MERİTOKRASİYİ KISITLAYAN KAYIRMACILIĞIN BİR TÜRÜ OLARAK NEPOTİZM: 1982 ANAYASASI'NIN 10. VE 70. MADDELERİ KAPSAMINDA BİR DEĞERLENDİRME

Tarık YÜCEL

(Yüksek Lisans Tezi)

Eskişehir, 2020

MERİTOKRASİYİ KISITLAYAN KAYIRMACILIĞIN BİR TÜRÜ OLARAK NEPOTİZM: 1982 ANAYASASI'NIN 10. VE 70. MADDELERİ KAPSAMINDA BİR DEĞERLENDİRME

Tarık YÜCEL

T.C.
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Eskişehir, 2020

T.C.

ESKİŞEHİR OSMANGAZİ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTİSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Tarık YÜCEL tarafından hazırlanan Meritokrasiyi Kısıtlayan Kayırmacılığın Bir Türü Olarak Nepotizm: 1982 Anayasası'nın 10. ve 70. Maddeleri Kapsamında Bir Değerlendirme başlıklı bu çalışma 22/09/2020 tarihinde Eskişehir Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin ilgili maddesi uyarınca yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak, Jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan …….

Akademik Ünvanı ve Adı Soyadı

Üye …….

Akademik Ünvanı ve Adı Soyadı

(Danışman)

Üye …….

Akademik Ünvanı ve Adı Soyadı

Üye …….

Akademik Ünvanı ve Adı Soyadı

Üye …….

Akademik Ünvanı ve Adı Soyadı

ONAY

Enstitü Müdürü

……./……/….

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ

Bu tezin Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi hükümlerine göre hazırlandığını; bana ait, özgün bir çalışma olduğunu; çalışmanın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumu aşamalarında bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı; bu çalışma kapsamında elde edilen tüm veri ve bilgiler için kaynak gösterdiğimi ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi; bu çalışmanın Eskişehir Osmangazi Üniversitesi tarafından kullanılan bilimsel intihal tespit programıyla taranmasını kabul ettiğimi ve hiçbir şekilde intihal içermediğini beyan ederim. Yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması halinde ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara razı olduğumu bildiririm.

TARIK YÜCEL

ÖZET

MERİTOKRASİYİ KISITLAYAN KAYIRMACILIĞIN BİR TÜRÜ OLARAK NEPOTİZM: 1982 ANAYASASI'NIN 10. VE 70. MADDELERİ KAPSAMINDA BİR DEĞERLENDİRME

YÜCEL, Tarık

Yüksek Lisans, 2020
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Alper ÖZMEN

Kamu yönetiminin iyi işlemesi, nitelikli bir personel rejimiyle mümkündür. Türkiye'de bunu sağlamak için Cumhuriyet öncesi ve sonrası yapılan reformlarla sağlam bir kamu personel sistemi oluşturulması amaçlanmıştır. Bu bağlamda personelin göreve alınması, atanması, yükseltilmesi, hak ve yetkileri, ödül ve cezaları, emeklilik hakları hukuki bir çerçeveye oturtularak çağdaş bir yapıya kavuşturulmuştur. Yapılan düzenlemelerde meritokrasinin esas alınması; personel sisteminin adil, eşit ve tarafsız bir şekilde işleyeceğinin işareti sayılmıştır. Ancak kamuda istihdam süreçlerinde yaşanan olumsuz örnekler, kanunlara rağmen kayırma yönelimli ihlallerin açık ya da örtülü bir şekilde yapıldığını göstermektedir.

Bu çalışmada, yasal altyapısı meritokratik ilkelere dayanan Türk kamu personel sisteminde bu ilkelerin pratiğe yansıyamamasının patolojik sebeplerinden biri olan nepotizm araştırılmıştır. Literatür incelenmesi, yazılı basın haberleri, mahkeme ve etik kurul kararları çerçevesinde, geleneksel toplum yapısının egemen olduğu Türkiye'de sıkı akrabalık ilişkilerinin kamuda istihdam politikalarını etkilediği tespit edilmiştir. Bu kapsamda çalışma, nepotizmin bir yönetsel yozlaşma türü olarak meritokrasinin önünde engel teşkil ettiği varsayımına dayanmaktadır.

Araştırmada nepotizm ve meritokrasinin kavramsal çerçevesi oluşturularak dünya ve Türkiye'deki uygulama örnekleri araştırılacak ve 1982 Anayasası'nın 10. ve 70. maddeleri üzerinden bir değerlendirmesi yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Nepotizm, Meritokrasi, Kamu Personel Sistemi, Liyakat Sistemi, Yağma Sistemi

ABSTRACT

NEPOTISM AS A TYPE OF FAVORITISM RESTRICTING MERITOCRACY: AN ASSESSMENT UNDER THE 10th AND 70th ARTICLES OF THE 1982 CONSTITUTION

YÜCEL, Tarık

Master's Degree, 2020
Department of Political Science and Public Administration

Advisor: Doç. Dr. Alper ÖZMEN

A well functioning public administration is only possible by a qualified personnel system. In Turkey, to this purpose, some reforms are made both before and after the Republic an era in order to have a sound public personnel system. With in this context, appointments, promotions, rights and liberties, rewards and punishments, retirement rights of personel are regulated in a legal framework, giving them a modern structure. Since regulations have been made upon meritocracy, it can be taken as an indicator that personel system functions just, equal and unbiased. However, bad examples in the process of public employment show that some nepotistic violations against the laws are made implicitly or explicitly.

In this work, nepotism, which is one of the main reasons for the fact meritocracy based Turkish personnel system in legal terms/theoretically can not be put into practice in full sense, is examined. According to the literature, news from press, courts and ethical boards decisions, it is reviewed that srong kinship relations affect the public employment policy in Turkey where a conservative society prevails.

In this research, the conceptual frameworks of nepotism and meritocracy will be formed and the practices from Turkey and around the world will be investigated and evaluation will be done through the 10th and 70th articles of the 1982 Constitution.

Key Words: Nepotism, Meritocracy, Public Personnel System, Merit System, Spoil System

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e	: Adı geçen eser
CSC	: Civil Service Commission (Kamu Görevlileri Kurulu)
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPD	: Devlet Personel Dairesi
EPAD	: l'Établissement public pour l'aménagement de La Défense (La Défense Kalkınma Ajansı)
ENA	: Ulusal Yönetim Okulu (Ecole Nationale d'Administration)
IPSA	: The Independent Parliamentary Standards Authority (Bağımsız Parlamenter Standartları Kurumu)
KGEK	: Kamu Görevlileri Etik Kurulu
KPSS	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
md.	: Madde
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
YKİ	: Yeni Kamu İşletmeciliği
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu

ÖNSÖZ

Bir toplumda nüfuz sahibi olan insanların makamsal üstünlüklerini kullanarak kamusal kadro, hizmet ve menfaatlerden ayrıcalıklı olarak faydalanmak istemeleri ve bunu gerçekleştirmeleri, yurttaşların devlete olan bağlılık ve itimat duygusunu aşındırır. Vatandaşlar, devletin "herkese" karşı kamusal tüm hakları ve yükümlülükleri eşit olarak paylaştıracağından emin olmak isterler. Bunun gerçekleştirilemediğine şahit olmaları durumunda, eşitlik ilkesinin örselendiği kanaati uyanacak ve devletin kanun ve adaletine olan güven sarsılacaktır. Çünkü bir ülkede, bazılarına devlete ilişkin iş ve işlemlerde kanun hükümleri, kamusal usuller tüm maddeleriyle uygulanırken, kimilerinin bunlardan muaf tutulması toplum vicdanında kabul görmeyecektir. Bu bağlamda, özellikle kamu kurumlarının boş kadrolarının liyakat unsuruna gerekli önem verilmeyerek siyasetçi veya bürokratların yakın akrabalarına ayrılması, Orwell'in ünlü eseri Hayvan Çiftliği'nde ifade ettiği "herkes eşittir, bazıları daha eşittir" mesajına vatandaşların kendilerini muhatap görmesine sebep olacaktır.

Bu tez, meritokrasinin göz ardı edilerek nepotist uygulamalarla kamudaki kadroların akrabalara dağıtılmasını anayasanın eşitlik ve kamu hizmetine girme maddeleri kapsamında değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Çalışmamın başından sonuna kadar bilgi, birikim ve tecrübelerini benden esirgemeyerek her konuda destek olan kıymetli hocam Doç. Dr. Alper ÖZMEN'e ve eğitim hayatım boyunca yanımda durarak manevi desteklerini esirgemeyen sevgili aileme sonsuz teşekkürlerimle.

İÇİNDEKİLER

ÖZET v

ABSTRACT vi

KISALTMALAR vii

ÖNSÖZ viii

GİRİŞ 1

1. BÖLÜM

NEPOTİZM VE MERİTOKRASİYE İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. KAYIRMACILIK 5

1.2. KAYIRMACILIK TÜRLERİ 6

1.2.1. Nepotizm 7

1.2.2. Kronizm 7

1.2.3. Partizanlık / Siyasi Kayırmacılık 8

1.2.4. Patronaj 9

1.2.5. Hizmet Kayırmacılığı 11

1.3. NEPOTİZM 12

1.3.1. Nepotizm Kavramı 13

1.3.2. Nepotizmin Nedenleri 14

1.3.3. Nepotizmin Olumlu ve Olumsuz Yanları 15

1.4. MERİTOKRASİ 17

1.4.1. Meritokrasi Kavramı 17

1.4.2. Meritokrasinin Temel Kriterleri 19

1.4.2.1. Eşitlik ilkesi 19

1.4.2.2. Yarışma İlkesi 20

1.4.2.3. Kariyer İlkesi 21

1.4.2.4. Adil ve Yeterli Ücret İlkesi 22

1.4.2.5. Güvence İlkesi 23

1.4.2.6. Hizmet İçi Değerlendirme İlkesi 25

1.4.3. Meritokrasiye Yönelik Eleştiriler 26

2. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE VE DÜNYADA NEPOTİZM VE MERİTOKRASİ

2.1. DÜNYADA NEPOTİZM 29

2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) 29
2.1.2. İngiltere 31
2.1.3. Fransa 32
2.1.4. Almanya 33
2.2. TÜRKİYE'DE NEPOTİZM 35
2.2.1. 657 Sayılı DMK ve Nepotizm 35
2.2.2. İstisnai Memurluk ve Kayırmacılık İlişkisi 36
2.2.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararlarında Nepotizm 38
2.2.4. Türk Basınında Nepotizm 43
2.3. DÜNYADA MERİTOKRASİ 46
2.3.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) 47
2.3.2. İngiltere 49
2.3.3. Fransa 52
2.3.4. Almanya 54
2.4. TÜRKİYE'DE MERİTOKRASİ 58
2.4.1 Türk-İslam Yönetim Anlayışında Meritokrasi 58
2.4.2. Cumhuriyet Öncesi Liyakat Sistemi 63
2.4.3. Cumhuriyet Sonrası Liyakat Sistemi 65

3. BÖLÜM

1982 ANAYASASI'NIN 10. VE 70. MADDELERİ KAPSAMINDA BİR DEĞERLENDİRME

3.1. NEPOTİZM VE MERİTOKRASİYE ANAYASAL BAKIŞ 72
3.1.1. 1982 Anayasasının 10. Maddesi ve Nepotizmin Reddi 74
3.1.2. 1982 Anayasasının 70. Maddesi ve Meritokrasi İlişkisi 79
3.2. ANAYASAL İHLALLERİN NEDENLERİ 86

SONUÇ 89

KAYNAKÇA 96

GİRİŞ

Devlet, kendisine vatandaşlık bağı ile bağlı olan her bireye eşit bir şekilde kamu hizmeti sunmak ile yükümlüdür. Kamu hizmeti, Anayasa Mahkemesi'nin E. 2008/54, K. 2011/45 sayılı kararında "devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler" şeklinde tanımlanmaktadır. Anayasanın 128. maddesi ve 657 sayılı DMK'nın 4. maddesinde ise yukarıda tanımı yapılan kamu hizmetinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Burada dikkat edilmesi gereken husus kamu hizmeti sunumunda kamu personelinin asli unsur olduğudur. Kamu hizmeti sunumunda bu denli önemli bir konumda olan kamu personelinin niteliği doğal olarak kamu hizmetinin etkililiği, verimliliği ve kalitesine doğrudan etki eden bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Gerek Türkiye gerekse farklı ülkelerin geçmiş kamu yönetimi deneyimleri incelendiğinde, kamu personel yönetiminde dönem dönem farklı yaklaşımların etkili olduğu görülmektedir. Bu yaklaşımlardan birisi de kayırma sistemidir. Ülke tecrübeleri dikkate alındığında, söz konusu sistemin ciddi yan etkilerinin olduğu ve bu yan etkileri ortadan kaldıracak bir çare arayışının meritokratik anlayışı temel alan bir yönetim sisteminin uygun bulunması ile sonuçlandığı açıktır.

Bugün dünyanın birçok yerinde kamu personel yönetiminde hakim olan meritokratik anlayışın, kamu yönetiminde bilinen sorunların çözümünde etkili olduğu söylenebilir ancak meritokrasinin önünde hala sistemin verimli işlemesini engelleyen bazı durumlar söz konusudur.

Bu çalışma bir kayırma türü olan nepotizmin yönetsel bozulma olduğu kabulü ile meritokrasinin önünde bir engel teşkil ettiği varsayımına dayanmaktadır. Çalışma, Anayasanın ve kanunların kesin bir şekilde yasakladığı nepotizmin yine hukuki metinlerin yarattığı açıklardan sızarak meritokrasinin uygulanmasını kısıtladığı savını ileri sürmektedir. Çalışmada bu sav, Anayasanın 10. ve 70. maddeleri üzerinden bir değerlendirme yapılarak ve dünyadaki nepotizm örneklerinden yararlanılarak temellendirilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın amacı, nepotist uygulamaların oluşturacağı bireysel travmaların artarak kolektif travmaya dönüşmesini önleyecek bir dikkati bilimsel araştırma yöntemleri çerçevesinde akademik yazına dahil etmektir. Bilindiği gibi James Wilson ve George Kelling (1982), literatürde çok popüler olan "Kırık Pencereler" tezlerinde semt ve sokakların görünümüne duyarsız kalınmasının bölgede düzensizlik ve suça yöneltme durumu oluşturabileceğini ileri sürmektedirler. Onlara göre bir alanda gerçekleştirilen bozulma ve zarar vermelere yönelik insanların kayıtsızlığı, suç işleme eğilimine sahip kişileri daha fazla aykırı davranışa teşvik eder. Örneğin bu türler camlara taş atmışlar ve kimse ses çıkarmamışsa, sessizliğin süreceğine inanarak daha güçlü bir dürtüyle sağa sola taş atacaklar, birkaç pencereyi daha kıracaklar; yoldan geçen insanlar yalnızca binalarla değil sokakla da kimsenin ilgilenmediğini düşünecek ve kısa zamanda o sokak yalnızca suçlular, karanlık işler yapanlar gibi kişileri çekmeye başlayacaktır, ta ki bir cinayet işlenene kadar. Özetle küçük düzensizlikler görmezden gelindiğinde zamanla düzensizlik hakim olmaya başlayacaktır. Benzer şekilde kamu bürokrasisindeki bozulma ve sapmaları saptama, dikkat çekme anlamında bu tezin, bürokrasideki kadro dağıtımındaki ihlalleri "Kırık Kadrolar" veya "Kayıp Kadrolar" gibi görerek yapılacak önerilerle istihdam yöntemindeki küçük bir çatlağı kapatmaya destek olacağı düşünülmektedir.

Nepotizm, kimi kaynaklarda -özellikle işletme alanında- zaman zaman olumlu yanları ile ifade edilse de siyaset ve yönetim biliminde olumsuzlukları ile ön plana çıkmaktadır. Genel kanı nepotizm ve diğer kayırmacılık türlerinin gelişmekte olan toplumlarda demokratik uygulamaların önünde bir engel teşkil ettiği yönündedir. Siyaset biliminde ve kamu yönetimi alanında nepotizmin olumsuz etkilerini nicel veya nitel araştırma yöntemleri kullanmadan saptamak elbetteki çok zordur. Bu çalışmada bir başlangıç olması açısından nitel araştırma teknikleri kullanılmış; literatür, kanunlar, mahkeme ve kurul kararları ve yazılı basın incelenerek nepotizmin, meritokrasinin etkin bir şekilde uygulanması önünde nasıl bir engel teşkil ettiği, meritokrasi gibi modern bir yönetim anlayışının nepotizm gibi ilkel bir yolsuzluk ile nasıl sekteye uğratıldığı ortaya konmaya çalışılmıştır.

Literatürde yapılan taramada bu anlamda yapılmış bir araştırma bulunmamaktadır. Yapılan taramada nepotizm ile ilgili olarak daha çok işletme alanında eser verildiği ve verilen bu eserlerin çoğunlukla örgüt içi ilişkiler ile ilgili olduğu görülmüştür. Nepotizmin çalışanların örgüte bağlılığı, iş tatmini, örgütsel

adalet, çalışan performansı üzerine etkileri ile ilgili birçok çalışma bulunmaktadır. Ancak siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanında diğer alanlara oranla bu konuda yapılan çalışmalar oldukça kısıtlıdır. Nepotizmin siyaset ve kamu yönetimi üzerine etkisine yönelik bir takım araştırmalar olsa da, bu kayırmacılık tipinin meritokrasi ile ilişkisi ve Anayasa üzerinden değerlendirilmesine ilişkin bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Bu yönüyle çalışmanın literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Araştırma kapsamında nepotizme yönelik Türkiye'deki kamu idare ve kurumlarında karşılaşılan örnekler seçilirken Merkezi Yönetimin Taşra Kuruluşları, Mahalli İdareler ve Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları esas alınmıştır. Merkezi Yönetimin Başkent Kuruluşları Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte yeni bir bürokratik yapı inşa edildiğinden ayrıca ilgili kuruluşlarda görevli kişilerin isimleri kodlansa da kimlikleri açığa çıkacağı düşünülerek örneklendirme konusunda kapsam dışı bırakılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde kayırmacılık ve kayırmacık türleri ile ilgili hem yerli hem de yabacı literatürde yapılan çalışmalardan faydalanılarak bir kavramsal çerçeve oluşturulmaya çalışılacaktır. Bu bölümde ayrıca nepotizm ve meritokrasi kavramları ile ilgili genel bir çalışma yapılacaktır. Bölümün devamında nepotist uygulamaların nedenleri ile bu uygulamaların olumlu ve olumsuz yanları incelenecektir. Meritokrasi kavramı ve meritokratik sistemin inşa edilebilmesi için gerekli olan temel ilkelere de yer verilecek bu bölümde meritokratik sisteme yönelik eleştiriler de incelenecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye'de ve dünyada nepotizm uygulamaları araştırılarak uygulamaların görüldüğü ülkelerin aynı zamanda meritokratik anlayışı hakim kılmak için yaptıkları reformlar incelenecektir. Bu bağlamda nepotizm uygulamaları incelenen ülkelerin meritokrasiye geçiş süreçleri ve meritokrasinin tam anlamıyla uygulanabilmesinin önündeki engellerin karşılaştırılması ortaya konulacaktır. Bu bölümde ayrıca liyakat sisteminin Türk-İslam yönetim anlayışında çok uzun yıllar önce uygulandığı ve bu uygulamadan vazgeçildiği dönemlerde yaşanan sorunların neler olduğu literatür taraması ile ortaya konmaya çalışılacaktır.

Son bölümde ise nepotizm-meritokrasi çatışmasının anayasal zeminde izleri sürülecektir. Anayasanın 10. maddesinde eşitlik vurgusu ile nepotizmin reddi, 70.

maddesi ile kamu personel yönetiminde meritokrasinin referans gösterildiği tezi üzerinden bir değerlendirme yapılarak çalışma sonuçlandırılacaktır.

1. BÖLÜM
NEPOTİZM VE MERİTOKRASİYE İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın birinci bölümü kavramların tanım ve açıklamalarına ayrılmıştır. Bu kapsamda kayırmacılık, kayırmacılık türleri, nepotizm ve nedenleri, olumlu-olumsuz yönleri, meritokrasi ve temel kriterleri, meritokrasiye yönelik eleştiriler bölümün içeriğini oluşturmaktadır.

1.1. KAYIRMACILIK

Bir yolsuzluk çeşidi olan kayırmacılığın net bir tanımını yapmak mümkün değildir. Çünkü yapılacak her tanımın dışında kalan etik dışı bir uygulamaya rastlamak mümkündür. Kayırmacılık ile ilgili literatür taraması yapıldığında konuya ilişkin birçok farklı tanımın yapıldığı görülmüştür. Bu tanımlardan birine göre kayırmacılık, ekonomik araçlar yerine sosyal ilişkiler gibi maddesel olmayan bağların etkisiyle diğer insanlardan farklı muamele uygulayarak birine ayrıcalık tanımaktır (Kara, 2006, s. 32).

Bir başka tanımda kayırmacılık bir yozlaşma türü olarak ifade edilmiş ve "özellikle kamuda görev alacak kişilerin istihdamında beceri, kabiliyet, başarı ve eğitim düzeyi gibi kriterlere fazla dikkat edilmeksizin siyasetçi veya bürokratların yakın çevresindeki insanların istihdam edilmesi" şeklinde tanımlanmıştır (Çoban, 2010, s. 181).

Çuhadar ise (2005, s. 97) kayırmacılığı yönetim çalışmalarında liyakat gibi evrensel ölçülerin göz ardı edilerek aynı okuldan, yöreden, siyasi düşünceden gelmiş olmak gibi özgül ölçülerin ön plana çıkarılması olarak tanımlamaktadır.

Bir başka tanıma göre kayırmacılık, "*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 (kliyentalizm) gibi anlamlara gelmektedir"* (Özkanan & Erdem, 2014, s. 180-181).

Kayırmacılığı Nadler ve Schulman (2016) bir kişinin, yapılacak işten alakasız özelliklerine rağmen, bir işi en iyi yaptığı için değil bir gruba ait olduğu için tercih edilmesi olarak tanımlarken, Loewe ve arkadaşları kişisel bağlantıların tercihli

muamele elde etmek için kullanıldığı bir yolsuzluk çeşidi olarak tanımlamışlardır. (Loewe, Blume, & Speer, 2008, s. 259)

Bütün bu tanımlardan hareketle kamu yönetimi alanında genel anlamda bir tanım yapılmak istenirse kayırmacılık; elinde güç ve yetki bulunan bir siyasetçinin veya kamu personelinin görevini kötüye kullanmak suretiyle etik birçok ilkeyi ihlal ederek ırk, dil, din, mezhep, akrabalık, siyasal düşünce, sosyal ilişki gibi ortak paydası olan bir veya birden çok kişiye maddi olmayan bir çıkar karşılığında menfaat sağlaması şeklinde tanımlanabilir. Bu tanımda bahsedilen maddi olmayan çıkar ifadesi, birtakım ruhsal ve duygusal faktörlerle bağlantılı olarak, özellikle kayırma sonrasında, kimi zaman kayıranın narsistik ve megaloman yönünün beslenip yüceltilmesini, kimi zaman da politik veya idari etkisini arttırarak güç elde etmesini ifade etmektedir.

Genel olarak kayırmacılıkta biri kayıran, diğeri kayrılan olmak üzere iki tarafın olduğu ve bu taraflar arasındaki ilişkiye göre kayırmacılığın farklı alt türleri bulunduğu bilinmektedir. Kavrama ilişkin yapılan tanımların büyük çoğunluğu kayırmacılıkta kayıran ile kayrılan arasındaki ilişkiyi ortaya koymak üzerine şekillenmiştir. Tanımların ortak noktasına bakıldığında liyakatin göz ardı edildiği ve atama, terfi ettirme gibi işlemlerde sosyal ilişkinin ön plana çıktığı görülmektedir. Bu sosyal ilişki kimi zaman kan bağı veya sosyal çevre üzerinden kurulabildiği gibi kimi zaman ideolojik temelli olabilmektedir. İlişki şekli ne olursa olsun kayırmacılığın, öznelliğin nesnelliğe tercih edildiği ve sonuçta yolsuzluğun yaygınlaşmasında bir enstrüman olarak kullanıldığı söylenebilir. Bu bağlamda kayırmacılık sık kullanılan bir yolsuzluk türüdür ve genel olarak otoritenin kamuya personel alma ya da kamu hizmetlerinin dağıtılması noktasında karar alma süreçlerinde ortaya çıkmaktadır.

1.2.KAYIRMACILIK TÜRLERİ

Kamu veya özel sektörde kayırmacılık farklı şekillerde gelişebilmektedir. Kayırmacılığın türleri, kayrılan ile kayıranın arasındaki ilişkiye göre sınıflandırılmaktadır. Eşin-dostun, hemşehrinin, akrabanın, seçmen kitlesinin, seçim bölgesinin, aynı inançta birleşen kişi ya da grupların kayırılması uygulamada en çok karşılaşılan kayırmacılık türleridir. Aşağıda söz konusu kayırma çeşitleri incelenecektir.

1.2.1. Nepotizm

Devlet görevine atanmada, terfi ettirilme ya da ödüllendirilmede yetenek ve eğitim düzeyi gibi kıstaslardan ziyade kendisine menfaat sağlayabilecek güçte olan politikacı ya da kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkisinin dikkate alındığı kayırmacılık türüne nepotizm denmektedir. Bu kayırmacılık türünde kayıranın "itibar görme, takdir edilme" gibi duygusal kazanç elde ettiği söylenebilir (Yüksel, 2005, s. 77). Nepotizm ile ilgili çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylı bilgi verileceğinden bu bölümde detaya girilmeyecektir.

1.2.2. Kronizm

Kronizm kavramı 1660'larda Cambridge Üniversitesi öğrencileri arasında kullanılan ve argo bir ifade olan "crony" kelimesinden gelmektedir. "Uzun süredir var olan arkadaş" anlamına geldiği düşünülen bu kelime, 1952 yılında New York Times çalışanı bir kişi tarafından Başkan Truman'ın -niteliklerinden bağımsız olarak- üst düzey görevlere arkadaşlarını atamasını eleştirmek için kronizm olarak kullanılmış ve literatüre bugün bilinen anlamı ile dahil olmuştur (Khatri & Tsang, 2016, s. 11). Kelimenin kökeninden de anlaşılacağı üzere kronizm, kayırmacılığın eş-dost ilişkisine dayanan türü olarak tanımlanabilir. Khatri ve Tsang'a (2016, s. 11) göre kronizm, yatay ve dikey olmak üzere iki farklı ilişki ağı üzerinden gerçekleşmektedir. Yatay kronizm; genellikle iş ortağı, arkadaş, meslektaşlar arasında gerçekleşirken, dikey kronizm genellikle örgüt içerisinde aralarında ast-üst ilişkisi bulunan kişiler arasında söz konusu olmakta ve "hiyerarşik koruma" ile ilişkilendirilmektedir.

Yakın çevrenin kayrıldığı bu kayırmacılık türünde ilişki ağlarına eş, dost, arkadaşlık dışında hemşehrilik bağları da dahildir. Çünkü aynı ilden, ilçeden, köyden ya da bölgeden olma durumu da nihayetinde bir eş-dost ilişkisi yaratmaktadır. Kronizm olarak kabul edilebilecek ilişki çeşitleri içerisinde hemşehricilik oldukça geniş bir grubu temsil etmektedir ancak Dubetsky'ye göre hemşehricilik diğer ilişki çeşitlerine göre daha zayıf bir bağdır ve bu bağ aile, eş-dost ya da arkadaşlık bağları düşünüldüğünde bütün bu sayılanlardan sonra gelmektedir (akt. Kurtoğlu, 2012, s.148).

Kronizm ile ilgili değinilecek bir diğer husus nepotizm ile karıştırılan bir kavram olması hususudur. Genel anlamda birbirine benzer bir ilişki örgüsüne sahip

kişilere yönelik yapılan kayırma türleri olsalar da nepotizmde kayırma sadece aile üyelerine yönelik yapılmakta bu anlamda kronizm daha geniş bir çevreyi kapsarken nepotizm daha dar bir ilişki ağı içerisinde gerçekleşmektedir.

Kronizmde tanımlanan ilişki ağlarının ne kadar geniş bir kitleye tekabül ettiği düşünüldüğünde bu tip bir kayırmacılık türüne sıklıkla rastlanabileceği ile ilgili fikir sahibi olunabilir. Diğer birçok kayırmacılık türünde olduğu gibi kronizmde de kamuya personel alımında yeterlilik ilkesine dikkat edilmemekte ve eşitlik ilkesi ihlal edilerek bir yolsuzluk yapılmaktadır. Kayrılanların kayırana yakınlığı düşünüldüğünde kronizm için ilkel bir kabilecilik anlayışının ürünü olduğu ve geleneksel toplum yapısına sahip ülkelerde sıklıkla görüldüğü söylenebilir (Ak & Sezer, 2018, s. 745-746)

1.2.3. Partizanlık / Siyasi Kayırmacılık

Kayırmacılığın bir başka alt türü olan partizanlıkta; kayıran taraf siyasi partiler, kayrılan ise partililerdir. Siyasi partilerin varlığını devam ettirmesi ve ülke yönetimine gelebilmesi, taraftarlarının varlığına bağlıdır. Bu durumun farkında olan siyasi partiler iktidara gelebilmek için seçmen kitlelerine ihtiyaç duyarlar ve seçmen kitlesinin desteğini almak veya aldığı desteğin devamını sağlamak için çoğu zaman seçmenlerine farklı yollarla haksız menfaat sağlarlar. Bu anlamda özellikle mahalli idarelerde daha yaygın görülen partizanlık, genel olarak iktidara gelen siyasi partilerin kendilerini destekleyen seçmen gruplarına haksız menfaat sağlayacak ayrıcalıklar tanıması olarak tanımlanabilir (Özsemerci, 2003, s. 21). Siyasi kayırmacılık bireysel ve politik çıkarların kamu yararının önüne geçtiği ve adama göre iş bulma mantığının güdüldüğü bir kayırma şeklidir (Erdem & Meriç, 2012, s. 143).

1800'lerin ortalarında ABD'de bir devlet politikası haline gelmesi ile en yaygın dönemini yaşayan partizanlık, bugün dahi en sık görülen kayırmacılık türlerinden biridir. Her ne kadar uygulamada yaşanan sorunlar sebebiyle partizanlıktan meritokratik unsurları esas alan bir personel sistemine birçok ülkede geçilse de siyasi partilerin güç elde etme yarışı partizanlığı hala en çok uygulanan kayırmacılık türlerinden biri yapmaktadır.

Partizanlık ya da diğer bir adıyla siyasi kayırmacılıkta, seçmenlerinin desteği ile seçimi kazanarak iktidara gelen siyasi parti, siyasi düşüncesine uygun olan ve bu

doğrultuda yönlendirebileceği seçmenlerini çeşitli kademelerdeki kamu görevlilerinin yerine atayarak hem seçmenin bağlılığını pekiştirir hem de bürokrasinin kendi istekleri doğrultusunda siyasallaşmasını sağlayarak politikalarını daha kolay bir şekilde uygulama imkanı bulur. Siyasi partilerin siyasi atamalar yapma sebeplerini Merikoski şu şekilde ifade etmiştir:

> *"Parti üyesini ya da parti sempatizanını mükafatlandırmak,*
> *Resmi mesai dışında parti faaliyetlerine aktif olarak katılabilecek bir kimsenin böyle bir mevkie getirilme avantajını elde etme,*
> *Parti vasıtasıyla bir kadroya getirilen bir kimsenin duyması gereken şükran borcundan yararlanmak, böylece kişinin getirildiği mevkinin imkanlarını parti için seferber etmesini sağlayabilmek,*
> *Parti çevresinde rahatsız edici kabul edilen kişilerden kurtulmak için bunlara cazip makamlar teklif etmek ve o çevreden uzaklaşmasını sağlamak,*
> *Genç, enerjik ve iddialı kimseleri parti saflarına çekmek ve onlardan parti çalışmalarında yararlanmak"* (akt. Gökçe, Şahin, & Örselli, 2002, s. 52).

Siyasi kayırmacılık yapılırken çoğunlukla ödüllendirilen destekçinin getirildiği göreve uygunluğundan çok sadakatinin ve seçim zaferine katkısının ölçüsü dikkate alınmaktadır. Bu da kamu kurumlarının her seçim sonrasında niteliksiz personelce doldurulmasına ve doğal olarak yozlaşmış bir bürokrasi ile niteliksiz kamu hizmetinin sunulmasına sebep olmakta, bürokrasinin siyasallaşmasına ve tarafsızlık ilkesine zarar vereceği gerekçesi ile siyaset yapması yasaklanan devlet memurunun siyasi bir taraf olarak kendi görüşündekileri kayırmasına ortam hazırlamaktadır. Tarafsız olması gerekirken bu tip kayırmacı uygulamalar ile siyasallaşan bürokrasi kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olarak sunulmasının önünde ciddi bir engel oluşturacaktır. Bu tip bir kayırmacılık sadece hizmetin kalitesini değil personel yapısında da ciddi sorunlara neden olacaktır. Siyasal atamalar arttıkça kamu personeli yükselmek için niteliklerini geliştirmek yerine siyasi yakınlık kurma eğilimine girecektir (Ak & Sezer, 2018, s. 746).

1.2.4. Patronaj

Aslında siyasi kayırmacılığın bir ürünü olan patronaj; iktidara gelen siyasi partilerin, üst düzey kadroları kendi çıkarlarına hizmet edecek kişiler arasında dağıtması şeklinde tanımlanabilir. Bu kayırmacılık türünde siyasal iktidar değiştikçe

kendi siyasi görüşü ile uyumlu olmayan üst düzey idareciler görevden alınarak yerlerine yandaş olarak nitelendirilebilen kişiler atanmaktadır (Özkanan & Erdem, 2014, s. 194; Dilek, Özdirek, & Keskingöz, 2019, s. 3194).

Patronaj birçok kaynakta kayırma sistemi ile aynı anlamda kullanılmakta olup dar anlamda, "kamuya ait bir görev ve pozisyona politik destek karşılığında atama yapılması" veya kamu maaşının bir siyasi partiye verilen hizmetin ödülü olarak verilmesi olarak değerlendirilmektedir (Hatipoğlu, 2019, s. 273-274). Siyasal kayırmacılık ya da patronaj uygulamalarının amacı, siyasi olarak ortak fikir ve düşünceye sahip kişilere makam vererek o kişileri yönlendirebilmek ve o makam üzerinde kontrol sağlamaktır. Bu yapılırken siyasi kayırmacılıktan farklı olarak liyakat hiç dikkate alınmamaktadır (Özkanan, 2013, s. 56).

Marshall'a göre patronaj, kamu görevlisini koruması gereken personel sisteminin bu görevini yerine getirememesi sebebiyle kamu görevlisinin görevine son verilmesi ve yerine iktidardaki partinin "saygın ve etkin üyelerinin" atanmasıdır (akt. Hatipoğlu, 2019, s. 273).

Ortak amaçlar için bir araya gelmiş kişilerin yaptığı güç birliği olarak da tanımlanabilecek patronajı (Kızılkan, 2019, s. 32-33) diğer siyasal kayırmacılık tiplerinden ayıran en önemli özellik atamaların üst düzey kadrolara yönelik olmasıdır. Devletin en üst makamları seçimden seçime değişen iktidarlarla birlikte değişmekte sonuç olarak liyakatin de aranmadığı bu tip kayırmacı uygulamalar ile etkin, verimli ve kaliteli kamu hizmeti verilememekte, tecrübesiz bürokratlarla sistemde tıkanıklıklar yaşanmaktadır (Dilek vd., 2019, s. 3194).

Patronaj uygulamaları ile atanan üst düzey bürokratlar, bürokrasinin siyasallaşmasını alt kadrolara kadar sirayet ettirebilmektedir. Siyasallaşmış bir bürokrasinin ülke yönetimleri için ciddi bir tehlike oluşturduğu ülke tecrübelerinden anlaşılabilmektedir. Gelişmiş bir demokrasi ve siyasal kültürün gerekliliğine dikkat çeken Gökçe ve arkadaşlarının (2002, 55) üst düzey kadrolara siyasi atamalar yapılacaksa dahi bürokrasinin siyasallaşmasını engellemek için sundukları şu çözüm önerileri dikkate değerdir.

"Kamu görevlilerinin üst kadrolara atanması, yerlerinin değiştirilmesi ya da görevden alınması yasal gerekçelere dayandırılmalıdır. Uyumlu çalışma gibi

nesnel olmayan kriterlerle bürokratik kadrolarda yapılan ya da yapılmak istenen değişiklikler, hukuk devleti ilkesiyle her zaman bağdaşmayabilir. Üst düzey kadrolara atanacak kişilerin nitelikleri önceden belirlenmeli sır saklamak, güvenilir olmak ve parti menfaatlerini her şeyin önünde tutmak gibi nitelikler dikkate alınmamalıdır.

Kaliteli insan gücünden yeterince yararlanabilmek için liyakate önem verilmeli, ülkemizde kabul gören tanıdık ve eş-dost gibi anlayışlar terk edilmelidir.

İdeolojik, politik görüş ve değer yargıları kamu hizmetinin kalitesi ve kamu yararının önüne geçmemelidir.

Özellikle üst düzey yöneticilerin tıpkı zorunlu hizmet uygulamasında olduğu gibi atandıkları kadrolarda kalacakları sürenin alt sınırı belirlenmeli ve hukuka aykırı işlem ve eylemleri söz konusu olmadığı sürece asgari olarak belirlenen zaman dilimi içerisinde o kadroda görev yapmalıdır. Ayrıca orta ve alt kademe memurlar için uygulamaya konulan "Kamu Personeli Seçme Sınavı" KPSS sistemi siyasallaşmayı engelleme de etkin bir araç olarak kullanılmalı, böylece ehliyetli ya da liyakatli personel istihdam etme imkanı arttırılabilir."

Üst düzey kadrolara yapılacak atamaların siyasi yakınlığa göre yapılması ve bu atamalarda liyakatin göz ardı edilmesi sadece bürokrasiyi siyasallaştırmakla kalmayacak aynı zamanda niteliksiz bir bürokrat topluluğu oluşturacaktır. Bu durum da zamanla önce personel rejiminde daha sonra kamu yönetiminde ciddi sorunların yaşanmasına sebep olacaktır.

