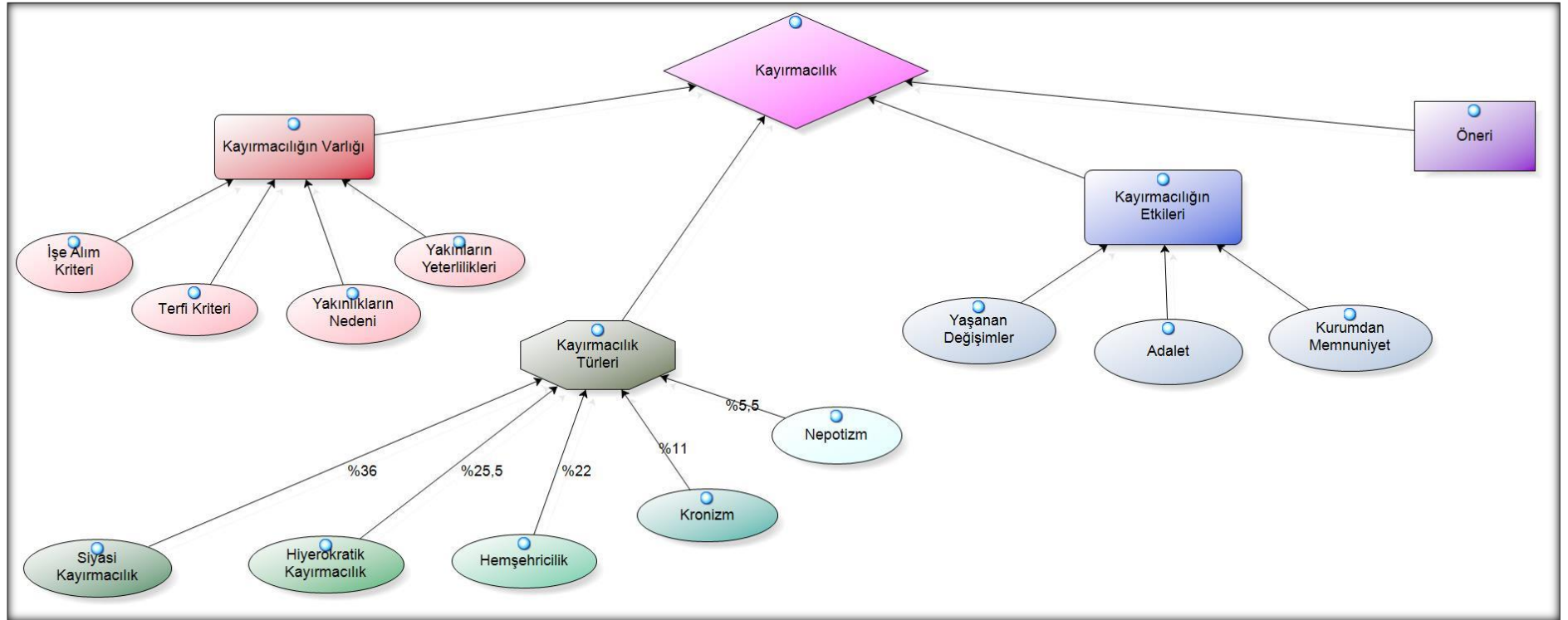
“Önlemek çok zor! Herkes tanıdığını bildiğini güvendiğini getirmek ister.” (Ahmet, Memur, C Bakanlığı).

“Bakan ekibiyle gelmezse çalışamaz. Zaten çok doğal bu.” (Fatih, Şef, A Bakanlığı).

“Bence bakanlar geldiğinde genel müdürlere kadar değişim olmalı. Başarı için elemanları tercih edebilme gereklidir.” (Ramazan, Grup Başkanı, A Bakanlığı).

İfadelerden görüldüğü üzere katılımcıların geneli kayırmacılığın ortadan kaldırılamayacağını düşünmektedir. Kişiler umutsuz olmalarına rağmen çözümün yine aslında uygulanmakta olan Kamu Personeli Seçme Sınavında (KPSS) olduğunu belirtmektedirler. Ayrıca kayırmacı uygulamaların insanı temel almayan uygulamalar olduğu da vurgulanmaktadır. İnsan ön plana alınırsa çözüm aramaya gerek kalmayacaktır. Diğer bir grupta ise katılımcılar kayırmacı uygulamaların olması gerektiği, bu nedenle çözüm aranacak bir durum olmadığını ifade etmişlerdir. Bu bulgu ile kayırmacılığın kanıksandığı bir kez daha desteklenmiş olmaktadır.

Katılımcılarla yapılan görüşmelerin Nvivo programında analizi sonucunda araştırmanın geneline yönelik elde edilen model şu şekildedir:



Şekil 7: Kayırmacılığa İlişkin Model

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TARTIŞMA, SONUÇLAR VE ÖNERİLER

“İnsanlar birbirlerine haksızlık ede ede haksızlığa uğraya uğraya, birinin tadını, ötekini acısını duymuşlar. Haksızlığa uğramaktan sakınamayacaklarını, haksızlık etmeyi de her zaman beceremeyeceklerini anlayınca, bir anlamaya varmayı düşünmüşler, kanun koymuşlar, kimse haksızlık etmeyecek, haksızlığa uğramayacak diye. Kanunun buyurduğuna, kanuna uygun olana da doğru demişler. İşte doğruluğun kaynağı, özü budur”¹

Bu çalışma kamu kurumlarında kayırmacı uygulamaların varlığını tespit etme, en çok karşılaşılan kayırmacılık türünü ortaya çıkarma, literatürde yer alan kayırmacılık türlerinin yanı sıra farklı türlerin tespiti ile öneriler geliştirme amacıyla nitel desende planlanmış ve yürütülmüş bir araştırmadır. Çalışmanın bu bölümünde, araştırma bulgularından elde edilen sonuçlar ve geliştirilmiş öneriler yer almaktadır. Araştırma doğası gereği genellemelere gidilmemiş, katılımcılar gözüyle uygulamaların yoğunluğunun ortaya konulmasında katkıda bulunulmuştur. Ayrıca geçmiş çalışmalarda yer almayıp araştırma bulgularından elde ettiğimiz yeni bir kayırmacılık türü tanımlaması yapılmaya çalışılmıştır.

4.1. KAYIRMACILIĞIN VARLIĞINA İLİŞKİN SONUÇLAR

Araştırma sonucunda kayırmacılığın varlığını ortaya koyan işe alım, terfi ve diğer boyutlardaki görüşler elde edilmiştir. Bu durum kayırmacı uygulamalara taraf olmuş ve olmamış kişiler açısından ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Liyakat ilkeleri gözetilmeden atanan kişiler incelendiğinde bu durumun genel itibari ile rahat bir şekilde ifade edildiği gözlemlenmiştir. Bu da kayırmacı uygulamaların ne kadar kanıksandığının bir göstergesi olarak açıklanabilir.

¹ Platon (2005), Devlet; Çev. Eyüboğlu, S.; Cımcöz, M. A.; İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, s.48

Kurumlarda yapılan terfi işlemlerindeki keyfiyet dikkati çekmekte ve bu keyfiyetin daha çok siyasi yakınlık olarak gerçekleştirildiği görülmüştür. Diğer taraftan hiyerokratik kayırmacılık olarak adlandırdığımız aynı din temelli ortaya çıkan grubun üyesi olma gibi durumlar ve nepotizm de vurgulanmıştır. Dikkati çeken diğer bir boyut kayırmacı uygulamaların önlenmesi boyutunda öneri olarak sunulan görevde yükselme sınavlarıdır. Bu sınavların düzenli bir şekilde yapılmasının istenmesinin yanı sıra katılımcılar aynı zamanda görevde yükselme sınavlarının da sadece kağıt üzerinde değil adil bir şekilde yapılmasını istemektedirler. Haklı olan bu isteğin gerçekleştiğini görmenin kayırmacılığın en azından azalmasında bir etken olacağı düşünülmektedir. Kayırmacılığın önlenmesi için öneri olarak verilen cevaplar arasında yer alan “sınav” ölçütünün de bu anlamda kullanılmasının sorunu bir boyutta engellemeye çalıştığını söyleyebiliriz. Tabi bu sınav boyutunun da şeffaf ve adil bir şekilde liyakat ilkelerine uygun olarak yapılması da burada düşünülmelidir.

Bu sonuçlar ile birlikte kayırmacılık kavramını, kurumlarda işe alımdan terfiye, çalışanlar ile ilgili her türlü uygulamalarda liyakat ilkelerinin göz ardı edilip, çeşitli yakınlık olgularına bakılarak keyfiyete dayalı sübjektif işlemlerin yapıldığı bir sistem olarak tanımlayabiliriz.

Araştırma sonuçlarından görüldüğü üzere imkân verilmesi halinde kişiler genel itibari ile doğal gibi kanıksadıkları kayırmacı uygulamaları hak olarak gördükleri için kullanacaklarını ifade etmişlerdir. Yaşanan tüm kayırmacı uygulamaların olumsuz etkilerine rağmen hâlâ bu kadar doğal karşılanması şaşırtıcıdır. Diğer taraftan hayatında kayırılma geçmişi olan kişilerin bu durumu daha net değerlendirebildikleri ve kayırılmanın belirli bir dönemdeki rahatlığından sonra oluşabilecek olumsuzlukların farkında oldukları ortadadır. Burada dikkat edilmesi gereken bir diğer çıkarım ise genel durumda kayırılma yaşamamış olan ve aksine ayrıma uğrayıp olumsuzlukları gören kişilerin artık sıranın kendilerine geldiği yani intikam alma zamanı gibi düşündükleridir. İntikam sırası kendilerine geldiğinde aynı durumu kendilerinin yapmaları bu anlamda haklarını doğurmaktadır.

Kayırmacı uygulamalar sonucunda atanmış olan kişiler, onlardan önce hâlihazırda görev yapan kişilerin yerine gelmeleri ve varolan alışılmışlık sebebiyle kişilere bir tepki olduğu da ortadadır. Ancak bir gerçek vardır ki liyakat ilkesinin

aksaması sonucunda ortaya çıkan liyakatsiz atamalar çok üzücü ve kamuyu zarara uğrattır düzeydedir. Aynı zamanda alt ve üst kadrodaki kişilerin iş yüklerini arttırması sebebiyle kişiler üzerindeki olumsuzlukları en üst düzeyde görülmektedir.

İfadelerde yer aldığı üzere kişiler aslında imkân olursa kayırmacılığı kullanırım diyen kişiler de olduğu gibi intikam sonucuna yöneldikleri görülmektedir. Literatür incelemelerinde dikkati çeken kamu malına ortak olma, pay alma çabasında olma duyguları (Kitapçı, 2010: 84) katılımcıların gözlemlerinde de ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda araştırma bulguları literatürü desteklemektedir.

4.2. KAYIRMACILIK TÜRLERİNE İLİŞKİN SONUÇLAR

Araştırma sonucunda kayırmacılık türlerinin yoğunluğu tespit edilmeye çalışılmış ve en yoğun görülen kayırmacılık türünün siyasi kayırmacılık olduğu belirlenmiştir.

Bu durumu Nvivo Programında araştırma sonuçlarının analizi ile Şekil 8'deki gibi göstermek mümkündür.



Şekil 8: Kayırmacılık Türlerinin Sıklığı

4.2.1. Siyasi Kayırmacılık Türüne İlişkin Sonuçlar

Siyasi kayırmacılık uzun yıllardır süregelen (Heper ve Keyman, 1998; Kurtoğlu, 2012; Ülker, 1995; TÜSİAD, 1995; Çitçi, 1983) ve hiç olmaması gereken kamu kurumlarında en üst düzeyde gözlemlenen bir kayırmacılık türüdür. İktidardaki siyasi anlayışın değişmesi ile birlikte kayırılan tarafların da değişime uğradığı göz önünde bulunursa bu kayırmacılık türünün hiç ortadan kalkmadığını anlamak güç olmayacaktır. Ayrıca siyasi kayırmacılık türünün varlığını ortaya koyan araştırmalar da (Kitapçı, 2010; Özsemerci, 2002; Sakal, 2002; Gökçe, Şahin ve Örselli, 2002) bu durumu doğrular niteliktedir.

Siyasetten arınmış bir devlet anlayışı geliştiği takdirde bu kayırmacılık türünün son bulabileceği ortadadır. Kamu görevlileri ile ilgili olarak siyasi faaliyetlerde bulunmalarının önüne geçecek (Kartal ve Demirhan, 2009: 169) türden önlemler

alınmalı, siyasi sembol haline gelmiş her nesne, kıyafet ve görünüş tarzının yasaklanması en etkin çözüm olarak düşünülmektedir. Ülkemizde genel kuralın devlet memurunun politikayla uğraşmayacağı olduğu unutulmamalıdır. Buradan anlaşılması gereken, devlet memurlarının aktif politikayla uğraşamayacakları, devlet memurluğu görev ve yetkilerini, politik görüş ve inançları doğrultusunda kullanamayacakları, vatandaşlar arasında bu açıdan ayırım yapamayacaklarıdır (Bener, 2002: 323).

Ancak katılımcıların bir kısmının ifadelerinden elde edilen sonuç yine literatürü destekler niteliktedir: *“Siyasetçiler kadroları ile gelir, kadroları ile gider”*.

Güran (2004) bu duruma “Yönetim kadrolarını, daha bilinen sözcükle Bürokrasiyi siyasileştiriyorsunuz, daha doğru kelime ile partilileştiriyorsunuz. Bakan, müsteşarı değiştiriyor; müsteşar çalışmıyorum diyor ve müsteşar yardımcıları değiştiriyor; bu defa da yardımcılar, genel müdürle çalışmıyorum, direniyorlar vs... Peki genel müdür değişsin. Bu sonunda odacı, çaycı, hademe düzeyine iniyor.” şeklinde yorum yapmıştır. Şaylan (1974: 34) bu noktada bürokratları apolitik saymanın olanaksız olduğunu belirtmektedir.

Yıllardır süregelen çalışmalardan Çulpan (1980) ve Aydın (2012)’ın çalışmaları dikkat çekicidir. 32 yıl ara ile yapılmış bu çalışmalarda sonucunda üst düzey yönetim kademeleri için siyasi atamaların doğal olduğu ifade edilmiştir. Bu çalışma sonuçlarından anlayışın hâlâ değişmediği sonucu da elde edilmektedir.

Kurtoğlu (2012) ise liyakat kriterlerine göre en yetkin kişilerle çalışmanın yanı sıra sadakatinde önemli olduğu ve hem sadakat hem de liyakatin karışımından oluşacak anlayışın ideal olacağı görüşündedir. Bu sadakati sağlamanın yolu aynı partiden olma yerine kamu yönetimini siyasetten arındırma ile olsa daha etkin ve kalıcı olabileceği açıktır.

4.2.2. Hiyerokratik Kayırmacılık Türüne İlişkin Sonuçlar

Çalışmada katılımcıların görüşlerinden elde edilen sonuçlara göre kamu kurumlarında yaygın olarak görülen ikinci kayırmacılık türü tarafımızdan hiyerokratik kayırmacılık olarak adlandırılan türdür. Hiyerokratik kavramı dini referansla oluşturulan kendilerine benzeşenleri koruyup kollayan toplumsal yapı olarak ortaya çıkmaktadır.

Max Weber toplumsal yapıları meydana getiren birçok ilişki içinde en önemlilerden biri olarak hükmetme (herrschaft) ilişkisini görmektedir. Bu ilişkilere göre kurulan gruplar da siyasi veya hiyerokratik olmak üzere iki tipten olabilirler. Siyasi grup düzenini belirli bir yerde özel bir kadronun fiziki güç tehdidi ve uygulamasıyla sürdüren gruptur. Hiyerokratik grup ise, düzeni sürdürmek için dinsel faydaları dağıtmak veya geri almak yoluyla ruhsal zora başvuran gruptur (Mardin, 2011: 69). Egemenlik sahibi bir kuruluş, kurallarına boyun eğilmesini güvenceye almak için, manevi kurtuluş araçlarından yoksun kılma veya hiç vermeme gibi tinsel (ruhsal) zorlama (dinsel zorlama) yollarına başvuruyorsa, ona dinsel kuruluş (hierokratischer Verband) denilmektedir (Weber, 2011: 98). Buradan hareketle bu yolla yapılan kayırmacılık ilişkileri de hiyerokratik kayırmacılık olarak tanımlanabilir.

4.2.3. Hemşehricilik Türüne İlişkin Sonuçlar

Araştırmamız sonucunda hemşehricilik olgusunun geçmişe oranla azaldığı ancak hâlâ varlığını koruyan bakanlığın da olduğu tespit edilmiştir. Aynı zamanda hemşehricilik olgusu siyasi yakınlık ve hiyerokratik grup üyeliklerinde de etken gibi düşünülmektedir. Bu konu ile ilgili geçmiş çalışmalarda (Asunakutlu ve Safran, 2005; Köse, 2008; Kurtoğlu, 2005; Karaman, 2003; Kurtoğlu, 2012; Dubetsky, 1976; Aslanoğlu, 1998; Özkiraz ve Acungil, 2012) kişilerin hemşehricilik olgularına çok fazla önem verdikleri gözlemlenirken, günümüzde bu durumun biraz daha şekil değiştirdiği hemşehricilik olgusundan öte önem verilen siyasi ve hiyerokratik olgusu olarak karşımıza çıktığı görülmektedir. Zaten kişiler eğer hemşehri ise genellikle aynı siyasi görüşe sahipler ve aynı grubun üyesi durumundadırlar. Bu durumda bu üç kayırmacılık türünün birlikte değerlendirmesi de uygun olacaktır.

4.2.4. Kronizm Türüne İlişkin Sonuçlar

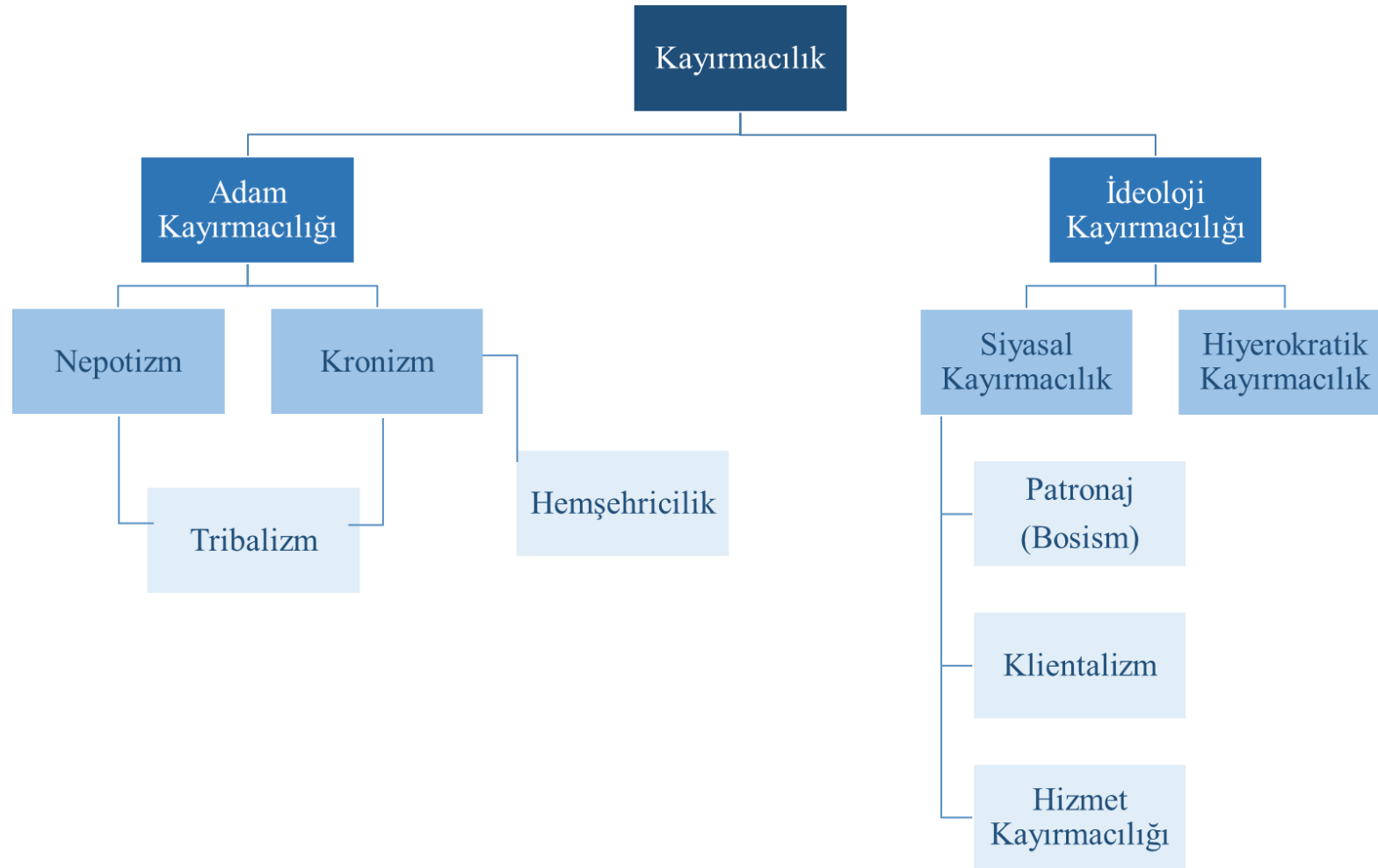
Kronizm de alt boyutu olan hemşehricilik gibi günümüzde yoğunluğunu yitirmiş kayırmacılık türlerindendir. Geçmişteki çalışmalar incelendiğinde yoğun olarak yapıldığı gözlemlenebilmektedir (Karakaş ve Çiçek, 2009; Aytaç, 2010). Günümüzde azalmak ile birlikte yön değiştirmiş gibi bir algı da oluşmuştur. Çünkü elde edilen sonuçlara göre sadece dost olma değil geçmişte birlikte çalışma durumları da dikkate alındığı görülmektedir. Bu durum da iyimser açıdan bakılacak olursa kişilerin en

azından iş yapma durumlarının bilinmesi ve kısmen de olsa liyakat ilkesine uyumda bir adım gibi düşünülebilir.