1.2.5. Hizmet Kayırmacılığı

Hizmet kayırmacılığı, iktidara gelen siyasi partinin bir sonraki dönemde de iktidara gelebilmek ve oylarını arttırmak için bütçe kaynaklarını yerleşim bölgelerinin ihtiyaçlarını dikkate almadan seçim bölgelerine tahsis etmesidir (Aktan, 2001, s. 59). Eşitlik ve adalet ilkesinin ihlal edildiği, kamu kaynaklarının siyasi tercihlere göre belirli bölgelere yığıldığı bu kayırmacılık türü, kamu kaynaklarının israf edilmesine neden olmaktadır. Aktan'a göre (2001, s.59), bütçe kaynaklarının yağmalanması olarak nitelendirilebilecek olan bu kayırma türünde "hükümet başkanı ve bakanların kendi seçim bölgelerine yeniden seçilebilmeyi garantileyebilmek amacıyla daha fazla yatırım için ödenek ayırması çok yaygındır".

Hizmet kayırmacılığında temel esas siyasi partiye verilen desteğin büyüklüğüdür. Hizmet aktarımı desteğin büyüklüğüne ve niteliğine göre şekillenmektedir. Seçim sonuçları dikkate alındığında bazı seçim bölgeleri, verdikleri desteğin büyüklüğü ile bazı siyasi partilerin kalesi olarak kabul edilip hizmetlerden en üst seviyede faydalanırken, bazı bölgeler ise destek vermedikleri için iktidara gelen siyasi partiler tarafından kimi hizmetlerden mahrum bırakılmaktadır. Nadiren de olsa iktidara gelen siyasi partinin kendisine destek vermeyen seçim bölgelerine o bölgedeki oy yoğunluğunu arttırmak için hizmet aktardığı da görülmektedir. Ancak genel olarak seçmen desteği sağlamak ya da mevcut seçmen desteğini devam ettirmek için hizmet aktarımı yapılması açık bir şekilde eşitlik ve adalet ilkesinin ihlal edildiği anlamını taşımaktadır.

Kamu kaynaklarının seçim bölgelerine aktarılması ile ilgili yapılan 2011 tarihli ampirik bir çalışmadan elde edilen bulgular hizmet kayırmacılığının boyutlarını göstermesi açısından dikkat çekicidir. Yaraşır (2011, s. 134-142) tarafından yapılan söz konusu çalışmaya göre; kamu yatırımları genel olarak seçimlerden bir önceki yıl ciddi bir artış göstermektedir. Politik faktörlerin kamu yatırımlarının tahsisine etkisinin incelendiği söz konusu çalışmada başbakan çıkaran illerde kamu yatırımlarında ciddi bir artış görülmüş bu durum da başbakanların temsil edildiği seçim bölgelerinin diğer seçim bölgelerine göre daha fazla yatırım aldığı şeklinde yorumlanmıştır. Çalışmanın ilgi çekici diğer bir noktası hizmet kayırmacılığının verilen destek ile doğru orantılı olarak arttığı yönündedir. Buna göre iktidardaki partiye verilen her %1'lik oy desteğine göre kamu yatırımları %0,02 artış göstermektedir.

Görüldüğü gibi hizmet kayırmacılığı yasal bir suç teşkil etmeyen ancak yarattığı eşitsizlik, kamu kaynaklarının israf edilmesi, kayırmacılık sebepleri ile ciddi bir yolsuzluk tipidir.

1.3. NEPOTİZM

Bu bölümde nepotizm kavramına ilişkin kavramsal bir çerçeve oluşturularak nepotizmin uygulanmasına neden ihtiyaç duyulduğu ve nepotizmin olumlu ve olumsuz sonuçları ile ilgili bir değerlendirmede bulunulacaktır.

1.3.1. Nepotizm Kavramı

İdeal bir personel rejiminin olmazsa olmazlarından birisi, işe alım ve terfi süreçlerinde, liyakat ilkesinin dikkate alınmasıdır. Nepotizm, yönetenlerin liyakat ilkesini kendi akrabalarına menfaat sağlamak adına ihlal etmesi olarak ifade edilebilir. Latince "nepot" kelimesinden türeyen kavramın ilk ortaya çıkışı Rönesans öncesi dönemde dini liderlerin yeğenlerini liyakat ilkelerini göz ardı ederek üst düzey kadrolara getirmesine dayanmaktadır (Ford & McLaughin, 1985, s. 57). Kamu dışı sektörlerde nepotizm uygulamaları akrabaların birbirlerine karşı taşıdıkları güven duygusu ve bu duygunun sağlayacağı aidiyet ile işletmeye bir yarar sağlama yolu olarak kullanılabilir. Bu tercih sadece işletme içerisinde çalışan "diğerleri"nin performansına, aidiyet duygusuna, iş tatminine nispi bir olumsuz etkide bulunur. Ancak nepotizmin etkileri, politikada ve kamu yönetiminde kamu dışı sektörlerde olduğundan daha farklıdır. Nitekim alacakları her karar ile toplumun tamamını etkileyen politika yapıcıları ile uygulamada sebep olacakları en ufak aksamada büyük kitleleri etkileyecek olan politika uygulayıcılarının başvuracakları kayırmacılığın yaratacağı olumsuzluklar ebetteki ciddi boyutlarda olacaktır. Nepotizm uygulamalarına hemen birçok ülkede rastlamak mümkündür. Ancak bu tip kayırmacılık uygulamalarının ve genel olarak yolsuzluğun az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde daha sık görüldüğü farklı çalışmalarla ortaya konmuştur (Yüksel, 2005, s.77; Demirbilek, 2018, s. 23; Yürekli, 2017, s.237; Akar, 2020, s.248; Ak & Sezer, 2018, s. 742).

Nepotizm bazı kaynaklarda bir yönetsel yozlaşma olarak tanımlanırken (Eryılmaz, 2008, s. 3) kimi kaynaklarda da bir yönetim biçimi olarak değerlendirilmektedir. Nepotizmi bir yönetim biçimi olarak kabul edenler, doğal olarak her yönetim biçiminde olduğu gibi bu yönetim biçiminde de olumlu ve olumsuz yönlerin bulunduğunu savunmakta ve uygulamanın her kültürde farklılıklar gösterdiğini ifade etmektedirler (Özler, Özler, & Gümüştekin, 2007, s. 437). Akademik yazından farklı olarak nepotizm, halk tarafından genel anlamı ile kayırmacılık olarak bilinmektedir. Ancak bu algı yanlıştır. Kayırmacılık, uygulanan kişi ile uygulayan kişi arasındaki ilişkiye göre farklı türleri kendi içerisinde barındıran bir yozlaşmadır. Nepotizm, bu yozlaşmanın içerisinde sadece kan bağını esas alan bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre nepotizm; meritokratik unsurlar dikkate alınmaksızın elinde güç ve otorite bulunan bir kişinin

akrabalık ilişkisi bulunan başka bir kişiyi devlet görevinde istihdam etmesi ya da yükseltmesidir (Karakaş & Çak, 2007, s. 78). Padget ve Morris'e göre (2005, s. 34) ise nepotizm, işe alma sürecinde bir organizasyondaki mevcut çalışanların akrabalarına veya eşlerine iltimas gösterme uygulamasıdır.

Kavrama yönelik, kendinden gelene menfaat sağlama eğilimi, kan bağı bulunan taraflardan hiyerarşik olarak üstte olanın içgüdüsel olarak altta olanı kollaması gibi tanımlamalar da yapılmaktadır (Polat, 2019, s. 5). Olayın her ne kadar içgüdüsel olduğuna ilişkin yaklaşımlar bulunsa da bu tip uygulamaların devletin otoriteyi kaybettiği, yönetimde zayıflıkların ortaya çıktığı dönemlerde artması, konunun sadece içgüdü ile açıklanamayacağının bir göstergesi olarak kabul edilmelidir. Polat'a göre (2019, s. 6), Osmanlı Devleti'nde 16. yüzyıla kadar kayırmacılık uygulamalarına rastlanmamış ancak devletin siyasi ve ekonomik gücünü kaybetmesi ile nepotizm uygulamaları artış göstermiştir. Bu anlamda yönetim zafiyetleri ile nepotizm arasında doğru orantılı bir ilişki bulunmaktadır. Söz konusu uygulamalara neden başvurulduğu detaylıca incelendiğinde, kamu gücünü elinde bulunduranın kişisel tatmin, gücünü arttırma eğilimi, -konu aile dahi olsa- aile içi çıkar ilişkisi, kimi zaman da maddi menfaat sağlama eğilimi akraba kayırmacılığına başvurma nedenleri arasında görülebilir. Bütün bu kişisel sebeplerin dışında nepotizm uygulamalarının -aile bağları sebebiyle- içgüdüsel, -siyasi olarak- otoritede zayıflık gibi sebeplerle ilişkisi olduğu kadar, ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, kurum ve kuruluşların kurumsal yapısı ve toplumsal yapı ile de ilişkisi söz konusudur.

1.3.2. Nepotizmin Nedenleri

Nepotist uygulamaların nedenleri kamu ve özel sektör için farklılık arz etmektedir. İşletme alanında yapılan akademik çalışmalarda nepotizmin işletme ve işveren için birçok faydasından bahsedilmekte ve bu faydalar sebebiyle sıklıkla tercih edildiği belirtilmektedir. Ancak genel olarak nepotizmin nedenleri sorgulandığında ortaya çıkan faktörler şunlardır:

- Bireyin kendi soyundan gelenleri kollama içgüdüsü (Hamilton, 1964; akt. Vanhanen, 1999, s. 56)

- Aile içi yardımlaşma ve çıkar bilincinin görev bilinci, toplumsal yaşama ilişkin sorumluluk gibi etik değerlerden önce gelmesi (Bayhan, 2002, s. 11)
- Geleneksel toplum yapısında ailenin her şeyden önce geldiği anlayışı ve akrabaların sosyo-ekonomik yönden güçlü olmasını isteme arzusu (Erusta & Akdeniz, 2016, s. 7)
- Yapılan kayırmacılığı bir yolsuzluk olarak görmeyip ailevi bir sorumluluk olarak görmek (Polat, 2019, s. 7)

Belirtilen bu unsurların yanı sıra alanyazın okumaları göz önünde bulundurularak aşağıda aktarılan etmenler de güç sahiplerini nepotizme yönlendiren sebepler arasında sayılabilir:

- Kendini güvende hissetme veya güven duyma ihtiyacı
- Sosyal değerlerde bozulma
- Ahlaki değerlerin geri planda olması
- Toplumun ilgisizliği ve nepotizmi kanıksama
- İktidarların yapılan yolsuzluklara karşı ilgisizliği
- Mevzuat eksiklikleri ve hukuki boşluklar
- Toplumsal reflekslerin yeterli olmaması

Bu çerçevede kamu yönetimi alanında nepotizm ile ilgili yapılan çalışmalar incelendiğinde nepotizmin bir yozlaşma olarak kabul edildiği ve genel olarak yönetime zarar veren bir eylem olarak tanımlandığı söylenebilir.

1.3.3. Nepotizmin Olumlu ve Olumsuz Yanları

Nepotizm uygulamalarının nedenleri incelendiğinde bu kayırmacılık türüne başvuranların aile içi sorumluluk ve güvende hissetme duygularının ağır bastığı görülmektedir. Nepotizmin nedenleri içerisinde güven duygusu oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Bu sebeple özellikle nepotist uygulamada kayıran kişi kayırdığı kişiye bir menfaat sağladığında güvenli bir ortamda çalışacağı hissine kapılarak iş verimini arttırma eğilimine girebilmektedir. Diğer taraftan siyasi partiler iktidara geldiklerinde ellerindeki atama yetkisini kamu yararını devre dışı bırakarak, parti yöneticilerinin akrabalarını kamu kurumlarında kilit noktalara yerleştirme eğilimine girebilmekte, “uyumlu çalışma” imkanı yaratma anlayışına sahip olabilmektedirler. Genel olarak güven duygusu ve uyumlu çalışma amacı kamu yönetiminde

nepotizmin nispi olumlu yönleri olarak kabul edilebilir. Her ne kadar makamın "sadakat" kapsamında emanet edilmesi ve verilen emir ve talimatların dikkatle yerine getirilmesinde iki taraf arasındaki güven iklimi söz konusu olsa da hakkaniyet ölçütü göz ardı edilmekte, olumlu sonuçlar toplumu değil kayıran ve kayrılanı kapsamaktadır. Sağladığı nispi katkıya rağmen nepotist uygulamanın yaratacağı hukukun üstünlüğüne güvensizlik, eşitlik ve adalet ilkelerinin ihlal edilmesi, niteliğin önemsenmemesi; vatandaşların anayasada mevcut kişi hakları ve siyasi hakların güvencesine yönelik duydukları inancın yok olmasına sebep olacak, bu bağlamda doğacak bireysel travmaların artması, kolektif bir travmaya dönüşebilecektir. Özel sektör kuruluşlarında nepotizmin olumlu yanları elbette ki nepotizmi zaman zaman tercih edilebilir kılmaktadır. Ancak kamu kurumlarında uygulanacak nepotizm hakkaniyeti ortadan kaldırdığından daha çok olumsuz yanları ile bilinecektir. Nepotizme başvurulması ile ortaya çıkacak olumsuzlukları alanyazın çerçevesinde şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Nepotist uygulamalar ile kamu yararı, eşitlik, adalet gibi devletin güvence altına aldığı ilkeler zedelenmektedir. Bu durumda vatandaşların devlete olan güveni sarsılmakta sonuç olarak toplumsal krizler ortaya çıkabilmektedir (Özsemerci, 2003, s. 69).
- Kamu hizmetinin kalitesi, kamu personelinin nitelikleri ile doğru orantılıdır. Nepotizm ile liyakat ilkesi göz ardı edileceğinden vatandaşa hizmet sunumunda hizmetin kalitesi azalacaktır (Yıldırım, 2013, s. 377).
- Bir göreve gelmede ya da bir görevde liyakati ölçüsünde yükselmede akrabalık ilişkilerinin kıstas olduğunu gören yetenekli personelin farklı sektörlere yönelmesi ya da farklı ülkelere göç etmesi ihtimali ortaya çıkmaktadır (Özkanan & Erdem, 2014, s. 189).
- Bir kamu personelinin üst düzey bir yönetici tarafından sırf kan bağı sebebiyle haksız yere terfi ettirildiğini, ödüllendirildiğini gören diğer kamu personelinin morali ve iş motivasyonu düşecektir (Abdalla, Maghrabi, & Raggad, 1998, s. 557).
- Nepotizm bir yolsuzluk çeşididir ve her yolsuzluk gibi uygulandığı anda yasalara aykırı bir işlem yapılmaktadır. Bu durum da devletin yasallığını ortadan kaldırmakta ve saygınlığını zedelemektedir (Özsemerci, 2003, s. 69).

Ayrıca aşağıda belirtilen ögelerde ortaya çıkacak olumsuzluklar kapsamında değerlendirilebilir:

- Kamu personeli hizmet sunumunda tarafsız olmak zorundadır. Ancak göreve girmede ve yükselmede kan bağının dikkate alınması kamu personelinin akrabasına karşı tolerans tanımasına sebep olacağından tarafsızlık ilkesi zarar görecektir.
- Nepotizm ile yönetimde tutarlılık, istikrar ve devamlılık ilkeleri zayıflayacaktır.
- Göreve gelmede ve terfide akrabalık ilişkilerinin etkili olduğunu bilen vatandaş yeteneklerini arttırmak yerine akraba arayışına girecektir.
- Kayırmacı uygulamalara şahit olan kamu personelinin adalet algısı ve dolayısı ile iş verimi azalacaktır.
- Kamu görevlisinin akrabaya sadakat ile devlete bağlılık arasında kurması gereken denge devlete bağlılık aleyhine bozulacaktır.
- Kamu kurumlarının niteliksiz kişilerce doldurulması sebebiyle kamu personel rejimi bozulacaktır.
- İşin gerektirdiği niteliklere sahip olmayan personelce verilen kamu hizmetinin verimsiz olması toplumsal reaksiyonlara sebep olacaktır.

Yukarıda sayılan nepotizmin olumsuz yanlarını çoğaltmak mümkündür. Nepotizmin atayan makam için güven ve uyumlu çalışma gibi göreceli yararlarına oranla olumsuz yanlarının ne denli çeşitli olduğu ve bu olumsuzlukların sonuçlarının toplumun neredeyse tamamını etkileyeceği, verilen örneklerle açık bir şekilde anlaşılabilmektedir.

1.4. MERİTOKRASİ

Bu bölümde meritokrasi kavramına ilişkin kavramsal bir çerçeve oluşturularak meritokrasiye neden ihtiyaç duyulduğu, meritokrasinin uygulanabilmesi için gerekli olan temel ilkelerin neler olduğu ve meritokrasiye yönelik eleştirilerle ilgili bir değerlendirme de yer almaktadır.

1.4.1. Meritokrasi Kavramı

Nepotizm ile meydana gelen eşitsizlikler; yetkin kişilerin tercih edilmemesinden dolayı kamu kaynaklarının verimsiz idare edilmesini, kamu kurum

ve kuruluşlarına yani devletin kendisine olan güvenin zedelenmesini doğuracağından bu anomaliyi ortadan kaldıracak yeni bir yönetim ilkesi birçok ülke tarafından benimsenmeye başlanmıştır. Meritokrasi olarak literatüre geçen bu kavram ilk kez 1958 yılında Michael Young tarafından kaleme alınan "Meritokrasinin Yükselişi" kitabında bugünkü anlamından çok uzak bir manada kullanılmıştır. Young'un kitabında bahsedilen meritokrasi, acımasızdır. Young, eserinde otoriter bir şekilde yönetimi hak olarak gören üst sınıf ile "liyakat sahibi yönetici elitin" suistimallerine karşı korunaksız kalan aciz alt sınıf arasındaki ilişki üzerinden meritokrasinin acımasızlığından bahsederek meritokrasiyi alaycı bir dille yermiştir. Ancak günümüzde meritokrasi kavramı, söz konusu dönemden çok farklı bir anlam içermektedir. Young'un resmettiği sosyal sınıf ve servetin, kontrol faktörü olduğu bir sistemin aksine bugün meritokrasi, insanların yetenekleri ve bununla orantılı olarak başarı elde etmelerini sağlayan bir sosyal sistemi tarif etmek için kullanılmaktadır (Alvarado, 2010, s. 11-12). Bu bağlamda meritokrasi; liyakat ya da yeteneğin insanları konumlara ayırmak ve ödüllendirmek için temel olduğu ve en yüksek otoritenin en liyakatli kişi tarafından işgal edildiği bir sosyal sistemdir (Scully, 2015, s. 1-2).

Meritokrasiye ilişkin yapılan tanımlara bakıldığında, Cambridge Dictionary'de meritokrasi; insanların paraları veya sosyal konumları nedeniyle değil, yetenekleri nedeniyle başarı veya güç elde ettikleri bir sosyal sistem, toplum veya kuruluşu ifade etmek için kullanılmaktadır (Cambridge Dictionary, 2020). Torun'a göre (2009, s. 89) meritokrasi; toplumun yetenekli insanlar tarafından yönetilmesi ve kaynakların paylaşımında liyakat ve başarı esaslarının gözetilmesini ifade etmektedir. Meritokrasi ile kişi kendi gayreti ve liyakati dışında ırk, dil, din, cinsiyet ve sosyal çevresi gibi etkenlere bakılmaksızın hak ettiği noktaya varabileceğini varsayar.

Meritokrasi öncesi dönemde sınıflar arası geçiş mümkün değilken meritokrasi ile birlikte sınıflar arası geçiş kişinin sahip olduğu yetenekleri ve gayreti ölçüsünde mümkün olmuştur. Bu durum da sosyal eşitsizlikler sebebiyle ortaya çıkan fırsat eşitsizliğini büyük oranda ortadan kaldırmıştır. Günümüz toplum yapısında, meritokrasi ile kişinin doğuştan sahip olduğu özelliklerinden daha çok sonradan edindiği özellikler önem kazanmıştır. Bu durum bireyin; sahip olduğu dil, din, ırk ve benzer özellikleri sebebiyle yaşadığı eşitsizlikleri giderebilmek için meritokratik

anlayışa bağlı fırsatları değerlendirme yoluna gitmesini sağlamıştır (Topdemir, 2019, s. 50).

Kamu yönetiminde meritokrasi ya da diğer bir deyişle liyakat sistemi, kamu kurum ve kuruluşlarında görev alacak personelin işe alımında, görevde yükselmesinde, yer değiştirmesinde, ödül ve ceza uygulamalarında sahip olduğu yeteneklerin, bilgi ve beceri durumunun dikkate alınması, o işi en iyi yapabilecek niteliklere sahip olması şeklinde tanımlanabilir. Görüldüğü gibi meritokraside sadece işe alım sürecinde değil işe alındıktan sonrası için de personele uygulanacak her türlü işlemde yeterlilik ve işe uygunluk aranmaktadır (Karatepe & Kurnaz, 2019, s. 93)

1.4.2. Meritokrasinin Temel Kriterleri

Meritokrasi temelde kayırma sistemine karşı liyakati ön plana çıkaran bir sistem olarak ortaya çıkmıştır. 1829 yılında Amerikan kamu yönetiminde uygulanmaya başlayan yağma sisteminin zaman içerisinde yarattığı olumsuz durumları ortadan kaldırmak için başlayan arayış, liyakat sisteminin uygulanmasının kaçınılmaz olduğu görüşünün kabul edilmesi ile sonuçlanmıştır. Bugün genelin kabul ettiği meritokrasi sistemi, ülke tecrübelerinden yola çıkarak eski uygulamaların yarattığı olumsuz sonuçların tekrar meydana gelmemesi için bazı temel kriterlerin uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Aşağıda meritokrasinin temel kriterlerine ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

1.4.2.1. Eşitlik ilkesi

Meritokrasi tanımı yapılırken, meritokrasinin sadece layık olanın istihdam edilme süreci ile değil işgörenin istihdam edildikten sonraki çalışma süreci ile de ilgili olduğundan bahsedilmişti. Liyakat sisteminin temel kriterlerinin en önemlilerinden biri olan eşitlik ilkesi de hem işe alım süreci hem de işgörme sürecinde dikkatle uygulanması gereken bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Eşitlik, gerek 1982 Anayasası gerekse uluslararası anlaşmalarla her vatandaşa tanınmış temel bir haktır. Bu temel hak Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 10. maddesinde herkesin "dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle" ayrıma tabi tutulamayacağı ve "hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa" ayrıcalık tanınamayacağı ifadeleri ile yer bulmuş ve devlet organları ile idare makamları eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmekle yükümlü kılınmıştır.

Anayasa'nın 10. maddesinden anlaşılacağı gibi hiç kimse dili, dini, ırkı, rengi, siyasi düşüncesi, inancı, dahil olduğu sosyal grubu sebebiyle herhangi bir ayrımcılığa maruz bırakılamaz. Bu amir hüküm kamu hizmetine girmede de geçerlidir. Kamu görevine girişte eşitlik ilkesi meritokratik yönetim anlayışına göre olmazsa olmazdır. Çünkü liyakat sistemine göre işe alım sürecinde bakılması gereken tek kıstas söz konusu işin gerektirdiği niteliklere sahip olunup olunmamasıdır. Bu sebeple gerek işe alım sürecinden önce işin gerektirdiği nitelikler tespit edilirken, gerekse işe alım sürecinde uygulanacak eleme yöntemlerinde (sınav, mülakat vb.) belirli bir kişiyi ya da zümreyi işaret edecek uygulamalardan kaçınılması gereklidir. Diğer taraftan işgörenin çalıştığı süre boyunca da görevde yükselmesi, ödüllendirilmesi, cezalandırılması, işten çıkarılması gibi özlük işlemlerinde de eşitlik ilkesinin ön planda tutulması hem bir hukuk devletinin hem de meritokratik yönetim anlayışının bir gereğidir. Liyakatin temel alındığı meritokratik yönetim anlayışında eşitlik ilkesine aykırı işlem tesis edilmemelidir. Eşitlik ilkesinin ihlal edilmesi halinde kayırmacılığın önü açılacak ve bu da kamu kaynaklarının layık olmayan kişiler eliyle heba edilmesine sebep olacaktır.

1.4.2.2. Yarışma İlkesi

Meritoktatik yönetim anlayışı kişinin doğuştan sahip olduğu özellikleri değil sonradan edindiği özellikleri ön planda tutan bir anlayıştır. Bu durum doğuştan kendini dezavantajlı kabul eden herkes için toplumun diğer kesimleri gibi fırsat eşitliği oluşturmaktadır. Gerçek anlamda liyakat sistemine göre idare edilen ülkelerde fırsat eşitliği, yarışma ilkesiyle sunulmaktadır. Liyakat sisteminin uygulanabilmesi için kamu hizmetine girişte objektif bir yarışma sınavı yapılması ve eşit koşullar altında işin gereklerini sağlayan istekliler arasından en uygun kişinin seçilmesi gereklidir (Yücetürk, 2000, s. 141). Bu ilke Weber'in bürokrasi modelinde de yer almaktadır. Devlet memurunun kast, ırk, sınıf, dil kıstasından ziyade başarı ve liyakat esasına göre seçilmesi tarafsız yarışma ile seçim anlamına gelmektedir (Aydın, 2012, s. 64).

Yarışma ilkesi gereği personel alımına veya mevcut personelin görevde yükselmesine yönelik sınavlar yapılırken eşitlik ilkesi göz ardı edilmemelidir. Ayrıca sınav duyurusu makul sürede yapılmalı, sınava başvuruda istenen nitelikler ve belgeler işin gereğine uygun olmalı, sınav değerlendirmesi adil ve tarafsız bir şekilde yapılmalı, sınav sonuçlarının duyurulmasında uygun bir süre belirlenmeli, sınav

sonuçlarına itirazın önü kapatılmamalı, yükselmeye tabi kadrolar mutlak suretle sınavla doldurulmalıdır (Şen, 1995, s. 78).

Yarışma ilkesi meritokratik sistem içerisinde belki de en çok ihlal edilen ilkelerin başında gelmektedir. Kimi zaman yazılı sınavlara ek olarak yapılan kimi zaman da tamamen somut verileri ölçen yarışmalar tercih edilmeden doğrudan yapılan sözlü sınavlar çoğu zaman sınav komisyonuna verilen taktir yetkisinin kötüye kullanılması sebebiyle liyakat ilkesinin de ihlal edilmesine sebep olmaktadır. Çeşitli meslek gruplarının istihdamında mülakat tekniğinin kullanılması kaçınılmazdır ancak bu teknik ile yapılan yarışmalarda eşitlik ve liyakat ilkelerini ihlal edecek nitelikte takdir yetkisinin komisyona verilmemesi, sınav değerlendirmesine yapılacak itirazlar için somut donelerin tutulması (sözlü sınavın kayıt altına alınması gibi) hakkaniyetin sağlanması açısından önemlidir.

1.4.2.3. Kariyer İlkesi

Meritokratik sistemin tam anlamı ile işleyebilmesi için işe alım sürecinden sonrası da dikkatle düzenlenmelidir. Bu düzenlemeler içerisinde kariyer ilkesi liyakat sisteminin vazgeçilmez ilkelerinden biridir. Kariyer ilkesinin uygulanmadığı bir liyakat sistemi mümkün değildir (Şen, 1995, s. 81). Bu ilke ile işe alınan en iyi personelin işte kalması için kendisine yükselme hakkının tanınmış olması önemlidir (Sezer, 2003, s. 180). Kariyer ilkesi aynı zamanda görevinde yükseleceğini bu sayede mali ve sosyal haklarının da iyileşeceğini bilen personelin mesleğine olan bağlılığını ve sorumluluk duygusunu da arttıracaktır. Meritokratik anlayış içerisinde kariyer ilkesi, istihdam edilen kamu görevlisinin sınıflar içerisinde en yüksek dereceye kadar görevinde yükselebilmesini sağlayan bir anlayışı temsil etmektedir. Memurluğu meslek kabul eden kişi bu anlayış ile emekli olana kadar memurluk görevini sürdürebilecektir (Akgüner, 2016, s. 35).

Ülkemizde kariyer ilkesi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 3. maddesinde, kanunun temel ilkeleri içerisinde sayılmıştır. Adal'a göre kariyer ilkesinin temel unsurları; tek taraflı statüler, uzmanlaşma, kıdem, liyakat, birbirine bağlı görevler serisi ve hiyerarşi, güvence ve devamlı ilerleme ile yükselmelere bağlı ücret sistemidir (Adal, 1968, s. 133-136).

Yukarıda sayılan temel unsurlara göre kariyer sisteminin özellikleri ise şöyledir (Demirci, 2009, s. 38-39):

"1. Hizmete girişte genel ve mesleki öğrenim dereceleri esastır.

2. Hizmete giren kişi en alt kademeden, o kademenin gerektirdiği özellik ve yeterliliğe sahip olduğu varsayılarak işe başlamaktadır.

3. Kişi açısından yaşam boyu bir mesleğe giriş söz konusudur.

4. Sistem, tek tek görevlerin değil, devlet hizmetlerinin genel sınıflandırması üzerine kuruludur.

5. Sınıflara memur alma işleri liyakat esasına göre düzenlenmiştir.

6. Kıdem sistemin esaslı unsurudur. Dereceler kıdeme göre ayarlanmıştır.

7. Görevde yükselme içeriden atamalarla yapılmaktadır.

8. Hizmet öncesi ve Hizmet-içi eğitim sistemde önemli bir yere sahiptir.

9. Ücret sistemi gösterge ve katsayı esasına göre düzenlenmiştir. Ücreti belirleyen unsur, görevin konumu ya da mevkidir.

10. Emeklilik, son bulunulan görev mevkiine göre belirlenmektedir. Personel emekli olduğunda hangi mevkide ise, o mevki için tanımlanmış haklara uygun emekli ikramiyesi ve maaşı almaktadır."

Görüldüğü gibi kariyer ilkesi devlet memurunun göreve başladığı andan itibaren emekliliğine kadar geçen sürecin hemen her noktasında uygulanma alanı bulan bir ilkedir. Ancak bu ilke başarılı bir sınıflandırma sisteminin varlığı ile etkin bir şekilde işleyecektir. Canman'a göre (1985, s. 7) ülkemizde uygulanan mevcut sınıflandırma sistemi kariyer ilkesinin etkin bir şekilde uygulanmasını engellemektedir. Mevcut sınıflandırma yapısında birbirileri ile ilişkisi olmayan kariyer grupları aynı hizmet sınıfı içerisinde yer alabilmekte böylesi bir sistemde kamu görevine girmenin ve bu görevde yükselmenin kendi elinde olması gereken kamu görevlisinin kariyer gelişimi engellenmektedir.

1.4.2.4. Adil ve Yeterli Ücret İlkesi

Her şeyden önce memurluğun bir meslek olduğu ve belli bir uzmanlık gerektirdiği ön kabulü üzerinden mesleğe başlayacak olanların belirli bir uzmanlık seviyesinde olması beklenir. Uzmanlık gerektiren işler için kamu idarelerinin özel sektör kuruluşları ile uzman personel istihdamı konusunda rekabet içinde olduğu (özellikle sağlık sektöründe) tartışmasızdır. Bu rekabet içerisinde kamu yönetiminin nitelikli iş gücüne teslim edilebilmesi için istihdam edilecek kişiye, özel sektör kuruluşlarının vereceği mali ve sosyal haklardan daha fazlasını veya en azından eşitini (ülkelerin ekonomik durumları da dikkate alınarak) sunması beklenir (Sezer,

2003, s. 180). Adil ve yeterli ücret ilkesi, işe alım sürecinde memurluk mesleğini tercih edilebilir hale getirirken, işgörme sırasında "eşit işe eşit ücret" ve performansa dayalı ücret uygulamaları ile kurum içerisinde eşitliği, hakkaniyeti, çalışma barışını sağlayacaktır. Diğer taraftan bu ilkede ücretler performans koşullarına bağlı olduğu için verimliliği üst seviyeye çıkarmaya katkı sunacaktır.

Ülkemizde adil ücret ilkesi anayasal bir hak olarak tanımlanmıştır. Anayasanın 55. maddesinde önce ücretin tanımı yapılmış ve emeğin karşılığı olarak tanımlanan ücret için devletin, çalışanların "yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri için gerekli tedbirleri alacağı" hüküm altına alınmıştır.

Meritokratik bir yönetimde kamu personeline adil ve yeterli bir ücret ödenmeli, ücretlerin belirlenmesinde ekonomik zorluklar dikkate alınmalı, ekonomideki fiyat artışları doğrudan aylıklara yansıtılmalıdır. Bütün bunlar, ilkenin yeterli olma durumu ile ilgilidir. Diğer taraftan adil ücret uygulaması gereği benzer işleri yapan memurlar arasında ek parasal olanaklar (tazminatlar vb.) sunulması ile ücret dengesizliği yaratılmamalıdır (Akgüner, 2016, s. 44).

Kamu personelinin yeterli ücret alamaması; rüşvet, rant, aracılık gibi yolsuzluklara neden olabilmektedir. Bu tip yolsuzlukların engellenebilmesi için devlet memurlarının yeterli ücret alabilmesi önemlidir (Yıldırım, 2013, s. 363). Diğer taraftan adil olmayan bir ücret politikası da kamu kurumu içerisinde personel arasında huzursuzluk yaratacağından personelin performansına doğrudan olumsuz etkide bulunacaktır. Bu sebeple bu ilke içerisinde "eşit işe eşit ücret" politikası önemlidir. "Eşit işe eşit ücret" politikası gereği birbirine eşdeğer olan yani hangi kurumda olursa olsun, öğrenim, bilgi, beceri, bedensel veya zihinsel çaba gibi hizmetin gerektirdiği nitelikler bakımından birbirine eşdeğer işler için kamu çalışanına eşit ücret ödenmelidir (Gültekin & Terzioğlu, 2015, s. 975). Ayrıca adil ve yeterli olmayan ücretler nitelikli kişilerin özel sektörü tercih etmesine neden olacağından kamu personeli seçiminde nitelikli iş gücü oluşturulması zorlaşacaktır.

1.4.2.5. Güvence İlkesi

Memurların verdikleri kamu hizmetinin verimli ve sürekli olması için kamu personeli belirli bir "mesleksel güvenlik ortamında" çalışmalıdır. Bu nedenle 657 sayılı DMK'nın 18. maddesine göre kanunlarda yazılı durumlar dışında devlet memurunun işine son verilememekte, hakları elinden alınamamaktadır (Akgüner,

2016, s. 180). Bu tip bir düzenleme liyakat sisteminin düzenli işleyişi için önemlidir. Çünkü kamu çalışanının işgal ettiği pozisyonu, işinin gereklerini yerine getirdiği sürece koruyabileceğini, işten çıkarılmasının haklı ve belirli koşullara bağlı olduğunu hizmet kalitesinin artması için bilmesi gerekir. Güvence ilkesi, memurun işini yaptığı süre boyunca kendisini baskı altında hissetmeden verimli bir şekilde çalışmasını sağlayan bir ilkedir. Bu ilke uygulamada makam ve hizmette kalma güvencesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan "makam güvencesi" ile sınırlı sayıda kadroda görev yapan personelin önceden belirlenmiş durumlar gerçekleşmeden görevden alınmaması, "hizmette kalma" güvencesi ise haklı sebep olmaksızın memurun haklarına ve statüsüne dokunulmaması ile ilgilidir (Gül & Alaç, 2014, s. 55). Diğer taraftan güvence ilkesi, kamu görevlisinin ülkenin içinde bulunduğu siyasi atmosferin zaman zaman değişmesine karşı da kendisini güvende hissetmesine ve tarafsız davranmasına olanak tanımaktadır. Güvence ilkesi esasında memurluğun bir meslek olması ve bu mesleğin temel ilkelerinden birinin kariyer ilkesi olmasıyla doğrudan alakalıdır. Buna göre memurluk mesleğini icra eden kişi, mesleğin bir gereği olarak kendini güven içinde hissetmeli ve siyasi baskı, kayırmacılık, kötü muamele gibi baskı unsurlarına karşı koruma altında olduğunun bilincinde olmalıdır (Yıldırım, 2013, s. 363). Ayrıca kamu görevlisi aleyhine yapılan işlemlerde kamu görevlisinin işlemi yargı yoluna götürebilmesinin önünde yasal herhangi bir engel bulunmamalıdır.

Güvence ilkesi memurluğu tercih edilebilir bir meslek haline getirmesi açısından da önemli bir ilkedir. Belirli alanlarda kamu ve özel sektör arasında nitelikli eleman istihdamı konusunda bir yarış söz konusudur. Mesleği tercih edilebilir kılan önemli özelliklerden birisi mesleği tercih edecek kişiye kariyeri boyunca güvence verilmesidir. Bu anlamda memur olacak kişiye memurluk mesleğine özgü teminatların verilmesi nitelikli kişilerin memurluğu seçmesini sağlayacaktır (Yıldırım, 2013, s. 363).

Meritoktarik yönetim anlayışında kamu görevlilerinin hem idarenin keyfi uygulamalarından hem de politik baskılardan korunması gereklidir ancak güvence ilkesi gereği kamu görevlisine sunulacak güvencenin sınırları iyi belirlenmelidir. Güvencenin gereğinden fazla olması başına buyrukluğa, az olması ise mağduriyete sebep olacaktır. Kendisini, gerektiği kadar güven içerisinde hisseden memur kamu hizmetini sunarken verimli olacaktır (Güran, 2004, s. 293).

1.4.2.6. Hizmet İçi Değerlendirme İlkesi

İkinci Dünya Savaşı sonrası kamu hizmeti kavramı ile ilgili olarak yaşanan kavramsal ve işlevsel değişimler ve gelişmeler ile kamu hizmetinin etkili ve verimli sunulması için idarenin de etkili ve verimli çalışması, nitelikli devlet memurlarının yetiştirilmesi ihtiyacı oluşmuştur (Akgüner, 2016, s. 127). Bu da ancak kamu görevlisinin; hizmeti içerisinde değerlendirilmesi ve hem motivasyonunun hem de bilgi ve birikiminin arttırılması için uygun hizmet içi eğitimler verilerek sürekli geliştirilmesiyle mümkün olmaktadır. Hizmetiçi değerlendirme ilkesinin bu anlamda iki ayağı bulunmaktadır. Bunlardan ilki istihdam edilen kamu görevlisine hizmetin gereklerine uygun, niteliklerini geliştirebileceği hizmet içi eğitimin verilmesi, ikincisi ise liyakat ve kariyer ilkeleri gereği kamu görevlisinin hizmeti içerisinde değerlendirilmesinin yapılarak yükselmesinin önünün açılmasıdır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 214. maddesi hizmet içi değerlendirme ilkesinin hizmet içi eğitim ayağı ile ilgilidir. Bu maddeye göre hizmet içi eğitimin amacı "devlet memurlarının yetişmelerini sağlamak, verimliliğini artırmak ve daha ileriki görevlere hazırlamak"tır. İlgili kanun maddesinden de anlaşılacağı gibi devlet memurunun sunduğu hizmetin kalitesini arttırmak, hizmeti yerine getirebilmek için gerekli bilgi, beceri ve davranışları devlet memuruna kazandırmak ve daha üst kademeler için memuru hazırlamak için hizmet içi eğitim gereklidir (Akgüner, 2016, s. 128). Ülkemizde devlet memurlarının hizmet içi eğitimi,19/10/1983 tarih ve 18196 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 83/6854 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren "Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı"na göre kamu kurumlarının kendi hazırladıkları hizmet içi eğitim planları ile yapılmaktadır.

Hizmet içi değerlendirme ile liyakat sistemi içerisinde devlet memuruna gerekli bilgi ve birikim kazandırılmış olacaktır. Ancak bu ilke geleneksel yaklaşımla sadece teknik bilgi ve birikimi arttırmaya yönelik olmamalıdır. Hizmet içi eğitimde çağdaş yaklaşım; kamu personelinin bilgi ve birikimini arttırmanın yanında mesleki yeteneklerinin geliştirilmesi, karar alma ve uygulama sürecinde ani değişimlere ayak uydurabilmeleri, teknolojik gelişmeleri takip ederek çağın gerisinde kalmamalarının sağlanması yönündedir (Görmüş & Kahya, 2014, s. 38-39). Bu ilke gereği gerekli donanıma ulaşan kamu görevlisinin görevinde yükselebilmesi için gerekli düzenlemelerin de yapılması gerekmektedir.

1.4.3. Meritokrasiye Yönelik Eleştiriler

Meritokrasi; kayırmacı uygulamalar ve bu uygulamaların yarattığı olumsuzlukları ortadan kaldırmak için ortaya çıkmış bir sistemdir. Bu sistemde her türlü ayrımcılığın sonlanması, bireyin sahip olduğu yetenekler ve liyakati ölçüsünde saygı görmesi ve toplumda bir yere gelmesi beklenir. Bugün genel olarak dünyanın birçok yerinde ideal bir sistem olarak kabul edilen meritokrasi teoride yeteneğin ödüllendirildiği ve eşitliksizliklerin ortadan kaldırdığı ancak pratikte eşitliksizlikleri meşrulaştırdığı yönünde eleştirilmektedir.

Meritokrasiye yönelik eleştiriler incelendiğinde genel olarak sistemin tamamen ortadan kaldırılmasından ziyade sistemin daha işler hale getirilmesi ve sadece eşitliği değil adaleti de ön plana çıkarması gerektiği vurgusu dikkat çekmektedir. Ne var ki bu eleştirilerin yanında meritokrasiyi bir yanılsama olarak kabul edip sistemin tamamen uygulamadan kaldırılması yönünde eleştiriler de bulunmaktadır.

Meritokrasiye yönelik yapılan eleştirilerin başında meritokrasinin temeli olan liyakat kavramının belirsizliği gelmektedir. Bu kavram için "kanıtlanmış yetenek ve başarı" tanımlaması yapılsa da yetenek ve başarının dünyanın farklı yerlerinde farklı tanımlamaları söz konusu olduğu için her yetenek ve başarı eşit derecede değerli sayılamayacaktır. Diğer taraftan bireyleri sıralamak için kullanılan nesnel, tarafsız bir sistem bulunmamaktadır. Bireyleri sıralamak için kullanılan liyakat, eğitim durumu, başarı veya yetenek ölçütleri egemen sosyal grupların ideolojileri ve çıkarları doğrultusunda kullanılabilmektedir (Tannock, 2008, s. 445).

Meritokratik sisteme yapılan eleştirilerden bir diğeri liyakatin belirleyicilerinden birinin eğitim durumu olmasıdır. Eğitim aygıtı genel olarak ideolojik bir aygıttır ve çoğu zaman hakim siyasi gücün müdahaleleri ile istenilen tipte bir vatandaş inşa etmek için kullanılabilir. Bu durum da toplumun değer yargılarının egemen ideolojinin müdahaleleri ile değişmesine neden olmaktadır (Torun, 2009, s. 95). Diğer taraftan eğitim durumunun liyakatin bir ölçüsü olabilmesi için eğitim sisteminin herkese gerçek anlamda fırsat eşitliği sağlayacak nitelikte olması gerekmektedir. Eğitim sistemleri teoride ne kadar fırsat eşitliği yaratırsa yaratsın ailelerin sosyo-ekonomik durumları bu fırsat eşitliğinin uygulamada hayat bulmasına engel olmaktadır. Bugün ülkemizde eğitim ücretsizdir ancak sosyo-

ekonomik yönden avantajlı konumda olan aileler dezavantajlı olan ailelere karşısında çocuklarının eğitimine yaptıkları yatırımlar ile (takviye eğitim, özel okul vb) bir adım önde bulunmaktadır. Eğitimin ücretli olduğu toplumlarda ise avantajlı ve dezavantajlı ailelerin arasındaki fark daha çok açılmaktadır. Balibar ve Wallerstein'e göre hakim kapitalist anlayış nedeniyle eğitime ulaşmayı kolaylaştıran maddi imkanlar, daha iyi eğitilmiş olanın kendisinden daha zeki ve yetenekli olanın önüne geçmesine neden olmaktadır (Balibar & Wallerstein, 2000, s. 43).

Meritokraside liyakatin ölçülmesi de bir başka eleştiri konusudur. Liyakatin değişken ve muğlak bir yapı arz etmesi sebebiyle ölçülmesi zordur. Diğer taraftan liyakatin ölçülmesi için seçkinci bir altyapıya ihtiyaç duyulması "eğitimcileri kim eğitecek" sorusunu gündeme getirmektedir. Bu durum sistemin bir handikabı olarak görülmektedir (Mijs & Savage, 2020, s. 399). Bunun yanında liyakati ölçmek için standartlaştırılmış testler kullanılması gerekliliği bir sorundur. Nitekim standartlaştırılmış testler "inisiyatif, yaratıcılık, hayal gücü, bilinçli düşünme, merak, çaba, ironi, yargılama, bağlılık, nüans, iyi niyet, etik yansıma veya diğer birçok değerli eğilimi ve niteliği ölçemez" (Ayers, 1993, s. 116). Bu değerler liyakati ölçmede göz ardı edilemeyecek derecede önemli değerlerdir.

Meritokrasi eşitsizliği meşrulaştırdığı ve insanlara iyi bir yere gelememelerinin sebebinin kendilerinde olduğu düşüncesini aşılaması sebebiyle de eleştirilmektedir. Bu eleştirilere göre meritokrasi "en iyilerin" en üstte yer alacağı hiyerarşik bir toplum düzeni oluşturmakta ve herkes yetenek ve çabası ölçüsünde toplumun farklı bir katmanında yer almaktadır. Bu durumda meritokrasi en baştan sınıf temelli bir toplum yapısı üretmektedir (Torun, 2009, s. 97). Bunun yanında meritokrasinin en iyi olanın en iyi yere geleceğine yönelik "yarışmacı doğası" bu yarışta başarısız olanların başarısızlıklarının sorumlusu olarak kendilerini görmesine sebep olmaktadır. Bunun sonucunda başarısız olan kişiler yetersiz, verimsiz ve bilgisiz olduklarına ikna olabilmektedir (Fettahoğlu & Demir, 2014, s. 178). Bu durum bireysel bir travma yaratabilmekte ve hatta aynı durumda olanların öfkesi bir süre sonra toplumsal bir sorun haline dahi gelebilmektedir.

Bütün bu eleştirilerin yanında meritokrasiye, yetenekli olanların yeteneksiz olanlara ikinci sınıf muamelesi yaptığı adaletsiz bir toplum yarattığı eleştirisi de yapılmaktadır. Tannock'a göre (2008, s.445) bu adaletsiz toplum yapısında ayrıca

sosyal, ekonomik ve politik ödüllerin genel dağılımında bireylerin göreceli eğitim başarılarına göre ayrım yapılması aslında bu bireyleri yetenekleri temelinde ayrıştırmaktadır.

Meritokrasi aynı zamanda yarattığı yoğun rekabet ortamı sebebiyle de eleştirilmektedir. Bu rekabet ortamında yükselebildiği en üst noktaya kadar yükselmeye çalışan birey bitmek bilmeyen bir kaygı ile mücadele etmek zorunda kalmaktadır. Yükselebildiği en üst noktaya yükselen birey nihayetinde bir noktada kendini tükenmiş hissedecek ve beceriksiz olduğu düşüncesine kapılacaktır. Markovits (2019) bu durumun sorumlusu olarak meritokrasinin "en iyi olmak" ile "yeterince iyi olmak" ikileminde bireyi en iyi olmaya yönlendirmesini görmektedir (Markovits, 2019).

Genel olarak meritokrasiye yönelik eleştiriler incelendiğinde meritokrasinin eşitlikçi yaklaşımının adaletli olmadığı ve insanların başarısızlıklarını kendi "yeteneksizliklerinde" aramaları sebebiyle eşitliksizliklere kayıtsız kaldığı vurgusunun ön plana çıktığı görülmektedir. Buna göre meritokrasi, eşitsizlikleri meşrulaştırmakta ve aynı zamanda toplumsal bir tepkisizlik yaratarak sınıfsal farklılıkların göz ardı edilmesine neden olmaktadır.

2. BÖLÜM
TÜRKİYE'DE VE DÜNYADA NEPOTİZM VE MERİTOKRASİ

Bu bölümde nepotizm ve meritokrasiye yönelik uygulama örnekleri dünyadaki bazı gelişmiş ülkeler ve Türkiye üzerinden anlatılacaktır.

2.1. DÜNYADA NEPOTİZM

Eğitim seviyesinin yeterli düzeyde olmadığı, toplumsal farkındalığın ve duyarlılığın gelişmediği, ekonomik ve politik sorunların diğer birçok problemin önüne geçtiği, siyasetin toplumun birinci derecede ilgi alanı olduğu, farklı dini grupların yoğun bir şekilde faaliyet gösterdiği ülkelerde kayırmacılığın farklı türleri yaygın bir şekilde görülür. Buna karşın nispeten bu ülkelerden daha iyi durumda olan ülkelerde de özelde akraba kayırmacılığına genelde kayırmacılığın diğer türlerine rastlamak mümkündür. Aşağıda ABD, İngiltere ve Avrupa Birliği üye ülkelerinden Fransa ve Almanya'da nepotizmin örnekleri literatür ve yazılı basın haberleri ile ortaya konulmaya çalışılacaktır. Dünyadaki genel algı yozlaşma örneklerinin gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde daha yoğun olarak gerçekleştirildiği varsayımına dayanırken, söz konusu görüşün aksine bu bölümde özellikle gelişmiş ülke olarak bilinen dört ülke seçilerek nepotizm örneklerinin varlığı araştırılmıştır.

2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

1829 yılında kayırmacılığın bir devlet politikası olarak uygulanmaya başlandığı Amerika Birleşik Devletleri'nde 1883 yılına kadar devlet kadroları bir ganimet olarak kabul edilmiş ve siyasi zafer elde eden siyasi partiler tarafından yandaşlara dağıtılmıştır (Ömürgönülşen, 2009, s. 375). 1800'lü yılların sonuna gelindiğinde ABD kamu personel yönetimine meritokratik bir yapı kazandırmak için bir diz reform çalışmaları başlamış ve yakın tarihe kadar devam eden reformlar ile ABD kamu personel yönetiminde meritokratik bir anlayış hakim kılınmıştır. Ancak ABD'de hakim meritokratik anlayışa rağmen zaman zaman nepotist uygulamalara rastlanabilmektedir.

Amerika Birleşik Devletleri'nin yakın tarihinde nepotizme verilebilecek önemli örneklerden birisi, Başkan Donald Trump'ın, kızı Ivanka Trump'a yönelik yapmış olduğu resmi görevlendirmedir. Ivanka Trump'ın, babası Donald Trump'ın danışmanı olması ve 2019 yılında yapılan G20 zirvesine bu alanda yetkin olmamasına rağmen gönderilmesi dünyanın en gelişmiş ülkelerinde bile akraba

kayırmacılığına rastlanabileceğini göstermektedir (Rajpaul-Baptiste, 2018, s. 3). Rajpaul-Baptiste'ye göre, Amerika Birleşik Devletleri'nde aile üyelerinin istihdamını caydırmak amacıyla kamu kurumlarında nepotizm açıkça yasaklanmasına rağmen Amerikan siyasetinde bu tip kayırmacılık uygulamalarına hala rastlanmaktadır (2018, s.3). Ivanka Trump'ın dış politikada etkin rol oynaması, yurtdışı ziyaretlerinde Donald Trump'ın yanında yer alması Amerikan kamuoyu tarafından eğitimsiz ve diplomasi yeteneğinden yoksun olan birinin sadece Başkan'ın kızı olması sebebiyle bir temsil hakkı kazanamayacağı, Amerikan halkının nitelikli bir diplomat tarafından temsil edilmesi gerektiği şeklinde eleştirilmiştir (Smith, 2019). Benzer şekilde ABD Başkanı Trump'ın damadı Jared Kushner'ın da danışman olarak görevlendirilmesi bir nepotizm uygulaması olarak karşımıza çıkmaktadır.

ABD siyasi tarihinde eski başkan John F. Kennedy'nin kardeşi Robert F. Kennedy'i başsavcı yapmasının ardından Kongre, nepotizmin engellenmesi amacıyla 1967 yılında anti-nepotizm yasası çıkarmıştır. Yasa açıkça kamu görevlisinin, hizmet verdiği kurumda ya da kontrol ettiği ajansta herhangi bir akrabasını istihdam etmesini, terfi ettirmesini veya atamasını yasaklamaktadır (Employment of relatives; restrictions, 1967). Buna rağmen yasada geçen "ajans" kelimesinin "Beyaz Saray" olarak yorumlanamayacağı kabulü, Beyaz Saray'da yapılacak atama, görevlendirme ve terfi ettirmelerde akraba kayırmacılığının önünü açmıştır (Cillizza, 2018).

Amerikan siyasetinde nepotizme, neredeyse her hükümet döneminde rastlamak mümkündür. Bill Clinton'ın eşi Hillary Clinton'ı Ulusal Sağlık Reformu Görev Gücü'nün başkanlığına getirmesi bir nepotizm örneğidir. 1900'lü yılların başlarında başkanlığı kazanan Woodrow Wilson'un ABD Hazine Sekreteri olarak atadığı William Gibbs M'Adoo 1914'de Wilson'un kızı Eleanor Wilson ile Beyaz Saray'da evlenmiştir (nytimes.com, 2020). Her ne kadar M'Adoo'nun aileye dahil olması atanmasından sonra olsa da evlilik sonrasında aktif görevinden ayrılmaması ve sonrasında benzer görevlere getirilmesi o dönem bir kayırmacılık olarak kabul edilmiştir.

ABD bir yandan merit sistemi en iyi şekilde uygulamaya çalışırken diğer taraftan bu modele zarar verecek uygulamaları önlemek için geniş çaplı yasal düzenlemeler yaparak kayırmacılığı en aza indirmeye çalışan ülkelerden biridir. Ancak bu çabaya rağmen akraba kayırmacılığı hala büyük bir sorun olarak

görünmektedir. Yukarıda sayılan örnekler her ne kadar Beyaz Saray içerisinde gerçekleşen kayırmacılık uygulamaları olsa da, durum Beyaz Saray dışında da farklı değildir. ABD'de 1989-2005 yılları arasında önce Genelkurmay Başkanlığı daha sonra Dışişleri Bakanlığı görevlerini yürüten Colin Powell'ın oğlunun Federal İletişim Komisyonu Başkanlığı'na getirilmesi (Labaton, 2001), eski bir senatör olan ve Alaska Valiliği için istifa eden Frank Murkowski'nin altı yıllık senatörlük süresinin geri kalan iki yılını tamamlaması için kızı Lisa Murkowski'yi, kendi yerine getirmesi (Seelye, 2002), benzer şekilde Franklin Roosevelt'in oğlu James Roosevelt'i kritik görevlere getirmesi nepotizmin yıllardır ABD'de bir sorun olduğunu göstermektedir. Joffe'ye göre (2004, s. 74) Amerikalıların doğuştan gelen avantajlarından ziyade yetenek ve başarıları ile değerlendirilmesi gerekmektedir ancak ne yazık ki nepotizm Amerikan meritokratik ideallerine hala açıkça meydan okumaktadır.

2.1.2. İngiltere

İngiltere nepotizmin bir yönetim biçimi olarak uygulandığı ülkelerden biridir. Ülkenin yönetim şeklinin anayasal monarşi olması sebebiyle nepotizmin kurumsal olarak ülke yönetiminin en tepesinde doğal olarak bulunduğu söylenebilir. Bunun yanında kamu personel rejimini meritokratik unsurlar üzerine inşa eden İngiltere'de yönetimin diğer kademelerinde de kayırmacı uygulamalara rastlamak mümkündür.

İngiltere yakın tarihinde nepotizm tartışmaları en çok milletvekillerinin akrabalarını kamu kaynakları ile istihdam etmesinin yasaklanmasına yönelik başlayan çalışmalar üzerinde gerçekleşmektedir. İngiltere Bağımsız Parlamenter Standartları Kurumu (IPSA - The Independent Parliamentary Standards Authority) Başkanı Ruth Evans, 2020 yılında yapılması planlanan genel seçimler sonrasında getirilmesi düşünülen yasak ile adil ve açık işe alımları teşvik eden modern bir istihdam uygulamasına duyulan ihtiyacın bazı milletvekillerinin kendilerine ve akrabalarına sağladıkları avantajlardan daha önemli olduğunu ifade ederek yasağın gelmesi gerektiğini vurgulamıştır. Ancak bu uygulamaya milletvekilleri sıcak bakmamaktadır. Nitekim Muhafazakar Milletvekili Sir Roger Gale, uzun süredir istihdam ettiği eşinin mesai saati gözetmeksizin çalıştığını bunu ilanla alınacak bir asistanın yapamayacağını ifade ederek IPSA'nın söz konusu yasal düzenlemenin gerçekleşmesi durumunda pişman olacağını ifade etmiştir. Öte yandan

Westminster'deki 650 milletvekilinin 151'inin yanında akrabasını istihdam ettiği bilinmektedir (cnn.com, 2017).

İngiltere'de akraba kayırmacılığı uygulamalarına verilebilecek bir diğer örnek de İngiltere Başbakanı Boris Johnson'un kendisi gibi siyasetçi olan kardeşi Jo Johnson'u kabinesine bakan olarak atamasıdır. Her ne kadar Jo Johnson deneyimli bir siyasetçi olsa da bu atama bir akraba kayırmacılığı olarak yorumlanmaktadır.

İngiltere siyasetinde nepotizm karşıtlığı ile bilinen ve "birkaç kişi için değil, pek çok kişi için" manifestosunu benimseyen İşçi Partisi eski Başkanı Jeremy Corbyn de adı nepotizm suçlamalarına karışan bir siyasetçi olarak karşımıza çıkmaktadır. Corbyn başta oğlu olmak üzere bir çok akrabasını parti içerisinde etkili makamlara getirmekle suçlanmıştır (express.co.uk, 2019; telegraph.co.uk, 2017). Corbyn hakkında yapılan bir başka suçlamada arkadaşının 27 yaşındaki kızını yıllık 40.000 Euro'ya siyasi danışman olarak işe aldığı ortaya çıkmıştır (dailymail.co.uk, 2016).

Son olarak yukarıda sayılan yakın tarihli örneklere göre nispeten biraz daha eski bir tarihe dayanan başka bir kayırmacılık örneğinden daha bahsedilebilir. 1977 yılında gerçekleşen olayda dönemin başbakanı olan James Callaghan damadı Peter Jay'i ABD'nin Washington büyükelçisi olarak atamıştır. Bu olay, gerçekleştiği dönemde ciddi bir şekilde tepki toplamıştır çünkü büyükelçi olarak atanan Peter Jay bir gazetecidir ve hiçbir politik deneyimi bulunmamaktadır (nytimes.com, 1977).

1800'lü yılların ortalarına kadar kayırmacılığın yaygın olduğu İngiltere'de 1854 yılında başlayan meritokrosi temelli kamu yönetimi anlayışına geçiş çalışmaları kayırmacı uygulamaları büyük oranda engellese de yukarıda yer verilen örneklerden de anlaşılacağı üzere nepotizme hala rastlanmaktadır.

2.1.3. Fransa

Yakın tarihte (2017) gerçekleşen cumhurbaşkanlığı seçimlerinde önemli gündem maddelerinden birisi nepotizmdir. Seçim sonuçlarına da ciddi etkileri olduğu düşünülen nepotizm skandalları iktidarın seçim sonrasında bazı yasal düzenlemeler yapmasını zorunlu hale getirmiştir. Fransa'da 2017 yılında yapılan cumhurbaşkanlığı seçimleri öncesinde seçimin iddialı ismi Cumhuriyetçi François Fillon'un eşi Penelope Fillon ve çocukları Charles ve Marie Fillon'u asistan olarak görevlendirdiği

ve bu görevlendirmeler sonrasında ailesine çalışmadan ücret ödendiğine yönelik iddialar François Fillon'u seçimler öncesinde zor duruma sokmuştur. Aslında Fransa yasaları milletvekillerinin aile üyelerini istihdam etmesini engellememektedir ancak aile üyelerinin istihdam edildiği alanda fillen çalışıyor olması gerekmektedir (Allemandou, 2017). Ancak söz konusu olayda François Fillon'un eşi Penelope Fillon'un hiçbir iş yapmadan kendisine ücret ödenmesi sebebiyle Fillon hakkında "Ulusal Mali Savcı" tarafından zimmete para geçirme ve görevi kötüye kullanma suçlarından dava açılmıştır. Bu olay Fillon'a oy kaybettirdiği gibi rakipleri Le Pen ve Macron'a da propaganda malzemesi olmuştur. Macron söz konusu olay sonrasında seçim vaatlerinden biri olarak politikacıların aile üyelerini istihdam etmelerinin önünü kapatacak yasal düzenlemeler yapacağını açıklamıştır (bbc.com, 2017). Nihayetinde Macron'un seçimleri kazanmasının ardından politikacıların aile üyelerini istihdam etmelerini engelleyen ve yasağa uymayan politikacılara hapis ve para cezası öngören yasa kabul edilmiştir (Sansom, 2017).

Fransa yakın tarihinde hakkında yolsuzluk ve nepotizm suçlamaları yapılan eski Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy ise, çocukları Jean ve Pierre'yi kayırmakla eleştirilmiştir. Oğlu Jean Sarkozy'i Fransa'nın güçlü La Défense Kalkınma Ajansı'nın (EPAD) başına geçirmek isteyen Nicolas Sarkozy kendisine ve oğluna yöneltilen eleştirilere bir süre karşı durmaya çalışsa da sonrasında oğlu Jean Sarkozy EPAD Başkan adaylığından vazgeçmek sorunda kalmıştır (Morin, 2009; Chrisafis, 2009). Nicolas Sarkozy büyük oğlu Pierre Sarkozy için de menfaat sağlama girişimi sebebiyle bir süre ülke gündemini meşgul etmiştir. Bir müzisyen olan Pierre Sarkozy'nin bir projesi için finansal destek sağlamayı reddeden SCPP isimli bir kuruluşun gerekli desteği sağlaması için Elysée danışmanlarını görevlendirdiği iddia edilen Nicolas Sarkozy, görev yaptığı dönemde sık sık nepotizme başvurduğu için eleştirilmiştir (Samuel, 2009).

2.1.4. Almanya

Almanya yakın tarihi incelendiğinde en dikkat çekici kayırmacılık uygulaması olarak karşımıza Almanya eski Savunma Bakanı ve şimdiki Avrupa Birliği Komisyonu Başkanı olan Ursula von der Leyen'in, savunma bakanlığı yaptığı dönemde, bakanlığın dış danışmanlık hizmeti almak için imzaladığı sözleşmelerde yaptığı yolsuzluklar çıkmaktadır. 2018 yılında Almanya Federal Denetim Ofisi'nin (Germany's Federal Audit Office) raporlarının basına sızması ile ortaya çıkan

yolsuzluk iddialarına göre bakanlık adına imzalanan hizmet alım sözleşmelerinde 2015 yılında 100 milyon euro harcama yapılırken sadece 2,2 milyon euro harcama açıklanmış bir sonraki yılda benzer rakamlarda yolsuzluklar yapıldığı iddia edilmiştir. Bakan Leyen bazı usulsüzlükler olduğunu kabul etmiş ve bu usulsüzlüklerin tekrar yaşanmaması için önlemler alınacağını açıklamıştır (bbc.com, 2019; politico.eu, 2019; dw.com, 2019). Söz konusu yolsuzluğun en dikkat çekici tarafı bakanlığın dış danışmanlık hizmeti aldığı ve büyük miktarlarda para aktardığı şirketlerden biri olan McKinsey & Company'nin ortaklarından birinin Savunma Bakanı Ursula von der Leyen'in oğlunun olmasıdır (theguardian.com, 2019; (trtworld.com, 2020).

Almanya yakın tarihinde dikkat çeken bir başka nepotizm örneğine Almanya'nın en büyük eyaleti olan Bavyera'da rastlanmaktadır. Bir kayırmacılık skandalı olarak tanımlanabilecek olayda Bavyera Parlemantosu üyelerinin birinci derece yakınlarını işe aldıkları ve onlara maaş ödedikleri ortaya çıkmıştır. Aslında Bavyera eyaletinde 2000 yılında yapılan bir yasal düzenlemeye göre siyasilerin birinci derece akrabalarını istihdam etmeleri yasaklanmıştır ancak bu yasağa rağmen bazı milletvekillerinin eşlerini ve çocuklarını istihdam etmeye devam ettiği 2013 yılında Almanya Parlamento İşleri Uzmanı Hans Herbert von Arnim tarafından yazılan ve Bavyeralı siyasetçilerin kendilerine nasıl çıkar sağladıklarını anlatan kitabın yayınlanması ile ortaya çıkmıştır. Skandalın ortaya çıkmasının ardından Bavyera Parlamentosu Başkanı Barbara Stamm 2008-2013 yılları arasında eş, çocuk ve ebeveynlerini istihdam eden milletvekillerinin bir listesini yayınlamıştır. Listeye göre söz konusu yıllar arasında 360 milletvekilinden 79'u akrabalarını istihdam etmiştir (Kauder & Potrafke, 2015, s. 42-46). Her ne kadar 2000 yılında yapılan yasal düzenleme, sözleşmesi devam eden aile üyelerinin çalışmalarının devam etmesi yönünde bir boşluk barındırsa da bazı siyasilerin bu boşluğu ciddi derecede suistimal etmesi yoğun şekilde eleştirilmiştir (wsj.com, 2013; nytimes.com, 2013). Eleştiriler üzerine istifa eden siyasetçilerden biri olan Bütçe Komitesi Başkanı Georg Winter'ın 2000 yılında yasa yürürlüğe girmeden kısa bir süre önce 13 ve 14 yaşlarındaki çocuklarının istihdamı için sözleşme imzaladığı ortaya çıkmıştır (dw.com, 2013). Kayırmacılık skandalının ortaya çıktığı dönem hem Bavyera eyalet seçimlerinin hem de Alman federal seçimlerinin yapılacağı tarihe yakın bir döneme denk gelmektedir. Bu durum da yaygın olarak skandalın siyasi malzeme olarak

kullanılmasına sebep olmuştur. Seçimlerin yakın olması sebebiyle kayırmacılığa adı karışan siyasilerin bir kısmı skandalın seçimlere olumsuz etkide bulunmaması için yakınlarına ödenen maaşları ya geri ödemiş ya da bağış yapmış, bir kısmı ise işe alımın, 2000 yılından önce olması sebebiyle meşru olduğunu ancak günümüzde böyle bir uygulamanın yanlış olacağını kabul ederek siyasi kayıpların önüne geçmeye çalışmışlardır (Kauder & Potrafke, 2015, s. 51).

Tüm bu örnekler ABD, İngiltere, Fransa ve Almanya gibi kamu yönetiminde belirli bir sistematiği sağlamış ülkelerde dahi akraba kayırmacılığına rastlandığını göstermektedir.

2.2. TÜRKİYE'DE NEPOTİZM

Avrupa Birliği üye ülkeleri ile Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere'de karşılaşılan nepotizm uygulamalarına Türkiye'de de rastlamak mümkündür. Bu konuda yapılan literatür taraması, incelenen yüksek mahkeme kararları, etik kurul kararları, yazılı ve görsel basın haberleri nepotizmin boyutları hakkında bilgi vermektedir.

Bu bölümde kullanılan örneklerde kurum isimleri ve akraba kayırmacılığı uygulamalarına başvuran yönetici isimleri kişi ve kurumların hedef gösterildiği algısı oluşmaması adına gizlenmiştir.

2.2.1. 657 Sayılı DMK ve Nepotizm

Bilindiği gibi Türkiye'de "*Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenleyen"* temel dayanak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur (md.2). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda bir memurun işe alımı ve yükselmesi belirli koşullara bağlanarak hüküm altına alınmıştır. Kanun temelde üç ilke üzerine inşa edilmiştir. Bu üç ilke liyakat, sınıflandırma ve kariyerdir. Kanunun 3. maddesi c bendinde liyakat ilkesi tanımlanırken şu ifadelere yer verilmiştir, "*Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır."*

Görüldüğü gibi liyakat sistemi hem herkes için eşit fırsatlar yaratmak hem de temel kazanımları güvence altına almak için olmazsa olmaz ilkelerden birisidir. Ancak ne varki bu ilke kanunda açıkça hüküm altına alınmış olmasına rağmen kimi zaman uygulama sınavları ile kimi zamanda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun başka maddelerine dayanılarak ihlal edilmektedir. Kamu personeli seçilirken çoğunlukla konuya hakim kurum ve kuruluşlarca yazılı sınav yapılmakta, kimi zaman bu sınavlara kura veya mülakat yöntemleri eklenmektedir. Yazılı sınav yöntemi ile yapılan kamu personeli seçimleri, bütün veriler somut ve kanıtlanabilir olması sebebiyle liyakat ilkesine en uygun yöntem olarak bilinmektedir. Diğer taraftan asgari şartları taşıyanlar arasında yapılan kura yöntemi de kayırmacılık uygulamalarının önünü kesen ancak nadiren kullanılan bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak sözlü sınavlar toplumda torpilin, adam kayırmanın bir yolu olarak bilinmektedir. Sözlü sınavların belirli meslek grupları için gerekliliği tartışmasızdır fakat sözlü sınavların şüpheye yer bırakmayacak şekilde yapılmaması ciddi sorunlara neden olmaktadır. Sözlü sınavların kayıt altına alınmaması, komisyonun takdir yetkisinin (puan yüzdesinin) bilgi ve birikim ile elde edilebilecek puanları etkileyebilecek oranda olması işe alımda ve yükselmede liyakat ilkesinin ihlal edilmesine neden olmaktadır.

2.2.2. İstisnai Memurluk ve Kayırmacılık İlişkisi

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesinde istisnai kadrolara yer verilmiş ve bu kadrolara kanunun "atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın" atama yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Kamu idareleri kanunun ilgili maddesine dayanarak herhangi bir sınav şartı olmaksızın doğrudan istisnai kadrolara atama yapabilmektedir. İstisnai kadrolara doğrudan atamalar Türk kamu personel yönetiminde bir işe alım yöntemi olarak kullanılmaktadır.

İstisnai kadrolar incelendiğinde çoğunlukla bu kadroların üst kademe olarak tabir edilen kadrolar olduğu görülmektedir. İstisnai kadroların çoğunlukla üst düzey kadrolar olması nedeniyle bu kadrolara yapılacak atamalarda idarenin liyakati göz ardı etmesi halinde kamu yönetiminde ciddi sorunların ortaya çıkabileceği açıktır. İstisnai kadroların normal kadrolar için gerekli bazı koşullardan muaf tutulmasının sebebi; bir taraftan atama/sınav usul ve şekillerinin yaratacağı zaman kaybını önlemek, diğer taraftan idarenin takdir yetkisinin tamamen sınırlandırılmasının

önüne geçerek yönetime bir esneklik getirmek suretiyle işe yönelik yetkinliği fazla olanın göreve getirilmesinde idareye inisiyatif yetkisi tanımaktır (Yıldırım, 2013, s. 374-375). Bu anlamı ile kimi kadrolar için (istihbarat birimleri gibi) istisnai kadro uygulaması anlaşılabilir bir durumdur. Ancak istisnai kadro uygulaması zaman içerisinde kayırmacılığın bir yolu olarak kullanılmaya başlanmıştır. Teorik ve pratik açıdan karşılaştırıldığında istisnai memurluk; 657 sayılı DMK'da yer alan atamaya ilişkin hususların uygulanmaması, derece yükselmesinde yine aynı kanunun ilgili hükümlerinden ayrı tutulması, kimi zaman öğrenim durumunun bir koşul olarak görülmemesi, sınavsız atama yolunun kullanılması sebepleri ile Kanun'un liyakat ilkesine taban tabana zıt bir durum oluşturmaktadır.

İlk zamanlar yalnızca üst düzey kadroları kapsayan istisnai memurluk daha sonra daha alt kadroları da içine alarak genişlemiştir. Devlet Personel Başkanlığı tarafından 1962 yılında yayınlanan Devlet Personel Rejimi Hakkında Rapor'da istisnai memurluk kurumunun bir ihtiyaç olarak ortaya çıktığı ancak daha sonra özel kalem müdürlüğü gibi daha alt kadrolara kadar inmesi ile istisnai memurluk kurumunun amacından uzaklaştığı ifade edilmiştir (Günay, 2005, s. 125-126). İstisnai memurluk ile ilgili bir diğer husus, naklen atamalarla istisnai olmayan kadrolara geçilebilmesidir. 657 sayılı DMK'nın 59. maddesine göre ataması yapılanların daha sonra merkezi sınavlara girmeden istisnai olmayan kadrolara geçişleri mümkündür. Bu durum memur olmak için sınava girmiş ve kadro bekleyen binlerce kişinin mağduriyetine neden olmaktadır. Konu ile ilgili olarak 2005 yılında yapılan Sayıştay Genel Kurulu'nda alınan 5119 sayılı kararda şu ifadeler yer almaktadır:

> *"Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Merkez Saymanlığı 2002 yılı hesabının merkezde incelenmesi sırasında, bazı kişilerin anılan 657 sayılı Kanun'un 59'uncu maddesi hükmüne istinaden Devlet memurluğuna atanmalarından kısa bir süre sonra, Devlet memurluklarına atanacak olanlar için yapılmış bulunan sınavlara katılmadıkları ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadıkları halde, diğer memurluklara naklen atandıkları anlaşılmaktadır…. Ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız Devlet memuru teminine yönelik bir uygulamaya dönüştürülmesi, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına da gelmektedir. Bu da, Anayasa'nın kişilerin*

kanun önünde eşitlik ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici nitelikte bulunmaktadır"

Sayıştay kararından da anlaşılacağı üzere istisnai memurluk müessesesi ortaya çıkış amacından uzaklaşarak kayırmacılığın bir yöntemi olarak özellikle de akrabalık ve siyasal kayırmacılık şeklinde algılanmaya ve uygulanmaya başlamıştır.

2.2.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararlarında Nepotizm

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (KGEK) tarafından incelenen ve karara bağlanan şikayetlere bakıldığında özellikle yerel yönetimlerde nepotizmin ciddi bir boyuta ulaştığı anlaşılmaktadır. Kararlarda özellikle istisnai kadro olan özel kalem müdürlüğünün kamu kurumlarına sınavsız yerleşme yöntemi olarak sıklıkla kullanıldığı dikkat çekmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu kararları incelendiğinde;

27.08.2013 tarihinde yapılan ve bir belediye başkanının kayınbiraderini belediye şirketlerinde yönetim kurulu üyesi olarak istihdam ettiği yönünde iddiaları içeren başvuruyu KGEK incelemiş ve 06.01.2014 tarihinde karara bağlamıştır. 2014/1 sayılı kararda; belediye başkanı yaptığı savunmada istihdam edilen kişinin eşinin kardeşi ve üniversite mezunu bir biyolog olduğunu, özel sektörde uzun yıllar çalışmış olmasından dolayı bilgi ve birikimlerinden faydalanmak amacıyla görevlendirdiğini ifade etmiş, KEGK ise söz konusu görevlendirmenin Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliğin 9. maddesindeki "dürüstlük ve tarafsızlık", 10. maddesindeki "saygınlık ve güven", 14. maddesindeki "görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılması" ilkelerine aykırı olduğuna karar vermiştir (KGEK, 2014).

KGEK'nın 24/02/2015 tarih ve 2015/20 sayılı bir başka kararında şikayet konusu; 2009-2014 yılları arasında belediye başkanlığı yapan kişinin kendisinin ve eşinin yeğenlerini 657/59'a dayanarak özel kalem müdürü olarak atamasıdır. Şikayete ilişkin KGEK incelemesinde, belediye başkanının eşinin yeğeninin 18/05/2012 tarihinde özel kalem müdürü olarak atandığını ve 25/06/2012 tarihinde normal memuriyet kadrosuna transfer edildiğini tespit etmiştir. Ancak olayın gerçekleştiği tarih ile şikayet tarihi arasında iki yıllık sürenin geçmiş olması sebebiyle zaman aşımı gerekçesi ile anılan olay hakkında değerlendirme yapılmamıştır. Belediye başkanının yeğeninin ise 26/09/2013 tarihinde özel kalem

müdürü olarak atandığı ve aynı tarihte teftiş kurulu müdürlüğü emrinde memur olarak görevlendirildiği, 30/10/2013 tarihinde özel kalem müdürü kadrosundan alınarak tahsildar kadrosuna atandığı tespit edilmiştir. KGEK, incelemeler sonucunda görevlendirmenin Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliğin 9. maddesindeki "Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler" prensibi ile 14. maddesindeki "*Kamu görevlileri; görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar"* hükmünün ihlal edildiği sonucuna varmıştır (KGEK, 2015).