4.2.5. Nepotizm Türüne İlişkin Sonuçlar

Araştırma sonucunda nepotizmin ise kurumlarda artık neredeyse yok denecek kadar az boyutta olduğu tespit edilmiştir. Burada şöyle bu durum akla gelmektedir: Kişiler genel itibariyle akrabaları ile aynı kurumda çalışmayı istemediklerinden akrabalarının farklı kurumlarda istihdam edilmelerini sağlamış olabilir mi? Bundan sonra yapılacak bir araştırma ile bu durum ortaya konulabilir.

Araştırmamız kapsamında literatür incelemeleri noktasında karşımıza çıkan kayırmacılık türlerine ait yaptığımız sınıflama, katılımcıların görüşlerinin analizi sonucunda şekillenmiştir. Bu noktada kayırmacılık türlerini şu şekilde sınıflamak daha doğru olacaktır.



Şekil 9: Analiz Sonucunda Kayırmacılık Türlerinin Sınıflandırılması

Araştırma sonucunda kayırmacılık öncelikle “adam kayırmacılığı” ve “ideoloji kayırmacılığı” olmak üzere iki alt gruba ayrılmıştır. Adam kayırmacılığı alt grubunda literatürde de belirtildiği üzere personel alım ve terfilerinde liyakat ilkesi yerine akrabalık, arkadaşlık, dostluk, hemşehricilik, aynı meslekten olma, aynı aşiretten olma, aynı kabileden olma gibi özelliklerin dikkate alınmasıdır. Diğer taraftan “siyasi veya toplumsal bir öğreti oluşturan, bir hükümetin, bir partinin, bir grubun davranışlarına yön veren politik, hukuki, bilimsel, felsefi, dini, moral, estetik düşünceler bütünü” (Türk Dil Kurumu) olarak tanımlanan ideoloji kavramı ve bu düşüncelerden herhangi biri sebebiyle kişiler arasında fark gözetme olarak tanımlayabileceğimiz ideoloji kayırmacılığı ikinci alt grubu oluşturmaktadır. İdeoloji kayırmacılığı altında ele alabileceğimiz siyasi kayırmacılık siyasi partilerin iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak, haksız menfaat sağlama olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer taraftan hiyerokratik kayırmacılık boyutunda ise dini referansla oluşturulan kendilerine benzeşenleri koruyup kollayan toplumsal yapı yer almaktadır. Bu şekilde kayırmacılık türlerine yönelik bir sınıflandırma geliştirilmiştir.

4.3. KAYIRMACI UYGULAMALARIN ETKİLERİNE İLİŞKİN SONUÇLAR

Kayırmacı uygulamaların etkisini belirlemeye yönelik olarak sorulan sorulardan elde edilen bulgular kayırmacılığın doğal bir durummuş gibi algılandığını ortaya koymuştur. Gökçe ve arkadaşları (2002: 53)’nın belirttiği “parti bürokratlığı” ile müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür ve genel müdür yardımcılarının bakanla gelip gideceklerini ifade etmektedir.

Öyle ki katılımcılar bakan değişikliği ile birlikte üst yönetimin değişmezse başarıya ulaşamayacakları yönünde görüş belirtmişlerdir. Hatta geçmişteki çalışmalar bunun doğal karşılanması gereği yönündedir (Çulpan, 1980). La Palambora’nın “*Kamu işlemlerini yansız bir araç olarak gören geleneksel demokrasi anlayışının ideal belki de ulaşılması olanaksız bir durumu hedef almaktadır.*” görüşü (Güven, 1976: 52) bu konunun yıllar geçse de devam ettiğini net bir şekilde göstermektedir.

Diğer taraftan yapılan tanıdık atamaları kişilerin kurumlarına olan güven ve inançlarını da zedelemiştir. Yaşanacak bir değişim ile yaptıkları görevlerden uzaklaştırılacaklarını düşünmektedir. Bilinen bir gerçek kişilerin güven ihtiyaçları en temel ihtiyaçlarından sayılmaktadır. Durum böyle ise bu kaygı ile kişilerin verimli olmaları beklenemeyecektir. Verimsizlik yanında kuruma olan bağlılıkları en alt seviyede olacağından kurumun gelişmesi yönünde sağlayacakları katkıda bir o kadar az olacak veya hiç olmayacaktır. Bu durum Erhan Bener (1978) tarafından *“Bir hükümet değişikliği ya da salt bir bakanın değişmesi olasılığı belirdiğinde, üst düzeydeki yöneticileri bir tedirginlik alır. Yapılan tahminler, kurulan düşler, ya da düşülen tasalar, bu yöneticilerin davranışlarını büyük ölçüde etkilediği gibi, alt düzeydeki memurlara da yansır ve işler genellikle sürüncemede kalır.”* şeklinde belirtilmiştir. Bir önceki Bakan emrinde çalışmış olmak, Bakanın devlet otoritesini temsil etmesi nedeniyle normal karşılanması gerekirken, buradaki bağlılık kişilere bağlılık olarak değerlendirilmektedir (Meriç, 1974: 75). Durum böyle olunca her yeni dönemde yeni kişilere bağlılık oluşturulması gibi yanlış bir tutum sergilenmektedir. Eğer bu uygulamalar son bulursa kamu görevlileri işlerini bir kariyer olarak benimseyebilecek ve iş güvenliği içinde olabileceklerdir (Çulpan, 1980: 32).

Kayırmacı uygulamaların yapıldığı, somut durumlar oluşmaya başlayınca yani kayırılan kişiye ayrıcalıklı davranışlar devam edince anlaşılmıştır. Kayırmacı uygulamalar kişilerin motivasyonlarını azaltmış, sürekli açıklarının aranması kişilerde huzursuzluğu, küskünlüğü ve tükenmeyi oluşturmuştur. Kişiler süreç devam ettikçe içe kapanmışlar, isyanlarını kimseye duyuramamışlar ve yönetime olan saygıları da azalmıştır. Diğer taraftan kayırılmayan taraf dışlandığı için ötekileştirildiklerin hissettiklerinden kuruma olan bağlılıkları azalmış, kuruma yabancılaşmışlar ve sonuçta beyin göçleri kaçınılmaz olmuştur. Ancak ötekileştirilen bu kişilerin intikam duygularının hâlâ tazeliğini koruduğu gözlenmektedir. Üzücü olan ise bu duyguların yoğunluğu sebebiyle hayatına son verenlerin varlığıdır. Diğer taraftan kurumlarında çalışmak zorunda olan mutsuz “mecburlar”, memurlar işsizliğin ve ekonomik bunalımların olduğu bir ortamda işlerini korumaya mecburdurlar. Güven (1976: 55)’e göre de iktidarların sık değişmesi ve eski ile yeni iktidarların eylem programları arasındaki farklılaşma derecesi yüksek ise, uyum o denli düşük olacak ve çatışmalar kaçınılmaz olacaktır.

Katılımcıların verdikleri cevaplar doğrultusunda kurumlarda uygulamalar adaletsiz olarak algılanmaktadır. Kişiler adaletsizliği yine kayırlanlara gösterilen iltimas ile ilişkilendirmektedirler. Buna rağmen katılımcıların kurumlarından büyük çoğunlukla memnun olmaları da öğrenilmiş acizlik (çaresizlik) ile açıklanabilecektir. Öğrenilmiş çaresizlik, bir organizmanın kontrol edemediği olumsuz bir durumdan sonra bu olumsuzluğun etkisinde kaldığı için kontrol edebileceği durumlar karşısında bile tepkisiz kalması durumudur (Norman, 1988: 34). Diğer bir ifadeyle öğrenilmiş çaresizlik, insanların ve diğer canlıların, önceden yaşadıkları olumsuz bir tecrübeyi genelleştirdikleri için, daha sonra karşılaştıkları istenmedik durumlar karşısında tepki göstermemeleri veya yetersiz tepki göstermeleri durumudur. Öğrenilmiş çaresizlikte organizmaların kendilerinden beklenen çabayı yeterince göstermedikleri ve potansiyellerinin altında kaldıkları söylenebilir (Tutar, 2007: 143 - 144).

Diğer taraftan katılımcıların memnuniyetsizlik ifadeleri, her kişinin her zaman memnun olmasını beklemenin hata olacağı durumu ile çelişmektedir. Çünkü araştırma bulguları katılımcıların yaşadığı ve adaletsiz olarak algıladığı faktörlerle memnuniyetsizliklerinin isyana dönüştüğünü ortaya koymaktadır.

Araştırmada öğrenilmiş çaresizlik ile birlikte kamu çalışanlarının mutsuz mecburlara dönüştüğü de söylenebilir. Yapılabilecek bir şey olmadığını düşünen kişiler hem yapabilecekleri şeyleri yapmamaktalar hem de konumlarını korumaya çalışmaktadırlar. Elbette adaleti algılayamadıkları için de mutsuzlardır. Sonuçta mutsuz – çaresiz – mecburlardır denilebilir.