KGEK'un 26/01/2012 tarih ve 2011/246 dosya numaralı farklı bir kararında Kurul'a yapılan ihbar üzerine re'sen inceleme başlattığı görülmektedir. Şikayet konusu belediye başkanın eşinin kent konseyi kadın meclisi başkanlığına, oğlunun ise çocuk meclisi başkanlığına getirildiği ve söz konusu meclislere eğlence harcamaları yapıldığı iddia edilmiştir. Kurul, söz konusu şikayet ile ilgili olarak yaptığı incelemede; belediye başkanının her ne kadar anılan meclislere doğrudan bir seçim veya görevlendirme durumu söz konusu olmasa da meclis başkanları ile belediye başkanı arasındaki aile ilişkilerinin kamuoyunda olumsuz bir izlenim yaratacağının tabii olduğu sonucuna varmıştır. Kurul ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Kent Konseyleri ile ilgili 76. maddesine[1] atıf yaparak kent konseylerinin kent yönetiminden hesap sorma ve hesap verme ilkelerini hayata geçirme misyonunu zayıflattığı sonucuna varmıştır. Diğer taraftan her ne kadar 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 08/10/2006 tarih ve 26313 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Kent Konseyi Yönetmeliği'nde hükmü bulunsa da akraba ilişkilerinin bu denli açık olduğu durumlarda kent konseylerine yapılacak maddi yardımın kamuoyunda olumsuz bir değerlendirmeye tabi olacağı KGEK kararında yer almıştır. Sonuç olarak belediye başkanının Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları

[1] "*Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.*"

Hakkındaki Yönetmeliğin 10[2], 13[3] ve 14. maddelerinde yer alan ilkelere aykırı davrandığına hükmedilmiştir (KEGK, 2012).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun 27/07/2010 tarih ve 2010/53 sayılı kararında yine bir belediye başkanı şikayet edilmiş ve belediye başkanının ve belediye yöneticilerinin itfaiye eri alımında akraba kayırmacılığı yaptığı iddia edilmiştir. İddiaya göre şikayet edilen belediye 11/03/2010 tarihinde itfaiye eri alımı için 12/03/2010 tarihinde saat 08:30 ile 16:30 arasında başvuru alınacağını www.memurum.biz ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün internet sitesinde ilan etmiş, hem müracat tarihinin çok dar tutulması hem de ilanın yeterli kişiye ulaşmasını sağlayacak nitelikte farklı kanalların kullanılmaması sebebiyle ilana 9 kişi başvurmuştur. KGEK yaptığı inceleme sonucunda, ilanın belediyenin kendi internet sitesinde, ulusal yayın yapan gazetelerin birinde ve mahalli gazetede ilan edilmesi gerektiği, ayrıca ilanın belediye hoparlörlerinde ve kaymakamlık duyuru panosunda ilan edilmeyerek gizli tutulduğu sonucuna varmıştır. Diğer taraftan ilana başvuru yapan ve itfaiye eri olarak istihdam edilen M.T'nin belediye başkanın oğlu olduğu, S.Y'nin belediye meclis üyesi V.Y'nin yeğeni olduğu, H.Y'nin ise akrabası olduğu, M.Y'nin ise belediye zabıta amirinin oğlu olduğu tespit edilmiştir. KGEK sonuç olarak nepotizm sebebiyle Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliğin 9, 10 ve 14. maddelerindeki ilkelerin ihlal edildiğine hükmetmiştir (KGEK, 2010).

Bir başka olayda benzer şekilde belediye başkanının eşinin yeğenini, başkan yardımcıları ve belediye meclis üyelerinin kendi çocuklarını sınavsız bir şekilde işe başlattıkları ve sözleşmeli personel olarak çalıştırdıkları iddiasıyla ilgilidir. Bu olayı diğer vakalardan farklı kılan, belediyenin söz konusu durumu normal karşılayan savunmasıdır. KGEK'nin 25/10/2016 tarih ve 2016/124 karar numaralı raporunun inceleme bölümünde; belediye başkan yardımcısının kızının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesine istinaden özel kalem müdürü olarak ataması

---

[2]*Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınırlar…*

[3] *"....Kamu görevlileri, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir ve çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar."*

yapıldığı ve çok kısa bir süre sonra memur kadrosuna geçirildiği, burada amacın sınavsız memuriyete geçişin sağlanması olduğu yer almıştır. Benzer şekilde belediye başkanının eşinin akrabasının, belediye meclis üyesinin, fen işleri müdürünün ve bir diğer belediye başkan yardımcısının çocuklarının sözleşmeli personel olarak istihdam edildiği Kurul'un incelemesinde kesinlik kazanmıştır. Kurul konu ile ilgili olarak belediye başkanından savunma istemiştir. Kurul'a gönderilen savunmada yer alan ifadeler durumun vehametini gözler önüne sermektedir. Nitekim belediye başkanı yaptığı savunmada yapılan atamaların hepsinin mevzuata uygun olduğunu ifade etmiş ve *"belediyelerin mevcut siyasi yapısı göz önüne alındığında sözleşmeli personel kadrosuna alınacak teknik personelin mevcut yönetimle uyumlu düşünceye sahip genç, dinamik ve mesleki alanda yetkin olmasını beklemekten daha doğru bir tercih olamayacağını; sözleşmeli personel atamalarında yönetimde görev alan çalışma arkadaşları ile parti meclis üyesi yakınlarının önceliklendirilmesinin yönetimin başarısı adına ekip çalışması ruhunun bir gereği olduğunun düşünüldüğünü"* belirtmiştir. Kamu gücünü kamu için tarafsız ve eşit bir şekilde kullanması gereken ve muhtemelen seçilene kadar seçim propagandasını bu ilkeler üzerine kuran, seçildikten sonra "başarılı bir ekip çalışması için" nepotizmin gerekliliğini dillendiren bir seçilmişin bu ifadeleri, kayırmacılığın ne kadar tehlikeli olduğunu bir kez daha göstermektedir (KGEK, 2016a).

KGEK, 2010 yılında yapılan ve 24/02/2011 yılında 2011/16 karar numarası ile karara bağladığı bir başka şikayette; … ilinde iki belediye meclis üyesinin belediye başkanı hakkında 16 farklı olay ile ilgili şikayette bulunması üzerine inceleme başlatmıştır. Şikayet konuları içerisinde nepotizm ile ilgili olanlar incelendiğinde; belediye başkanının bir akrabasını geçici işçi olarak belediyeye aldığı ve söz konusu akrabasını mevzuata aykırı bir şekilde danışman olarak görevlendirdiği, kendisine makam odası, sekreter ve makam aracı tahsis edildiği iddia edilmiştir. Yine belediye başkanının benzer yollarla halasının torununu ve ablasının torununu da işe aldığı iddialar arasında yer almaktadır. Kurul iddialar ile ilgili yaptığı incelemesinde, Türkiye İş Kurumu'ndan işgücü istem formu ile 14/04/2009 tarihinde 40-62 yaş arası iktisat-maliye mezunu ve mali müşavirlikte 25 yıl deneyim şartlarını taşıyan mali danışman talep edildiği, bu şartları taşıyan belediye başkanının akrabasının encümen kararı ile geçici işçi olarak göreve başlatıldığı tespit edilmiştir. Göreve başlatılan bu kişi 5393 sayılı Belediye

Kanunu'nda belediye başkanı danışmanı adıyla bir görevlendirme yapılmasına izin veren bir düzenleme olmamasına rağmen danışman olarak görevlendirilmiş ve kimi zaman belediye başkanı yerine imza attığı saptanmıştır. Belediye başkanının ablasının torunu olduğu iddia edilen ve İl Vatandaşlık Müdürlüğü ile yapılan yazışmalarla bu akrabalık bağı tespit edilen kişi de, benzer şekilde Türkiye İş Kurumu'ndan iş gücü istem formu ile talep edilmiş ve büro işçisi olarak çalıştırılacak bu kişinin 20-30 yaş aralığında İngilizce Öğretmenliği mezunu kadın olması istenmiştir. 21/05/2009 tarihinde göreve başlatılan bu kişi 15/07/2009 tarihinde Özel Kalem Müdürlüğü'ne atanmış, daha sonra Milli Eğitim Bakanlığı'na öğretmen olarak başvurarak 24/09/2009 tarihinde öğretmen olarak ataması yapılmıştır. İnceleme sonucunda Kurul ilk olay için Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliğin 9, 10 ve 21. maddelerinin ihlal edildiğine hükmetmiştir. İkinci olay için ise ablasının torununun Özel Kalem Müdürü olarak atanmasının ardından iki ay gibi kısa bir süre içerisinde KPSS'nin devre dışı bırakılarak öğretmen olmasının önünün açılmasını etik ihlal olarak değerlendirmiştir (KGEK, 2011).

KGEK'un 29/03/2016 tarih ve 2016/45 karar numaralı raporunda, ihbar üzerine re'sen bir inceleme başlatılmış ve inceleme sonrasında belediye yöneticilerinin görevlerini kötüye kullanarak nepotizme başvurdukları ortaya çıkarılmıştır. Şikayet sonucu Kurul tarafından yayınlanan ve akraba ilişkilerini gösteren tablo dikkat çekicidir (KGEK, 2016b).

Dosya No: ...	Karar No: 2016/45					
Adı - Soyadı	Görevi	Eğitim Durumu	Belediye'de İşe Başlangıç Tarihi	Statüsü	Belediye Yöneticileri İle Yakınlık Durumu	%
	Sosyolog	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı		
	Sosyal Destek Hiz. Müd. V.	Lisans Mezunu	...	Söz. Personel	Belediye Başkanının Eşi	
	Eğitimen	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı		
	Büro Sorumlusu	Lisans Mezunu	...	Söz. Personel	Belediye Başkanının Baldızı	
	Büro Elemanı	Lise Mezunu	...	Hizmet Alımı	Belediye Başkanının Yeğeni	%75
	Büro Elemanı	Lise Mezunu	...	Hizmet Alımı	Belediye Başkanının Yeğeni	%75
	Büro Elemanı	Meslek Yüksekokulu	...	Hizmet Alımı	Belediye Başkanının Yeğeninin Eşi	%84
	Büro Sorumlusu	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	Başkan Yard. ...in Kardeşi	%200
	Büro Sorumlusu	Lise Mezunu	...	Hizmet Alımı	Başkan Yard. ...in Kardeşinin Eşi	%115
	Mimar	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	Başkan Yard. ...'nun Oğlu	%120
	Büro Elemanı	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	Başkan Yard. ...'nun Yeğeni	%115
	Büro Sorumlusu	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	Başkan Yard. ...'un Kardeşi	%176
	Çevre Mühendisi	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	Başkan Yard. ...'nın Gelini	%120
	Büro Elemanı	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	Başkan Yardımcısı Y...'ın Akrabası	%80
	Büro Elemanı	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	Yazı İşleri Müd. ...'ın Yeğeni	%50
	Büro Elemanı	Lise Mezunu	...	Hizmet Alımı	-	%75
	Mimar	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	-	
	Mimar	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	-	
	Şehir Planlayıcısı	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	-	
	Büro Elemanı	Lise Mezunu	...	Geçici İşçi	-	
	Bilgisayar Operatörü	Lise Mezunu	...	Kadrolu İşçi	-	

http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/2016-45-KARAR.pdf

Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından yayınlanan kararlar incelendiğinde yukarıda bahsedilenlerden çok daha fazla nepotizm örneği görmek mümkündür ancak çalışmanın boyutlarını zorlamaması adına sadece birkaç karar seçilerek değerlendirmesi yapılmıştır.

2.2.4. Türk Basınında Nepotizm

Türkiye'de nepotizm ve diğer kayırmacılık türleri çözülemeyen bir idari bozulma olarak yıllardır görülmektedir. Özellikle son birkaç yılda siyasetin gündemi de akraba kayırmacılığı ile meşgul durumdadır. 31 Mart 2019 seçimleri sonrasında göreve gelen belediye başkanlarının hatırı sayılır bir kısmının göreve gelir gelmez belediye kadrolarını akrabaları ile doldurmaları kamuoyunda ciddi tepkilere yol açmıştır. 2019 yılında akraba kayırmacılığı haberlerinde adeta bir patlama yaşanmış ve neredeyse her gün bir akraba kayırmacılığı iddiası basın yayın organlarında yer bulmuştur. Aslında bu dönem akraba kayırmacılığı ile ilgili olarak hemen her siyasi parti lideri, akraba kayırmacılığından uzak durulması yönünde bir çok açıklama yapmıştır. Ancak bu yönde yapılan açıklamalar o dönem ortaya çıkan akraba kayırmacılığı haberlerinden anlaşılacağı üzere belediye başkanları üzerinde etkili olmamıştır.

Bu dönemde konuşulan belediyelerden biri …. İlçe Belediyesi'dir. Daha önce iki dönem belediye başkanlığı yapmış ve bir dönem sonra tekrar belediye

başkanlığına seçilmiş olan R. İ. U., belediye şirketi olarak faaliyet gösteren … Personel Özel Güvenlik Gıda İnşaat Temizlik Şirketi'ne henüz üniversite öğrencisi olan oğlunu genel müdür yardımcısı olarak atamış ve gelen tepkiler üzerine "güvenebileceğim kimse yoktu" sözleri ile kendisini savunmuştur (sözcü.com, 2019a). Olayın bir çok basın yayın organında yer alması ile belediye başkanı, yaptığı atamayı geri çekmek zorunda kalmıştır.

Benzer bir olay …. İlçe Belediyesi'nde gerçekleşmiştir. … Belediye Başkanı C. D., istisnai bir kadro olan özel kalem müdürlüğüne eşinin yeğenini atamış ve yapılan atama ile ilgili olarak "bir torpil söz konusu değil" açıklamasını yapmıştır (sözcü.com, 2019b). Başka bir örnekte … Büyükşehir Belediye Başkanı olan C. E. belediye şirketine damadını genel müdür olarak atamıştır (memurlar.net, 2019b). Yine bir il Belediye Başkanı olan C. K., yeğeni M. S. Z.'yi özel kalem müdürü olarak göreve getirmiştir (ensonhaber.com, 2019).

Akraba kayırmacılığı haberlerinin yoğun bir şekilde basın yayın organlarında yer aldığı bu dönemde yapılan kayırmaların sadece bir kişi ile kalmadığı kimi zaman zaman toplu kayırmaların yapıldığı da görülmüştür. Nitekim … Büyükşehir Belediye Başkanı A. T.'nin soyadı aynı olan 6 yakınını belediyede işe aldığı iddiaları bu dönemde basın yayın organlarında uzun süre yer almıştır (Haber7.com, 2019). Benzer bir olayda … ili belediye başkanlığını kazanan S. E. işten çıkardığı 29 işçiden bazılarının eski belediye başkanı ve yöneticilerinin akrabaları, bazılarının ise milletvekili akrabaları olduğunu iddia etmiştir (sözcü.com, 2020).

Adana'da bir ilçenin Belediye Başkanı olan M. A. A.'nın damadını özel kalem müdürü olarak ataması, Karabük'te bir ilçenin Belediye Başkanı olan E. K.'nin kardeşini özel kalem müdürü olarak ataması, Ankara'da bir ilçenin Belediye Başkanı olan F. Y.'nin damadını başkan yardımcısı olarak ataması; 2019 yılında çok konuşalan akraba kayırmacılıklarından sadece birkaçıdır (memurlar.net, 2019a).

Nepotizme örnek olarak verilen bu atamalar, belediye başkanlarının parti liderlerinin söylemlerini dikkate almayarak her şeye rağmen kayırmacı uygulamalara devam ettiklerini göstermektir. Bazı siyasi partiler akraba kayırmacılığının ayyuka çıktığı 31 Mart 2019 seçimlerinden sonra akraba kayırmacılığının önüne geçmek için yasal bir düzenlemenin gerekliliğine dikkat çekerek kanun teklifi hazırlamaya başlamış, ancak bu çalışmalar bir sonuca ulaşmamıştır.

Genellikle istisnai kadro düzenlemesiyle zemini hazırlanan nepotizm uygulamalarına bir örnek de Türkiye S. Ü. M. Birliği Genel Başkanı T. K.'nın kızının sınavsız olarak istisnai bir kadroya atanarak … Valiliği'nde işe başlamasıdır. Bu örnekte söz konusu birlik başkanının olayı normalleştiren açıklamaları kayırmacılığın ne kadar doğal karşılandığını gözler önüne sermektedir. Başkan T. K.'nın açıklamaları şu şekildedir (sözcü.com, 2020):

> *"Tıpkı belediyeler gibi valiliklerin de sınavsız memur alma yetkisi var. Kızım da bu şekilde memur oldu. Keşke her babaya kısmet olsa da çocuğunu işe yerleştirse. O da kısmet bir yerde. Çoğu kişinin de olmuyor. İstesem daha yüksek maaşlı yerler de vardı. Bu imkanım da var ama burası olsun dedik."*

Akraba kayırmacılığı konusunda Türk basınında yer alan haberler incelendiğinde bazen yapılan kayırmacı uygulamalarda ısrar edildiğine de rastlanmaktadır. 15 Temmuz darbe girişimi sonrasında ... Üniversitesi'ne vekaleten Rektör olarak atanan H. B. daha sonra bu kadroya asaleten atanmış ve atandıktan kısa bir süre sonra ön lisans mezunu eşini üniversite bünyesinde yer alan İ. İ. Enstitüsü'ne Enstitü Sekreteri olarak atamıştır (memurlar.net, 2017). Rektör H.B yaptığı atamayı şu sözlerle savunmuştur (hurriyet.com.tr, 2017):

> *"Atamayı eşim olduğu için yapmadım. ... ilgili konularda yetkin olduğu için yaptım. Eşim iki yıllık ... ön lisans mezunudur. Ayrıca 4 yıllık lisanstan da son sınıfta iki dersi kaldı. …….tan da mezun olacak. Kesinlikle eşime sıfırdan bir iş sağlama olayı değildir. ... Bu enstitü bizim göz bebeğimiz. Bizim için bu kadar önemli olan bir kuruma yetkin birisini aradığım için bu atamayı yaptım. Tepkiler geleceğini biliyordum ama bunları göğüsleyerek bu atamayı yapmalıyım dedim ve atamayı gerçekleştirdim"*

Ancak Rektör H. B.'nin eşini yükseltme girişimleri sadece bu atamayla kalmamıştır. Nitekim … Üniversitesi Rektörlüğü tarafından 07/07/2020 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan öğretim görevlisi alım ilanında, başvuru için belirlenen özel şartlar incelendiğinde şartların belirli bir kişiyi işaret ettiği görülmektedir. İlanda belirlenen özel şartlar içerisinde; "Dil alanında yüksek lisans yapmış olmak, lisans mezuniyeti sonrasında en az 10 yıl eğitim ve öğretim alanında deneyim sahibi olmak, yabancılara Türkçe öğretimi sertifikasına sahip olmak, … branş dili yanı sıra en az orta düzeyde (B1) ikinci bir yabancı dil bilmek ya da yabancı dil alanında hazırlık

sınıfını başarıyla tamamlamış olmak, … öğretmenliği haricindeki bölümlerden mezun olanlar için pedagojik formasyon sertifikasına sahip olmak" gibi şartları sağlayan ve ön değerlendirme sonucu sınava katılmaya hak kazanan tek kişinin Rektör H.B.'nin eşi D.B.'nin olması bu iddiayı doğrulamaktadır.

Rektör H.B.'nin eşini önce enstitü sekreterliğine atadığı daha sonra da kişiye özel bir ilan ile öğretim görevlisi yapmaya çalıştığı basın yayın organlarından ve sosyal medya platformlarında yer almaya başladıktan sonra ciddi bir toplumsal refleks gelişmiş ve Yükseköğretim Kurulu (YÖK) bu tepkiler üzerine Rektör H.B. hakkında soruşturma başlatarak görevinden uzaklaştırmıştır (YÖK, 2020).

Türkiye'de nepotizm uygulamalarının örneklerini çoğaltmak mümkündür. Ancak görüldüğü gibi kamu yönetiminde özellikle yerel yönetimlerde akraba kayırmacılığı bir norm halini almıştır. Örneklerde sadece istihdam edilen ya da terfi ettirilen akrabalardan bahsedilmiştir. Bu kişilerin alanında uzman kişiler olup olmadığı ya da getirildikleri görevleri layıkıyla yerine getirip getiremeyeceği tartışılmamıştır. Çünkü akrabalık ilişkileri ile bir göreve getirilen kişi, yapacağı işin ehli de olsa adil ve kabul edilebilir bir yarışmaya tabi tutularak göreve getirilmediğinden etik ilkeler ve eşitlik kapsamında değerlendirilemez ve toplum vicdanında meşru olarak yer alamaz. Dolayısıyla kayırmacılık karşıtı bir yönetim biçimi olan merit sistemin istihdamda esas olarak kabul edilmesi bir zorunluluktur.

2.3. DÜNYADA MERİTOKRASİ

Devletlerin vatandaşlarına hizmet vermek için yapılması gereken iş ve işlemleri kamu personeli eliyle gördürdüğü bilinmektedir. Ancak devletler çoğu zaman vatandaşa hizmet götürmede bir dizi sorunlar yaşamış ve kamu personel rejimlerini geliştirmek hatta değiştirmek durumunda kalmışlardır. Meritokratik yönetim anlayışına gelene kadar ülkeler farklı personel rejimleri benimsemiş ve her değişiklikte teorik olarak bir önceki işleyişten dersler çıkarılmaya çalışılmıştır. Yıllar boyu gerçekleştirilen değişim ve dönüşümler sonrasında hizmet götürmede meydana gelen aksaklıklara göre yeniden belirlenen personel yönetimi bugün dünyanın pek çok yerinde liyakat temelli bir anlayışı temel almaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde gelişmiş ülkeler olarak kabul edilen ABD, İngiltere, Fransa ve Almanya'nın meritokratik anlayışı nasıl benimsedikleri incelenecek ve bu ülkelerdeki meritokratik uygulamalar ile ilgili bilgiler verilecektir.

2.3.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

Kuruluşundan itibaren kamu personel yönetimi kayırmacılık – meritokrasi ikilemi üzerinden tartışılan ABD'de 1883 yılına kadar kamu yönetiminin basit bir iş olduğu varsayılarak memurluğun herkes tarafından başarı ile yerine getirilebileceği düşünülmüştür (Tataroğlu, 2006, s. 103). Bu anlayış ile George Washington'un başkanlığa geldiği 1789'den 1829 yılına kadar olan dönemde kamu görevine getirilmede temel kıstas "uygun karakter" olmuştur. "Centilmenler Dönemi" olarak kabul edilen bu dönemde kamu görevine toplum içinde belirli bir saygınlığa sahip olan kişiler getirilmiştir (Şen, 1995, s. 79; Albayrak, 2016, s. 47). Washington'a göre kamu görevine getirilen "centilmenler" dürüst ve etkili bir şekilde görevlerini yerine getirebilecek niteliktedirler ancak saygınlık ve dürüstlük tek başına yeterli değildir. Bu sebeple atanacak kişinin politik bir yakınlık içerisinde de olması gerekmektedir aksi politik bir intihar olacaktır (Şen, 1995, s. 79). Bu anlayış Washington sonrasında da devam etmiş ve atamalarda siyasi yakınlık çok daha önemli bir hale gelmiştir. 1829 yılına gelindiğinde başkanlığa gelen Andrew Jackson 1883 yılına kadar sürecek olan bir yağma/ganimet/spoils sistemi dönemini başlatmıştır (Ömürgönülşen, 2009, s. 375). Bu dönemde "Siyasi savaşta ganimet kazananın hakkıdır" gibi bir yaklaşımın benimsendiğini ifade eden Şen, sistem savunucularının düşüncelerini şu ifadelerle aktarmıştır (1995, s. 80):

> *"Bu sistemin savunucuları, düşüncelerini, "demokrasiye hizmet" ve bürokrasiyi denetim altında bulundurmak" gibi kavramlara dayandırmak istemişlerdir. Onlara göre siyasal yağma sistemi, siyasal partileri ayakta tutan ve dolaylı biçimde demokrasiye katkıda bulunan bir yöntemdir. Demokrasi siyasal partisiz olmaz. Siyasal partiler ise yandaşlarıyla yaşar. Bir siyasal parti, yandaşlarına verdiği sözü tuttuğu ve onlarla da uyandırdığı umut ölçüsünde varlığını sürdürür. Memurluk kadrolarının partiye hizmet edenlere ödül olarak dağıtılması, partililer üzerinde isteklendirici bir etki uyandırır.".*

Ancak kayırmacılığın devlet politikası olduğu ve memurluğun bir ganimet olarak yandaşlara dağıtıldığı kayırmacılık sistemi; yolsuzlukların artması ve kamu hizmetlerinin niteliklerinin bozulması sebebiyle sorgulanmaya başlanmıştır. 1881 yılına gelindiğinde Başkan James Garfield'ın iş arayan bir vatandaş tarafından vurulması ile yağma sistemine son verme girişimleri hızlanmış ve 1883 yılında

“Kamu Personeli Komisyonu” (Civil Service Commission) kurulmasını ön gören “Kamu Personeli Yasası” (Civil Service -Pendleton- Act) ile yağma sistemine son verilmiştir (Albayrak, 2016, s. 48). 1883 yılında meritokratik bir anlayışı hakim kılmak adına kabul edilen Kamu Personeli Yasası’na göre (Yıldız, 2015, s. 26-27);

> *“1-Cumhurbaşkanı (Amerika Birleşik Devletleri Başkanı) tarafından atanan üç kişilik tarafsız ve özerk bir merkezi personel komisyonu (veya diğer kullanımıyla merkezi personel dairesi) personel rejimini yönetecektir.*
> *2- Komisyon, Kanun hükümlerini yürütmede, Başkana yardım edecektir.*
> *3- Memurlar açık yarışma ilkelerine göre seçilecektir.*
> *4- Yarışma sınavı yapılmasına olanak olmayan durumlarda, komisyon geçiş sınavları düzenleyecektir.*
> *5- Memurların siyasi vaatte bulunmaları, amirlerin bu konuda baskı yapmaları ve yardım kabul etmeleri yasaklanmıştır”*

Meritokratik temellerin hakim olduğu bir personel rejimi için yapılan çalışmalar ilerleyen yıllarda da devam etmiş ve 1978 yılında Başkan Jimmy Carter döneminde “Kamu Görevi Reformu Kanunu” çıkarılarak personel rejimi ile ilgili uygulamaların meritokrasiye uygunluğunu denetlemek ve soruşturmakla görevli Liyakat Sistemini Koruma Kurulu ve kamu personel sistemi ile ilgili politikaları belirlemekle görevli Personel Yönetimi Bürosu kurulmuştur (Dikmen & Emre, 2004, s. 206). Çıkarılan bu yeni kanunla; memur olmak için başvuru yapanların din, cinsiyet, ırk gibi kişisel özelliklerine bakılmaksızın eşitlik ilkesine göre değerlendirilmesi, özel sektör ücretleri de dikkate alınarak ücretlerin “eşit işe eşit ücret” ilkesine göre belirlenmesi, performansa etki edecek etkin öğrenimin sağlanması, işe devam edebilmenin ya da işten çıkarılmanın performans yeterliliği ile ilişkilendirilmesi ve sınav ile personel alınması gibi ilkeler hayata geçirilmiştir (Demirci, 2009, s. 22-23).

Amerika Birleşik Devletleri’nde meritokratik anlayışın kamu personel yönetiminde hakim olması yüzyıllar almış ve nihayetinde kamu personel rejimi büyük oranda liyakat sistemine göre belirlenmiştir. Ancak bu sistem dünyanın en gelişmiş ülkesinde dahi layıkıyla uygulanamamakta ve siyasi atamaların önü tamamiyle kesilememektedir. Bu konuda, çalışmanın başında, dünyada nepotizm uygulamaları örnekleri incelenirken bir çok örnek ortaya konmuştur.

2.3.2. İngiltere

Kayırmacılığın uzun yılllar kamu personel rejiminin temelini oluşturduğu İngiltere'de 1854 yılında yayınlanan Northcote-Trevelyan raporuna kadar personel atamaları nepotizm, siyasal bağlılık, arkadaşlık ilişkilerine göre yapılmıştır (Ardanıç & Ergun, 1980, s. 4). 1854 yılında yayınlanan Northcote-Trevelyan raporu ile kayırmacılık sisteminin kamu yönetiminde verimsizliğe sebep olduğu ifade edilmiş ve sorunların çözümü için; memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesi, kamu görevine girişte "açık yarışma" ve liyakat ilkesinin benimsenmesi, siyaset ve yönetimin ayrılması, merkezi bir personel sistemin uygulanması şeklinde bir dizi öneriler sunulmuş ayrıca kayırmacılığın önlenmesi için "Kamu Görevlileri Kurulu" (Civil Service Commission - CSC) kurulması önerilmiştir (Karasu, 2004, s. 133). Modern personel rejiminin öncüsü olarak kabul edilen Northcote-Trevelyan Raporu'nda ayrıca hiyerarşik bir sınıflandırma sisteminin de gerekli olduğu vurgulanmıştır. Ancak raporda yer alan tavsiyelerin, raporun yazıldığı dönemde, çok fazla dikkate alınmadığı görülmektedir. Nitekim 1870 yılına kadar raporun kamu personel rejimine kattığı tek somut kazanım CSC'nin (1855) kurulması olmuştur.

1870'lere gelindiğinde rapordaki ilkeler içerisinde kamu görevlileri için üst sınıf, alt sınıf ayrımı yapılmış, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları hariç tutulmak üzere kamu görevine girişte yarışma usulü uygulanmaya başlanmıştır (Aslan ve diğerleri, 2016, s. 134-135). Northcote-Trevelyan Raporu'nun İngiliz personel rejimi için en önemli kazanımı patronaj ve nepotizmin tamamen reddedilerek bunların yerine meritokrasiye dayalı bir kariyer sisteminin temellerinin atılmış olmasıdır (Durgun, 1998, s. 424).

1980'lere kadar etkisini sürdüren Northcote-Trevelyan Raporu'nun dışında İngiliz kamu personel sistemine ciddi etkileri olan bir başka rapor da Başbakan Wilson'un talimatıyla kurulan ve Lord Fulton başkanlığında oluşan bir komite tarafından hazırlanan Fulton Raporu'dur (1968). Bu rapor genel anlamda İngiliz kamu personel rejimin esaslarının belirlendiği Norhcote-Trevelyan Raporu'nun çağın gereklerini karşılayamadığı varsayımı üzerine hazırlanmıştır. Rapor'da mevcut aksaklıklara ve bu aksaklıkların giderilmesi için tavsiyelere yer verilmiştir. Raporda mevcut aksaklıklar şu şekikde sıralanmıştır (Tutum, 1969, s. 63-65);

- Genel olarak mevcut sistemde yönetici sınıf da dahil olmak üzere memurlar herhangi bir konuda ihtisas sahibi olmayan amatör bir yapıdadır.
- Personel sisteminin yatay ve dikey karmaşık sınıflandırma yapısı hem yönetsel bütünlüğün sağlanmasını imkansız kılmakta hem de sınıflar arasındaki sınırlı geçişler sebebiyle personelin yeteneklerine göre yükselmesinde eşitsizliklere sebep olmaktadır.
- İhtisas sınıflarında görevli olanlar görevleri ile ilgili yeterli sorumluluk ve yetkiye sahip olmamakla beraber yönetim kademelerine yükselmeleri de zordur. Bunun sebebi sadece kendi ihtisas alanlarında yetiştirilmiş olmalarıdır.
- Yönetici sınıfında görev alanların büyük çoğunluğu gerçek anlamda yöneticilik vasıflarına sahip değildir. Bunun sebebi bu kişilerin yöneticilik alanında yeterli eğitimi almamış olmalarıdır. Genel anlamda uzman yönetici eksikliği hissedilmektedir.
- Kamu görevlileri ile toplum arasındaki ilişki kopuktur. Bu durum kamu hizmetlerinde sorun teşkil etmektedir.
- Sistemin kariyer planı sorunludur. Genel olarak yönetici sınıfı kapsayan kariyer sisteminde alt kademede çalışan kamu görevlileri için yükselme çoğunlukla kıdeme dayanmaktadır. Personel yetenekleri dikkate alınmaksızın birbirileri ile alakasız işlerde çalıştırılmakta, çalışanı motive edecek ve performansı ölçecek bir mekanizma bulunmamaktadır.

Genel sorun alanlarının belirlendiği Fulton Raporu'nda bu sorunların çözülebilmesi için ise bir "Devlet Personel Dairesi" (Civil Service Department) kurulması, kamu görevlilerinin eğitilebilmesi için "Kamu Görevlileri Koleji"nin (Civil Service Collage) kurulması, karmaşık sınıflandırma sisteminin kaldırılarak sade bir personel sisteminin inşa edilmesi gibi tavsiyelerinde bulunulmuştur. Bu rapor ile performansa dayalı, belirli bir uzmanlaşmanın sağlandığı profesyonel bir kamu personel sisteminin oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir (Aslan ve diğerleri, 2016, s.135).

1855 yılında Northcote-Trevelyan raporu ile kurulan CSC, 1968 yılında hazırlanan Fulton Raporu ile Devlet Personel Dairesi'ne dönüştürülmüş ancak 1980'lere gelindiğinde bu daire tamamen kapatılmıştır. 1980'ler, o döneme kadar "süreklilik", "siyasi yansızlık", "tekdüzelik", "anonimlik" ilkeleri ile geleneksel bir

yapı arz eden kamu personel rejiminde "yerelleşme, performans yönetimi, sözleşmelilik sistemi" ilkelerinin hakim olduğu esnekleşme döneminin başladığı yıllardır.

1979'da iktidara gelen Muhafazakar Parti kamu personel rejimindeki merkezi yapının değiştirilmesi için çalışmalar yapmış ve nihayetinde 1982 yılında "personel yönetimi ile ilgili yetki Kamu Görevlileri Kurulu, bakanlıklar ve diğer kurumlar arasında paylaştırılmıştır". 1990'lara gelindiğinde kamu görevlileri için işe alma, yükselme ve ücret gibi konular büyük ölçüde kamu kurumlarına devredilmiştir (Karasu, 2004, s. 132-136).

Hızla liberalleşen İngiltere'de kamu personel rejimi de büyük oranda hakim paradigmaların etkisi ile şekillenmeye başlamıştır. 1980'lere kadar merkezi ve geleneksel bir yapı arz eden İngiliz kamu personel sistemi sonrasında yapılan bir dizi reform çalışmaları ile (Mali Yönetim Girişimi, Sonraki Adımlar Girişimi-the Next Steps Initiative gibi) büyük oranda performansa dayalı bir hal almış, sözleşmelilik sistemi üst düzey kadrolar için dahi uygulanır olmuştur.

1854 yılından itibaren meritokratik bir kamu personel sistemi inşa etmeye çalışan İngiltere'de bugün kamu görevlileri; memurlar (civil servants), parlamento tarafından istihdam edilenler ve diğer kamu görevlileri (public servants) olmak üzere üç kategoride istihdam edilmektedir. Bu üç kategorideki kamu görevlilerinin hizmete alınmasında 1991 yılından itibaren 7. derecenin altındaki görevler için bakanlık ve yönetim acenteleri yetkilendirilmiştir. Ancak işe alımların liyakat sistemine uygunluğu "Memuriyet Komisyonu" tarafından denetlenmektedir (Aslan ve diğerleri, 2016, s. 141). Kamu görevlilerinin işe alınmasında politik kriterleri ortadan kaldırmak için standart usuller belirlenmiştir. Görevde yükselme ise kıdem ve olumlu sicilin yanında yetkinliğe dayalı mülakatlara göre gerçekleşmektedir (Tortop, 1994, s. 75)

Personel rejimi ile ilgili temel bir hukuki metnin bulunmamasına rağmen İngiltere'de kamu kurumları mevcut personel politikalarını uygularken ya da yeni politikalar belirlerken tamamen serbest hareket edememektedir. Kamu kurumlarının serbestisini sınırlayan çeşitli aygıtlar bulunmaktadır. Bu aygıtlardan birisi personel yönetim sürecini açıklık, eşitlik ve liyakat ilkelerine göre denetleyen bağımsız kuruluşlardır. Diğer taraftan kamu kurumlarının Kabine Ofisi tarafından hazırlanan

“en iyi uygulamalar” raporunu yapacakları iş ve işlemlerde dikkate alması gerekmektedir (Karatepe & Kurnaz, 2019, s. 95-96).

2.3.3. Fransa

1789 yılında yürürlüğe giren İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi’ne kadar kamu görevliliğinin aile bağlarına göre kazanıldığı Fransa’da, söz konusu beyannamenin kabulüyle; her Fransız vatandaşının sahip olduğu özellikler ve yetenekler bakımından herhangi bir ayrıma tabi tutulmaksızın her türlü makama, rütbeye ve hizmete getirilebileceği kabul edilmiştir (Karahanoğulları, 2004, s. 57). Beyannamenin bu hükmü Fransız Anayasası’nın giriş kısmında da yer almış, aynı zamanda memurlarla ilgili 1959 tarihli tüzüğün 13. maddesinde de memurun siyasi, dini ve benzeri görüşlerinin değerlendirmeye alınmayacağı hükme bağlanarak eşitlikçi bir yaklaşım benimsenmeye çalışılmıştır (Tortop, 1994, s. 70; Özekin, 2003). Kamu görevinin bir meslek olarak benimsendiği Fransa’da devlet memurluğu eğitim durumu şartına göre dört kategoriye ayrılmıştır. Buna göre A kategorisi için yüksek öğrenim, B kategori için bakalorya (lise bitirme sınavı) diploması, C ve D kategorisi için, ilköğrenim veya kolej diploması gerekmektedir. Resmi olarak olmasa da, A kategorisi içinde üst düzey görevlere denk düşen memuriyet sınıfları A+ olarak adlandırılmaktadır (Karahanoğulları, 2004, s. 56). Kategorilerdeki eğitim durumu şartını sağlayan her Fransız vatandaşı memur olabilmek için bir sınava tabi tutulmaktadır. Yapılan sınavın ardından doğrudan bir kamu görevine atanmak mümkün değildir. Belirli bir staj dönemini tamamlamak gereklidir. Sınavı kazananlar belirli bir eğitim almaları için “Bölge İdare Enstitüleri”ne ya da Ulusal İdare Okulu’na (Ecole Nationale d’Administration - ENA) gönderilmektedir (Gençay, 2014, s. 230).

Fransız kamu personel sisteminde işe almada ahlaki ve entelektüel yetenekler dikkate alınmaktadır. Siyasi ölçütlere yer verilmeyen bu sistemde ahlaki yetenekler idari yargı denetimi altında idare tarafından, entelektüel yetenekler ise yarışma jürileri tarafından takdir edilmektedir. Ayrıca devlet memurluğuna girmede vatandaşlık, kamu hizmetlerinden yasaklı olmama, fiziki ve ahlaki yeterlilik gibi kıstaslar da dikkat edilen hususlar içerisindedir (Tortop, 1994, s. 70).

Meritokratik temeller üzerine inşa edilmiş olan Fransız kamu personel sisteminde eğitim ön plandadır. Öyleki üst düzey kadrolara atanabilmek ya da

yükselebilmek için sadece belirli bir eğitim görmüş olmak yetmemekte bunun için Ulusal Yönetim Okulu'nun (ENA - Ecole National d'Administration) bitirilmesi gerekmektedir. Üst düzey kadroların belirli kişilerin tekelinde olmasının önünü kapatmak için kurulmuş olan bu okula; fakülte mezunlarının başvurabildiği, diploma şartı aranmaksızın en az 4 yıllık kamu görevlilerinin başvurabildiği ve seçilmişler ile özel sektör temsilcilerinin katılabildiği sınavlarla girilmektedir (Şengül, 2015).