4.4. KAYIRMACILIĞIN ÖNLENMESİ İÇİN ÖNERİLER

Katılımcıların kayırmacılığın önlenmesi boyutundaki önerileri genel itibariyle yapılan sınavların şeffaf olması boyutunda olmuştur. Aslında kişiler, başarılı gördükleri kişilerden rahatsızlık duymamaktadırlar. Yani kurumlarına özgü olarak sahip olmaları gereken temel eğitimin bulunduğu kadrolarda yapılan yakınların atanması işlemine katılımcılar tepki göstermemektedirler. Kısaca yetkililer arasında yapılan kayırmacı uygulamalar kişileri olumsuz etkilememektedirler.

Kayırmacı uygulamalar her ne kadar kanıksanmış olsa da kişiler üzerindeki olumsuz etkileri sebebiyle önlenmesi için temenniler -çok inanılmasa da-

bulunmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde kayırmacı uygulamaların önlenmesi için çok fazla öneri geliştirilse de bu öneriler yazılıp çizilmekten öteye geçememişlerdir.

Katip Çelebi'nin, Osmanlı İmparatorluğunun çöküş nedenlerini, *“En büyük neden de, görevlerin ehline verilmesi ve ehil olmayanların ve gaddarların hakkından gelinmesi gerekirken, bütün makamların yüksek fiyat ile satılmasıdır.”* (1982: 24) şeklinde belirtmesi, Koçi Bey'in, *“Giderek her işe hatır karışmakla ve her işe göz yummakla hak sahibi olmayanlara haddenden aşırı mevkiler verilip, eski kanun bozuldu. Kazaskerler dahi az zamanda yersiz olarak azlolunmakla, işlerinde tama' sahibi ve haris olanlar, bulunduğu mevkii fırsat ve fırsatı nimet bilip, memuriyetlerin çoğunu rüşveti ile ehliyetsizlere verir oldular.”* (1997: 53) şeklindeki değerlendirmesi, Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın da, *“Geçmiş bütün devletlerde vatana ve millete ziyanlıkların, batmanın, karışıklık ve bozuklukların, “Emanetleri Ehline Veriniz” sözü ile iş görmekte ihmal yüzünden meydana geldiği herkesçe kabul edilmiştir.”* (1992: 42) açıklamaları liyakat ilkesine duyulan özlemin birer örneği olarak kabul edilebilir.

Liyakat sisteminin uygulanmasındaki geçici personel istihdamının ve istisnai memuriyetlerin genel sınav dışında olması boşlukları doldurulabilirse kayırmacılığı önlemede etken olabilecektir (Güler, 2005: 174-175).

Liyakat ilkesinin uygulanmasında görülen saptamaların düzeltilmesine yardımcı olabilecek öneriler şu şekilde sıralanabilir:

- Öncelikle istihdam edilecek kişilerde kamu yararı bilinci oluşturulmalıdır.
- Merkezi sınavların başarıyla uygulanması ile birlikte atanılacak kadronun niteliğine göre, sadece işle ilgili soruların sorulması, işe en uygun kişinin seçilmesine yardımcı olabilecek, böylece, adama göre iş değil de işe göre adam seçilmesi mümkün olacaktır.
- Memurluğa girişte, atanılacak kadronun gerektirdiği eğitim programını bitirmiş olması şartının aranması ile de liyakatli olanın işe girmesini sağlayabilecektir.
- Üst düzey yöneticilerin atanması konusunda kıdemin yanında belirli bir eğitim programını tamamlama zorunluluğunun getirilmesi de akılcı

olacaktır. Ayrıca üst düzey yöneticilere de atandıkları kadrolarda görev yapmaları gerekli olan sürenin de bir alt sınır belirlenmelidir. Böylelikle iktidar ile değiştirilmesi gelenek haline gelmiş üst düzey yönetim basamakları siyasileşmekten kurtulmuş olacaktır.

- İhtiyaç dâhilinde yapılacak yer değişikliklerinin de belirli kriterleri olmalıdır.
- Göreve alınan kamu görevlilerinin yeterlilikleri de belirli sürelerle sınanmalıdır. Yeterliliğini koruyamayan ve kendini geliştiremeyen kişilerin görevlerine son verilmesi söz konusu olmalıdır. Kendini geliştiren kişileri için de liyakate uygun ödül sistemleri de geliştirilmelidir.
- Çalışanların eğitim düzeyi yanında performanslarına dayalı ücret ve ödül sisteminin geliştirilmesi de elzemdir.

Tüm bu öneriler ile birlikte asıl soru “öneriye gerek var mı?” Düşünülüğünde olması gerekenin yapılması için öneri sunulmaya gerek olmadığı açıktır. Eşitlik duygusu aslında herkesin önem verdiği ve eşitsizlik ile karşılaştığında olumsuz olarak etkilendiği bir durumdur. Kayırmacılığın önlenmesi ile adaletin oluşturulabilmesi mümkün görünmektedir.

4.4.1. Araştırmacılara Öneriler

- Bu çalışma ile kayırmacılık olgusuna bütüncül bir açıdan bakılmaya çalışılmıştır. Yeni uygulamaların ortaya çıkması ile birlikte bu bütünlük değişiklik gösterdiğinden çalışmanın belirli sürelerde tekrarlanması gerekli olacaktır.
- Ayrıca literatürde nepotizmin sadece aile şirketlerinde ele alınıyor olması ve kamuda bu yönde bir çalışmanın bulunmaması sebebiyle kamuda nepotizmin varlığı ve yaygınlığının araştırılması yerinde olacaktır.
- Çalışma sonucunda hemşehri olanlar ile siyasi ve hiyerokratik olarak aynı gruptan oldukları gibi bir kanı elde edilmiştir. Bu durumun

detaylandırılması toplumsal ilişkilerin yapısını anlamada yardımcı olabilecektir.

- Araştırma sonucunda kayırmacı uygulamaların temelinde güven duygusu yer aldığı tespit edilmiştir. Bu anlamda güveni oluşturan nedenler neler olabilir konusu da detaylandırılabilir.

KAYNAKÇA

- Adalet ve Kalkınma Partisi, (2003). 59. Hükümet Programı. Recep Tayyip Erdoğan.
- 1924 Anayasası - Teşkilatı Esasiye Kanunu. (1924, Nisan 20). Mevaddı Müteferrika (Madde 92).
- 1961 Anayasası. (1961, Temmuz 9). IV. Kamu Hizmetlerine Girme Hakkı (Madde 58).
- 1982 Anayasası. (1982, Kasım 7). IV. Kamu Hizmetlerine Girme Hakkı (Madde 70).
- Abdalla, H. F., Maghrabi, A. S. and Raggad, B. G. (1998). Assessing The Perceptions of Human Resource Managers Toward Nepotism A Cross-Cultural Study. *International Journal of Manpower*, 19 (8), 554-570.
- Abdalla, H. F., Maghrabi, A. and Al-Dabbagh, T. H. (1994). Research Note: Assessing The Effect of Nepotism on Human Resource Managers. *International Journal of Manpower*, 15 (1), 60-67.
- Acar, A. ve Sevinç, İ. (2005). 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (13), 19 - 38.
- Ackerman, S. R. (1999). *Corruption and Government, Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adaman, F., Çarkoğlu, A. ve Şenatalar, B. (2005). *Toplumun Kamu Yönetimine, Kamu Hizmetlerine ve Reforma Bakış Açısı*. TESEV Yayınları.
- Advig, J. C., Fjeldstad, O. H., Amundsen, I. and Soreide, T. (2001, 7). Corruption: A Review Contemporary Research. 5 - 29, 2012 tarihinde <http://www.cmi.no/publications/file/861-corruption-a-review-of-contemporary-research.pdf>: <http://www.cmi.no/publications/file/861-corruption-a-review-of-contemporary-research.pdf> adresinden alındı
- Ağca, A. ve Yalçın, N. (2009, Ağustos). Muhasebe Mesleğinde Kadın Olmak Bir Sorun Teşkil Eder Mi? *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 37-46.
- Akdağ, M. (1999). *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi 1 (1243-1453) (Cilt 1)*. Ankara: Barış Kitabevi.

- Akgündüz, A. ve Öztürk, S. (1999). 700. Yılında Bilinmeyen Osmanlı. İstanbul: Osmanlı Araştırmaları Vakfı Yayını.
- Aközer, M. (2003). Kamuoyu Gözüyle Kamu da Yolsuzluk. Görüş Dergisi, 14 - 23.
- Aktan, C. C. (1992). Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi; 1980 - 1990 Türkiye Deneyimi. İstanbul: Alfa Yayıncılık.
- Aktan, C. C. (1997, Mart - Nisan). Siyasal Patoloji ve Siyasal Yozlaşma. Yeni Türkiye (14), 1063 - 1076.
- Aktan, C. C. (2001). Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma. C. C. Aktan içinde, Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri (s. 51 - 69). Ankara: Hak-İş Yayınları.
- Aktan, C. C. (2008). Hastalığın Adı: Nepotizm (Akraba Kayırmacılığı). 05 Aralık 2012 tarihinde
<http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/siyasalhastaliklar/nepotizm.htm>
 adresinden alındı
- Andvig, J., Fjeldstad, O. H., Amundsen, I., Sissener, T. and Soreide, T. (2001). Corruption A Review of Contemporary Research. Norway: Michelsen Institute.
- Araslı, H., Bavik, A. and Ekiz, E. H. (2006). The Effects of Nepotism on Human Resource Management: The Case of Three, Four and Five Star Hotels in Northern Cyprus. International Journal of Sociology and Social Policy, 26 (7/8), 295 - 308.
- Ardanuç, B. ve Ergun, T. (1980, Haziran). Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları. Amme İdaresi Dergisi, 13 (2), 3 - 18.
- Aslan, İ. ve Çınar, O. (2010). Bir Aile Şirketinin Kurumsallaşması: Yeniden Yapılandırma ve Varislerin Yönetime Hazırlanması Süreci. Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi, 2 (1), 89 - 97.
- Aslanoğlu, R. A. (1998). Kent, Kimlik ve Küreselleşme. Bursa: Asa Kitabevi.
- Asunakutlu, T. (2010). Kayırmacılığın Temelleri: Benzerlik ve Benzemezlik. R. Erdem içinde, Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık (s. 41 - 60). İstanbul: Beta Basım.

- Asunakutlu, T. ve Avcı, U. (2009). Nepotizm - İş Tatmini İlişkisi: Aile İşletmelerinde Bir İnceleme. 17. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı (s. 730 - 736). Eskişehir: Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Yayını.
- Asunakutlu, T. ve Safran, B. (2005). Örgütsel Çatışma Açısından Hemşehricilik Üzerine Bir Araştırma. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 7 (1), 157 - 176.
- Ataöv, T. (1996). Çatışmaların Kaynağı Olarak Ayrımcılık. Ankara: A. Ü. S. B. F. İnsan Hakları Merkezi Yayınları.
- Ateş, M. (1995). Kamu Hizmetlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye'de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme. Ankara: DPT Yayını.
- Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması. (2000, Mayıs). Ankara: TOBB Yayını.
- Ayata, A. G. (1994). Roots and Trends of Clientelism in Turkey. L. Roniger, and A. G. Ayata içinde, Democracy, Clientalism and Civil Society (s. 49 - 64). United States of America: Lynne Rienner Publishers.
- Aydın, N. (2012, Nisan - Haziran). Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: "Siyasetin Bürokrasi İronisi". Sayıştay Dergisi (85), 51 - 67.
- Aydın, S. ve Yılmaz, Y. (2010). Yolsuzluk ve Mali Suçlar. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Aykaç, B. (1990, Aralık). Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi. Amme İdaresi Dergisi, 23 (4), 91 - 109.
- Aytaç, Ö. (2010). Bürokratik Kayırmacılık: Enformel Bağlayıcılıkların Yönetim İlişkilerine Etkisi. R. Erdem içinde, Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık (s. 86 - 109). İstanbul: Beta Basım.
- Aytaç, Ö. (2010). Kayırmacı Uygulamaları Sosyolojik Temeli. R. Erdem içinde, Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık (s. 3 - 26). İstanbul: Beta Basım.
- Aytürk, N. (2007). Yönetim Sanatı: Etkili Yönetim ve Yöneticilik Becerileri. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- Bahar, A. (2007). Şizofreni ve Damgalama. Fırat Sağlık Hizmetleri Dergisi, 4 (4), 101 - 110.
- Başaran, İ. (2007). Yerel Patronaj ve Network (Ağ) İlişkileri. Yerel Siyaset (24), 51 - 55. Yerel Siyaset.
- Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün 25.06.2002 gün ve 2002/25 sayılı genelgesi. (2002, 06/25). (2002/25).
- Bayhan, V. (2002, Mart). Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm. C. Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, 26 (1), 1 - 13.
- Bellow, A. (2003). In Praise of Nepotism: A Natural History. NewYork: Doubleday Publishing.
- Bener, E. (1978, Ocak 15). Bürokratlar: Giden Ağam Gelen Paşam. 5. Milliyet.
- Bener, E. (2002). Bürokratlar. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Benk, S. ve Karakurt, B. (2010). Gelir İdareleri ve Yolsuzluk: Motivasyonlar, Fırsatlar ve Mücadele Yolları. İşletme ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 1 (4), 133 - 148.
- Berkman, Ü. (1983). Az Gelişmiş Ülkelerde Yolsuzluk ve Rüşvet. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Berkman, Ü. (2010). Yolsuzlukla Mücadelede Yeni Strateji Arayışı: Devlet Merkezli Yaklaşımdan Toplum ve Paydaş Merkezli Stratejiye Yöneliş. İş Ahlakı Dergisi, 3 (6), 81 - 93.
- Birleşmiş Milletler Genel Kurulu. (1981, Kasım 25). Dine veya İnanca Dayalı Müsamahasızlığın ve Ayrımcılığın Bütün Şekilleriyle Ortadan Kaldırılması Hakkında Bildiri. Ankara: BM Enformasyon Merkezi UNIC.
- Blackaby, D. H., Murphy, P. D. and O'Leary, N. C. (2008). Employment discrimination in Northern Ireland and the Good Friday Agreement. Economic Letters, 99 (2), 282 - 285.
- Boadi, E. G. (2007). Conflict of Interest Nepotism and Cronyism.

- Borooah, V. K. (1999). Is There A Penalty To Being A Catholic In Northern Ireland: An Econometric Analysis of The Relationship Between Religious Belief And Occupational Success. *European Journal of Political Economy*, 15, 163 - 192.
- Brinkerhoff, D. W. and Goldsmith, A. A. (2002). *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview And Framework For Assessment And Programming*. U.S.: Agency For International Development Office of Democracy and Government.
- Büte, M. (2009). Aile Şirketlerinde Nepotizm: Trabzon İlinde Faaliyet Gösteren Aile Şirketlerinde Nepotizm Uygulamasının Tespitine Yönelik Bir Araştırma. 17. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı (s. 737 - 741). Eskişehir: Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Yayınları.
- Büte, M. (2011). Kayırmacılığın Çalışanlar Üzerine Etkileri ile İnsan Kaynakları Uygulamaları İlişkisi: Türk Kamu Bankalarına Yönelik Bir Araştırma. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15 (1), 384 - 404.
- Büte, M. (2011). Nepotizm ve İş Tatmini İlişkisinde İş Stresinin Aracı Rolü Var Mıdır? *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi* (29), 175 - 184.
- Büte, M. ve Tekarslan, E. (2010). Nepotizmin Çalışanlar Üzerine Etkileri: Aile İşletmelerine Yönelik Bir Saha Araştırması. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6 (1), 1-21.
- Büyüklü, Ş. (1976). Kamu Yönetimi Sistemimizde Çözülme Eğilimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 9 (3), 78 - 85.
- Canman, D. (1993). *Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelin Değerlendirilmesi*. Ankara: TODAİE.
- Canman, D. (1993, Mart). Personelin Değerlendirilmesinde Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Kesimindeki Uygulama. *Amme İdaresi Dergisi*, 26 (1), 159 - 184.
- Canman, D. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınevi.
- Cashmore, E. (1996). *Dictionary of Race and Ethnic Relations* (4 b.). London; New York: Routledge.

- Cem, C. (1976). Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri: Nitelikleri - İşlevleri - Eğitim Sorunları. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Cromwell, J. (1997). Cultural Discrimination: The Reasonable Accommodation of Religion İn The Workplace. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 10 (2), 155 - 172.
- Çarıkçı, İ. H., ve Arslan, E. T. (2010). Türk Yönetim Geleneğinde Kayırmacılığın Tarihi Seyri. R. Erdem içinde, *Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık* (s. 27 - 39). İstanbul: Beta Basım.
- Çarıkçı, İ. H., Özkul, A. S., Oksay, A. D. and Uzunbacak, H. H. (2009). Favoritism and Nepotism in The Ottoman Empire. 1. International Symposium on Sustainable Development, (s. 198 - 506). Sarajevo.
- Çelenk, S. (2010). Ayrımcılık ve Medya. B. v. Çaplı içinde, *Televizyon Haberciliğinde Etik* (s. 211 - 228). Ankara: Fersa Matbaacılık.
- <http://ilef.ankara.edu.tr/etik/ayrimcilik-ve-medya/> adresinden alındı
- Çevikbaş, R. (2006, Nisan). Yönetimde Etik ve Yozlaşma. *Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 20 (1), 265 - 289.
- Çitçi, O. (1983). Kamu Bürokrasisi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 16 (4), 16 - 35.
- Çukurçayır, M. A. (2002). Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi: Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Çulpan, R. (1980, Haziran). Bürokratik sistemin Yozlaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, 13 (2), 31 - 45.
- Dağlı, T. ve Aycan, Z. (2010). Kurumlarda Kayırmacılık ve İnsan Kaynakları Uygulamaları. R. Erdem içinde, *Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık* (s. 169 - 178). İstanbul: Beta Basım.
- Darman, G. (2004). Kurumsal Yönetimin Uluslararası Finansal Piyasalar ve Kurumsal Yatırımcılar Açısından Önemi ve Etkisi. *Geleneksel Finans Sempozyumu*. İstanbul: Marmara Üniversitesi, Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü / Bankacılık ve Sigortacılık Yüksekokulu.

- Defterdar Sarı Mehmet Paşa. (1992). Devlet Adamına Öğütler. Osmanlılarda Devlet Düzeni. (Sadeleştiren Derleyici Uğural, H. R.) Mersin: Kültür Bakanlığı Yayınları (710) / Başvuru Kitapları Dizisi/2.
- Demir, M. (2011). İş Yaşamında Ayrımcılık: Turizm sektörü örneği. Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, 8 (1), 760 - 784.
- Demirel, S. (1977). Büyük Türkiye. İstanbul: Dergah Yayınları.
- Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun. (1939, Temmuz 8). Barem Kanunu (Madde 17).
- Devlet Memurları Kanunu. (1965, Temmuz 14). 657 Sayılı Kanun.
- Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği (1986).
- Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik. (1999, 04 18). (23670). Resmi Gazete.
- Dikmetaş, E. (2010). Meritokrasi ve Gelişimi. R. Erdem içinde, Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık (s. 203 - 231). İstanbul: Beta Basım.
- Dubetsky, A. (1976). Kinship, Primordial Ties, and Factory Organization in Turkey: An Anthropological View. International Journal of Middle East Studies, 7 (3), 433 - 451.
- Eker, A. (1994). Maliye Politikası. Ankara: Takav Matbaası.
- Emiroğlu, K. (1999). Anadolu'da Devrim Günleri II. Meşrutiyetin İlanı Temmuz-Ağustos 1908. Ankara: İmge Kitabevi.
- Erdem, R. (2010). Kayırmacılık / Ayrımcılık. R. Erdem içinde, Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık (s. 1-2). İstanbul: Beta Basım.
- Eryılmaz, B. (2002). Kamu Yönetimi. İstanbul: Erkam Matbaacılık.
- Eryılmaz, B. (2008, Haziran). Etik Kültürü Geliştirmek. Türk İdare Dergisi(459), 1 - 12.
- Eryılmaz, B. (2010). Kamu Yönetimi. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Fershtman, C., Gneezy, U. and Verboven, F. (2005). Discrimination and Nepotism: The Efficiency of the Anonymity Rule. The Journal of Legal Studies, 34 (2), 371 - 396.