Fransa kamu personel rejiminde Türkiye'ye benzer biçimde statüter bir yapı söz konusudur. Bu yapı "Genel Memurlar Kanunu, Devlet Kamu Görevlileri Kanunu, Yerel Yönetim Memurları Kanunu ve Sağlık Hizmetleri Memurları Kanunu" olmak üzere dört ayrı kanunla düzenlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 3-4). Söz konusu kanuni düzenlemelere göre;

- Devlet memurları görevlerine "sürekli olarak" atanırlar ve kişisel ya da mesleki yetersizlikleri dışında görevlerine son verilmez. Görev garantileri onları siyasi değişikliklere karşı korumaktadır.
- Devlet memurları göreve belirli derecelerden atanırlar. Ancak atandıkları dereceler belirli bir görev ile ilişkili değildir. Yani belirli bir dereceye atanan memur o derecedeki bir çok görevden birine atanabilir.
- Devlet memurluğu bir meslektir.
- Devlet memurlarının çalışma şartları tek taraflı olarak devlet tarafından belirlenir. Yani devlet memurları statü hukukuna göre çalıştırılmaktadır (Özekin, 2003).

Fransa'da merkezi hükümet, yerel yönetimler ve bunlara bağlı kamu kuruluşları ve hastanelerde kamu hukuku statüsüne tabi olarak ve belirli bir ücret karşılığında çalışanlar kamu personeli olarak kabul edilmektedir. Bu üç kategorideki kamu personeli, Fransız kamu personel rejimine özgünlük kazandıran; kariyer, sınıflandırma, derece ile görevin ayrı olması ilkelerine göre istihdam edilmektedirler (Karahanoğulları, 2004, s. 49:55; Al, 2008, s. 307)

Tipik bir kariyer sistemi özelliğine sahip olan Fransız kamu personel sisteminde memurluk; erken yaşlarda girilen ve emekliliğe kadar devam eden, işe girme ve yükselmede eğitim seviyesinin etkili olduğu iş garantili bir meslektir. Bunun yanında devlet memurluğunun elitist bir yapıda olduğu söylenebilir (Al, 2008, s. 304-311).

Görüldüğü gibi kamu personel sistemini eşitlik, liyakat, kariyer ilkeleri üzerine inşa etmiş olan Fransa, meritokratik bir anlayışı benimsemiştir. Ancak bu anlayış ne kadar benimsenirse benimsensin çeşitli aksaklıklar ve ihlaller gerçekleşmeye devam etmiştir. Çalışmanın dünyada nepotizm başlıklı bölümünde bütün bu meritokratik ilerlemelere rağmen nepotist uygulamalara rastlandığından bahsedilmiştir. Ne var ki örnekleri verilen kayırmacı uygulamaların ortadan kaldırılması için de çalışmalar devam etmektedir. Bu çalışmalar içerisinde son zamanlarda sıkça eleştirilen siyasilerin kendi yakınlarını yanlarında istihdam etmelerini engelleyen "Siyasi Ahlak Yasası"nın kabul edilmesi önemli bir yer tutmaktadır. Bu yasa ile siyasilerin akrabalarını kayırmalarının önüne geçilmiştir. Siyasilerin yakınlarını istihdam edebilmeleri ancak ilgili komisyonun atamayı liyakat ilkesine uygun bulması halinde mümkün olmuştur.

2.3.4. Almanya

Siyasi tarihi oldukça karışık olan Almanya ya da resmi adıyla Almanya Federal Cumhuriyeti siyasi birliğini yakın tarihte sağlamış federatif bir ülkedir. Tarihi boyunca birçok prenslik ve küçük devlete bölünmüş olan ülke hem bu devletler arasında meydana gelen çok sayıda savaşa hem de 16. yüzyılda Protestanlığın ortaya çıkması ile meydana gelen din savaşlarına ve iki dünya savaşına sahne olmuştur. 1871 yılında bir birlik haline gelen Alman toplulukları I. Dünya Savaşı sonunda Weimer Cumhuriyeti'nin kurulması ile anayasal bir rejime geçerken Adolf Hitler'in iktidara geçmesi ile tekrar totaliter rejim ile yönetilmiştir. Hitler yönetiminde II. Dünya Savaşı'ndan yenilgi ile çıkan ülkenin batısı, ABD, İngiltere ve Fransa tarafından işgal edilmiş ve bu bölgede demokratik parlamenter rejim ile yönetilen Almanya Federal Cumhuriyeti kurulmuştur. Ülkenin Sovyetler Birliği tarafından işgal edilen doğusunda ise komünist rejimin hakim olduğu Almanya Demokratik Cumhuriyeti kurularak ülke ikiye bölünmüştür (Dışişleri, 2020; Hekimoğlu, 2010, s. 139). 1990 yılında bu iki ülkenin birleşmesi ile siyasi birliğini tamamlayan Almanya Federal Cumhuriyeti'nin tarihi boyunca yaşadığı bu idari ve siyasi olaylar doğrudan kamu yönetimine ve personel rejimine etkide bulunmuştur. Örneğin dünyada ilk kez 18. yüzyılda Prusya kralı Büyük Frederick ile kamu personel yönetiminde liyakat sistemi uygulanırken (Selçuk, 2010, s. 73), 20. yüzyılda Hitler yönetiminde kamu görevine girmek için Nazi Partisi (Nationalsozialistische

Deutsche Arbeiterpartei) üyelerinin yakını olmak ya da parti mensuplarından referans mektubu almak gerekmiştir (Tortop, 1994, s. 44).

Almanya Federal Cumhuriyeti'nde kamu görevliliği saygın bir meslek olmakla birlikte, genel olarak güven duyulan, ileri düzeyde uzmanlık gerektiren ve yönetsel anlamda süreklilik arz eden bir yapıdadır (Akın, 2004, s. 245). Kamu hizmetine girmek için girişte yapılan bir genel sınav ve sınavı kazananlara verilen 3 yıllık staj eğitiminin ardından yapılan yeterlilik sınavını kazanmak gerekmektedir. Genel olarak yarışma ve staj sistemine dayalı Alman kamu personel rejiminde staj, memur adayının yetiştirilmesi ve seçiminde önemli bir enstrümandır. Alman kamu personel rejiminde eğitimin sürekliliği ilkesi geçerlidir ve bu sebeple bu konuda eğitim veren yönetim okulları ile sadece staj döneminde değil hizmete girdikten sonra da hizmet içi eğitime devam edilmektedir (Tortop, 1994, s. 22).

Alman Anayasası'nın 33. maddesine göre kamu görevine girmede yeterlik ve yeteneklerine göre her Alman vatandaşı eşit şansa sahiptir. Bunun yanında kanunlarla kamu görevine girme ile eğitim durumu arasında sıkı bir bağ kurulmuştur. Buna göre basit olarak nitelendirilebilecek kadrolara genel öğrenim, orta dereceli kadrolar için mesleki öğrenim veya dengi, yüksek dereceli kadrolar için üniversite ve en üst dereceli kadrolar için ise yüksek öğrenim görmüş olmak gerekmektedir (Tortop, 1994, s. 78-79).

Almanya Federal Cumhuriyeti'nde kamu personeli; görevleri ve statüleri kamu hukuku ile düzenlenen memurlardan, statüleri ve görevleri özel hukuka dayalı sözleşmeler ile belirlenen hizmetlilerden(sözleşmeli çalışanlar) ve işçilerden oluşmaktadır. Bu gruplar içerisinde memurlar iş güvencesi, maddi olanaklar ve saygınlık açısından yüksek statüde bulunmaktadır. Kariyer ve uzmanlık gerektiren statü görevler ile yöneticilikler memur grubu içerisinde yer almaktadır. Bu da memurların, devlet gücünü kullanabilme gibi önemli görevlere sahip olduğunu göstermektedir (Çapar, 2010, s. 47-51; Akın, 2004, s. 245).

Kamu çalışanları ağırlıklı olarak eyaletlerde ve yerel yönetimlerde istihdam edilmektedir. Memurlar, sözleşmeli çalışanlar ve işçiler olmak üzere üç gruba ayrılan kamu çalışanları içerisinde memurların hakları, sorumlulukları ve görevleri Türkiye'de olduğu gibi özel kanunla düzenlenirken sözleşmeli personel için bu

durum özel hukuk kurallarına göre belirlenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 4).

Almanya'da devletin federatif yapısı sebebiyle kamu personel rejiminde standartların belirlenmesi için bazı konularda çerçeve yasalar çıkarılmıştır. "Memurlar Çerçeve Yasası, Federal Maaş Yasası ve Emeklilik Çerçeve Yasası" gibi yasalar ile hem federal düzeyde hem de eyalet ve yerel yönetim düzeyinde kamu görevlilerinin maaş, emeklilik ve genel statüleri ile ilgili belirli bir standart belirlenmiştir. Ancak eyalet, yerel yönetim ve federal düzeyde farklılık arz edebilecek işe alma, yükselme, eğitim gibi konularda bir esneklik bırakılmıştır (Çapar, 2010, s. 53).

Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasası memurluk ile vatandaşlık arasında bir ilişkiyi gerekli kılmaktadır. AB vatandaşlarına da göreve alınma hakkı tanınan bazı görevler hariç genel olarak göreve alınmada Alman vatandaşı olmak esastır. Bunun yanında Anayasa kamu hizmetlerinin düzenli yürütülmesinde memurları görevli kılmakta ve memurlar ile ilgili yasaların profesyonel memurluk ilkesi üzerine inşa edilmesini emretmektedir (Aslan, 2005: 181).

Almanya'da Türkiye'nin aksine karmaşık bir sınıflandırma sistemi bulunmamaktadır. Adli, askeri ve akademik personel Almanya'da genel olarak memur kabul edilerek aynı yasa ve kurallara göre görev yapmaktadır. Kariyere dayalı bir sistemin hakim olduğu Alman kamu personel rejiminde personel maaşları, oluşturulan dört ödeme grubu çerçevesinde belirlenmektedir. Ancak genel olarak karmaşık bir sınıflandırma yapısı olmaması sebebiyle kamu personel yönetiminde "eşit işe eşit ücret" ilkesinin hakim olduğu söylenebilir (Çapar, 2010, s. 62-63)

Almanya'da kamu görevlilerinin uyması gereken etik kurallar ile ilgili doğrudan bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak tüm kamu görevlileri; anayasa, kanunlar (Kamu Görevlileri Kanunu -The Civil Cervants Framework Act, Federal ve Devlet Kamu Görevlileri Kanunları, İdari Usul Kanunu -The Administrative Procedure Act gibi), yönetmelik ve sözleşmelerde belirtilen genel usullere göre hareket etmek zorundadırlar. Buna göre kamu görevlisi tarafsız ve adil olmalı, kişisel menfaatini değil kamu yararını göz önünde bulundurmalı, her zaman hizmete hazır olmalı, emirlere uymalı, hukuka aykırı durumları yetkililere bildirmeli, işi ile ilgili sırları saklamalı, kamu görevi dışında bir iş yapmamalı, hediye kabul etmemelidir.

Etik kurallara uyulması Alman personel rejiminde önemli bir konudur çünkü etik davranışlar kamu görevlisinin yükselmesinde dikkate alınmaktır. Kamu görevlisinin terfi sürecindeki performans değerlendirmesinde etik davranışlar, ödüllendirme anlayışı gereği bir ölçü olarak kabul edilmektedir (Sayan, 2017, s. 65-66).

Weberyan bürokrasi anlayışının en iyi uygulandığı ülkelerden biri olarak bilinen Almanya'nın kamu personel sistemi birçok ülke için bir dönem örnek alınacak bir yapıda olmuştur. Ancak ülkenin kamu yönetimi politikaları son dönemlerde kamu yönetiminde değişim çabalarının içeriği nedeniyle eleştirilmektedir (Çapar, 2010, s. 47-48). Almanya kamu yönetiminde son dönemlerde başlayan bu yeniden yapılanma çalışmalarında, ülkenin kendine has özelliklerini taşımasının yanında, genel olarak yeni liberal politikalar ışığında ortaya çıkan "işletmecilik ve yönetişim" paradigmalarının izlerine rastlanmaktadır. Buna göre ülkenin "Gündem 2010" ve "Devlet ve Yönetimin Modernleştirilmesi" programlarıyla;

- Verimlilik, etkinlik, personel sisteminin geliştirilmesi gibi ilkeler ve uygulamalar ile modern bir yönetimin inşa edilmesi,

- Bürokrasinin azaltılması,

- Elektronik devlet uygulamaları ile yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları yürütülmektedir (Akın, 2004, s. 249-250).

Genel olarak siyasi birliğini çok yakın tarihte sağlamasına rağmen kamu yönetiminde birçok ülkenin örnek aldığı bir ülke konumunda olan Almanya Federal Cumhuriyeti'nde her Alman vatandaşı yeterlik ve yeteneklerine göre kamu görevine girmede eşit şansa sahiptir. Kamu görevine girişte yapılan genel bir sınav ile her vatandaşa fırsat eşitliği sağlanmakta, sınav sonrasında uzun bir staj dönemi ile kamu görevlisi olmaya aday olanlara yeni bir sınav yapılarak işe en uygun olanın seçilmesine çalışılmaktadır. Kamu hizmetine girmeye hak kazanan kişi görevi süresince yaptığı işe uygun bir ücret almakta, hizmetiçi eğitimler ile nitelikleri artırılmakta ve görevi süresince belirli bir güvence altında çalıştırılmaktadır. Bütün bunlardan anlaşılacağı üzere Alman kamu personel yönetiminde meritokratik anlayış hakim konumdadır.

2.4. TÜRKİYE'DE MERİTOKRASİ

Türkiye'de meritokratik anlayış, bir çok devlette olduğu gibi anayasal temeller üzerine inşa edilmiştir. Ancak bu aşamaya gelene kadar gerek cumhuriyet öncesi dönemde yapılan reformlar gerekse cumhuriyetin ilanından sonra hızlanan modernleşme çalışmaları oldukça önemlidir. Ancak cumhuriyet öncesi ve sonrası liyakat sistemi incelemesi yapmadan önce Türk-İslam yönetim anlayışında liyakat sisteminin incelenmesi Türkiye'de meritokrasinin anlaşılabilmesi için önemlidir. Bu sebeple bu bölümde önce Türk-İslam yönetim anlayışında meritokrasi daha sonra cumhuriyet öncesi ve sonrası liyakat sistemi incelenecektir.

2.4.1 Türk-İslam Yönetim Anlayışında Meritokrasi

Tarih boyunca Türkler tarafından bir çok devlet kurulmuş ve bu durum Türklerin devlet yönetme geleneğinin gelişmesine olanak sağlamıştır. Şüphesiz iyi yönetim geleneğinin oluşmasında devlet kurma deneyiminin yanında öncelikli olarak devleti yönetenlerin katkısı inkar edilemez ancak bu geleneğin gelişmesinde dönemin düşünürlerinin katkısı da oldukça önemlidir. Türk-İslam kültüründe önemli bir yeri olan düşünürler, devleti idare edenlere yazdıkları risale, nasihatname ve siyasetnameler ile devlet yönetimindeki aksaklıklara dikkat çekmiş ve çözüm önerileri ile yöneticilere yol göstermişlerdir (Eryılmaz, 2018, s. 64-65). Aslında siyasetname geleneği sadece Türk-İslam kültürüne özgü bir şey değildir ancak içeriklerindeki güçlü siyaset ve ahlak ilişkisi vurgusu bu kaynakları diğer siyasetname örneklerinden ayrı bir yere koymaktadır. Genel olarak adalet, ahlak, liyakat gibi temel ilkelere vurgu yapılan siyasetnameler için Önder (2014, s.11), "ahlaki değerler manzumesi üzerine inşa edilmiş metinler" tanımlamasını yapmış ve doğu siyasetnamelerinin "ahlaki anlamda idealize edilmiş bir devlet yönetimini" anlattığını ifade etmiştir.

Bu eserler içerisinde Yusuf Has Hacib'in Kutadgu Bilig'i, Nizam'ül Mülk'ün Siyasetnamesi, Koçi Bey'in Risalesi, Farabi'nin başta El-Medinetü'l Fazıla'sı olmak üzere bir çok eseri, kamu yönetimi araştırmalarında ön plana çıkmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde, ideal devlet yönetiminin hemen her noktasına değinen bu eserler içerisinde, çalışmanın konusu olan kayırmacılık ve meritokratik devlet yönetimi anlayışının izleri takip edilecektir.

Bugün iyi yönetimin temel ilkelerinden biri olarak kabul edilen liyakat sistemi tarih boyunca Türk-İslam devletlerinde ön planda tutulmuş, liyakat sisteminin terk edildiği dönemlerde devletin yönetiminde ciddi sorunlarla karşılaşıldığı söz konusu eserlerde defaatle dillendirilmiştir. Bu eserlerden biri olan Yusuf Has Hacib'in Kutatgu Bilig adlı eserinde meritokratik yönetim anlayışına sıklıkla rastlanmaktadır. Karahanlı Devlet'inde vezir olarak görev yapan ve 1069-1070'de Kutadgu Bilig'i kaleme alan Yusuf Has Hacib bu eserinde "adalet", "devlet", "akıl" ve "kanaat" kavramlarını kullanarak düşüncelerini ifade eder, yönetimin temelinin bilgi olduğunu vurgular (Eryılmaz, 2018, s. 67). "İşin ehline, işe yarayana, hareketi doğru ve dürüst olana" verilmesi gerektiğini ifade eden Yusuf Has Hacib, aksi halde oluşacak sorunların sebebinin "bey"in kendisinin olacağını bildirir.

Liyakat ilkesi ile ilgili olarak Kutatgu Bilig'de yer alan şu ifadeler ilkenin önemini anlamak açısından önemlidir: (Hâcib, 1959)

Ey bey, işi işin ehline, işe yarayana, hareketi doğru ve dürüst olana ver. Eğer bir bey işi ehliyetsiz bir kimseye verirse, ehliyetsizliği başkası değil, kendisi göstermiş olur. Tanrı bir kimseyi mes'ûd etmek ve yükseltmek isterse, ona ehliyetli ve dürüst hizmetkârlar verir.[4]

Çok görmüşümdür, liyakatsiz kimseler günün birinde memlekete karşı suç işlemişler ve başları kesilmiştir.[5]

Görüldüğü gibi işin ehline verilmesi, işin ehline verilmemesi halinde bunun idarecenin ehliyetsizliği olacağı ve liyakatsiz kimselerin devlete karşı suç işleyeceği Kutadgu Bilig'de farklı beyitlerde yer almaktadır.

Kutadgu Bilig'de kamu görevine getirilmede dikkat çekilen noktalardan birisi tanıdık tavsiyesidir. İşe almada bir tanıdığın gerekliliğinden eserin farklı beyitlerinde bahsedilir (497, 513). Ancak buradaki tanıdık tavsiyesi meritokrasi karşıtlığı gibi yorumlanmamalıdır çünkü belirli bir referans üzere işe alınan kişinin, alındığı işte liyakatli olup olmadığı ile ilgili bir deneme süreci uygulanacağı eğer işe layıksa o işte devam edebileceği bir koşul olarak ifade edilmektedir. Nitekim eserin 635. beytindeki "hangi kul olursa olsun önce ona hizmet gördürmeli, ondan sonra usulü

[4]Hâcib, Y. H. (1959). *Kutatgu Bilig, (çev. Reşid Rahmeti Arat).* Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi s. 34, Beyit 1759, 1760, 1761
[5]a.g.e çev. Reşid Rahmeti Arat, s. 187, Beyit 2516

dairesinde ihsanda bulunulmalı" ifadesi ile 1755. beyitteki "beyler hizmetkarlarına dikkat ve hizmete girecekleri de esaslı bir şekilde tecrübe etmelidir" ifadesi yukarıda bahsedilen ifadeyi desteklemektedir. Eserde ayrıca göreve getirilen kişinin yükseltilmesi veya ödüllendirilmesi noktasında da tecrübe ve başarının kıstas olarak belirlenmesi gerektiği (636. beyit), bilgi ve anlayışları ölçüsünde ödüllendirilmeleri gerektiği (4079-4080) ifade edilmiştir (Özmen, 2014, s. 48-49).

Nizam'ül-Mülk'ün Siyasetname'sinde de liyakat önemli bir temadır. Ahlak ve siyaset ilişkisi üzerinden ideal devlet yönetiminin şekillendirildiği Siyasetname'de yönetim felsefesinde en önemli rol hükümdara atfedilmiş ve hükümdarın kendi insani yönlerini tanıması ölçüsünde başarılı bir yönetim sergileyebileceği vurgulanmıştır (Önder, 2014, s. 7). Siyasetname'de her işin ehil kimseler aracılığı ile yerine getirilmesi ve herkesin bir iş ile vazifelendirilmesi gerektiği ifade edilerek liyakat sahibi, gayretli, tecrübeli kişilerin kamu görevinde atıl bırakılmaması gerektiğine dikkat çekilmiştir. Bu konu ile ilgili şu ifadeler önemlidir.

"Günümüzde işinin ehli olmadığı halde on vazifeyi birden elinde bulunduran ve hatta başka bir görev çıkarsa rüşvet vermeyi dahi göze alarak onu uhdesine almaya kalkan nice kişiler vardır. Bu kişinin yeterliliğine bakılmaz, kâtiplik, iş idaresi ve ahlakına ya da elinde bulundurduğu bunca işi başarıyla nihayetlendirip nihayetlendiremeyeceğine bakılmaz. Öte yandan işinin ehli, gayretkeş, liyakatli, takdire şayan, tecrübeli nice kişi atıl bırakılarak bir köşeye atılmıştır. Ne idüğü belirsiz, usul erkân bilmez, kör cahiller nice vazifeyi uhdesine alıp da işinin erbabı, soylu soplu, eline beline diline sahip, özellikle devlete makbul hizmetleri geçmiş, yararlıklar göstermiş dirayetli kimselerin bir kenarda işsiz güçsüz durması akla ziyandır" (Nizâmü'l-Mülk, 2009, s. 230-231)

"Bir kimsenin bir işi olduğu halde başka bir iş talep ediyorsa, bu ihdas edilmeye çalışılan âdet terk olunsun diye isteği reddedilerek müsaade edilmemelidir. Böylelikle tüm mutasarrıflar bir vazifeyle meşgul olur ve memleket bayındır kalır." (Nizâmü'l-Mülk, 2009, s. 244)

Nizam'ül-Mülk, kamu görevine yapılan atamalar için emanet yakıştırması yapmaktadır. Kendisine kamu hizmeti görevi verilen kişilere bu vazife hükümdar tarafından verilen bir emanettir. Bu sebeple kamu görevlileri yaptıkları her işte emanete halel getirmeyecek şekilde ciddi ve hassas davranırlar aksi halde en ağır

şekilde cezalandırılırlar. Emanet sadece layık olana verilir ve liyakat sahibi olan kişi verilen emaneti zorla da olsa kabul etmek zorundadır (Önder, 2014, s. 45-51). Siyasetname'de liyakat en temel ilkelerden biridir çünkü devletin başı olan hükümdara dahi liyakatine göre bu görev Allah tarafından verilmiştir (Nizâmü'l-Mülk, 2009, s. 13).

Türk-İslam kültüründe önemli eserlerden biri de Koçi Bey tarafından yazılan ve Osmanlı Devleti'nde padişaha sunulan ilk rapor olma özelliği bulunan Risale'dir. Aslında Koçi Bey tarafından biri IV. Murat'a diğeri Sultan İbrahim'e yazılan iki risale bulunmaktadır. Ancak bunlardan asıl önemli olanı IV. Murat'a sunulan risaledir. Çünkü IV. Murat'a sunulan risalede devlet teşkilatındaki bozukluklar ve bu bozukların düzeltilebilmesi için gerekli olan tedbirlerden bahsedilirken, Sultan İbrahim'e sunulan risalede bütünüyle hitabet, işleyiş, iltifat gibi öğretici temalar işlenmiştir (Koçi Bey, 1972, s. XIII).

Koçi Bey Risale'sinde de, incelenen diğer iki eserde olduğu gibi devlet teşkilatında yaşanan sorunlardan biri olarak liyakat sisteminin terk edilmesi gösterilmiştir. Koçi Bey'e göre devletin içinde bulunduğu durumun belli başlı sebepleri; liyakat sisteminin bozulması, rüşvetin yaygınlaşması, liyakatsiz yöneticilerce halka yapılan zulüm, baskı, adalet dışı uygulamalar, israf, toprak ve askeri sistemin bozulmasıdır. Risale'de tüm bu bozulmaların düzeltilmesi için rüşvetin önlenmesi ve liyakatin yeniden tesis edilmesi aksi halde bunun kıyamet gününde padişahtan sorulacağı ifade edilerek şu ifadelere yer verilmiştir:

"Dünyadan garaz kalkıp, rüşvetten vazgeçilse ve her mansıb, her dirlik, ehline ve lâyıkına verilse, büyük mutluluk değil midir? Bilhassa zeâmet ve tımar ki, devlet-i aliyyenin en büyük direği, tımar ve zeamet erbabı, gazi ve mücâhidlerin öncüsü iken, dirlikleri ehliyetsiz kimselere verilip, devlet hâzinesinin ziyâna uğratılması şer'an câiz değilken, dilsiz, cüce ve büyüklerin adamlarına ve diğer sefere gitmeyi bilmez, gitse de elinden iş gelmez, noksan, beterin beteri, âciz, bitkin kimselere verilmek, arpalık ve paşmaklık olmak, Allahdan revâ mıdır? Kıyâmet gününde hepsi pâdişâhımdan sorulur. Bu hâle göre bunların düzeniyle meşgul olmak farz ve vâciptir." (Koçi Bey, 1972, s.85-86).

İlmiye sınıfına ait yüksek makamlar için de bilgili olanın göreve getirilmesi gerektiğinin altını çizen Koçi Bey'e göre, böylesi önemli makamlara soy, sop, sene

ya da yaş gibi kriterlere göre değil en bilgili olan kişiler getirilmelidir. Sadece "eski" diye bir cahilin bir bilgilinin önüne geçirilmesi haksızlıktır (Koçi Bey, 1972, s.29).

Türk-İslam kültüründe fikirleri ile önemli bir yer tutan Farabi'nin eserlerinde de liyakat sisteminin izlerine rastlanmaktadır. Bu eserlerden biri olan El-Medinetü'l Fazıla'da (Erdemli Şehir) Farabi ideal bir toplum tasarlarken bilgi ve becerisi fazla olanın, eksik olanın reisi olacağını ifade ederek liyakat sahibi olana bir değer atfetmiştir. Hiyerarşinin hakim olduğu sınıflı bir toplum yapısı tasarlayan Farabi'ye göre Erdemli Şehir'in yöneticisi sıradan biri olamaz. Yöneticinin en başta tabiatı ve yaratılışı ile yöneticiliğe kabiliyeti olması ve yöneticilikle ilgili kabiyetleri kazanmış olması gerekmektedir (Farabi, 2001, s. 84). Tasarlanan sınıflı toplumun tepesindeki yöneticinin altında hiyerarşik olarak yer alacak herkes liyakatine göre yönetici veya hizmetkar olacaktır. İster yönetici olsun isterse hizmetkar, Erdemli Şehir'de yaşayan her fert bulunduğu konumun liyakatleri ile ilişkili olduğunun farkındadır (Ayaz, 2008, s. 108). Farabi için adalet önemli bir ilkedir. Özgen'e göre (2018, s. 54), Farabi adalet anlayışı için "hak-liyakat-pay" teorisini önermektedir. Buna göre her şey liyakati nispetinde pay almalı, insanlar liyakatleri nispetinde sahip olduklarının dışında talepte bulunmamalıdır. Toplumda liyakati olmayanlara pay dağıtılması halinde ise o toplum çürüyecektir.Bu sebeple şehrin başında olan kişi şehirdeki herkesi liyakatine göre bir yere koyar. Bu da Farabi için kamu hizmetlerinin görülmesinde asıl önemli olanın akrabalık, arkadaşlık, aynı mezhepten olma gibi bağlardan ziyade kamu yararını sağlayacak bilgi, ahlak, adalet, beceri gibi kriterlerin olduğunu göstermektedir (Ayaz, 2008, s. 290).

Görüldüğü gibi Türk-İslam kültüründe önemli bir yere sahip olan düşünürler genel olarak devlet yönetiminde yaşanan bozulmaları yolsuzluk ve kayırmacılıkla ilişkilendirmekte, liyakat sistemin terkedilmesi ile devletlerin güç kaybettiğini ve gerilediğini ifade etmektedirler. Yukarıda bahsedilen eserlerin hepsinde iyi bir devlet yönetimi için başta yönetici kademesinden başlamak üzere kamu görevini yürütecek her ferdin liyakat ile seçilmesinin öneminden, yükselmede, ödüllendirmede, cezalandırmada bilgi ve becerinin kıstas olması gerektiğinden bahsedilmektedir. Bu da meritokratik anlayışın Türk-İslam kültüründe çok eski tarihlerden bu yana var olduğunu, liyakat sisteminin terk edildiği dönemlerde yönetim felsefesine hakim düşünürlerin idarecilere yol göstererek tekrar bu anlayışa geri dönmelerini sağlamaya çalıştıklarını göstermektedir.

2.4.2. Cumhuriyet Öncesi Liyakat Sistemi

Cumhuriyet öncesi dönemde kamu personel rejimi incelemeleri yapılırken genel olarak Tanzimat öncesi ve sonrası şeklinde dönemsel bir ayrıma gidilmektedir. Genel olarak Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı kamu personel sisteminde gelenekçi bir yapı görülürken (Aslan ve diğerleri, 2016, s. 7), Tanzimat sonrasında kamu personel rejimi daha modern bir yapı kazanmaya başlamıştır.

Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı kamu personel rejimi toprak düzenine dayalı bir yapıdadır. Has, zeamet ve tımar olarak bölümlendirilmiş bir toprak düzenine sahip olan Osmanlı'da yıllık geliri yüz bin akçenin üzerinde olan has toprakları üst düzey görevlilere verilirken, yıllık geliri yirmi bin akçeden fazla yüzbin akçeden az olan zeamet toprakları devletin ileri gelenleri ile kimi tımar sahiplerine verilmekte ve bu topraklara sahip kişiler savaş zamanında kazançları oranında silahlı süvari temin etmektedirler. Tımar ise belirli bir hizmet karşılığında verilen ve yıllık geliri yirmi bin akçeden az olan topraklara denilmektedir. Tımar sahipleri Osmanlı personel rejiminde memur olarak bilinen sınıfı, aynı zamanda da gelirleri ölçüsünde süvari temin ederek Osmanlı askeri gücünün büyük bölümünü oluşturmuştur (Akgüner, 2016, s. 4-5).

Osmanlı kamu personel rejiminde kul sistemi de oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Müslüman olmayan erkek çocukların alınarak Enderun'da yetiştirilmesi ve yetenekli olanların önemli kademelere getirilmesine dayanan bu sistemin en büyük özelliği ailelerinden alınan ve eğitilerek kendilerine önemli görevler verilen kişilerin padişaha büyük bir bağlılık duymasıdır. Bu sistemde "kul-memur"un yetiştirilmesi, belirli bir göreve getirilmesi, görevine son verilmesi aşamalarında padişah, mutlak söz sahibidir (Aslan, 2005, s.211; Akgüner, 2016, s. 6; Aslan & Yılmaz, 2001, s. 289).

Osmanlı'da duraklama ve gerileme dönemlerine girildiğinde kamu personel rejiminin temelini oluşturan toprak düzeninde meydana gelen bozulma doğal olarak kamu personel rejimini de olumsuz etkilemiştir. Bu dönemde merkezi otoritenin de zayıflamasıyla birlikte önemli görevlere yeteneksiz kişiler gelmeye başlamıştır (Akgüner, 2016, s. 10). Tutum'a göre (1980, s.6) bu dönemde padişahlara sunulan "ıslahat layihaları"nda genel olarak yükselme dönemindeki liyakat sisteminin yeninden tesis edilmesi gerektiğinden bahsedilmiştir.

Duraklama ve gerileme devrinde kamu yönetiminde başlayan bozulmaların önüne geçmek için bir dizi ıslahat çalışmaları yapılmaya başlanmış ve modern, batılı bir kamu personel rejimi inşa edilmeye çalışılmıştır. Osmanlı'da modern bir kamu personel rejimi oluşturmak için yapılan çalışmaları Tanzimat Fermanı'nın ilanından kısa bir süre önce kabul edilen 1838 Maâşat Fermanı ile başlatmak gerekir. Söz konusu ferman ve sonrasında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile memurların maaş ile istihdam edilmesi sistemine geçilmiş ve bu sayede rüşvetin önüne geçilmesi amaçlanmıştır (Aslan, 2018, s. 21).

Kamu personel rejiminde modernleşme hareketi sadece Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile sınırlı kalmamıştır. Tanzimat'tan sonra 1856 yılında Islahat Fermanı'nın ilan edilmesi, 1876 yılında Kanun-i Esasi'nin kabul edilmesi batı tipi kamu personel rejiminin inşasında önemli bir yer tutmaktadır. Islahat Fermanı'nın 17. maddesinde[6], hiçbir ayrım yapılmaksızın Osmanlı tebaasına devlet memuru olma hakkı getirilmiş ve memur olmak isteyenlerin ehliyet ve kabiliyetlerine göre istihdam edileceği belirtilmiştir (Aslan ve diğerleri, 2016, s. 10). Bu ilkeler 1876 Anayasası'nda da kendine yer bularak kamu personel sisteminde liyakat ilk kez anayasal bir kimlik kazanmıştır. 1876 Anayasası ile devlet memurluğuna girişin liyakat esasına göre belirleneceği, devlet memurunun aykırı bir tutumu olmadığı sürece işine son verilemeyeceği, performansına göre görevde yükselerek maaşının artacağı belirtilmiştir (Gözübüyük & Kili, 1982).

Cumhuriyet öncesi dönemde Osmanlı devlet yönetiminin "merkeziyetçi, kuralcı, gelenekçi, seçkinci" yapısı personel yönetimini de doğrudan etkilemiştir (Tutum, 1979, s. 15). Seyfiye, İlmiye, Kalemiye gibi sınıflara ayrılan bir kamu personeli rejimine sahip olan Osmanlı'nın geleneksel, toprak rejimine ve kul sistemine dayalı personel yönetimi yükselme döneminde oldukça etkili ve verimli bir görünüm çizmiştir. Ancak sonrasında toprak rejiminde meydana gelen bozulmalar ve Enderun'da eğitileceklere elitlerin müdahalesi, sistemin bozulmasına, liyakatsiz ve yeteneksiz kişilerin yönetici sınıfında yer almasına sebep olmuştur. Bu yönetsel bozulmaları engellemek için yapılan modernleşme hareketleri kısmen etkili olsa da

[6]Maddenin özgün metni: *"Ve saltanat-ı seniyyemizin memûrîn ve hademesinin intihâb ve nasbı tensip ve irâde-i şâhâneme menût olarak tebaa-i Devlet-i 'Âliyyemin cümlesi her hangi milletten olursa olsun devletin hizmet ve memuriyetlerine kabul olunacaklarından bunlar ehliyet ve kabliyetlerine göre umâm hakkında meriyyül icrâ olacak nizâmâta imtisalen memuriyetlerde istihdam olunmaları"* (Gümüş, 2008)

sonucu değiştirmemiş liyakat sistemine dönüş ancak cumhuriyetin ilanı ile mümkün olmuştur (Tutum, 1980, s. 96).

2.4.3. Cumhuriyet Sonrası Liyakat Sistemi

Tanzimat ile başlayan reformlarla birlikte modernleşmeye başlayan Osmanlı kamu personel rejimi, cumhuriyetin ilanı ile aynen devralınmış 1920 ve1930'larda bir dizi reformlarla cumhuriyetin kazanımlarına göre yeniden şekillendirilmeye çalışılmıştır (Aslan, 2018, s. 24). Cumhuriyet sonrası dönemde kamu personel rejiminde yaşanan değişimleri personel yapısına doğrudan ve dolaylı etkilerine göre farklı dönemlerde inceleyen çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalar içerisinde kamu personel rejiminde yaşanan değişimleri Oral (2019, s.259-260) doğrudan kamu yönetimini dolaylı olarak da personel rejimini etkileyen bir dizi siyasi ve idari olayı referans alarak; ikinci dünya savaşına kadar olan dönem, yabancı uzman raporlarının hazırlandığı dönem, planlı kalkınma dönemi, liberal anlayışın hakim olmaya başladığı 1. Özal Hükümeti dönemi ve son olarak 2000'li yıllarla birlikte etkisi artan yeni kamu işletmeciliği dönemi olmak üzere beş dönemde incelerken; Aslan (2018, s.24)reformların kamu personel yönetimine doğrudan etkisine göre 1926-1965 Memurin Kanunu Dönemi ve 1965 sonrası Devlet Memurları Kanunu Dönemi olmak üzere iki dönemde incelemiştir. Yılmazöz (2009, s. 295) ise kamu personel yönetiminin gelişim sürecini "cumhuriyetin ilk yıllarından II. Dünya Savaşı'na kadar olan dönem, yerli ve yabancı uzmanlara hazırlatılan raporlar dönemi, planlı kalkınma dönemi, 1980 sonrası liberal etkiler altındaki günümüze kadar süregelen dönem" şeklinde dört başlık altında incelemiştir. Kimi kaynaklarda da kamu personel yönetimi; 1923-1960 cumhuriyetin kuruluş yılları olarak nitelendirilebilecek "arayış" dönemi, 1960-1980 Devlet Memurları Kanunu ile başlayan "kurumsallaşma" dönemi, 1980-2000 arası Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ile başlayan "değişimin başlangıç" dönemi ve 2000 sonrası YKİ ve insan kaynakları yönetimi eksenli "parçalı uygulama" dönemi olmak üzere dört dönem halinde incelenmiştir (Acar, 2019, s. 120).