- Findley, C. V. (1994). Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıâli (1789 - 1922). (Çev. Boyacı, L. ve Akyol, İ.) İstanbul: İz Yayıncılık.
- Findley, C. V. (1996). Kalemîyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi. (Çev. Güven, G. Ç.) Tarih Vakfı Yurt Yayınları (39).
- Ford, R. and McLaughlin, F. (1985). Nepotism. *Personnel Journal*, 64 (9), 57 - 60.
- Fukuyama, F. (2000). Güven - Sosyal Erdemler ve Refahın Yaratılması. (Çev. Buğdaycı, A.) İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Fukuyama, F. (2008). Devlet İnşası: 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim (State Building). (Çev. Çetinkasap, D.) İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Gençkaya, Ö. F. (2009, Mayıs). Çıkar Çatışması. Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi - Akademik Araştırma Çalışması. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity: Self and Society in The Late Modern Age*. Stanford: Stanford University Press.
- Goldsmith, A. H., Sedo, S., Darity, W. and Hamilton, D. (2004). The Labor Supply Consequences of Perceptions of Employer Discrimination During Search And On-The-Job: Integrating Neoclassical Theory And Cognitive Dissonance. *Journal of Economic Psychology*, 25, 15 - 39.
- Gökçe, G., Şahin, A. ve Örselli, E. (2002). Türkiye'de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma. S. Ü. İ.İ.B.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi (4), 45 - 58.
- Grossman, R. J. (2005). The Under-Reported Impact of Age Discrimination And Its Threat To Business Vitality. *Business Horizons*, 48, 71 - 78.
- Güler, B. A. (2005). Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim. Ankara: İmge Yayınevi.
- Günay, Ö. F. (2007, Haziran). Türkiye'de Kamu Yöneticisi Yetiştirmenin Gerekliliği ve Anayasamızdaki Yeri. *Amme İdaresi Dergisi*, 40 (2), 57 - 78.
- Günday, M. (2004). İdare Hukuku. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Güran, S. (2002). Anayasa ve İdare Hukukundan Kesitler IV. *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, 22 (2), 293 - 307.

- Güran, S. (2004). Türk Kamu Personel Rejimi ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın Bu Konudaki Hükümleri. İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları. 48, s. 287 - 299. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi.
- Güven, H. S. (1976). İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi. Amme İdaresi Dergisi, 9 (1), 50 - 70.
- Hamilton, D. K. (2002). Is Patronage Dead? Review of Public Personnel Administration, 22 (1).
- Heper, M. (1973). Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasi Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler. Amme İdare Dergisi, 6 (2), 29 - 40.
- Heper, M. (1977). Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayını.
- Heper, M. (2006). Türkiye'de Devlet Geleneği. (Çev. Soyarık, N.) Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- Heper, M. and Keyman, F. (1998). Double-Faced State: Political Patronage and the Consolidation of Democracy in Turkey. Middle Eastern Studies, 34 (4), 259 - 277.
- Hobbes, T. (2010). Leviathan: Bir Din ve Deünya Devletinin İçeriği, Biçimi ve Kudreti. (Çev. Lim, S.) İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Hornby, A. S. (1985). Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English. Oxford University Press.
- İbn Haldun. (2004). Mukaddime (Cilt 1). (Dü. Uludağ, S.) İstanbul: Dergah Yayınları.
- İlhan, S. ve Aytaç, Ö. (2010). Türkiye'de Kayırmacı Eğilimlerin Oluşmasında Toplumsal ve Kültürel Yapının Rolü. R. Erdem içinde, Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık (s. 61 - 83). İstanbul: Beta Basım.
- İlhan, T. ve Erdem, R. (2010). Akraba Kayırmacılığı (Nepotizm). R. Erdem içinde, Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık (s. 135 - 166). İstanbul: Beta Basım.
- İlk Defa Devlet Memurluğuna Atanacaklara Uygulanacak Sınav Yönetmeliği. (1985, Aralık 6).

- ILO. (1958). International Labour Organization. Ayrımcılık (İş ve Meslek Sözleşmesi) İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme. (1950, Kasım 4). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi. Roma. Temmuz 3, 2013 tarihinde http://www.anayasa.gov.tr/files/bireysel_basvuru/AIHS_tr.pdf adresinden alındı
- İşçi, E., Taştan, S. B. ve Kozal, M. A. (2013). Örgütlerde Kurumsallaşma Düzeyinin Nepotizm Üzerine Etkisinin İncelenmesi: Hastane Çalışanları Örneği. Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 1 (3), 61-83.
- Jandarma Okulları Genel Komutanlığı. (2001). Jandarma Etiği - Meslek Ahlakı. Ankara: Barışcan Ofset.
- Jaskiewicz, P., Uhlenbruck, K., Balkin, D. B. and Reay, T. (2013). Is Nepotism Good or Bad? Types of Nepotism and Implications for Knowledge Management. Family Business Review, 26 (2), 121 - 139.
- Joffe, A. H. (2004, September / October). Nepotism for All Times. Society, 74 - 79.
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. (2005, Nisan 13). Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılmaması.
- Kamu Hizmeti Komisyonu Başkanlığı. (2009, Kasım 22). Kayırmacılık, İstihdam Yetkisinin Zimmete Geçirilmesidir... Basın Açıklaması. Lefkoşa.
- (2000). Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhdas Komisyonu Raporu. Ankara: DPT Yayını.
- Kang, D. C. (2002). Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and The Philippines. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kanunu Esasi. (1876, Aralık 23). Memurin, 4, 1 - 40.
- Karakaş, M. ve Çiçek, H. (2009). Vergi Yükümlülerinin Yolsuzluğa İlişkin Tutum ve Tepkileri: Gaziantep Örneği. Sosyo-Ekonomi (1), 47 - 76.
- Karaman, K. (2003). Türkiye'de Şehirleşme Olgusu ve Gecekondu Sorunu. Doğu Anadolu Bölgesi Araştırmaları 4, 108 - 117.
- Karpat, K. H. (2003). Türkiye'de Toplumsal Dönüşüm. (Çev. Sönmez, A.) Ankara: İmge Kitabevi.

- Kartal, N. ve Demirhan, Y. (2009). Kamu Yönetiminde Tarafsızlık. *Türk İdare Dergisi* (462), 169 - 176.
- Katip Çelebi. (1982). *Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar*. (Dü. Can, A.) Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı.
- Keefer, P. (2007). Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies. *American Journal of Political Science*, 51 (4), 804 - 821.
- Keleş, H. N., Özkan, T. K. and Bezirci, M. (2011). A Study on the Effects of Nepotism, Favoritism and Cronyism on Organizational Trust in the Auditing Process in Family Businesses in Turkey. *International Business and Economics Research Journal*, 10 (9), 9 - 16.
- Key, V. O. (1994). Politikada Yolsuzluk Teknikleri. *Politik Yozlaşma ve Rant Kollama*, 15-24. (Dü. Eker, A. Aktan, C. C.; Çev. Arkan, Z.) Ankara: Takav Matbaası.
- Khatri, N. and Tsang, E. W. (2003). Antecedents and Consequences of Cronysim in Organizations. *Journal of Business Ethics* (43), 289 - 303.
- Kitapçı, İ. (2010). Vergi Etiği ve Kamu Etiği İlişkisi: Etik Algılamalar Açısından Bir Değerlendirme. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 2 (2), 81 - 88.
- Koçi Bey Risalesi. (1997). *Koçi Bey Risalesi*. İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.
- Köse, A. (2008). Küreselleşme Çağında Bir Aidiyet Zemini Ve Örgütlenme Şekli Olarak Hemşehrilik. *Akademik İncelemeler*, 3 (1), 221 - 232.
- Kurgun, A., Güripek, E. ve Aktaş, E. (2010). Nepotizmin Çalışanların Örgütsel Adalet Algılamaları Üzerine Etkisi. 18. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi (s. 171 - 179). Adana: Çukurova Üniversitesi.
- Kurtoğlu, A. (2005). Mekansal Bir Olgu Olarak Hemşehrilik ve Bir Hemşehrilik Mekanı Olarak Dernekler. *European Journal of Turkish Studies*, 2.
- Kurtoğlu, A. (2012). Siyasal Örgütler ve Sivil Toplum Örgütleri Bağlamında Hemşehrilik ve Kollamacılık. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67 (1), 141 - 169.
- Kuş, E. (2012). Nicel - Nitel Araştırma Teknikleri: Sosyal Bilimlerde Araştırma Teknikleri Nicel mi? Nitel mi? Ankara: Anı Yayıncılık.

- Loewe, M., Blume, J., Schönleber, V., Seibert, S. S., Speer, J. and Voss, C. (2007). The Impact of Favoritism on The Business Climate: A Study on Wasta in Jordan. Bonn: Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Mardin, Ş. (2011). Din ve İdeoloji. İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Marx, F. M. (1967). The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy. Chicago: University of Chicago Press.
- Mayring, P. (2011). Nitel Sosyal Araştırmaya Giriş. (Çev. Gümüş, A. D.) Ankara: Bilgesu Yayınları.
- MEHTAP. (1963). Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri. Ankara: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu.
- Memurin Kanunu. (1926, Mart 18). (4. Madde).
- Meriç, O. (1974, Eylül). Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu. Amme İdaresi Dergisi, 7 (3), 73 - 78.
- Mihçioğlu, C. (1957). Türkiye'de Liyakate Göre Terfi Meselesi. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, XII (3), 90 - 95.
- Mihçioğlu, C. (1958). Türkiye'de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, XIII (1), 109 - 116.
- Mihçioğlu, C. (1968). Türkiye'de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 23, 39 - 71.
- Miles, M. B. and Huberman, A. M. (1994). An Expanded Sourcebook Qualitative Data Analysis. New Delhi: Sage Publications.
- Mustafa Nuri Paşa. (1979). Netayic-ül Vukuat, Kurumları ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi. Netayic-ül Vukuat, Kurumları ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi, I - II. (Dü. Çağatay, N.) Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Mutlu, K. (2000). Problems of Nepotism and Favouritism in the Police rganization in Turkey. Policing: An International Journal of Police Strategies and Management, 23 (3), 381-389.
- Nizamülmülk. (1995). Siyasetname (Siyeru'l-mülûk) (3 b.). (Çev. Bayburtlugil, N.) İstanbul: Dergah Yayınları.

- Norman, D. A. (1988). *The Design of Everyday Things*. New York: Basic Books.
- OECD. (1996). *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Kamu Hizmetinde: Etik Güncel Konular ve Uygulama. (Çev. TÜSİAD).
- OECD. (2008). *The Price of Prejudice: Labour Market Discrimination on The Grounds of Gender and Ethnicity*. OECD Employment Outlook, Chapter 3.
- Oktaç, C. (1983). *Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını.
- Oran, N. T. ve Şenuzun, F. (2008). Toplumda Kırılması Gereken Bir Zincir: HIV/AIDS Stigması ve Baş Etme Stratejileri. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 5 (1), 1 - 16.
- Ozler, D. E. and Buyukarslan, A. (2011). The Overall Outlook of Favoritism in Organizations: A Literature Review. *International Journal of Business and Management Studies*, 3 (1), 275 - 285.
- Ören, K. (2007). Sosyal Sermayede "Güven" Unsuru ve İşgücü Performansına Etkisi. *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 9 (1), 71-90.
- Özdemir, M. (2008). Kamu Yönetiminde Etik. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (7), 179 - 195.
- Özel Yarışma Sınavına Tabi Tutulmak Suretiyle Girilen Meslekler İçin Yapılacak Eleme Sınavı Hakkında Yönetmelik. (2001, Ocak 17).
- Özgener, Ş. (2002, Mart). İmalat Sanayii İşletmelerindeki Kamu ve Özel Sektör Yöneticilerinin İş Ahlâkına İlişkin Tutumları. *Amme İdare Dergisi*, 35 (1), 175 - 199.
- Özkiraz, A. ve Acungil, Y. (2012, Haziran). Hemşehri Derneklerinin Kentleşme Sürecindeki Rolü (Tokat Örneği). *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 29 (1), 247 - 272.
- Özler, H., Özler, D. E. ve Gümüştekin, G. E. (2006). Aile İşletmelerinde Nepotizme Kuramsal Bir Bakış. 2. Aile İşletmeleri Kongresi (s. 271 - 279). İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi Aile İşletmeleri ve Girişimcilik Uygulama ve Araştırma Merkezi.

- Özler, H., Özler, D. N. ve Gümüştekin, G. E. (2007). Aile İşletmelerinde Nepotizmin Gelişme Evreleri ve Kurumsallaşma. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 17, 437 - 450.
- Özsemerci, K. (2002). Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri. Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Öztürk, K. (2002, Haziran). Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu. Türk İdare Dergisi (435), 129 - 143.
- Perry, E. L. and Finkelstein, L. M. (1999). Toward A Broader View of Age Discrimination In Employment-Related Decisions: A Joint Consideration of Organizational Factors And Cognitive Processes. Human Resource Management Review, 9 (1), 21 - 49.
- Platon (2005), Devlet; Çev. Eyüboğlu, S.; Cimcöz, M. A.; İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Pogrebin, M., Dodge, M. and Chatman, H. (2000). Reflections of African-American Women on their Careers in Urban Policing. Their Experiences of Racial and Sexual Discrimination. International Journal of the Sociology of Law, 28, 311 - 326.
- Pope, J. (2000). Confronting Corruption: The Elements of A National Integrity System. (Dü. Book, T. S.) Malaysia: Transparency International.
- Prendergast, C. and Topel, R. H. (1993, Augst). Favoritism in Organizations. Nber Working Paper Series. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Punch, K. F. (2011). Sosyal Araştırmalara Giriş Nicel ve Nitel Yaklaşımlar. (Çev. Bayrak, D.; Arslan, H. B.; Akyüz, Z. ve Etöz, Z.) Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Rivlin, A. (1997). Management Government Ethics. Vice Chair, Board of Governors, Federal Reserve System, United States Chair of the OECD/PUMA Ministerial Symposium on the Future of Public Services.
- Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S. and Rosenbloom, D. G. (2002). Public Administration - Understanding Management, Politics, And Law In The Public Sector. Boston: McGraw Hill.

- Rowe, M. P. (1990). Barriers to Equality: The Power of Subtle Discrimination to Maintain Unequal Opportunity. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 3 (2), 153 - 163.
- Sabah Gazetesi. (28/01/2002). Türk Mali İdare Sisteminin Yeniden Yapılandırılması. Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu. <http://arsiv.sabah.com.tr/2002/01/28/e05.html> adresinden 05/11/2013 tarihinde alınmıştır.
- Sadozai, A. M., Zaman, H. M., Marri, M. Y. and Ramay, M. I. (2012). Impact of Favoritism, Nepotism and Cronyism on Job Satisfaction: A Study From Public Sector of Pakistan. *Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business*, 4 (6), 760 - 771.
- Sakal, M. (2002). Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller. 5.29. 2012 tarihinde http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisatdiğer_yazılar/sakal-siyasal-karar-alma.pdf adresinden alındı
- Sarıbay, A. Y. (1992). Siyasal Sosyoloji: Bir Çözümleme Çerçevesi. Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Savaş, V. F. (1997). Anayasal İktisat. İstanbul: Avcıol Basım - Yayın.
- Sayan, İ. Ö. (2009, Haziran). Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 64 (1), 201 - 245.
- Sayarı, S. (2011). Clientelism and Patronage in Turkish Politics and Society. 81 - 94.
- Sayer, A. ve Barutçu, A. (2010, Ekim-Aralık). Kamu İhaleleri ve Etik Dışı Uygulamalar. *Dış Denetim* (2), 76 - 83.
- Sayıştay Genel Kurul Kararı. (2005, 4/4).
- Saylı, H. ve Kızıldağ, D. (2007). Yönetmelik Etik ve Yönetmelik Etiğin Oluşmasında İnsan Kaynakları Yönetiminin Rolünü Belirlemeye Yönelik Bir Analiz. *Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (1), 231 - 251.
- Schiller, B. R. (2008). *The Economics of Poverty and Discrimination*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.

- Schmit, M. J. and Allscheid, S. P. (1995). Employee Attitudes and Customer Satisfaction: Making Theoretical and Empirical Connections. *Personel Psychology*, 48 (3), 521 - 536.
- Schüler, H. (2002). Türkiye'de Sosyal Demokrasi Particilik Hemşehrlik Alevilik. (Çev. Tonbul, Y.) İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Selleck, S., Halliday, V. and Lynch, P. (2005). Discrimination in Employment on the Basis of Criminal Record. Melbourne: PILCH.
- Sezer, Y. (2003). Kamu Hizmetine Girme Hakkı. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11 (3 - 4), 153 - 171.
- Sezer, Y. (2003). Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11 (3-4), 173 - 193.
- Sharif, I. A. (2011). Does Political Competition Lessen Ethnic Discrimination? Evidence From Sri Lanka. *Journal of Development Economics*, 94, 277 - 289.
- Sincoff, Z. M., Slonaker, M. W. and Wendt, C. A. (2006). Retaliation: The Form of 21st Century Employment Discrimination. *Business Horizons* (49), 443 - 450.
- Siyasi ve Medeni Haklar Sözleşmesi. (1976). Birleşmiş Milletler (2. Bölüm, 2/1).
- Sorgun, C. ve Türk, M. (2008). Aile Şirketlerinde Yönetim Sorunları: Adana İlinde Bir Araştırma. Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi, 12 (1), 56 - 72.
- Şaylan, G. (1974). Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Şaylan, G. (1983). Bürokrasi - Cumhuriyet Bürokrasisi. Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi (Cilt 2), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Şen, M. L. (1995, Mart). Liyakat İlkesi ve Türk Personel sistemindeki Uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 28 (1), 77 - 92.
- T.B.M.M. (2004, Şubat 28). Tutanak Dergisi. 60. Birleşim, 42.
- T.B.M.M. (2003). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonlar Raporları. 1/731 (Md. 46).

- TEPAV. (2006). Yolsuzlukla Mücadele: TBMM Raporu "Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler, Çözüm Önerileri". Ankara: Matsa Basımevi. 5 Haziran 2013 tarihinde <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/yolsuzluk1.pdf> adresinden alındı
- The Cook County Illinois. (2008). Shakman Decree Unlawful Political Discrimination. Cook County Training Presentation Offices of the Cook Conty Board President.
- The Management Centre. (2008). Report on Policies Effecting Diversity. Nicosia, Cyprus: Managing Change for Sustainable Development.
- TİSK. (2009, Kasım). Birleşmiş Milletler Küresel İlkeler Sözleşmesi'nin Çalışma Koşullarına İlişkin İlkeleri: İşletmeler İçin Rehber. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (301). TİSK Yayınları.
- Tomei, M. (2003). Discrimination and Equality at Work: A review of the Concepts. International Labour Review, 4, 401-418.
- Topbaş, O. N. (1999). Abide Şahsiyetleri ve Müesseseleriyle Osmanlı. İstanbul: Erkam Yayınları.
- Tortop, N. (1994). Personel Yönetimi. Ankara: Yargı Yayınları.
- Tortop, N., İsbir, E., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2007). Yönetim Bilimi. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tutar, H. (2007). Örgütsel Eylemsizliği Açıklama Aracı Olarak Öğrenilmiş Çaresizlik. "İş, Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, 9 (4), 142 - 161.
- Tutum, C. (1976, Aralık). Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık. Amme İdaresi Dergisi, 9 (4), 9 - 32.
- Tutum, C. (1979). Personel Yönetimi. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Türk Dil Kurumu. www.tdk.gov.tr. adresinden alındı
- TÜSİAD. (1995). 21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet. İstanbul.

- Usta, A. (2011). Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetiminde Etik ve Ahlak. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi (2), 39-50.
- Utstein Anti-Corruption Resource Center. (2005). Corruption Glossary. Bergen. 9 Ekim 2013 tarihinde <http://issuu.com/cmi-norway/docs/371?e=1246952/4344991#search> adresinden alındı
- Uz, A. (2011). Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2 (1), 59 - 94.
- Ülker, H. (1995). Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkisi. (2) Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri. Ankara: TODAİE Yayını. s. 185 - 192.
- Varol, M. (1995). Kamu Görevlisi, Siyaset ve Ahlak: Bir Örnek Olay. (2) Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri. Ankara: TODAİE Yayını. s. 221 - 241.
- Versan, V. (1971, 05 05). Siyaset ve İdare. Milliyet Gazetesi, 2.
- Vickers, L. (2010). Religious Discrimination and the Workplace: An Emerging Hierarchy? Ecclesiastical Law Journal, 12 (3), 280 - 303.
- VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı. (2001-2005). Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması: Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılanması (1838).
- Vinton, K. L. (1998). Nepotism: An Interdisciplinary Model. Family Business Review, 11 (4), 297 - 303.
- Weber, M. (1978). Economy and Society. (Dü. Roth, G. and Wittich, C.) Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Weber, M. (1998). Sosyoloji Yazıları (Essays in Sociology). (Dü., Gerth, H. H. C. Mills, W.; Çev. Parla, T.) İstanbul: İletişim Yayınları.
- Weber, M. (2011). Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı. (Çev. Ozankaya, Ö.) İstanbul: Cem Yayınevi.
- Wheeler, E. P. (1919, September). The Rise and Progress of the Merit System. Political Science Quarterly, 34 (3), 486 - 492.