Görüldüğü gibi kamu personel yönetiminde meydana gelen değişimlerin daha anlaşılır bir şekilde incelenmesi için yapılan çalışmalar sonucu ortaya konan dönemsel incelemelerde doğrudan ya da dolaylı olarak kamu personel yönetimini etkileyen bir takım siyasi ve idari olaylar esas alınmıştır. Yukarıda bahsedilen dönemler incelendiğinde, cumhuriyetin ilk yıllarındaki reformlarda, cumhuriyetin

gereklerine göre bir kamu personel yönetimi inşa etmek yönünde bir iradenin baskın olduğu sonraki yıllarda ise kamu yönetiminde yaşanan paradigma arayışları ile birlikte kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimliliğini arttırmaya yönelik değişimlerin baskın olduğu görülmektedir. Alanyazında yapılan taramada -dönemler farklı da olsa- genel kabul, cumhuriyetin ilk yıllarında kamu personel yönetiminin birebir aynı şekilde Osmanlı'dan alındığı ancak kısa bir süre sonra cumhuriyetin ilkelerini temel alan bir bürokratik yapının inşa edilmeye başlandığı şeklindedir. Nitekim cumhuriyetin ilk yıllarında hazırlanan anayasal metinlerde kamu personel yönetimine doğrudan etki eden maddelere rastlanmaktadır.

Cumhuriyet'in ilanından sonra ilk kez 1924 Anayasası'nın 92. maddesinde devlet memurluğuna girişte liyakat ve yetenek kriterlerinin aranacağı hüküm altına alınmıştır. Cumhuriyet sonrası dönemde liyakat sistemi ile ilişkili ilk kanuni düzenleme ise 788 sayılı Memurin Kanunu'dur. Kamu personelinin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi ve dönemin koşullarına göre kamu personel sistemi ile ilgili geçerli ilkeleri içermesi bakımından Memurin Kanunu kabul edildiği dönem için ileri sayılabilecek bir kanundur (Akgüner, 2016, s. 16). Söz konusu kanun ile devlet memuru olabilmenin şartları belirlenmiş (4. madde)[7] ve özlük hakları hükme bağlanmıştır. Kanunda memur olabilmek için ortaokul mezunu olmak asgari şart olarak belirlenmiş bu şartı sağlayan bulunmaması halinde müsabaka sınavı yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak bu kanun ile sadece genel şartlar belirlenmiş ve liyakat sistemini tam yansıtmamıştır. 788 sayılı Kanun'u takiben 1939 tarihinde yürürlüğe giren Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile ilk kez ehliyet ve müsabaka sınavlarından birlikte bahsedilmiş ve bir memurluk için birden fazla talipli bulunmadığında başvuran kişiye ehliyet sınavını kazanma zorunluluğu getirilmiştir (Mıhçıoğlu, 1958, s. 109).

[7] "Memur olabilmek için aşağıdaki şartları haiz olmak lâzımdır : A - Türk olmak, B - Hukuku siyasiyesine sahip olmak, C - Hüsnü ahlâk ashabından olmak ve muhilli haysiyet ve namus cürüm ve alelıtlak ağır hapis veya o derecede cezayı müstelzim bir fiil ile mahkûm bulunmamak, D - Lâakal orta mekteplerden mezun olmak (Bu şartı haiz olanlardan müteaddit talip bulunduğu veya talipler arasında orta mektep mezunları bulunmadığı halde müsabaka ile alınır). Meslek mekteplerinde tahsilini ikmal edenler, orta tahsili ikmal etmemiş olsalar dahi, meslekleri dahilinde memur olurlar. H - Hizmeti filiyei askeriyesini ifa etmiş veya sınıfı ihtiyata nakledilmiş olmak veya hizmeti askeriyeye elverişli olmadığı sabit bulunmak veya tecil edilmek, V - Sarî hastalıklara müptelâ olmamak veya vazifesini muntazaman ifaya mâni olabilecek bedenî ve aklî arıza ve hastalıklarla malûl bulunmamak, Z - Ecnebi kız ve kadınlarla müteehhil olmamak (Bu kanunun neşrinden evvel ecnebi kadınlarla teehhül etmiş bulunan memurin; Hariciye, Müdafaai Milliye ve Bahriye vekâletlerinde istihdam edilemezler)."
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc004/kanuntbmmc004/kanuntbmmc00400788.pdf

Tanzimat ile başlayan modern ve batılı bir kamu yönetimi inşası cumhuriyetin ilanı ile hız kazanmış ve batılılaşma, devlet politikası halini almıştır. Bu kapsamda hem kamu yönetiminde hem de kamu personel sisteminde modern bir yapı oluşturma gayreti kimi zaman radikal kararlar alınmasına sebep olmuştur. Bu radikal kararların sonucunda "bürokrasi-parti özdeşliği"nin hakim olduğu bir döneme girilmiş ve bu dönemde Cumhuriyet Halk Partisi genel sekreteri İçişleri Bakanı olurken il başkanları vali olarak görevlendirilerek bürokrasi siyasi bir kimlik kazanmıştır (Yayman, 2005, s. 76-77).

1950'li yıllara gelindiğinde kamu yönetiminde ve personel rejiminde yaşanan bir dizi sorunun (hantallık, kamu personeli sayısındaki fazlalık, verimsizlik) çözümü için yabancı uzmanlar tarafından birçok rapor hazırlanmıştır. Aslında 1950'ye gelmeden 1933 yılında Amerikalı uzmanlar tarafından "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki" isimli bir rapor hazırlanmış 1947 yılında da bakanlıklar nezdinde devlet teşkilatında etkililik ve verimlilik sağlamak üzere alınacak tedbirler ve çözüm önerileri üzerine çalışma yapmak üzere komisyonlar kurulmuştur. Ancak bu komisyonların çalışmalarından bir sonuç alınamamış ve nihayetinde 1950'lerde yabancı uzmanlara bir dizi çalışmalar yaptırılmıştır (Aykaç, Yayman, & Özer, 2003, s. 161-162).

Yabancı uzman raporlarının en önemlilerinden sayılan Neumark Raporu İstanbul Üniversitesi'nde profesör olarak görev yapan Fritz Neumark tarafından 1949 yılında hazırlanmıştır. Neumark Raporu olarak bilinen "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Esaslar Hakkında Rapor"da idari reformun gerekliliğini ortaya koyan belli başlı sebeplerden bahsedilerek bürokrasideki aşırı kırtasiyecilik, mevzuat ve denetim eksikliklerine dikkat çekilmiştir. Raporda ayrıca memur dağılımındaki dengesizliklere değinilmiş, bu sebeple bazı idari bölümlerin birleştirilmesi ve aylıkların yeniden düzenlenmesi, memur alımında sınav sisteminin uygulanması, memurların hizmetiçi eğitimlerine önem verilmesi, Başbakanlığa bağlı bir enformasyon bürosu kurularak yapılan çalışmalar ile ilgili halkın bilgilendirilmesi gibi önerilere yer verilmiştir (Akgüner, 2016, s. 19; Kara, 2006, s. 153; Yayman, 2005, s.145)

1950'li yıllarda hazırlanan yabancı uzman raporlarından bir diğeri de Thornburg Raporu'dur. American Standart Oil Şirketi yöneticisi ve aynı zamanda

ABD Dışişleri Bakanlığı Petrol Müşaviri Max Weston Thornburg ile Graham Spry ve George Soule tarafından hazırlanan rapor, 1949-1950 yıllarında "Türkiye Nasıl Yükselir?" (1949) ve "Türkiye'nin Ekonomik Durumunun Tenkidi" (1950) adlı iki çalışmadan oluşmaktadır. Rapor iyi bir ekonomi için iyi bir yönetimin gerekliliğinden, nitelikli yönetici ve uzman personel için liyakat sisteminin öneminden ve ücret sisteminin yeniden düzenlenmesi gerektiğinden bahsetmektedir (Kara, 2006, s. 154). Thornburg Raporu aslında iktisadi bir rapordur ve devletçi politikalar yerine Amerika Birleşik Devletleri'nin önderliğinde dünyaya yayılan liberal politikaların uygulanmasını sağlamaya yöneliktir. Bu aynı zamanda kamu personel yönetiminin de hakim paradigmaya göre şekillendirilmeye çalışıldığını göstermektedir.

Kamu personel yönetimi ile ilgili hazırlanan bir başka önemli rapor Barker Raporu'dur. 1951 yılında James Barker başkanlığında 13 kişilik bir heyet tarafından hazırlanan "Türkiye İktisadı Kalkınması Hakkında Rapor"da kamu personel yönetimi ile ilgili önemli sayılabilecek bazı hususlara ilkkez değinilmiştir. Bu hususlardan birisi görev sınıflandırması hususudur. Raporda devlet memurlarının sınıflandırmalarının yapılmadığı, herhangi bir hizmetle ilişkilendirilmedikleri, görevlerinin tam olarak belirlenmediği ifade edilmiştir. Barker raporunda yer alan merkezi personel biriminin kurulması gerekliliği de ilk kez bir yabancı uzman raporunda yer alan önemli hususlardan biridir. Yine söz konusu raporda ABD'nin etkisi ile özel sektörün önünün açılması gerekliliği ifade edilmiş kamu personel yönetimi ile ilgili olarak da memur sayısının fazlalılığı ve niteliksizliği diğer raporlarda olduğu gibi tekrar dillendirilmiştir. Terfilerde keyfi ve liyakat dışı uygulamaların fazlalığı da Barker raporunda yer alan sorun alanlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Demirci, 2009, s. 90-91).

1950'li yıllarda hazırlanan yabancı uzman raporları sadece yukarıda bahsedilen raporlarla sınırlı değildir. Bahsedilen raporlar dışında esas itibari ile Maliye Bakanlığı'nın yeniden örgütlenmesi ile ilgili olan ancak içeriğinde kamu personel yönetiminde memurların sınıflandırılması, adil ücret politikasının benimsenmesi, memur alımlarının merkezi sınav ile yapılması gibi konuları da barındıran Martin ve Cush Raporu bulunmaktadır. Benzer şekilde Leimgruber Raporu ile personel sayısının fazlalığı eleştirilmiş, ücret ve çalışma saatlerinin yeniden düzenlenmesi gerekliliği ifade edilerek bakanlıkların yeniden düzenlenmesi

önerilmiştir. Chailloux-Dantel Raporu'nda da Barker Raporu'nda olduğu gibi merkezi bir personel dairesinin kurulması önerilmiş, bir personel kanunu çıkarılmasının gerekliliği vurgulanmuştur (Akgüner, 2016, s. 19-20; Şaylan, 2000, s. 109-111).

Yabancı uzman raporları incelendiğinde, kamu yönetiminde ve doğrudan ya da dolaylı olarak kamu personel yönetiminde, hantallık, kırtasiyecilik, personel sayısının fazlalığı ve personelin niteliksizliği, dağınıklık, terfilerde liyakat dışı uygulamalar, merkezi bir kamu personeli dairesinin olmaması sorun alanları olarak ön plana çıkmaktadır. Bu sorunlara getirilen çözüm önerileri incelendiğinde ise genel olarak nitelikli ve uzman yöneticilerin yetiştirilmesi, çağın gereklerine uygun mevzuat düzenlemeleri, memurların hizmetiçi eğitimine önem verilmesi ve liyakat sisteminin uygulanması gibi temel çözüm önerileri dikkat çekmektedir.

Yabancı uzman raporlarında dikkat çeken kamu personel yönetimindeki dağınıklık 17.12.1960 tarih ve 10683 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanunla Devlet Personel Dairesi (DPD)'nin kurulması ile nispeten giderilmeye başlanmış, Türk kamu personel rejimi politikaları bu dönemden sonra daha sistematik bir hal almıştır. Devlet Personel Dairesi'nin kurulmasına ilişkin kabul edilen kanunun 5. maddesinde DPD'nin görevleri tanımlanmıştır. İlgili kanun maddesinde; eşit işe eşit ücret ilkesinin hayata geçirilmesi, kadro unvanlarının standart hale getirilmesi, atama ve yükselmede gerekli niteliklerin belirlenmesi, çalışma metotlarının rasyonel hale getirilmesi için gerekli usul ve esasların belirlenmesi, memur ve hizmetli kadrolarının hizmetin gereklerine uygun bir düzeyde tutulması için gerekli düzenlemelerin yapılması, ihtiyaç fazlası personelin boş kadrolara yerleştirilmesi gibi bir takım görevler DPD'nin görevleri arasında sayılmıştır.

Yabancı uzman raporlarının etkisinin yoğun bir şekilde hissedildiği 1950'lerden 1960'lara gelindiğinde kamu yönetimine yerli uzman raporlarının da yön vermeye başladığı görülmektedir. Yeni anayasa ile planlı bir kalkınma döneminin başladığı 1960'larda DPD'nin kurulması ile sistematik bir dönüşüm yaşamaya başlayan kamu personel yönetimi ile ilgili olarak yapılan ilk kapsamlı çalışma MEHTAP'tır. Bu dönemde TODAİE ve DPT tarafından hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu'nda ilk olarak mevcut

durum incelenmiş ve sorunlar ile sorunların sebepleri hakkında tespitlerde bulunulmuş ve nihayetinde çözüm önerileri sunulmuştur. Raporda kamu personel yönetimi ile ilgili olarak sınıflandırma, örgütlenme, adil bir ücret sisteminin oluşturulması, personelin ehliyet ve yeterliliğinin arttırılması, "dikey derecelendirme ve yatay sınıflandırma ilkesi"nin uygulanması gerektiğine dikkat çekilmiştir (Akgüner, 2016, s. 22-23). MEHTAP Raporu merkezi hükümet görevlilerinin dağılış biçimini ve bu örgütlenme şeklinin hizmetlerdeki etkililiğe ve verimliliğe etkisini incelemesi ve bunu yaparken birimlerin işleyişlerini ve iç yapılarını detaylı bir şekilde inceleyerek sorun alanlarına bir bütün olarak yaklaşması bakımından önemli bir çalışma olarak kabul edilmektedir (Şaylan, 2000, s. 114).

Planlı dönemde kamu personel yönetimi ile ilgili hazırlanan en önemli hukuki metin 1965 yılında kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)'dur. 1961 Anayasası'nda yer alan temel ilkeler doğrultusunda kamu personel yönetimini düzenlemek üzere hazırlanan DMK, 1965 yılında kabul edilse de yürürlüğe girmesi birçok maddesinde yapılan değişiklikler sonrasında 1970 yılında mümkün olmuştur (Yılmazöz, 2009, s. 297; Demirci, 2009, s. 115; Şaylan, 2000, s. 120). 657 sayılı DMK bugün memurluğa girişte genel öğretimi esas alan, göreve başlarken sahip olunacak dereceyi öğrenim düzeyi ile ilişkilendiren, kamu personel yönetimini sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleri üzerine inşa eden bir kanundur. Bu ilkeler 1982 Anayasası'nda kamu personel yönetimi ile ilgili maddelerle birlikte değerlendirildiğinde, Türk kamu personel yönetiminin, bugün en azından teoride meritokratik bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Nitekim 1982 Anayasası'nın 70. maddesinde yer alan "her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez" ifadeleri ile devlet memurluğuna girişte herkesin eşit olduğu ve bu kabulle tek kıstasın liyakat olduğu açıkça ifade edilmiştir. 657 sayılı DMK'nun 3. maddesinde de kanunun temel ilkeleri içerisinde liyakat de sayılmış ve liyakat şu ifadeler ile tanımlanmıştır:

> *"Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır."*

Türkiye Cumhuriyet'nde devlet memurluğu; görevin gerektirdiği niteliklere sahip vatandaşların yarışma usulu ile girebildiği ve görevi süresince yükselme olanağının bulunduğu bir meslek olarak tanımlanabilir. Memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesinin önemi ile iligili Karatepe ve Kurnaz'ın 2019 yılında yayınlanan makalelerindeki şu ifadeler önemlidir.

> *"Devlet memurluğunun yasal düzenlemeler kapsamında meslek olarak ele alınmasının çalışanlar açısından üç temel sonucu vardır. Öncelikle, devlet memurlarının tarafsız olmalarını gerekli kılmaktadır. Bu kuram kapsamında devlet memurları Devlet Memurları Kanunu'nun 7. Maddesi uyarınca siyasi partilere üye olamazlar. İkinci olarak, siyasi iktidar el değiştirse de memurlar önceden konulmuş kurallara göre çalışmaya devam ederler. Bu sayede devlet memurları ile siyasi iktidar arasında herhangi bir bağ oluşturulmasının önüne geçilmiş olmaktadır. Son olarak, memurluğun meslek olarak kabul edilmesi memurların tabi olacakları hukuk kurallarının önceden ve objektif olarak belirlenmesini zorunlu kılar"*(s. 91-92).

Liyakat sisteminin teoride etkin ve verimli hizmetin, nitelikli personel eliyle tarafsız bir şekilde sunulmasını sağlaması beklenir. Liyakat sistemi ile her vatandaş kamu görevine girmekte eşit haklara sahip olduğunu ve nitelikleriyle göstereceği gayret oranında devlet memurluğuna girebileceğini ve yükselebileceğini bilir. Vatandaş meritokratik sistemde kayırmacı uygulamaların yasal düzenlemeler ile engellenmiş olduğuna bu sebeple hakkı olmayanın bir pozisyon işgal edemeyeceğinden emin olur. Ancak bunlar liyakat sisteminin teoride sağlayacaklarıdır. Bu kazanımların pratikte hayat bulması için yapılacak yasal düzenlemelerin suistimale yol açacak boşlukları tamamen kapatacak nitelikte olması gerekmektedir. Türk kamu yönetiminde personel rejimi meritokrasi üzerine inşa edilmiştir ancak liyakat ilkesinin çeşitli yollarla zaman zaman ihlal edildiği bilinmektedir. Bu konuya Türkiye'de Nepotizm başlığı altında değinildiğinden ayrıca detaya girilmeyecektir.

3. BÖLÜM

1982 ANAYASASI'NIN 10. VE 70. MADDELERİ KAPSAMINDA BİR DEĞERLENDİRME

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle geçmiş dönem anayasalarda nepotizm ve meritokrasi vurgusuna yer verilip verilmediği ortaya konulacak olup ardından 1982 Anayasası'nın 10. ve 70. maddeleri kapsamında değerlendirme yapılarak anayasal ihlallerin nedenlerine değinilecektir.

3.1. NEPOTİZM VE MERİTOKRASİYE ANAYASAL BAKIŞ

Daha önce de ifade edildiği gibi nepotizm bir kayırmacılık türüdür ve diğer tüm kayırmacılık türleri gibi uygulanması halinde eşitlik ilkesi ihlal edilmektedir. Demokratik bir hukuk devletinde vatandaşın devletten beklentilerinden birisi de bu ve benzeri kayırmacı uygulamalar karşısında vatandaşın korunması, kendisine her işlemde eşit davranılmasıdır. Ülkemizde eşitlik ilkesi, ayrımcılığın yasaklanması suretiyle hayata geçirilmektedir. Bu ilkenin gelişimine bakıldığında 1876, 1924, 1961, 1982 anayasalarında eşitlik ilkesinin yer aldığını ancak anayasaya uygunluk denetimi bağlamında düşünüldüğünde bu ilkenin gerçek anlamda 1961 Anayasa ile hayat bulduğu söylenebilir (İnceoğlu, 2001, s. 48).

Eşitlik ilkesi ilk kez 1876 Kanun-i Esasi'nin 17. maddesi ile anayasal bir hak olarak tanınmıştır. Buna göre *"Osmanlıların kâffesi huzuru kanunda ve ahvali diniye ve mezhebiyeden maada memleketin hukuk ve vezaifinde mütesavidir"* ifadeleri ile Osmanlı topraklarında yaşayan herkes kanun önünde eşit sayılmıştır. Eşitlik ilkesi ile ilgili 1924 Anayasası'nda 1876 Kanun-i Esasi'den farklı olarak ayrımcılık yasağından da bahsedilmiştir. Kanunun 69. maddesinde *"Türkler kanun karşısında eşittirler ve ayrıksız kanuna uymak ödevindedirler. Her türlü grup, sınıf, aile ve kişi ayrıcalıkları kaldırılmıştır ve yasaktır."* ifadeleri ile hem kanun önünde eşitlikten hem de hiç kimseye ayrıcalık tanınamayacağı hüküm altına alınmıştır. Eşitlik ilkesi 1961 Anayasası'nda da yer almıştır. 1961 Anayasası'nın 12. maddesinde önce kanun önünde eşitlik vurgulanmış, maddenin devamında "hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz" ifadeleri ile ayrımcılık kesin olarak yasaklanmıştır.

Görüldüğü gibi eşitlik ilkesi 1876 Kanun-i Esasi ile ilk kez anayasal bir hak olarak tanınmış ve devamında gerçekleşen anayasal çalışmaların hemen hepsinde bu ilke tekrarlanarak anayasanın garantör olduğu bir hak olarak süregelmiştir.

Anayasanın bu eşitlik ve ayrımcılık yasağı vurgusunun nepotizm gibi eşitlik ihlaline sebep olan yolsuzluk tiplerinin önünde bir engel olması beklenmektedir. Ancak çalışmanın başlarında yer verilen kayırmacı uygulamalara ilişkin örneklerden eşitlik ilkesinin istenildiği ölçüde uygulanamadığı görülmektedir.

Meritokrasiyi, bir işin, o işin yapılması için gerekli olan niteliklere sahip kişilere yaptırılması şeklinde tanımlamak mümkündür. Meritokratik anlayışın kayırmacı uygulamalara karşı geliştirildiği bilinmektedir. Kayırmacılığın yaygın olarak var olduğu toplumlarda kamu yönetiminde meydana gelen olumsuzlukların giderilmesi için uygulanmaya başlayan meritokrasi ülkemizde de anayasanın garantör olduğu bir sistemdir.

Meritokratik anlayışın bir gereği olan işi layık olana verme ilkesi modern memurluk ile birlikte ortaya çıkmıştır. 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesinin 6. maddesi memurluğun temel ölçütlerinin neler olabileceği ile ilgili olarak "eşitlik, erdem ve yeterlilik" ölçütlerini ön plana çıkarmış ve bu ölçütler ülkelerin modern memurluk rejiminin inşasında dikkate alınmıştır. Nitekim cumhuriyet öncesi dönemde batı tipi kamu personel rejimi inşa çalışmaları neticesinde 1876 Kanun-i Esasi ile birlikte "eşitlik, ehliyet ve kabiliyet" anayasal olarak devlet memurluğunun temel ölçütleri sayılmıştır (Aslan, 2018, s. 47). Liyakat ilkesi 1924, 1961, 1982 anayasalarında da kendisine yer bulmuştur. Bu ilke 1924 Anayasası'nın 90. maddesinde *"siyasi hakları olan her Türkün, yeterliğine ve hakedişine göre, Devlet memuru olmak hakkıdır"*, 1961 Anayasası'nın 58. maddesinde *"her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez"* ifadeleri ile hüküm altına alınmıştır. Liyakat ilkesi ile ilgili 1924 Anayasası'nda "eşitlik", "ehliyet ve istihkak" kavramlarının altı çizilirken, 1961 Anayasası'nda 1924 Anayasası'ndan farklı olarak "eşitlik" ilkesi ile birlikte "ödevin gerektirdiği nitelikler" vurgusu da yapılmaktadır. Görüldüğü gibi anayasal metinlerdeki liyakat vurgusu, devlet memurluğunun en temel kıstaslarından birisi olarak karşımıza çıkmaktadır (Aslan, 2018, s.48).

Bu bölüm altında anayasal bakış bağlamında nepotizm uygulamalarının 1982 Anayasası'nın 10. maddesi ile reddedildiği, meritokrasinin ise 70. madde ile emredildiği düşüncesi üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır.

3.1.1. 1982 Anayasasının 10. Maddesi ve Nepotizmin Reddi

Kayırmacılık uygulamalarının hemen hepsinde "kayrılan ve diğerleri" arasında bir eşitsizlik yaratılmakta ve böylece en temel insan haklarından birisi olan "eşitlik" ihlal edilmektedir. Hukuk devletinde vatandaşlar, kanun ve devlet karşısında eşit muamele görme hakkına sahiptir. Bu hakkın ayrımcılık yapılmak suretiyle ihlal edilmesinin önüne geçilmesi için gerek ulusal gerekse uluslar arası birçok hukuki metin imza altına alınmıştır. Ayrımcılık yasağı Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde "Eşitlik İlkesi" ile özdeşleşmiş ve 1982 Anayasası'nda yer bulmuştur. Eşitlik ilkesinin anayasal bir hak olarak yer aldığı anayasanın 10. maddesinde şu ifadelere yer verilmiştir:

> *"Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar"*

Görüldüğü gibi anayasanın ilgili maddesinde hukuk önünde eşitlik kişinin doğuştan sahip olduğu ya da sonradan edindiği kişisel özelliklerden bağımsız bir şekilde tanımlanmıştır. Kişinin kendi isteği ile değiştiremeyeceği ya da değiştirmeye zorlandığında temel insan hakları ihlal edilmesi muhtemel özellikleri sebebiyle benzer koşullar altında kendinden farklı özelliklere sahip birisi ile kıyaslandığında olumsuz bir muammele görmesi bir ayrımcılık olarak nitelendirilmektedir (Zeytinoğlu, 2010, s. 117-118). Bu durumda ayrımcılık, açık bir şekilde anayasa ile koruma altına alınmış bir hakkın ihlal edilmesidir. Anayasanın 11. maddesi bu hakkın ihlal edilmemesi için "anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır" hükmü ile hem devlet organlarını hem de kamu dışı kurum, kuruluş ve kişileri eşitlik ilkesini uygulamaları hususunda yükümlü kılmıştır (Ulucan, 2013, s. 371-372).

Eşitlik ilkesi, 1982 Anayasasının sadece 10. maddesinde değil anayasanın başlangıç kısmında da, "*her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu*" ifadelerine yer verilerek İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'ne atıf yapılmak suretiyle vurgulanmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşları için anayasal bir bağlayıcılığı olan eşitlik ilkesi bir hukuk devletinin olmazsa olmazları arasındadır. Çünkü bu ilke kişiyi hem devletin hem de devlet dışı organizasyonların keyfi muamelesine karşı koruyan bir kalkan görevi görmektedir. Bu ilke kamu görevine girme ve kamu görevini ifa ederken nitelikleri ve performansı ile eş değer bir şekilde hakkaniyetle yükselme için de oldukça önemlidir.

Kayırmacı uygulamaların yarattığı eşitsizliği ortadan kaldırmak için hukuki metinler gereklidir. Ancak bu metinlerin varlığı kadar uygulamada ne kadar etkili olduğu da önemlidir. Bilindiği gibi devlet memurluğuna girişte dikkat edilecek ilkeler anayasanın 10, 18, 48, 70. maddelerine göre belirlenmektedir ve bu maddelere göre devlet memurluğuna girmede "serbestlik, eşitlik ve görevin gerektirdiği niteliklere sahip olma" şeklinde üç temel ilke bulunmaktadır (Bucaktepe, 2014, s. 469). Bu maddeler içerisinde 18 ve 48. maddeler zorla çalıştırılmama ve dilediği alanda çalışma hükümleri ile serbestlik, 10. madde yukarıda da bahsedildiği üzere eşitlik, 70. madde ise liyakat ile ilgilidir. Anayasanın 10. maddesi hayatın her alanında eşitlik ilkesinin uygulanmasını emretmektedir. Bu prensip, kamu görevine girmede de her bireye eşit davranılması ve gerek göreve almada gerekse görevi ifa sırasında "dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle" ayrımcılığa maruz bırakılmaması anlamına gelmektedir. Kamu görevine girmede giriş kriterlerinin belirlenmesi, objektif bir yarışma usulünün planlanması ve yarışmanın gerçekleştirilmesi eşitlik ilkesinin uygulanması için önemli enstrümanlardır. Ancak giriş sınavının yapılmadığı ya da giriş sınavına ek olarak sözlü sınav yöntemlerine başvurulduğu kimi durumlarda Anayasanın 10. maddesi ihlal edilebilmektedir. Çalışmanın birinci bölümünde dünyada ve ülkemizde nepotizm uygulamalarına yönelik verilen örnekler, nepotizm dahil bütün ayrımcılık

uygulamalarının reddedilmesine rağmen hala ayrımcılığın uygulandığını göstermektedir.

Anayasa'nın 10. maddesindeki açık hükme rağmen uygulamada eşitlik ilkesinin ihlal edildiğine çok sık rastlanmaktadır. Nitekim Sayıştay'ın 2018 yılında yayınladığı belediyeler ve bağlı idareler ile ilgili denetim raporları incelendiğinde bu ifadeyi destekler nitelikte birçok örnekle karşılaşmak mümkündür.

Sayıştay'ın söz konusu raporlarında, özellikle istisnai bir kadro olan *özel kalem müdürlüğüne yapılan atamaların amacına uygun olmadığı* ve bu sebeple Anayasa'da yer alan eşitlik ilkesinin sık sık ihlal edildiği vurgusuna rastlanılmaktadır. Burada çalışmanın sınırlılıklarını aşmaması açısından tüm örneklere yer verilmeyecek ancak konu bağlamının sağlanması açısından birkaç örneğe dikkat çekilecektir.

Sayıştay'ın belirtilen raporlarından seçilen birkaç örnek aşağıda sıralanmıştır:

- İlk örnekte A. Büyükşehir Belediyesi özel kalem müdürlüğüne 29.05.2018 tarihinde lise mezunu bir kişi atanmış ve bu atamadan tam iki gün sonra 31.05.2018 tarihinde bu kişi memuriyet kadrosuna geçirilmiştir (Sayıştay, 2019a, s. 22-24).
- Bir başka örnekte A. K Belediyesi özel kalem müdürlüğü kadrosuna açıktan atama usulü ile 2016-2018 yılları arasında 5 atama yapılmıştır. Bu atamalar içerisinde; 18.11.2016 tarihinde ataması yapılan kişi 02.01.2017 tarihinde özel kalem müdürlüğünden ayrılarak İçişleri Bakanlığı'na naklen atanmış; 02.01.2017 tarihinde ataması yapılan kişi 05.05.2017 tarihinde özel kalem müdürlüğünden ayrılarak kurum içerisinde 10. dereceli memur kadrosuna geçirilmiş; 02.01.2018 tarihinde ataması yapılan bir kişi, 10 günlük bir süre sonunda 11.01.2018 tarihinde özel kalem müdürlüğünden 10. dereceli memur kadrosuna geçirilmiş; 20.07.2018 tarihinde ataması yapılan kişi 15.08.2018 tarihinde özel kalem müdürlüğünden ayrılarak kurum içerisinde Hukuk İşleri Müdürlüğüne geçirilmiş; 15.08.2018 tarihinde ataması yapılan kişi 26.11.2018 tarihinde TBMM'de görevlendirilmiştir (Sayıştay, 2019b, s. 49).
- 2018 raporları incelendiğinde başka bir belediye başkanının 2009 yılından 2018 yılına kadar 2 dönem görev yaptığı ve bu süre içerisinde 17 farklı kişiyi özel kalem müdürlüğüne atadığı ve bu atamaların 16'sının açıktan atama

usulü ile yapıldığı tespit edilmiştir (Sayıştay, 2019c, s. 105). Özel kalem müdürlüğüne ataması yapılan bu kişilerden bazılarının kısa bir süre sonra Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi bakanlıklara geçtiği, bazılarının ise kurum içerisinde başka kadrolara geçtiği görülmektedir.

- Bir başka raporda özel kalem müdürü olarak görev yapan kişinin veri hazırlama ve kontrol işletmeni kadrosuna geçirilmesi suretiyle özel kalem müdürlüğü kadrosu boşaltılmış ve bu kadroya açıktan başka bir kişi atanmıştır. Bu atamadan 7 gün sonra açıktan ataması yapılan kişi bir ilçe belediyesine zabıta müdürü olarak atanmış ve boşalan özel kalem müdürlüğü kadrosuna daha önce veri hazırlama ve kontrol işletmenliği kadrosuna atanan kişi tekrar getirilmiştir (Sayıştay, 2019d, s. 43).

Daha önce de belirtildiği gibi çalışmanın sınırlılıkları sebebiyle bütün örneklere yer verilmemiştir ancak raporlar incelendiğinde 20'ye yakın belediyenin özel kalem müdürlüğü kadrosuna açıktan atama yapılmak suretiyle istisnai memurluk kavramını kötüye kullanarak bir eşitsizlik yarattığı görülmektedir. Nitekim Sayıştay raporlarında genel olarak bu konuda istisnai memuriyet niteliğindeki özel kalem müdürlüğünün memuriyete sınavsız girmenin bir yöntemi olarak kullanıldığı defalarca ifade edilmiştir.

Yukarıda bahsedilen Sayıştay raporlarında, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 14626 sayı ve 03.06.2009 tarihli "Özel Kalem Müdürü" konulu genelgesine ve Sayıştay Genel Kurulu'nun 04.04.2005 tarih ve 5119/1 karar No.lu Kararına atıf yapılarak şu ifadelere yer verilmiştir.

> *"...belediye özel kalem müdürlüğüne atama yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı, bu kadroya yapılacak atamaların bir takım esas ve usullerinin olduğu ayrıca bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılamayacağı belirtilmiştir. Belediye özel kalem müdürlüğüne atanacakların öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesi esas olduğu, yine Belediye Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna atanan özel kalem müdürünün bir seçim dönemi boyunca görev yapması amacıyla atanacağının esas olduğu belirtilmiştir. Hizmetin gereği olarak kullanılması gereken özel kalem*

müdürlüğüne ilişkin istisnai memurluk kadrosunun, 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 gelmektedir." (Sayıştay, 2019a; Sayıştay, 2019b; Sayıştay, 2019c; Sayıştay, 2019d).

İstisnai kadrolardan özellikle Özel Kalem Müdürlüğü'nün çoğunlukla nepotist ilişkiler çerçevesinde kullanıldığını söylemek mümkündür. Şüphesiz bu ilişkiler Sayıştay raporlarına yansıtılamasa da Etik Kurul kararlarında geçmiş dönemde açıkça ortaya konulmuştur. Örneğin 24.02.2011 tarih ve 2010/259 sayılı Etik Kurul kararında bir belediye başkanının akrabası için Türkiye İş Kurumu'ndan "İngilizce Öğretmenliği mezunu ve kadın" büro işçisi talep ederek daha sonra bu şahsı Özel Kalem Müdürlüğü'ne getirmesi ve ardından kişinin KPSS'yi kazanarak giremediği öğretmenliğe belediyeden nakil yoluyla İl Milli Eğitim Müdürlüğü kadrosuna transfer edilmesi Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 9. maddesinde belirtilen yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkelerine aykırı olarak değerlendirilmiştir (etik.gov.tr, 2020)[8]. Bu bağlamda KGEK, Etik Yönetmelik'in 14. maddesinde bahsedilen "kamu görevlilerinin akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamayacağı"na ilişkin hükmün ihlal edilmesinde akraba-eş-dost kayırmacılığı yöntemiyle işe alıma yönelik verdiği (KGEK'nin25/10/2016, 29/03/2016 ve 24/02/2015 tarihli kararları) ihlal kararlarıyla nepotizme dikkat çekmektedir. Söz konusu nepotist uygulamaların özellikle, özel kalem müdürlüğü kadrosuna atama ya da taşeron firma üzerinden işe başlatma yöntemiyle yürütüldüğü gözlemlenmektedir (Akdeniz, 2019, s. 41).

Kanundaki istisnai kadroların amacına yönelik kullanılmayarak bakan, milletvekili, bürokrat veya kamuda güç sahiplerinin akrabalarını tüm vatandaşlar için diğer makamlar için geçerli olan sınav, diploma, yetkinlik gibi liyakat unsurlarından muaf/azade bir şekilde "işgal" etmeleri, kendi içerisinde bir ahlak sorunu da barındırmaktadır. Devlet, bürokrasisi üzerinden kendini üretir. Bürokrasinin, eşitsiz

[8] http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/2011-16-KARAR.pdf

uygulamalarla tarafsızlık etiketini yitirmesi, John Rawls'ın ahlaki bir varlık olarak tanımladığı bireyin, insanlık onurunun bir gereği olarak eşit muamele görmeyi hak ettiği iddiasına da karşı çıkmaktadır.

Nepotizm uygulamaları incelendiğinde kimi zaman istisnai kadrolara yapılan atamalar, kimi zaman belirli bir kişiyi işaret eden özel şartlar ile alınan başvurular, kimi zaman da bakanlık gibi hükümetlerin değişmesi ile birlikte değişen siyasi kadrolara yapılan doğrudan atamalar akraba kayırmacılığı için bir yöntem olarak kullanılabilmektedir. Temel dayanağı Anayasa olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile kamu personel sistemi her ne kadar meritokratik temeller üzerine inşa edilmeye çalışılsa da yine kendi içerisinde yer alan ve liyakat ilkesini ihlale yol açan bazı maddeler ile (istisnai memurluklara ilişkin maddeler) Anayasanın 10. maddesinin ihlal edilmesinin önünü açmakta, zaman zaman kötü niyetli uygulamalarla ve sadece doğuştan gelen bağlar dikkate alınarak yapılan atama ve görevde yükseltmelerle suistimale sebep olmaktadır.

Bu çerçevede 1982 Anayasasının 10. maddesi yapılacak her türlü iş ve işlemde bireylere eşit davranılmasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla devlet memuru olmak için kamu kurumlarının belirleyeceği işe giriş şartlarında, giriş şartlarını taşıyan adaylar arasında yapılacak olan seçimde, seçimin sonucunda işe yerleştirilen bireyin amiri tarafından göreceği muamelede, görevde yükselmede, ödüllendirilmede ve cezalandırılmada eşitlik ilkesine göre hareket edilmesi, bu eşitliğin akraba bağı sebebiyle başkalarının aleyhine bozulmaması sosyal bir hukuk devleti olmanın en temel koşullarından birisidir.

3.1.2. 1982 Anayasasının 70. Maddesi ve Meritokrasi İlişkisi

Kamu yönetiminin en ideal halini alabilmesi için günümüze kadar birçok yöntem denenmiş, elde edilen yöntemlerden çıkarılan sonuçlara ve bu sonuçların olumlu/olumsuz yönlerine göre yeni yöntem arayışları devam etmiştir. Kimi zaman devletin küçültülmesi yönünden fikirler benimsenmiş, kimi zaman da tersi bir yaklaşım ile devletin güçlendirilmesi gerektiği düşüncesi yönetim biliminde hakim bir konum edinmiştir. İster devletin küçültülerek piyasanın hakim olduğu bir anlayış, isterse devletin düzenleyici ve denetleyici rolünün baskın olduğu bir yaklaşım benimsensin en nihayetinde yapılan çalışmalar personel rejimini doğrudan etkilemiştir. Personel rejimi üzerinde yapılan değişiklikler gerekli akademik destek

alınmadığı için genelde deneme/yanılma yöntemi ile yapılmış, yanlış veya doğru olsun tüm değişiklikler toplumun tamamını etkilemiştir. Bu duruma en iyi örnek daha önce de değinilen ABD'deki yağma sistemi uygulamalarıdır. Bilindiği gibi yağma sistemi ile kadrolar iktidarın ganimet olarak gördüğü bir hal almış ve siyasi yakınlığa göre yapılan atamalarla bir taraftan kamu kurumları yozlaşmış bir taraftan da kaynakların etkin ve verimli kullanılamaması nedeniyle hizmetlerde ciddi aksamalar meydana gelmiştir. Ekonomik ve sosyal etkileri düşünüldüğünde bir süre sonra vazgeçilen yağma sistemi yerine bugün dünyanın birçok yerinde liyakat sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Ülkemizde de benzer kötü tecrübelerin etkisini ortadan kaldıracak bir sistem arayışı meritokrasi ile sonuçlanmış ve meritokrasinin en temel kazanımı olan "işi ehline verme" ilkesine anayasada amir hüküm olarak yer verilmiştir. Buna göre 1982 Anayasasının 70. maddesi ile kamu hizmetlerine girmede kıstas Türk vatandaşı olmak ve görevin gerektirdiği niteliklere sahip olmak üzere belirlenmiştir.