- Wong, L. C. and Kleiner, B. H. (1994). Nepotism. *Work Study*, 43 (5), 10 - 12.
- Yanık, M. (2002). *Parti İçi Demokrasi*. Kırklareli: Beta Basım.
- Yaşamış, F. D. (2001). Osmanlı Devlet Yönetimi: Başlangıç Yılları. *Türk İdare Dergisi*, 73 (432), 1 - 32.
- Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2011). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yılmaz, A. ve Kılavuz, R. (2002). Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar. *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3 (2), 17 - 31.
- Yılmaz, N. (2008). *Hemşehri Kimliği: "Kastamonulular Örneği"*. İstanbul: Beta Basım.
- Yusuf Has Hacib. (1069 - 1070). *Kutadgu Bilig* (3 b., Cilt 22. Bölüm). (Dü. Arat, R. R.) Kaşgar: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Dil Kurumu Yayınları.
- Yüksel, C. (2005). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik: Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar* (Cilt 1). İstanbul: TÜSİAD.
- Yüksel, Ö. (2003). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.

EK -1.**GÖRÜŞME FORMU**

Bu soru formu, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalında “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma” adlı Doktora Tezi için hazırlanmıştır. Bu çalışma ile yönetimde kayırmacı yani; kurumlar ve kurumlar ile toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde, akrabalık, dost olma, aynı okulda okumuş olma, aynı yöreden olma (hemşehricilik), aynı siyasi partinin çizgisinde bulunma gibi özel ilişkilerin ve ölçülerin, evrensel yönetim ölçülerini geri plana ittiği uygulamaların hangilerinin ne kadar yaygın olduğu tespit edilmeye çalışılmaktadır.

Kayırmacılık uygulamaları, toplumda genel olarak olumlu karşılanmamakta ve bir tür ayrımcılık olarak görülmektedir. Bu eylemlerin vicdanı rahatsız eden bir niteliği bulunduğundan eyleme taraf olan kişiler de toplum tarafından kabul görmemektedirler.

Kayırmacılık çoğunlukla, resmi örgütsel bağlarla ilişkili olarak ele alınıyor olsa da informal, özel ya da biçimsel olmayan kurumlarda da yaygın bir tutum olarak ortaya çıkmaktadır. Kayırmacılık, toplumsal sistemin hemen her alanında kendini gösterir. Akrabalık, arkadaş-eş dost çevresi, okul arkadaşlığı, asker arkadaşlığı, meslektaşlık, aynı mezhepten olma, aynı tarikata üye olma, kirvelik, aynı köyden, topraktan olma (hemşehricilik), komşuluk, aynı mahalleden olmak vb. toplumsal aidiyet bağlamı içinde yer almaktan kaynaklanan yakınlıklar/bağlılıklar, kişinin gündelik hayatında, iktisadi ve politik ilişkilerinde, bürokratik ve organizasyonel yapılar içindeki ilişkilerinde kayırmacı tutum ve davranışlara destek sağlar.

Araştırmamızdaki amaç kayırmacı uygulamalar ile ilgili mevcut durumun ortaya konulması ve bu süreçte olguyla ilişkili diğer olguların da desteğiyle hem literatüre hem de kurumların yeni bir değer yaratmalarına katkıda bulunabilmektir. Konu ile ilgili olarak verilecek cevaplardaki samimiyet büyük ölçüde önem taşımaktadır. Tüm cevap ve düşünceler, hiçbir amaç dahilinde ve önyargı ile yaklaşmadan, isim ve mevki açıklamadan, gizlilik esasına bağlı olarak değerlendirilecektir. Görüşmede zaman kazanmak adına kullanılacak olan ses kayıt cihazı ile elde edilen kayıtlar saklı tutulacak, sadece araştırma bulgularını detaylandırabilmek adına kullanılacaktır. İstemediğiniz bilgiler kesinlikle kullanılmayacak, çıkarılacaktır.

Sorulara vereceğiniz samimi cevaplar ve katkınızdan dolayı şimdiden teşekkür ederiz.

Doç. Dr. Ramazan ERDEM

Tez Danışmanı

Arzu ÖZKANAN

Doktora Öğrencisi

Görev yaptığı bakanlık:

Görevde bulunduğu süre:

1. Katılımcının İşe Alım ve Terfi Basamakları ile Kurumlarındaki İşe Alım ve Terfiye İlişkin Görüşleri

- a) Göreve başladığınız pozisyon nedir? Bulunduğunuz pozisyon için hangi sınavlar veya aşamalardan geçmeniz gerekti?
- b) Kurumunuzda işe alımlarda ve terfilerde gözetilen kriterler nelerdir? Anlatır mısınız?

2. Kayırmacı Uygulamaların Varlığına İlişkin Görüşler

- a) Kurumunuzda yaşanan bakan değişiklikleri ne gibi farklılıklara neden oldu? çalışma ekibinde de değişiklikler oldu mu? Anlatır mısınız?
- b) Yapılan çalışan değişikliklerindeki kriterler nelerdi? Bu kişiler öncekilere göre daha mı yeterlidir? Anlatır mısınız?
- c) Siz olsanız yakınlıkları gözetir misiniz?

3. Kayırmacılığın Türlerine İlişkin Görüşler

- a) Kurumunuzdaki çalışanların üst düzey yöneticiler ile yakınlıkları nelerdir?
- b) En fazla hangi yöneticinin yakını bulunmaktadır?

4. Kayırmacılığın Etkilerine İlişkin Görüşler

- a) Kurumunuzdaki yöneticilerin yakınlarına toleranslı davrandıklarını düşünüyor musunuz?
- b) Kurumunuzdaki yöneticilerin yakınlığı olmayanlara davranışları nasıldır? Anlatır mısınız?

5. Kayırmacılığın Önlenmesine Yönelik Öneriler

- a) Kurumunuzda yapılan kayırmacı uygulamaların önlenmesi için çözüm önerileriniz nelerdir? Anlatır mısınız?

ÖZ GEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler :

Adı ve Soyadı: Arzu ÖZKANAN

Doğum Yeri ve Yılı: İzmir, 1985

Medeni Hali: Evli

Eğitim Durumu :

Lisans Öğrenimi: Gazi Üniversitesi, Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi/Büro Yönetimi Öğretmenliği, (2003-2007)

Yüksek Lisans Öğrenimi: Gazi Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü/Büro Yönetimi Eğitimi, (2007-2009)

Doktora Öğrenimi: Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü/İşletme, (2009-2013)

Yabancı Dil(ler) ve Düzeyi :

İngilizce (Orta Düzey)

İş Deneyimi :

- | | | |
|---------------|--|-------------------|
| 1. 2007-2008 | S.D.Ü. Eğirdir Meslek Yüksekokulu | Öğretim Elemanı |
| 2. 2008-2009 | S.D.Ü. Gelendost Meslek Yüksekokulu | Öğretim Elemanı |
| 3. 2009-..... | S.D.Ü. Uzaktan Eğitim Meslek Yüksekokulu | Öğretim Görevlisi |

Bilimsel Yayınlar ve Çalışmalar :

Ulusal Hakemli Dergilerde Yayınlanan Makaleler

- 1- Yiğit T., Aruğaslan E., Özaydın B., Tonguç G., **Özkanan A.**, 2012; Geleneksel Eğitim ve Uzaktan Eğitimde Öğrenen Başarılarının Karşılaştırılması: Temel Bilgi Teknolojileri Kullanımı Dersi Örneği; Eğitim Teknolojileri Araştırmaları Dergisi, 3 (3).
- 2- **Özkanan A.**, Erdoğan, A., 2013; Uzaktan Eğitimde Öğrenme Ortamının Kabulü ile Birliktelik Duygusunun Öğrenen Memnuniyetine Etkisi; Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Büro Yönetimi Özel Sayısı, (209 - 220).

Ulusal toplantıda sunularak tam metin olarak yayımlanan bildiri

- 1- Tengilimoğlu D., Kaymak Uslu D., **Özsoy A.**, (2007), “Yönetici -Sekreter İlişkilerinin Sekreter İş Doyumu ve Tükenmişliğine Etkisi Kamu ve Özel Sektör Örneği”, 6. Ulusal Büro Yönetimi ve Sekreterlik Kongresi, Gazi Üniversitesi, Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi, 25 - 27 Ekim, Ankara.
- 2- **Özkanan, A.** ve Tengilimoğlu, D. (2009), “Örgüt İklimi ve Tükenmişlik İlişkisi: Büro Çalışanları Üzerine Bir Alan Araştırması”, 8. Ulusal Büro Yönetimi ve Sekreterlik Kongresi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Adalet Meslek Yüksekokulu, Elmadag Meslek Yüksekokulu, 14 - 16 Ekim, Ankara.
- 3- Erdoğan, A. ve **Özkanan, A.** (2011), “Geleneksel Eğitim Ve Uzaktan Eğitimde Öğrenci Başarılarının Karşılaştırılması: Dosyalama Ve Arşivleme Teknikleri İle Klavye Teknikleri Dersleri Örneği”, 10. Ulusal Büro Yönetimi ve Sekreterlik Kongresi, Bilecik Üniversitesi, Gölpazarı Meslek Yüksekokulu, 6 - 8 Ekim, Bilecik.
- 4- **Özkanan, A.** ve Erdoğan, A. (2011), “Üst Düzey Yönetici Sekreterlerin Örgütsel Destek Algılarının İş Doyumu İle İlişkisi: Süleyman Demirel Üniversitesi Örneği”, 10. Ulusal Büro Yönetimi ve Sekreterlik Kongresi, Bilecik Üniversitesi, Gölpazarı Meslek Yüksekokulu, 6 - 8 Ekim, Bilecik.

Uluslararası toplantıda sunularak tam metin olarak yayımlanan bildiri

- 1- Karaköse, A. ve **Özkanan, A.** (2010), “Etik Uygulamaların Çalışan Motivasyonu Üzerine Etkisi: Türk Patent Enstitüsü Örneği”, 1. Uluslararası 9. Ulusal Büro Yönetimi ve Sekreterlik Kongresi, Atatürk Üniversitesi, Narman Meslek Yüksekokulu, 7 - 9 Ekim, Erzurum.
- 2- **Özkanan, A.** ve Yılan, Y. (2013), “Mesleğin Sorunu: Unvansızlık”, Uluslararası Katılımlı 12. Ulusal Büro Yönetimi Kongresi, Kırklareli Üniversitesi, Lüleburgaz Meslek Yüksekokulu, Ekim, Kırklareli