Kamu yönetimin ideal işleyişine ulaşabilmesi için işin ehline verilmesi önemlidir. Öyle ki liyakatin önemi siyasetnamelerde de en çok irdelenen konuların başında gelmiştir. Liyakat, Yusuf Has Hacib'in Kutadgu Bilig'inde sıklıkla siyasi hakimiyet ve devletin bekası için en gerekli ilke olarak tanımlanmış, Nizam'ül-Mülk'ün Siyasetname'sinde başarılı ve adil bir idarenin olmazsa olmazı olarak işin ehline verilmesi gerekliliği vurgulanmış, yine benzer şekilde Koçi Bey'in Risalesi'nde devletin bekası için işinin ehli olanın devletin belirli kademelerine getirilmesi gerektiği ifade edilerek meritokrasinin önemi ortaya konmuştur (Duyar, 2019, s. 81-108).

Anayasanın 70. maddesinde geçen "hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemez" hükmü ile genel anlamda devlet kurumlarının iyi işleyişi, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, etkili bir kamu personel ağının oluşturulması için bir alan oluşturmak amaçlanmıştır. Ancak işin gereklerine uygunluk tek başına yukarıda sayılan olumlu sonuçların alınması için yeterli değildir. Liyakatin yanında etkin bir kariyer ve sınıflandırma sistemi ile beraberinde kamu görevine girişten, kamu görevinden ayrılmaya kadar her işlemde eşitlik ilkesi gereği herkesin eşit bir şekilde yararlanabildiği bir yapı oluşturulmalıdır. Bilindiği gibi kanunlar, kararnameler ve benzeri metinler anayasanın çizdiği sınırlar içerisinde ve anayasaya aykırılık teşkil etmeyecek şekilde hazırlanmak zorundadırlar.

Anayasanın belirlediği sınırlar içerisinde hazırlanan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 3 maddesinde, 1961 ve 1982 Anayasalarında belirtilen işe uygunluk ilkesi devlet memurluğunun temel ilkelerinden birisi olarak kabul edilmiş ve liyakat ilkesi *"devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır"* şeklinde tanımlanmıştır. Gerek 1982 Anayasası'nın 70. maddesi gerekse 657 sayılı DMK 3. maddesi göstermektedir ki; devlet memurluğuna işin gerektirdiği nitelikleri sağlayan herkesin kendi isteği ile eşit şartlar altında katılma hakkı hukuki bir güvence altındadır.

Kamu hizmetine girme hakkı ile ilgili olarak 70. maddeden "eşitlik", "serbestlik" ve "görevin gerektirdiği nitelikler" olmak üzere üç temel ilkenin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu ilkeler içerisinden serbestlik ilkesi anayasanın 18 ve 48. maddeleri ile ilişkilidir. Bu ilişki ile birlikte değerlendirildiğinde serbestlik ilkesine göre herkes dilediği alanda çalışma hürriyetine sahiptir ve hiç kimse kendi iradesi dışında zorla çalıştırılamaz.[9] Bu ilke liyakat ilkesinin layıkıyla uygulanabilmesi için önemlidir. Bireyin özgür iradesine bırakılmayan ya da sadece belirli bir zümreye tanınan serbestlik liyakatli personel seçimini imkansız hale getirecektir.

Anayasanın 70. maddesinden hareketle ortaya konan temel ilkelerden eşitlik ilkesi ise başlı başına anayasada yer alan bir ilkedir. Anayasanın Başlangıç kısmında ve 10. maddesinde doğrudan, 2. maddesinde dolaylı olarak yer alan eşitlik ilkesi ile 70. madde ilişkisi değerlendirildiğinde; göreve almada, yükselmede, ödül ve cezalandırmada kamu kurum ve kuruluşlarının karşılıklı ilişki içerisinde bulunduğu herkese eşit mesafede durması, göreve almada işin gerektirdiği niteliklere sahip olan her bireye eşit muamelede bulunması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu zorunluluğun yerine getirilmemesi, nepotizm, kronizm, patronaj vb. kayırmacılık yöntemlerinin yaygınlaşmasına neden olacaktır. Bu sebeple idare, işin gerektirdiği nitelikleri belirledikten sonra eşitlik ilkesine ve serbestlik ilkesine uygun hareket

[9] Zorla çalıştırma istisnaları anayasanın 18. maddesinde belirtilmiş ve maddede sayılan sebeplerle istenen kamu görevinin zorla çalıştırma sayılmayacağı ifade edilmiştir. Maddenin ilgili kısmı şu şekildedir: "Şekil ve şartları kanunla düzenlenmek üzere hükümlülük veya tutukluluk süreleri içindeki çalıştırmalar; olağanüstü hallerde vatandaşlardan istenecek hizmetler; ülke ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda öngörülen vatandaşlık ödevi niteliğindeki beden ve fikir çalışmaları, zorla çalıştırma sayılmaz."

etmeli ve sonuç olarak kamu hizmetine giremeyen kişi hatanın idarede olmadığı kanısına varmalıdır (Öztürk, 2002, s. 131).

Memurluğa girişte genel şartlar genellikle objektif olarak belirlenirken özel şartlar idarenin takdir yetkisi doğrultusunda kimi zaman akrabayı, kimi zaman arkadaşı, kimi zaman siyasi, ideolojik veya dini inançları bakımından belirli bir zümreye yakın olanı işaret edecek şekilde belirlenebilmektedir. Bu tür kötü uygulamaların yargıya taşınması ile yüksek mahkemeler tarafından görevin gerektirdiği nitelikler ve eşitlik ilkesi tanımlanmış ve bu tanımlar konu ile ilgili davalarda emsal olarak kullanılmıştır. Anayasa Mahkemesi 1979/19 Esas, 1979/39 Karar sayılı kararında görevin gerektirdiği nitelikleri tanımlarken ödev-nitelik arasında bir ilişki kurmuş ve bu ilişki dışında hiçbir ayrımın gözetilemeyeceğini ifade etmiştir.[10] Söz konusu kararın ilgili kısmı şu şekildedir.

> "*Bu kuralda önem taşıyan ve üzerinde durulması gereken yön, ödevin gerektirdiği niteliklerin ne olduğu ve bu sözcüklerden ne anlaşılması gerektiğidir. Anayasa, ödevle nitelik arasında sıkı bir ilişki ve bağ olduğunu, bunun dışında hizmete alınmada hiç bir nedenin gözetilmeyeceğini, daha açık bir anlatımla ayrımın yalnızca ödev - nitelik ilişkisi yönünden yapılması gerektiğini buyurmaktadır. O halde ödevle, onun gerektirdiği niteliği birbirinden ayrı düşünmeye olanak yoktur. Buna göre, o nitelikler görevlilerde bulunmadıkça o ödev yerine getirilemeyecek ya da ödev iyi bir biçimde yerine getirilmiş olmayacak demektir. Kamu hizmetlerinin özellikleri olduğu ve bu hizmetleri gören idare ajanlarının da özel statülere bağlı bulunduğu bilinen bir gerçektir. Memurlarda yasalarca aranan nitelikler ve onlar hakkında yasalarda öngörülen kısıtlamalar, kamu hizmetinin etkin ve esenlikli bir biçimde yürütülmesi amacına yöneliktir. Bu nedenle bir kamu hizmetine alınacaklarla ilgili yasal niteliklerle kısıtlamalar düzenlenirken, doğrudan doğruya, o hizmetin gereklerinin göz önünde tutulması, başka bir anlatımla konulan nitelik ve kısıtlamalarla hizmet arasında gerçeklere uyan, nesnel ve zorunlu bir neden sonuç ilişkisinin kurulması gereklidir.*"

---

[10] Anayasa Mahkemesi, E. 1979/19. K. 1979/39. KG. 9/10/1979**R.G.16.1.1980/16871. Erişim Adresi:** http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/df5dfa34-e936-4c88-9cfc-08ac8cc76f76?excludeGerekce=False&wordsOnly=False, Erişim Tarihi:27/05/2020

Görüldüğü gibi hizmetin gerektirdiği nitelikler belirlenirken işin ne olduğu ve bu işi yerine getirebilecek niteliklerin neler olduğu arasında kurulacak ilişkinin, neden sonuç ilişkisi kurulmuş ve tarafsız olarak belirlenmiş olması gerekmektedir. Konuyla ilgili Danıştay kararları incelendiğinde de benzer ifadeler ortaya çıkmaktadır. Danıştay 5. Dairesinde bir bakanlık aleyhine görülen temyiz davasında idarenin nesnel olmayan, subjektif değerlendirmesi hukuka ve anayasaya aykırı bulunmuştur.[11] Danıştay ilgili dairesinin 2001/5253 Esas, 2003/796 Karar sayılı kararında anayasanın 10. ve 70. maddesine gönderme yapılarak "görevin gerektirdiği nitelikler" ve "eşitlik ilkesi" ile ilgili olarak şu ifadelere yer verilmiştir:

> *Kamu görevine atama yapıp yapmamak konusunda idarenin sahip olduğu takdir yetkisi sadece "boş olan kadroya atamak veya atamamak" konusuna ilişkin genel bir yetki olup, bu kadroya atanacak kişinin tutum ve davranışları üzerinde değerlendirme yapma yetkisini içermez. Başka bir ifade ile idare boş olan bir kadroya atama yapmak için harekete geçtiği andan itibaren bağlı yetki içine girer. Bu sürenin sonunda artık yasada ve yönetmeliklerde belirlenen niteliklere sahip olup, yarışma ve yeterlik sınavını kazanmış olanlar arasından sırası ile atama yapmak zorundadır. İdarenin bu niteliklere sahip olanlar arasından "ilgilinin tutum ve davranışlarına" göre seçme hakkına sahip olduğunu kabul etmek Anayasa ve Yasa ile belirlenen özelliklerin bir yana bırakılarak, atama işlemini yetkili makamın subjektif değerlendirmesine bırakmak anlamını taşır ki, bunun sınırını belirleme olanağı yoktur. Böylesine subjektif değer yargılarına bağlı olarak kullanılacak takdir yetkisinin keyfiliğe dönüşmesi muhtemel olduğu gibi, böyle bir uygulama Anayasa'da ifade edilen "kanun önünde eşitlik" ilkesinin ve "kamu hizmetine girme hakkının" ihlali niteliğini taşır. Bu hukuki durum karşısında, davalı idarenin güvenlik soruşturmasına ve yine bu soruşturma sonucu elde edilen "tutum ve davranışlarıyla müfettişlik görevini olumlu bir şekilde yürütemeyeceği görüşünü kuvvetlendiren ibareler olduğu" şeklindeki somut olmayan bilgilere dayanarak davacının atamasının yapılmaması*

[11] Danıştay 5. Daire 2001/5253 E. , 2003/796 K. "İçtihat Metni" Erişim Adresi: http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/DokumanGosterServlet?dokumanId=6dQp1E3JJN2TqHn5HwZgd7pMO1SCD0Le%2BRwsNJGzcYM%2Fa%2B6gU8dOQaq%2FfBdKB2erV8E%2FvzS51JdnbECQDZVtGfDKPeJ2Xqsw8fKtYZDrWATAblgNIisb7rjyEBK7oR3h1To10SlKwQSSVz0JrzbnwQ%3D%3D&aranan=g%C3%B6revin%20gerektirdi%C4%9Fi%20nitelikler&dokumanTuru=DANISTAYKARAR, Erişim Tarihi: 27/05/2020

yolundaki dava konusu işleminde hukuka ve Anayasaya uyarlık bulunmamaktadır.

Danıştay 5. Dairesinin kararı incelendiğinde kamu görevinin gerektirdiği nitelikler belirlenirken idarenin keyfi uygulamalarda bulunmaması gerektiği, somut olmayan bilgilerle işlem tesis edilmesinin sınırının belirlenemez olması sebebiyle Anayasa ve diğer hukuki metinlerin göz ardı edilerek koruma altına alınan temel hakların ihlal edilebileceği açıkça görülmektedir.

Kamu hizmetlerinin çeşitlilik arz etmesi sebebiyle hizmeti görecek personelin seçiminde belirlenecek özel şartların bu hizmetlerin niteliğine göre belirlenmesi doğaldır. Anayasanın 70. maddesi kamu hizmetine girmede sadece liyakatin esas alınacağını hüküm altına alarak sadece bir çerçeve oluşturmuş hizmetin gereklerine göre idarenin takdir yetkisi ile bu çerçeve içerisinde işlem tesis etmesini serbest bırakmıştır. Bu konuda Anayasa Mahkemesi'nin şu yorumu dikkat çekicidir.[12]

Anayasa'nın kamu hizmetine girme hakkını düzenleyen 70. maddesinin birinci fıkrasında, "Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir." denilmiş; ikinci fıkrasında ise "Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez." hükmüne yer verilmiştir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceği hükmü getirilmekle, bir yandan kamu hizmetine alımda aranacak koşulların belirlenmesi hususunda kanun koyucuya takdir yetkisi tanınmakta, diğer yandan da öngörülecek koşulların görevin gerektirdiği niteliklerle uyumlu olması gereği vurgulanarak kanun koyucunun bu takdiri sınırlandırılmaktadır.

Anayasa, 70. maddesi ile görevin gerektirdiği nitelikleri belirlerken idareye hem bir takdir yetkisi tanımış hem de aynı madde ile bu yetkinin sınırlarını çizmiştir. Ancak bu takdir yetkisinin geniş olması zaman zaman yukarıda bahsedilen sınırların ihlal edilmesine yol açmaktadır. Bu tip ihlallerin önlenebilmesi için idarenin takdir yetkisinin yargısal denetimi önemlidir (Demirezen, 2019, s. 114). Öte yandan takdir yetkisi kamu hizmetlerinin çeşitliliği düşünüldüğünde normal karşılanmalıdır. Çünkü

[12]Anayasa Mahkemesi Kararları. E.2014/34 K.2014/79 KG.9/4/2014 RG.09/09/2014/29114. Erişim Adresi: http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/7a16c1bd-4951-4b14-b959-ef7b1468ea47?higllightText=g%C3%B6revin%20gerektirdi%C4%9Fi%20nitelikler&excludeGerekce=False&wordsOnly=False, Erişim Tarihi: 27/05/2020

kamu hizmetlerinin kimisi uzmanlık gerektiren, kimisi fiziksel güç ve yetenek gerektiren, kimisi deneyim gerektiren hizmetlerdir. Bu tip hizmetler için bir personel alımı yapılacağı zaman özel şartları işin gereklerine göre belirlemek o işi yapacak nitelikte olmayanlarca eşitlik ihlali olarak değerlendirilmemelidir. Kamu hizmetine girmede görevin gerektirdiği niteliklere sahip olmak ve eşitlik ilişkisi herkesin her işe girebileceği sonucunu doğurmamalıdır. Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında siyasal bilgiler fakültesi mezunu bir idari yargı hakiminin avukatlık mesleğine kabul edilmek için yaptığı başvurunun reddedilmesi üzerine açılan bir davada 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 3. maddesinde yer alan "hukuk fakültesinden mezun olma" şartına atıfta bulunarak, "kuruluş nedeni, okutulan dersler ve konular ile yetiştirme araçları göz önünde tutulduğunda siyasal bilgiler fakültesi mezunlarıyla hukuk fakültesi mezunları eşit durumda değildirler. Siyasal bilgiler fakültesi mezunlarının idari yargı hakimi olarak görev yapmaları hukuk fakültesi mezunlarının elde ettiği bütün hakları elde edecekleri anlamına gelmez" şeklinde bir karar vermiş ve Anayasa Mahkemesi'nin bir çok kararında bahsettiği "farklılığın haklı bir nedene dayanması halinde bir eşitsizlik oluşmayacağı" kanaatini yinelemiştir.[13]

Anayasanın 70. maddesi açık bir şekilde meritokrasiyi emretmektedir. Bu emrin sosyal bir hukuk devletinde en üst bürokrattan en alt kademede çalışan personele kadar herkesçe uygulanması gerekmektedir. Emrin yorumu yukarıda yüksek mahkeme kararları ile ortaya konmaya çalışılmıştır. Kararlardan da anlaşılacağı üzere görevin gerektirdiği niteliklere ilişkin yüksek mahkemelerce genel bir tespit yapılmamış ancak kamu hizmetinin özelliğine göre değerlendirmeler yapılmıştır. Kamu hizmetlerinin çeşitliliği farklı niteliğe sahip personelin istihdamını gerekli kılmaktadır. Bu durum eğitim durumu, yaş, cinsiyet, boy, kilo gibi farklı özellikleri ön plana çıkarabilmektedir. Bu sebeple görevin gerektirdiği niteliklerin farklı hizmet alanları için farklı belirlenmesi anayasaya aykırı değildir (Sağlam, 2005, s. 11-12).

Meritokratik yönetim anlayışında amaç; etkin ve verimli bir kamu hizmeti sunulması, kamu kaynaklarının hizmetin gereklerine uygun olarak kullanılması, kayırmacılığın, siyasi bürokrasinin ortadan kaldırılarak etkin ve yetkin bir bürokrasinin oluşturulmasıdır. Bu amaçların gerçekleşebilmesi için liyakatin önemi

[13]Anayasa Mahkemesi Kararları. E.2002/8. K.2003/47 KG.4/6/2003 RG.19/12/2003. Erişim Adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031219.htm#12, Erişim Tarihi: 27/05/2020

tartışmasızdır. Türk kamu yönetimi anlayışında da her ne kadar uygulamada sorunlar yaşansa da anayasal ve yasal olarak meritokratik bir anlayış hakimdir. Bu anlayış açık bir şekilde hem anayasada (md.70) hem de anayasayı temel alarak hazırlanan diğer hukuki metinlerde görülmektedir.

Meritokrasi vatandaşın idareye ve idarenin ajanlarına güveninin tesisi için gerekli bir anlayıştır. Bu anlayışın uygulanmaması güven duygusunu zedelemektedir ki bu durum sadece olayın sosyal boyutudur. İdari bozulmaları tetikleyen kayırmacılık uygulamalarının ve diğer yozlaşma türlerinin hem dünyanın diğer ülkelerinde hem de Türk devlet yönetiminde ne tür zararlara yol açtığı bilinmektedir. Kamu yönetiminde kötü uygulamaların önüne geçmek için ortaya çıkan liyakat sistemi bu sebeple anayasanın garantör olduğu bir sistem olarak bugün dünyanın büyük çoğunluğunda uygulanmaktadır.

3.2. ANAYASAL İHLALLERİN NEDENLERİ

Nepotist uygulamaların kamu hizmetinin etkililiği ve verimliliğine zarar verdiği, bürokrasinin tarafsız yapısını bozduğu, zamanla kamu personel rejiminde ciddi tıkanmalara yol açtığı çalışmanın önceki bölümlerinde ifade edilmişti. Bunun yanında etkili ve verimli bir kamu hizmetinin sunumunun nitelikli personel eliyle gerçekleşebileceği ve bu sebeple şu an dünyanın büyük bir bölümünde meritokratik anlayışın hakim olduğu kamu personel rejimlerinin oluşturulduğundan da bahsedilmişti. Ancak nepotizmin zararlarının ve meritokrasinin faydalarının bu denli açık olmasına rağmen, anayasal hükümleri ihlal etmek pahasına, nepotist uygulamalarda hala ısrar edilmektedir.

Anayasal ihlallerin nedenleri incelenirken aslında bu nedenlere ilişkin en belirgin ip uçlarının nepotist uygulamaların nedenlerinde saklı olduğu görülmektedir. Nepotist uygulamaların nedenleri araştırılırken ortaya çıkan sosyo-kültürel yapı, akrabayı koruma içgüdüsü, kendini güvende hissetme eğilimi, işi ehline değil de güvendiğine teslim etme düşüncesi anayasal ihlallerin de nedenleri olarak sayılabilir.

Çalışmanın ikinci bölümünde yer verilen Türkiye'de ve dünyada nepotizm örnekleri incelendiğinde nepotist uygulamalara başvuran siyasetçi ya da bürokratların yaptıklarını savunurken ön plana çıkan ifadeler genel olarak şu şekildedir:

"*Güvenecek başka kimse yoktu"*

"Bu enstitü bizim göz bebeğimiz. Bizim için bu kadar önemli olan bir kuruma yetkin birisini aradığım için bu atamayı yaptım."

"Keşke her babaya kısmet olsa da çocuğunu işe yerleştirse"

"Bilgi ve birikimlerinden faydalanmak amacıyla görevlendirdim"

"Alınacak personelin mevcut yönetimle uyumlu düşüncede olmasını beklemekten daha doğru bir tercih olamaz; atamalarda yakınların önceliklendirilmesinin yönetimin başarısı adına ekip çalışması ruhunun bir gereği olduğunu düşünülmektedir"

Nepotist uygulamalara başvuranların savunmalarının genel olarak birbirine benzer olduğu görülmektedir. Burada baskın anlayış kendi kanından olanı koruyup kollamak, uyumlu çalışma ve güven duyma/güvende hissetme anlayışıdır. Bu anlayışın ahlaki değerlerin önüne geçmesi, bireysel çıkar bilincinin görev bilinci, sorumluluk gibi etik değerlerden önce gelmesi anayasal ihlallerin de nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunların dışında, yapılan yolsuzluğun ailevi bir sorumluluk olduğu düşüncesi, sosyal değerlerde bozulma, ahlaki değerlerin geri planda olması, toplumun yolsuzluklara karşı tepkisizliği, egemen siyasi gücün yolsuzluklara göz yumması, mevzuat eksiklikleri anayasanın akrabalar lehine ihlal edilmesinin sebepleri olarak sayılabilir.

Nepotizm gibi kayırmacılık türlerinin uygulanması ile ortaya çıkan anayasal ihlallere demokratik, sosyal, hukuk devletlerinde rastlanılması beklenmeyen bir durumdur. Ancak ne var ki bugün dünyanın her yerinde az veya çok nepotist uygulamalar ile anayasal hükümlerin ihlal edildiği durumlara rastlanılmaktadır. Bu da doğal olarak meritokrasinin teoride var olduğu kadar pratikte var olmadığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Max Weber (2012), Ekonomi ve Toplum isimli eserinde, bir siyasal tahakküm şekli olarak patrimonyalizmden bahsetmektedir. Bu bağlamda eski bürokrasileri geleneksel otoritenin özel bir biçimi olarak tanımlamaktadır. Patrimonyal bürokraside tahakküm, bağımsız olmayan memurların (kölelerin) oluşturduğu siyasal enstrüman üzerinden sağlanır. Geleneğin kutsallığı otoritenin meşruiyetini destekler, iktidara/yöneticiye tam itaatin söz konusu olduğu bir düzen kurulmuş olur. Dolayısıyla yöneticinin kişisel otoritesi ve kişisel sadakat esastır.

Geleneksel dönemden modern döneme geçiş, patrimonyalizmin izlerini silememiş, onu deyimi yerindeyse dönüştürmüştür. Bunun temel sebebi, modernleşmenin; ömrünü tamamlayan geleneksel yapıların yönetici eliti vasıtasıyla yürütülmesidir. Yasal-rasyonel bürokrasi anlayışı, batı dışı gelişmekte olan ülkelerde/toplumlarda biçimsel olarak kabul görürken; içeriği, anlamı önemsenmemiştir. Modern kurumların formel olarak transfer edilmesi yetersiz kalmış, yöntem önemli oranda eskiye/geleneksele göre, kişilerin uygulama anlayışlarına göre biçimlenmiştir.

Bu tür toplumlarda personel kanunlarında liyakat ilkesinin yazılı olması, yüzeysel ve biçimsel bir anlam ifade eder. Uygulamaları genelde kayırmacı yaklaşımlar üzerinden gerçekleşir. Siyasallaşma, adam kayırma, yolsuzluk, hukuksuzluk gibi rasyonel olmayan davranış usullerinin hakim olması; yönetimin kurumsallaşmasını olumsuz yönde etkiler (Eryılmaz, 2002: 53). Dolayısıyla anayasa ve kanunlarda bir kuralın –özellikle bu çalışmada bahsedilen evrensel kuralların- düzenlenmiş olmasına rağmen uygulamaya yansımaması, ülkedeki yönetim anlayışının neo-patrimonyal temellere dayandığını gösterir.

SONUÇ

Bir yolsuzluk çeşidi olan kayırmacılık bugün dünyanın hemen her yerinde nitelikli bir kamu hizmetinin sunulmasının önündeki en büyük engellerden biri olarak kabul edilmektedir. Kayırmacılık genel olarak niteliklere dikkat edilmeksizin eşitlik ilkesinin belirli bir kişi ya da grup lehine bozulması şeklinde tanımlanabilir. Burada söz edilen kişi ya da gruplar ile kayıran kişi arasındaki ilişki bir yolsuzluk çeşidi olan kayırmacılığın türlerini tanımlamak için kullanılmaktadır. Kayıran ile kayrılan arasındaki ilişki eş, dost, arkadaşlık ilişkisi üzerinden tanımlanıyorsa kronizm, akrabalık ilişkisi üzerinden tanımlanıyorsa nepotizm, siyasi kimlik üzerinden tanımlanıyorsa partizanlık/siyasi kayırmacılık, patronaj ya da hizmet kayırmacılığından söz etmek mümkündür.

Alt türleri ile birlikte genel olarak kayırmacılığın bir idari ya da politik bozulma olarak nitelendirilmesinin belli başlı sebepleri bulunmaktadır. Bu sebeplerden biri en başta; bir işin, o işe en uygun kişi yerine, belirli bir ilişki ağı içerisindeki kişilere verilmesi sebebiyle nitelikli bir kamu hizmetinin sunulamamasıdır. Çünkü etkili ve verimli bir kamu hizmeti için işin gereklerini sağlayan nitelikte personele ihtiyaç vardır. Kayırmacılık bu durum önündeki en büyük engellerden biridir. Elbette kayırılan kişi, talip olduğu işin gerektirdiği nitelikleri taşıyor olabilir ancak adil bir seçim yapılmadığı ve herkese eşit bir şans tanınmadığı sürece seçilen kişinin işe en uygun kişi olup olmadığı hiçbir zaman tam olarak bilinemeyecektir. Öte yandan kayırmacılık ile tarafsız olması gereken bürokrasinin belirli bir etki altına girmesi söz konusu olacaktır. Özellikle siyasi ilişkiler üzerinden yapılan kayırmacılık, bürokrasinin siyasallaşmasına sebep olmakta; böylelikle atamalar, yükselmeler, hizmetlerin dağılımı hakim siyasi gücün isteği üzerine şekillenmektedir.

Devlet düzeni içinde tüm yurttaşların aynı haklardan eşit biçimde yararlanmaları esastır. Hobbes (2017), "Leviathan" isimli eserinde, "devlet olmadıkça, herkes herkese karşı daima savaş halindedir" ifadesini kullanmaktadır. Yani insanların birbirleriyle olan mücadelelerinin belirli sınırlar ve kurallar içerisinde sürdürülmesini sağlayacak yegane gücün otorite olduğunu belirtmektedir. Resmi otoritenin, kanunları bazı insanların mücadelelerini kolaylaştırmak için kullanması veya buna müsaade etmesi ise eşitliği sağlama görevi olan devleti bu savaşın (!) bir tarafı haline dönüştürmektedir.

Toplumlar herkesçe kabul edilmiş kural ve ortak beklentilere sahiptirler. Doğru ve yanlışa, adil olana ve olmayana, eşitliğe ve eşitsizliğe ilişkin kendi hipotezleri bulunur. İnanmış oldukları değer, inanç ve kurallarda sapma görmeleri halinde doğal olarak çeşitli tepkiler geliştirirler. Bu bağlamda çalışmanın ana konusu olan nepotizm; vatandaşların eşitlik kavramına ilişkin algısını değersizleştiren yönüyle gerek evrensel gerekse milli değerler çerçevesinde karşı çıkılan, eleştirilen kamu bürokrasisinin psikotik ve iç kaynaklı depresyonudur. Nepotizmde, siyasi ya da idari kadrodaki yöneticilerin, kamusal makam ve pozisyonları, liyakat ilkesini göz ardı ederek akrabaları için kullanmaları söz konusudur. Bürokratik kadroların ve devlet imkanlarının bir toplumda güçlüler lehine eşitlik ilkesini bozacak şekilde kullanılması ve bunun da kanuna dayandırılması, bürokratik çürümüşlüğe delalet eder. Ayrıca bu şekilde oluşturulmuş devlet düzeni, toplumsal barış ve bütünlüğü zedeler. Parsons, sosyal düzen ve entegrasyonun sağlanmasını, normatif tutarlılık ile birlikte toplumsal uyum ve koordinasyona bağlamaktadır (Marshall, 1999, s. 535). Kanunlar toplumdaki güç sahibi kişiler ve akrabaları için farklı yorumlanma veya ististani durum oluşturma şeklinde kullanıldığı takdirde "yasaya inanma, devletin objektifliğini düşünme" eylemleri anlamını yitirecektir.

Bilindiği gibi M.Ö. 5. yüzyılda Sofistler, insanı ahlaki bir değer olarak değil, çıkarlarına ve kendine hizmet eden bencil bir varlık olarak tanımlarlardı. Modern toplumdaki egemen kişiliklerin, sadece kendilerinin ve aile bireylerinin geleceğine odaklanmaları; yakınlarının veya çevrelerinin kendilerine olan sevgi ve bağlılığını abartılı bir şekilde arttırmaya yönelik ilişkiler geliştirmeleri, ahlaki yönden parçalanmışlığı topluma enjekte edecek olumsuz bir savrulmadır. Çünkü insanlar kamusal hayatta haksızlıklarla karşılaştıkça, bu haksızlık algıda normalleşmeye sebep olacak ve başkalarına yapılacak haksızlık bir hak olarak görülerek makyavelist bir düşünceyle erdem olarak algılanacaktır. Böylelikle Christopher Lasch'ın ifade ettiği gibi hırslı bir toplum, renksiz bir kültür, sevgi ve bağlılık yetileri kösteklenmiş bir sosyoloji gerçeğiyle yüz yüze kalınması durumu söz konusu olacaktır (Lasch, 2006).

Nepotizm dünyanın birçok yerinde olduğu gibi ülkemizde de sıklıkla karşılaşılan bir kayırmacılık türüdür. Her ne kadar işletme alanında akraba kayırmacılığının bazı faydalarından söz edilse de kamu yönetiminde bu durum her zaman mümkün değildir. Kamu yönetiminde akraba kayırmacılığı; hizmetin

toplumun tamamını ilgilendirmesi sebebiyle özel sektördeki akraba kayırmacılığından çok daha fazla dikkat çekmektedir. Bunun yanında nepotizm bir eşitlik ilkesi ihlalidir. Bu ihlal, özel sektör kuruluşlarında küçük bir kitleyi etkilerken kamu yönetiminde zaman zaman bir kamu görevine atanmak için bekleyen milyonları etkilemektedir. Bütün bunlara rağmen nepotizmin hala hem ülkemizde hem de dünyada sıklıkla kullanılan bir kayırmacılık türü olduğu söylenebilir. Akraba kayırmacılığının önlenmesi ile ilgili olarak birçok ülkede yasal düzenlemeler bulunmasına rağmen "Dünyada Nepotizm" başlığında da görüleceği üzere en gelişmiş ülkelerde dahi nepotizm tamamen ortadan kaldırılamamıştır.

Türkiye'de gerek anayasa ile gerekse kanunlarla kamu görevine getirilmede "işin gereklerine uygunluk" dışında bir kıstasın aranmayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak yine yasa ve kararnamelerle birtakım kadrolara ilişkin yapılan düzenlemelerle nepotizme uygulama alanı açılmıştır. Açık yarışma usulünün uygulanmayarak mülakatın tercih edildiği durumlarda objektif değerlendirme kriterlerinin belirlenmemesi, yazılı ve sözlü sınavların uygulanacağı alımlarda işin gerektirdiği niteliklerin işin gereğine göre değil de kişiye özel belirlenmesi çoğu zaman hukuki metinlere uygun ancak suistimale açık karmaşık bir durum oluşturmaktadır. Bu problemin yarattığı verimsiz personel sisteminin kamu yönetimini doğrudan olumsuz etkilediği ülke deneyimlerinden açık bir şekilde görülmektedir. Dünyada, Türkiye'de ve geçmiş dönemlerde kurulan Türk-İslam devletlerinde başta nepotizm olmak üzere kayırmacılığın diğer tüm türlerinin yaygınlaşması ile zaman zaman siyasi ve sosyal bütünlük tehdit altına girmiştir. Bu derece ciddi yıkıcı etkileri olan kayırmacılığın ortadan kaldırılması ve etkili bir kamu hizmetinin sunulması için kayırmacılık karşıtı bir uygulamaya ihtiyaç duyan birçok ülke çareyi liyakat sisteminin uygulanmasında bulmuştur.

Meritokrasi, kamu görevine alınmadan, kamu görevinin sona ermesine kadar her işlemde liyakatin esas alınması gerektiğini savunan bir sistemdir. Açık yarışma, kariyer, eşitlik, güvence, adil ve yeterli ücret, hizmetiçi değerlendirme kriterleri üzerine inşa edilen meritokrasi dünyanın büyük bölümünde etkili bir şekilde uygulanmaya çalışılan bir yaklaşımdır. Türkiye'de de meritokratik bir personel rejiminin inşa edilmesine yönelik yoğun çabalar dikkat çekmektedir. Cumhuriyet öncesi dönemde Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile başlayan modern bir kamu personel sistemi oluşturma girişimleri, Cumhuriyetin ilanı ile hız kazanmış ve kimi zaman

yabancı, kimi zaman da yerli uzmanların raporları ile sorun alanları belirlenerek kamu personel sistemindeki problemlerin çözülmesi hedeflenmiştir. Yapılan bir dizi yasal düzenleme ile bugün Anayasa ve kanunlarla Türkiye Cumhuriyeti'nin kamu personel rejiminin teorik olarak meritokratik bir sistem üzerine kurulduğu söylenebilir. Ancak bu sistem sadece teoride işlemektedir. Uygulamada meritokrasinin tam anlamıyla işleyebilmesini engelleyen birtakım meseleler bulunmaktadır. Türkiye'de -akrabalık ilişkilerinin kuvvetli olması sebebiyle- nepotizm, meritokrasiyi sınırlandıran durumlar içerisinde bir adım daha öne çıkmaktadır.

Nepotizm ve eşitlik ilkesine aykırı diğer tüm uygulamalar Anayasa'nın 10. maddesi ile reddedilmiştir. Anayasanın ilgili maddesi herkesi, "dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebepler"e bakılmaksızın kanun önünde eşit saymış ve "hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa" ayrıcalık tanınamayacağını ortaya koyarak aynı zamanda devlet organları ve idare makamlarını yapacakları her işlemde eşitlik ilkesine uymakla yükümlü kılmıştır. Anayasanın 70. maddesi ise eşitlik ilkesine paralel olarak her Türk vatandaşına kamu hizmetine girme hakkı tanımış ve göreve alınmada ayrımın sadece "görevin gerektirdiği nitelikler"e göre olacağına hükmederek meritokrasiyi vurgulamıştır. Ancak meritokrasinin uygulanmasının ve meritokrasiyi sınırlandıran, işlerliğine zarar veren bir uygulama olan nepotizmin reddedilmesinin Anayasada yer alması sadece amaca teorik bir çerçeve kazandırmaktadır. Bunun bir kazanıma dönüşebilmesi idarenin yaptığı her işlemde bu teoriyi tam anlamıyla pratiğe geçirmesi ile mümkün olacaktır. Ne yazık ki "Türkiye'de Nepotizm" başlığındaki örneklere bakıldığında uygulamada nepotizmin hala çok sık kullanıldığı ve bu uygulamaların meritokrasinin tam anlamıyla yerleşmesinin önünde ciddi bir engel oluşturduğu söylenebilir.

Türk kamu personel yönetiminin tamamen meritokratik temellerin hakim olduğu bir yapıya bürünebilmesi için öncelikle iktidarların cesur adımlar atması gerekmektedir. Kamu personel yönetiminde ciddi dönüşümlere ihtiyaç olduğu teori ile pratik karşılaştırması yapıldığında açıkça görülmektedir. Bu konuda yapılabileceklere ilişkin atılabilecek adımlar şöyle sıralanabilir:

- Kamu personel sistemini düzenleyen hukuki yapıda bir karmaşıklık söz konusudur. Yasal zemindeki bu karmaşıklık uygulamada suistimallerin önünü açmaktadır. Bu sebeple tüm kamu görevlilerinin görev tanımlarının yapıldığı, hangi iş için hangi özel ve genel niteliklerin gerektiği, hangi hizmet kolu için hangi yarışma usulünün uygulanacağı, değerlendirmenin hangi kriterlere göre yapılacağı net olarak ortaya konulmalıdır.
- Kamu personel yönetimindeki dağınıklık zaman zaman idarenin takdir yetkisinin sınırlarının belirlenemez bir noktaya ulaşmasına neden olmaktadır. İdare yapacağı alımın şeklini ve alım yapılacak iş için gerekli olan özel şartları belirlerken takdir yetkisini neredeyse sınırsız kullanmaktadır. Bu sınırsız takdir yetkisi kayırmacılığın yaygınlaşmasındaki en büyük etkenlerden birisidir. Bu sebeple idarenin takdir yetkisinin öznel değerlendirmeleri en aza indirecek şekilde sınırlandırılması gerekmektedir.
- İdare yapacağı her işlemde şeffaf olmalıdır. Vatandaşın, idarenin kamu personeli almaya karar verdiği andan, personelin atamasının yapıldığı ana kadar yaptığı her işlemi hangi gerekçe ile yaptığını bilmesi gerekmektedir. Kayırmacılık için bir açık kapı olan "özel şartlar" belirlenirken hangi şartın ne için belirlendiği ve bu şartın işin gerektirdiği niteliklere uygunluğu açık bir şekilde paylaşılmalıdır. Mülakatlar mutlaka kamera kaydı alınarak yapılmalı ve gerektiğinde ilgili resmi mercilere sunulabilmelidir.
- İdari işlemlerin önceden belirlenen etik kodlara ve liyakat sistemine uygunluğunu denetleyen ve gerektiğinde aykırılıkları cezalandıran bir bağımsız kurul oluşturulmalıdır. Bu konuda ABD'de var olan "Liyakat İlkesini Koruma Kurulu" bir örnek olabilir.[14]
- Kamu kurumlarının istihdam politika ve süreçlerine yönelik gerçekleşen etik ihlallerle ilgili olarak kamu personelinin ve vatandaşların söz konusu ihlali bildirebileceği bir kanal oluşturulabilir. Kamu personelinin kimliğinin ortaya çıkmayacağından emin bir şekilde yapacağı bildirimler ödül ve ceza yöntemi çerçevesinde değerlendirilerek kurum içerisinde bir organik denetim mekanizması oluşturulabilir.

[14] Liyakat İlkesini Koruma Kurulu ile ilgili detaylı bilgi için bkz., Öztürk, N. K. (2002). Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu. *Türk İdare Dergisi 74 (435)* , s. 129-143.

- Görevde yükselmede veya ödüllendirilmede sübjektif değerlendirmeleri engelleyecek objektif kriterler belirlenmelidir. Kriterlerin belirlenmesinde bir uygulama birliği sağlamak adına tüm kamu kurumlarını bağlayan bir çerçeve kılavuz oluşturulabilir.
- Özel Kalem Müdürlüğü kadrolarına ve bazı istisnai kadrolara atama yapabilmek için atanacak kişide "kamuda belirli süre memur statüsünde (657/4A) çalışmış" ve "göreve devam ediyor olma" şartı konulmalıdır.

Bütün bu önerilerin dışında Türkiye'de nepotizm uygulamaları incelenirken iki husus dikkat çekmiştir. Bunlardan ilki nepotist uygulamanın yazılı ve görsel basın yayın organları ile sosyal medya platformlarında konu edilmesinin ardından bir anda büyüyen kamuoyu tepkisi ile idarenin zaman zaman geri adım atmak zorunda kaldığıdır. İkinci husus ise söz konusu tepkileri sadece "belirli kurum ve kuruluşların" dikkate almasıdır. Geri adım atan ile uygulamaya ısrarla devam eden kurumlar arasındaki farklar incelendiğinde kurumun siyasi yapısının bu konuda etkili olduğu görülmüştür. Örneğin yapısı itibari ile siyasi bir kimliği olduğu söylenebilecek belediyeler kamuoyu tepkisini dikkate almamakta ısrar ederken, siyasi bir yapısı bulunmayan üniversite gibi kurumlar kamuoyu tepkisi karşısında daha kolay geri adım atabilmekteler. Bu durum etkili bir sosyal bilincin ve tepkinin en azından bazı kurumların etik ihlallerden vazgeçmesi için bir yol olduğunu göstermektedir. Bu anlamda nepotizmin engellenmesi adına toplumsal bir bilinç oluşturulması önemlidir. Bu konu başlı başına bir araştırma konusu yapılabilir.

Son olarak nepotizmi diğer kayırmacılık türlerinden ayıran en belirgin özellik ilişki ağının somut verilere dayanmasıdır. Bu da nepotizmi diğer kayırmacılık çeşitlerinden daha kolay tespit edilir hale sokmaktadır. Diğer kayırmacılık türlerini anlamak için farklı bir çalışma gerekse de, akrabalık ilişkisini tespit edecek basit yöntemlerle nepotizmin tamamen ortadan kaldırılabilmesi için siyasilerin ve atamaya yetkili kamu görevlilerinin akrabalarını istihdam etmelerini yasaklayacak bir yasal düzenleme yapılabilir. Yapılacak yasal bir düzenleme ile hem siyasilerin ve kamu yöneticilerinin akrabalarını etik dışı uygulamalar ile istihdam etmesi engellenebilir hem de akrabalık ilişkisi bulunan kişilerin istihdamında liyakati tespit edecek ve etik ihlalin olmadığını doğrulayacak bir kurul değerlendirmesi ile bu kişilerin de mağdur edilmeyeceği bir sistem oluşturulabilir.

Bundan sonra yapılacak çalışmalar özellikle spesifik kurumlar temel alınarak gerçekleştirilebilir. Nepotizm ve Üniversiteler, Belediyeler, KİT'ler araştırma konusu yapılabilir. Öte yandan Platon'un "Devlet"inde Glaukon'la tartışmasında dile getirdiği; "insan haksızlık etmeye gücünün yetmemesinden dolayı karşı çıkar, gücü yetseydi haksızlık etmeyi, haksızlığa uğramayı ortadan kaldırmak için kimseyle anlaşmaya kalkmazdı" düşüncesinin gerçekliğini sorgulamak için nepotizm eksenli vatandaş algısını belirlemeye yönelik sosyo-psikolojik bir araştırma yapılabilir.

KAYNAKÇA

160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulmasına Dair Kanun. (1960). Erişim Adresi: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc043/kanunmbkc043/kanunmbkc04300160.pdf.

5393 Sayılı Belediye Kanunu. Resmi Gazete (Sayı: 25874). https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713-6.htm. Erişim Tarihi: 12/02/2020. (2005, 07 13).

657 Sayılı DMK. (tarih yok). *657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf. Erişim Tarihi: 11/02/2020.*

Abdalla, H. F., Maghrabi, A. S., & Raggad, B. G. (1998). Assessing the perceptions of human resource managers toward nepotism. *International Journal of Manpower, 19 (8),* s. 554-570.

Acar, O. K. (2019). Personel Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 24 (1),* s. 119-146.

Adal, H. Ş. (1968). *Kamu Personel İdaresi.* İstanbul: Ahmet Sait Matbaası.

Ak, M., & Sezer, Ö. (2018). Kamu Personel Sisteminde Çalışanların Görevde Yükselmesinde Kayırmacılık Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 23 (0)* , s. 739-757.

Akar, S. (2020). Örgüt Kültüründe Bir İş Ahlakı Problemi Olarak Nepotizm. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 3 (1),* s. 241-251.

Akdeniz, İ. (2019). Yerel Yönetimlerde Etik Kültürün Geliştirilmesi. *Sayıştay Dergisi, Sayı: 112,* s. 27-52.

Akgüner, T. (2016). *Kamu Personel Yönetimi.* İstanbul: Der Yayınları.

Akın, Ö. (2004). Federal Almanya. B. A. Güler, O. Karahanoğlulları, K. Karasu, A. A. Dikmen, Ö. Akın, E. Tellal, . . . M. N. Kutlu içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri.* Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

Aktan, C. C. (2001). *Yolsuzlukla Mücadele Statejileri.* Ankara: Hak-İş Yayınları.

Al, H. (2008). *Yeni Kamu Yönetimi: Ülke Deneyimleri.* İstanbul: Değişim Yayınları.

Albayrak, S. O. (2016). ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam (At-Will Employment) Eğilimi. *Mülkiye Dergisi 40(2),* s. 43-66.

Allemandou, S. (2017, 10 02). A family affair: Nepotism in French politics goes beyond 'Penelopegate'. *France24, https://www.france24.com/en/20170210-*

france-politics-nepotism-senate-fillon-penelopegate-president-election. Erişim Tarihi:01/02/2020.

Alvarado, L. A. (2010). Dispelling the Meritocracy Myth: Lessons for Higher Education and Student Affairs Educators. *The Vermont Connection(31)*, s. 11-12.

Ardanıç, B., & Ergun, T. (1980). Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları. *Amme İdaresi Dergisi 13(2)*, s. 3-18.

Aslan, O. E. (2005). *Kamu personel rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe.* Ankara: TODAİE.

Aslan, O. E. (2018). *Kamu Personel Hukuku.* Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

Aslan, O. E., Kavruk, H., Yıldız, M., Üstüner, Y., Sayan, İ. Ö., Şener, H. E., & Urhan, V. F. (2016). *Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi: Türkiye, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Japonya.* Ankara: TODAİE, ISBN:978-975-8918-74-4.

Aslan, S., & Yılmaz, A. (2001). Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2 (1)*, s. 287-297.

Ayaz, A. (2008). Farabi'de Siyaset Felsefesi Kaynakları ve Etkileri (Doktora tezi). İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erişim Adresi: https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/.

Aydın, N. (2012). Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: "Siyasetin Bürokrasi İronisi". *Sayıştay Dergisi (85)*, s. 51-67.

Ayers, W. (1993). *To Teach: The Journey of a Teacher*. New York: Teachers College Press.

Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, M. A. (2003). Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 5 (2)*, s. 153-179.

AYM. (2011, 10 21). Anayasa Mahkamesi Kararları, Esas Sayısı : 2008/54, Karar Sayısı : 2011/45, Resmi Gazete: 21/10/2011 - 28091. Resmi Gazete, Erişim Adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/10/20111021-7.htm, Erişim Tarihi: 17/08/2020.

Balibar, E., & Wallerstein, I. (2000). *Irk Ulus Sınıf: Belirsiz Kimlikler, (Çev. Nazlı Ökten).* İstanbul: Metis Yayınları.

Bayhan, V. (2002). Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 26 (1)*, s. 1-13.

bbc.com. (2017, 03 02). French election: Macron targets nepotism as aides desert Fillon. *BBC News, https://www.bbc.com/news/world-europe-39139781. Erişim Tarihi: 01/02/2020*.

bbc.com. (2019). AB Komisyonu Başkanı seçilen Ursula von der Leyen'in ilk mesajı 'Birleşmiş ve güçlü bir AB' oldu, Erişim Adresi:https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-49012086, Erişim Tarihi:22/06/2020.

Bucaktepe, A. (2014). Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 18 (3),*, s. 459-490.

Cambridge Dictionary. (2020). 04 15, 2020 tarihinde https://dictionary.cambridge.org: https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce/meritocracy adresinden alındı

Canman, D. (1985). Devlet Memurların Kanunun Genel Görünümü ve Sorunları. *Amme İdaresi Dergisi, 18 (1)*, s. 3-23.

Chrisafis, A. (2009, 10 09). Sarkozy's son sparks nepotism row after being tipped for top public job. *The Guardian, https://www.theguardian.com/world/2009/oct/09/jean-sarkozy-nepotism-row. Erişim Tarihi:02/02/2020*.

Cillizza, C. (2018, Şubat 26). This Ivanka Trump answer is exactly why nepotism laws exist. *CNN Politics. https://edition.cnn.com/2018/02/26/politics/ivanka-trump-accusations/index.html. Erişim Tarihi: 29/01/2020*.

cnn.com. (2017, 03 16). UK cracks down on nepotism in Parliament, Erişim Adresi: https://edition.cnn.com/2017/03/16/europe/uk-politics-nepotism/index.html, Erişim Tarihi: 27/06/2020.

Çapar, S. (2010). Almanya'da Kamu Personel Sistemi. *Türk İdare Dergisi, (466)*, s. 47-63.

Çoban, O. (2010). Bir Siyasal Yozlaşma Türü Olarak Rüşvet Ve Ekonomik Etkileri. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 13(1)*, 173-195.

Çuhadar, M. T. (2005). Organize Sanayi Bölgelerinin Bürokratik Sorunları ve Yasal Düzenlemeler: Bir Model Önerisi (Doktora tezi). Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erişim Adresi: https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/.

dailymail.co.uk. (2016, 09 18). Who is your glamorous new assistant, comrade? Jeremy Corbyn hires his friend's 27-year-old daughter as his £40,000-a-year 'political adviser'. Erişim Adresi: https://www.dailymail.co.uk/news/article-3794667/Who-glamorous-new-assistant-comrade-Jeremy-Corbyn-hires-

friend-s-27-year-old-daughter-40-000-year-political-adviser.html, Erişim Tarihi: 27/06/2020.

Demirbilek, N. (2018). Okul Müdürlerinin Kayırmacı Davranışlarının Öğretmenlerin Örgütsel Adalet Algıları ile Müdüre Güvene Etkisi (Doktora tezi). Malatya: İnönü Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Erişim Adresi: https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/.

Demirci, A. G. (2009). Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye'de Kariyer-Kadro Gerilimi (Doktora tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Anabilim Dalı, Erişim Adresi: https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/.

Demirezen, S. G. (2019). Devlet Memurlarının Atama ve Görevde Yükselmelerinden Kaynaklı Uyuşmazlıkların Yargısal Denetimi (Yüksek lisans tezi). Gaziantep: Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erişim Adresi: https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/.

Dikmen, A. A., & Emre, C. (2004). Amerika Birleşik Devletleri. B. A. Güler, O. Karahanoğlulları, K. Karasu, A. A. Dikmen, Ö. Akın, E. Tellal, . . . M. N. Kutlu içinde, *Kamu Yönetimi ülke İncelemeleri* (s. 181-224). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını.

Dilek, S., Özdirek, R., & Keskingöz, H. (2019). Kayırmacılık Kavramının İslam Ekonomisi Bağlamında İncelenmesi. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi, 8 (4),* s. 3186-3210.

Dışişleri. (2020). *Almanya Federal Cumhuriyeti'nin Siyasi Görünümü*. 07 20, 2020 tarihinde mfa.gov.tr: http://www.mfa.gov.tr/almanya-siyasi-gorunumu.tr.mfa adresinden alındı

Durgun, Ş. (1998). İngiliz Personel Rejimi . *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 6 (1-2),* s. 421-463.

Duyar, Z. (2019). Türk Yönetim Kültüründe Siyasetnamelerde Etik Değerler Ve 2000 Yılı Sonrası Türk Kamu Yönetiminde Etik Anlayış Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz (Yüksek lisans tezi). Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

dw.com. (2013, 01 05). Examining nepotism in Germany, Erişim Adresi: https://www.dw.com/en/examining-nepotism-in-germany/a-16783849, Erişim Tarihi: 22/06/2020.

dw.com. (2019, 12 12). German Defense Ministry 'illegally' wiped phone data of Ursula von der Leyen, Erişim Adresi: https://www.dw.com/en/german-

defense-ministry-illegally-wiped-phone-data-of-ursula-von-der-leyen/a-51764162, Erişim Tarihi:22/06/2020.

Employment of relatives; restrictions. (1967). 01 29, 2020 tarihinde https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3110 adresinden alındı

ensonhaber.com. (2019, 08 03). Belediyelerdeki akraba atamalarının önüne geçilemedi. https://www.ensonhaber.com/belediyelerdeki-akraba-atamalarinin-onune-gecilemedi.html. Erişim Tarihi: 13/02/2020. *ensonhaber.com*.

Erdem, M., & Meriç, E. (2012). Okul Yönetiminde Kayırmacılığa İlişkin Ölçek Geliştirme Çalışması. *Eğitim Bilimleri Araştırma Dergisi 2 (2)*, s. 141-154.

Erusta, M., & Akdeniz, M. (2016). Çalışma Hayatında Nepotizm ve Liyakat. *https://docs.google.com/document/d/1uOKkFJ_MP5uwelHmDoLkhJ5CsRs5oGShUceuP_W9n-g/edit#heading=h.1ksv4uv, Erişim Tarihi: 13/10/2020*.

Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime.* İstanbul: Alfa Yayınları.

Eryılmaz, B. (2008). Etik Kültürü Geliştirmek. *Türk İdare Dergisi, 0 (459)*, s. 1-12.

Eryılmaz, B. (2018). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

express.co.uk. (2019, 07 13). For the many not the few? How Jeremy Corbyn's Labour Party is Plagued with nepotism, Erişim Adresi: https://www.express.co.uk/news/politics/1152667/jeremy-corbyn-news-labour-party-nepotism-political-aides-john-mcdonnell, Erişim Tarihi: 27/06/2020.

Farabi. (2001). *El-Medinetü'l Fâzıla, (çev. Nafiz Danışman).* Ankara: MEB Yayınları.

Fettahoğlu, Ö. O., & Demir, S. (2014). İşletme Yönetiminde Yönetsel Pandora: Meritokrasi ve Yetenek Yönetimi. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 4(1)*, s. 175-186.

Ford, R., & McLaughin, F. (1985). Nepotism. *Personnel Jurnal*.

Gençay, F. D. (2014). Fransa'da Kamu Personel Rejimi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 5(1)*, s. 225-240.

Gökçe, G., Şahin, A., & Örselli, E. (2002). Türkiye'de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma. *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 2 (4)*, s. 45-58.

Görmüş, A. Ş., & Kahya, V. (2014). Hizmet İçi Eğitim Programlarının Kamu Çalışanlarının Motivasyonuna Etkisi: Eti Maden İşletmelerinde Bir Uygulama. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, s. 37-49.

Gözübüyük, Ş., & Kili, S. (1982). *Türk Anayasa Metinleri: 1839-1980.* Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Yayın No:496.

Gül, S. K., & Alaç, A. E. (2014). *Güvenlik Sektöründe İnsan Kaynakları Yönetimi.* İstanbul: Seçkin Yayıncılık.

Gültekin, N., & Terzioğlu, A. (2015). Kamu Kesimi Ücret Politikası. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi , 25 (2),* s. 969-982.

Gümüş, M. (2008). Anayasal Meşrûtî Yönetime Medhal: 1856 Islahat Fermanı'nın Tam Metin İncelemesi. *Bilig-Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi, (47),* s. 215-240.

Günay, Ö. F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?* Ankara: Turhan Kitapevi.

Güran, S. (2004). Türk Kamu Personel Rejimi ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın Bu Konudakı Hükümleri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 0 (48),* s. 287-299.

Haber7.com. (2019, 06 28). Şehit yakınlarını işten çıkarıp akrabalarını belediyeye doldurdu. http://www.haber7.com/guncel/haber/2873837-sehit-yakinlarini-isten-cikarip-akrabalarini-belediyeye-doldurdu/?detay=1. Erişim Tarihi: 12/02/2020.

Hâcib, Y. H. (1959). *Kutadgu Bilig, (çev. Reşid Rahmeti Arat).* Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, Erişim Adresi: http://aton.ttu.edu/pdf/Kutadgu_Bilig_Vol_3_Part_2.pdf, Erişim Tarihi: 06/06/2020.

Hatipoğlu, O. G. (2019). Kamu Yönetiminde Liyakat Dışı Uygulamalar: Kamu Etiği Kuramlarına Göre Bir Değerlendirme . *Akademik Hasasiyetler, 6(12),* 269-290.

Hekimoğlu, H. B. (2010). *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler.* İstanbul: İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi Yayınları, Erişim adresi: http://auzefkitap.istanbul.edu.tr/kitap/kamuy%C3%B6netimi_ue/karsiysistemler.pdf, Erişim Tarihi: 20/07/2020.

Hobbes, T. (2017). *Leviathan veya Bir Din ve Dünya Devletinin İçeriği, Biçimi ve Kudreti (Çev. Semih Lim).* İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

https://kuran.diyanet.gov.tr/tefsir/Nis%C3%A2-suresi/551/58-ayet-tefsiri. (tarih yok). 04 20, 2020 tarihinde alındı

hurriyet.com.tr. (2017, 06 02). Rektör eşini atadı, kendini böyle savundu. hurriyet.com.tr, Erişim Adresi: https://www.hurriyet.com.tr/gundem/rektor-esini-atadi-kendini-boyle-savundu-40478383, Erişim Tarihi: 12/08/2020.

İçmen, R. (2015). Türkiye'de Kamu Personelinin Dünü ve Bugünü: Hakları, Görevleri ve Sorumlulukları (Doktora tezi). Antalya: Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erişim Adresi:https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/.

İnceoğlu, S. (2001). Türk Anayasa Mahkemesi ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Eşitlik ve Ayrımcılık Yasağı Çerçevesinde Af, Şartlı Salıverme, Dava ve Cezaların Ertelenmesi. *Anayasa Yargısı Dergisi, 18 (0),* s. 41-70.

Joffe, A. H. (2004). Nepotism for all times. *Society 41(6),* 74–79. https://www.researchgate.net/publication/225555471_Nepotism_for_all_times. Erişim Tarihi: 01/02/2020.

Kalkınma Bakanlığı. (2018). *Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi Çalışma Grubu Raporu.* Ankara: Kalkınma Bakanlığı.

Kara, B. (2006). Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 30 (2),* s. 149-162.

Kara, Y. (2006). Okullardaki Örgütsel Kültürün Okul Yöneticilerinin Etik Davranışları Üzerindeki Etkisi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erişim Adresi: http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/TEZ/41383.pdf, Erişim Tarihi: 27/04/2020.

Karahanoğulları, O. (2004). Fransa. B. A. Güler, O. Karahanoğlulları, K. Karasu, A. A. Dikmen, Ö. Akın, E. Tellal, . . . M. N. Kutlu içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri.* Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını.

Karakaş, M., & Çak, M. (2007). Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü . *Maliye Dergisi, 0 (153),* s. 74-101.

Karasu, K. (2004). İngiltere. B. A. Güler, O. Karahanoğlulları, K. Karasu, A. A. Dikmen, Ö. Akın, E. Tellal, . . . M. N. Kutlu içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 85-181). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını.

Karatepe, S., & Kurnaz, S. (2019). Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi: İngiltere Örneği Üzerinden Türkiye İçin Bir Değerlendirme. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 33(46),* s. 77-104.

Kauder, B., & Potrafke, N. (2015). Just hire your spouse! Evidence from a political scandal in Bavaria. *European Journal of Political Economy, 38 (0)*, s. 42-54.

KEGK. (2012). Kamu Görevlileri Etik Kurul Kararları. Erişim Adresi: http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/2012-7-KARAR.pdf. Erişim Tarihi: 12/02/2020.

Kent Konseyi Yönetmeliği. (2006). *Kent Konseyi Yönetmeliği.(2006, 10 08). Resmi Gazete (Sayı:26313). Erişim Adresi: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf. Erişim Tarihi: 12/02/2020.*

KGEK. (2010). *Kamu Görevlileri Etik Kurul Kararları. http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/2010-53-KARAR.pdf. Erişim Tarihi: 12/02/2020.*

KGEK. (2011). *Kamu Görevlileri Etik Kurulu Raporları. http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/2011-16-KARAR.pdf. Erişim Tarihi: 12/02/2020.*

KGEK. (2014). *Kamu Görevlileri Erik Kurulu Kararları.http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/2014-1-KARAR.pdf. Erişim Tarihi: 12/02/2020.*

KGEK. (2015). *Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararlar. http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/2015-20-KARAR.pdf. Erişim Tarihi: 12/02/2020.*

KGEK. (2016a). *Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları. http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/2016-124_KARAR.pdf. Erişim Tarihi: 12/02/2020.*

KGEK. (2016b). *Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları. http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/2016-45-KARAR.pdf.*

Khatri, N., & Tsang, E. W. (2016). Antecedents and Consequences of Cronyism in Organizations. *Crony Capitalism in India*, s. 9-31.

Kızılkan, Ö. (2019). İnsan Kaynakları Yönetiminde Kamu Çalışanlarının Siyasal Kayırmacılık ve Liyakatsizlik Algısı: Konunun Siirt Özelinde Analizi (Yüksek lisans tezi). Van: Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/.

Koçi Bey Risalesi, (Sadeleştiren: Zuhuri Danışman). (1972). İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.

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

Labaton, S. (2001, Ocak 23). Bush Appoints Powell's Son To Lead F.C.C. *The New York Times, https://www.nytimes.com/2001/01/23/business/bush-appoints-powell-s-son-to-lead-fcc.html?searchResultPosition=1. Erişim Tarihi: 01/02/2020.*

Lasch, C. (2006). *Narsisizm Kültürü. (Çev. Suzan Öztürk, Ü. Hüsrev Yolsal).* Ankara: Bilim Sanat Yayınları.

Loewe, M., Blume, J., & Speer, J. (2008). How Favoritism Affects the Business Climate: Empirical Evidence from Jordan. *Middle East Jurnal, 62 (2),* s. 259-276.

Markovits, D. (2019). When meritocracy wins, everybody loses, (E. Klein, Röportaj Yapan), Erişim Adresi: https://podcasts.apple.com/us/podcast/when-meritocracy-wins-everybody-loses/id1081584611?i=1000450823662, Erişim Tarihi: 16/10/2020.

Marshall, G. (1999). *Sosyoloji Sözlüğü, (çev. Osman Akınhay ve Derya Kömürcü).* Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.

Memurin Kanunu. (1926). TBMM.gov.tr, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc004/kanuntbmmc004/kanuntbmmc00400788.pdf, Erişim Tarihi:27/04/2020.

memurlar.net. (2017). Rektör, öğretmen eşini Enstitü Sekreteri olarak atadı. www.memurlar.net, Erişim Adresi: https://www.memurlar.net/haber/672032/, Erişim Tarihi: 12/08/2020.

memurlar.net. (2019, 07 31). Hangi Belediye Başkanı akrabasını nereye atadı?. https://www.memurlar.net/haber/845529/hangi-belediye-baskani-akrabasini-nereye-atadi.html. Erişim Tarihi: 13/02/2020. *memurlar.net*.

memurlar.net. (2019, 07 31). Manisa Belediye Başkanı damadını müdür yaptı. https://www.memurlar.net/haber/845424/manisa-belediye-baskani-damadini-mudur-yapti.html. Erişim Tarihi: 13/02/2020.

Mıhçıoğlu, C. (1958). Türkiye'de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi , 13 (01),* s. 109-116.

Mijs, J., & Savage, M. (2020). Meritocracy, Elitism and Inequality. *The Political Quarterly, 0 (91),* s. 397-404.

Morin, A. Ç. (2009, 10 24). Oğlunu giyotine yolladı. *Hürriyet Gazetesi, http://www.hurriyet.com.tr/dunya/oglunu-giyotine-yolladi-12767275. Erişim Tarihi:02/02/2020*.

Nadler, J., & Schulman, M. (2006). Favoritism, Cronyism, and Nepotism. Santa Clara University, Erişim Adresi: https://www.scu.edu/government-ethics/resources/what-is-government-ethics/favoritism-cronyism-and-nepotism/ Erişim Tarihi: 03/06/2020.

Nizâmü'l-Mülk. (2009). *Siyasetname, (çev. Mehmet Taha Ayar).* İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

nytimes.com. (1977, 05 12). Callaghan's Son-in-Law Named Ambassador to U.S., Erişim Adresi: https://www.nytimes.com/1977/05/12/archives/callaghans-soninlaw-named-ambassador-to-us.html, Erişim Tarihi: 27/06/2020.

nytimes.com. (2013, 05 13). Nepotism in Bavarian Politics Creates a Scandal Merkel Could Do Without, Erişim Adresi: https://www.nytimes.com/2013/05/14/world/europe/in-bavaria-family-values-that-merkel-could-do-without.html, Erişim Tarihi: 22/06/2020.

nytimes.com. (2020). Eleanor Wilson weed W. G. M'adoo (1914). *The New York Times. https://timesmachine.nytimes.com/timesmachine/1914/05/08/100313712.pdf, Erişim Tarihi:01/02/2020*.

Oral, İ. (2019). Merkezi Personel Yönetimi Örgütlenmesi: ABD ve Japonya Örnekleri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi (Doktora tezi). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Orwell, G. (2012). *Hayvan Çiftliği. (Çev.Celal Üster).* İstanbul: Can Yayınları.

Ömürgönülşen, U. (2009). Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi. B. A. Güler, O. Karahanoğulları, K. Karasu, A. A. Dikmen, Ö. Akın, E. Tellal, . . . T. Çınar içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 313-412). Ankara: İmge Kitabevi.

Önder, Ö. (2014). *Yönetimde Adalet ve Saadet: Bir Nasihatname Geleneği Olarak Siyasetname.* İstanbul: Lotus Yayınevi.

Özekin, T. (2003). *Fransa'da Kamu Personel Sistemi*. 07 21, 2020 tarihinde http://tulayozekin.blogspot.com/: http://tulayozekin.blogspot.com/2010/12/fransada-kamu-personel-sistemi.html adresinden alındı

Özgen, M. K. (2018). Farabi'nin Adalet Anlayışı (Hak, Liyakat ve Pay Teorisi). *Temaşa Erciyes Üniversitesi Felsefe Bölümü Dergisi, (8)*, s. 43-63.

Özkanan, A. (2013). Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma (Doktora tezi). 179-206. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erişim Adresi: https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp.

Özkanan, A., & Erdem, R. (2014). Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 2 (20)*, s. 179-206.

Özler, H., Özler, D. E., & Gümüştekin, G. E. (2007). Aile İşletmelerinde Nepotizmin Gelişim Evreleri ve Kurumsallaşma. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 437-449.

Özmen, A. (2014). Kutatgu Bilig'de Yönetim Kültürü. M. Akıncı içinde, *Tozlu Raflardan Günümüze Kutatgu Bilig: Siyaset ve Yönetim* (s. 45-65). Nobel Akademik Yayıncılık.

Özsemerci, K. (2003, Ankara). *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri.* Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü.

Öztürk, N. K. (2002). Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu. *Türk İdare Dergisi, Sayı: 435*, s. 129-143.

Platon. (2005). *Devlet, (çev. Cenk Saraçoğlı, Veysel Atayman).* İstanbul: Bordo Siyah.

Polat, M. (2019). Nepotizm ve Psikolojik Sözleşme İhlallerinin Üretkenlik Karşıtı İş Davranışlarına Etkisi. (Yayınlanmamış doktora tezi). Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü. Kahramanmaraş.

politico.eu. (2019, 15 7). The scandal hanging over Ursula von der Leyen, Erişim Adresi: https://www.politico.eu/article/the-scandal-hanging-over-ursula-von-der-leyen/, Erişim Tarihi:22/06/2020.

Rajpaul-Baptiste, C. (2018). Antecedents and Consequences of Nepotism: A Social Psychological Exploration (unpublished doctoral dissertation). UK: School of Psychology, University of Kent, https://kar.kent.ac.uk/75699/1/346Antecedents%20and%20Consequences%20of%20Nepotism%20A%20Social%20Psychological%20Approach%20.pdf, Erişim Tarihi: 29/01/2020.

Resmi Gazete. (2005). Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik.(2005, 04 13). Resmi Gazete (Sayı:25785). Erişim Adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/04/20050413-6.htm.

Sağlam, M. (2005). Personel Hukukuna İlişkin Anayasal İlkeler ve Anayasa Mahkemesi Uygulaması. *Danıştay Dergisi, 35 (109).*, 1-27.

Samuel, H. (2009, 11 09). French nepotism row flares over Nicolas Sarkozy's help for rap producing eldest son. *The Telegraph, https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/6525610/French-nepotism-row-flares-over-Nicolas-Sarkozys-help-for-rap-producing-eldest-son.html. Erişim Tarihi: 02/02/2020*.

Sansom, A. (2017, 07 29). Fransız milletvekilleri skandallı seçimlerden sonra reformları onayladı. *France24. https://www.france24.com/en/20170729-*

france-macron-public-life-bill-politics-fraud-nepotism. Erişim Tarihi: 01/02/2020.

Sayan, İ. Ö. (2017). *Farklı Ülkelerdeki Etik Kurul İncelemeleri: Türkiye, Avustralya-Batı Avustralya, Almanya, İsveç, Yeni Zelanda.* Ankara: Kamu Görevlileri Etik Kurulu.

SAYIŞTAY. (2019a). *2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.* SAYIŞTAY, Erişim Adresi: https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/ADANA%20B%C3%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf, Erişim Tarihi: 15/07/2020.

SAYIŞTAY. (2019b). *2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.* SAYIŞTAY, Erişim Adresi: https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/ANKARA%20KAHRAMANKAZAN%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf, Erişim Tarihi: 15/07/2020.

SAYIŞTAY. (2019c). *2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.* SAYIŞTAY, Erişim Adresi: https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/ANKARA%20KE%C3%87%C4%B0%C3%96REN%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf, Erişim Tarihi: 15/07/2020.

SAYIŞTAY. (2019d). *2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.* SAYIŞTAY, Erişim Adresi: https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/D%C4%B0YARBAKIR%20B%C3%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0.pdf, Erişim Tarihi: 15/07/2020.

Scully, M. A. (2015). *Meritocracy*. Wiley Encyclopedia of Management, doi:10.1002/9781118785317.weom020075 .

Seelye, K. (2002, Aralık 21). New Alaska governor gives daughter his seat in senate . *The New York Times, https://www.nytimes.com/2002/12/21/us/new-alaska-governor-gives-daughter-his-seat-in-senate.html. Erişim Tarihi: 01/02/2020*.

Selçuk, E. (2010). *Kamu Personel Yönetimi.* İstanbul: İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi Yayınları.

Sezer, Y. (2003). Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11 (3-4),* s. 173-193.

Smith, D. (2019, Temmuz 1). Trump nepotism attacked after 'out-of-her-depth' Ivanka given key summit role. *The Guardian, https://www.theguardian.com/us-news/2019/jul/01/donald-trump-ivanka-g20-north-korea-nepotism, Erişim Tarihi: 29/01/2019*.

sözcü.com. (2019a, 07 28). Torbalı'da başkanın oğlu belediye şirketine genel müdür yardımcısı oldu. https://www.sozcu.com.tr/2019/gundem/torbalida-baskanin-oglu-belediye-sirketine-genel-mudur-yardimcisi-oldu-5253568/. Erişim Tarihi: 13/02/2020. *Sözcü Gazetesi*.

sözcü.com. (2019b, 07 31). Kılıçdaroğlu'na rağmen CHP'li belediyede akraba ataması. https://www.sozcu.com.tr/2019/gundem/kilicdarogluna-ragmen-chpli-belediyede-akraba-atamasi-5258367/. Erişim Tarihi: 13/02/2020. *Sözcü Gazetesi*.

sözcü.com. (2020, 05 11). Başkanın kızına sınavsız atama, Erişim Adresi: https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/baskanin-kizina-sinavsiz-atama-5806144/, Erişim Tarihi: 27/06/2020.

Sözcü.com. (2020, 01 04). Belediye başkanı isim isim açıkladı: Akraba kıyağı. https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/belediye-baskani-isim-isim-acikladi-akraba-kiyagi-5547874/. Erişim Tarihi: 12/02/2020.

Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş.* İstanbul: TESEV Yayınları.

Şen, M. L. (1995). Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi, 28 (1)*, s. 77-92.

Şengül, R. (2015). Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli:Fransa'da ENA Örneği . *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , (24)*.

Tannock, S. (2008). The Problem of Education Based Discrimination. *British Journal of Sociology of Education, 29 (5)*, s. 439-449.

Tataroğlu, M. (2006). Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13 (1)*, s. 97-119.

telegraph.co.uk. (2017, 07 27). Corbyn supporters' video attacks middle class nepotism - despite his son working for John McDonnell, Erişim Adresi: https://www.telegraph.co.uk/news/2017/07/27/jeremy-corbyn-facing-hypocrisy-accusations-supporters-create/, Erişim Tarihi: 27/06/2020.

theguardian.com. (2019, 07 04). 'Not the best candidate': Germans condemn own choice for top EU job, Erişim Adresi:

https://www.theguardian.com/world/2019/jul/04/germans-condemn-own-candidate-for-top-eu-job-ursula-von-der-leyen, Erişim Tarihi: 22/06/2020.

Topdemir, T. A. (2019). Politik yetinin örgütsel sapma üzerindeki etkisinde meritokrasinin düzenleyici rolü (Yüksek lisans tezi). Marmara Ünivesitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul. Erişim Adresi: https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/.

Tortop, N. (1994). *Personel Yönetimi.* Ankara: Yargı Yayınları.

Torun, Y. (2009). Meritokrasi: Adaletin Terazisi mi Yoksa Bir Adalet İllüzyonu mu? *Eğitim Bilim Toplum Dergisi 7(26)*, s. 89-99.

trtworld.com. (2020, 02 17). Corruption scandal hangs over EU President Ursula von der Leyen, Erişim Adresi: https://www.trtworld.com/magazine/corruption-scandal-hangs-over-eu-president-ursula-von-der-leyen-33871, Erişim Tarihi: 22/06/2020.

Tutum, C. (1969). Fulton Raporu. *Amme İdaresi Dergisi, 2 (1)*, s. 58-79.

Tutum, C. (1979). *Personel Yönetimi.* Ankara: TODAİE.

Tutum, C. (1980). Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım. *Amme İdaresi Dergisi, 13 (3)*, s. 95-107.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf. Erişim Tarihi: 20/04/2020.

Ulucan, D. (2013). Eşitlik İlkesi ve Pozitif Ayrımcılık. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 15 (0), http://acikerisim.deu.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/20.500.12397/2124/15-devrimulucan.pdf?sequence=1, Erişim Tarihi: 21/05/2020*, s. 369-383.

Vanhanen, T. (1999). Domestic Ethnic Conflict and Ethnic Nepotism: A Comparative Analysis. *Journal of Peace Research, 36 (1)*, s. 55-73.

Weber, M. (2012). *Ekonomi ve Toplum, (Çev. Latif Boyacı).* İstanbul: Yarın Yayınları.

Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). Broken Windows. *The Atlantic Monthly*.

wsj.com. (2013, 05 03). Bavarian Lawmakers Face Nepotism Scandal, Erişim Adresi: https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324582004578460903747454138, Erişim Tarihi: 22/06/2020.

Yaraşır, S. (2011). Hizmet Kayırmacılığı ve Türkiye'de Kamu Yatırımlarının Dağılımını Belirleyen Faktörler (Doktora tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erişim Adresi: https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/.

Yayman, H. (2005). Türkiye'nin İdari Reform Politiği, (Doktora tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erişim Adresi: https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/28176/2179.pdf?sequence=1&isAllowed=y, Erişim Tarihi: 10/07/2020.

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

Yıldız, G. (2015). Devlet Memurları Kanunu'nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluk. (Yüksek lisans tezi). Ankara Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara. https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/.

Yılmazöz, M. (2009). Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu. *Maliye Dergisi, (157),* s. 293-302.

YÖK. (2020, 08 10). Pamukkale Üniversitesi Rektörü Prof. Dr. Hüseyin Bağ Hakkındaki Karar. Erişim Adresi: https://www.yok.gov.tr/Sayfalar/Haberler/2020/pamukkale-uni-rektor-karar.aspx, Erişim Tarihi: 11/08/2020.

Yücetürk, E. (2000). Türk Kamu Yönetiminde Azalan Meritokrasi. *Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 1 (1),* s. 138-151.

Yüksel, C. (2005). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik.* İstanbul: TÜSİAD.

Yürekli, Ö. (2017). Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluğun Analizi. *Van Yüzüncüyıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi (4),* s. 236-267.

Zeytinoğlu, E. (2010). Ayrımcılık Yasağına Genel Bir Bakış. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 9 (18), Erişim Adresi: http://acikerisim.ticaret.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11467/485/M00312.pdf?sequence=1&isAllowed=y, Erişim Tarihi: 21/05/2020,* s. 115-134.