

T.C.  
GAZİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK  
DEĞERLERDEN SAPMA ve YÖNETSEL  
YOZLAŞMA

MASTER TEZİ

Hazırlayan  
Burcu KÖPRÜ

Tez Danışmanı  
Doç. Dr. Hikmet KAVRUK

Ankara-2007

## İÇİNDEKİLER

|                    |          |
|--------------------|----------|
| <b>GİRİŞ .....</b> | <b>1</b> |
|--------------------|----------|

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE ETİĞİN VE YOZLAŞMANIN TANIMI

|                                                     |          |
|-----------------------------------------------------|----------|
| <b>1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE .....</b>                   | <b>4</b> |
| 1.1. ETİK KAVRAMI VE İLİŞKİLİ DİĞER KAVRAMLAR ..... | 4        |
| 1.1.1. Etik Kavramı .....                           | 4        |
| 1.1.2. Etik ve Ahlak .....                          | 6        |
| 1.1.3. Etik ve Yasa .....                           | 7        |
| 1.1.4. Etik ve Kültür .....                         | 8        |
| 1.2. ETİĞİN UNSURLARI .....                         | 8        |
| 1.2.1. Ödevler ve Yükümlülükler .....               | 9        |
| 1.2.2. Vicdan ve İyiniyet .....                     | 10       |
| 1.2.3. Eylemlerimize Yön Veren Öğeler .....         | 11       |
| 1.3. KAMU YÖNETİMİ VE YOZLAŞMA .....                | 12       |
| 1.3.1. Yozlaşmanın Tanımı Ve Türleri .....          | 12       |
| 1.3.1.1. Yozlaşma Kavramının Tanım Sorunu .....     | 12       |
| 1.3.1.2. Yozlaşma Türleri .....                     | 15       |
| 1.3.1.2.1. Yönetmel Yozlaşma .....                  | 15       |
| 1.3.1.2.2. Siyasal Yozlaşma .....                   | 16       |
| 1.3.2. Yönetmel Yozlaşmanın Özellikleri .....       | 17       |

|            |                                                       |           |
|------------|-------------------------------------------------------|-----------|
| <b>2.</b>  | <b>YÖNETSEL ETİK VE KAMU YÖNETİMİ ETİĞİ .....</b>     | <b>19</b> |
| 2.1.       | YÖNETSEL ETİK .....                                   | 19        |
| 2.1.1.     | Yönetisel Etik Ve Yönetisel Değerler .....            | 19        |
| 2.1.2.     | Yönetisel Etiğin Felsefi Boyutu .....                 | 21        |
| 2.1.2.1.   | Teleolojik Yaklaşım .....                             | 22        |
| 2.1.2.2.   | Deontolojik Yaklaşım .....                            | 24        |
| 2.2.       | KAMU YÖNETİMİ ETİĞİ .....                             | 25        |
| 2.2.1.     | Kamu Yönetiminde Etiğin Önemi .....                   | 25        |
| 2.2.2.     | Kamu Yönetiminde Etik İlkelerin Oluşumu .....         | 27        |
| 2.2.2.1.   | Etik İlkelerin Oluşumunu Etkileyen Dış Etkenler ..... | 27        |
| 2.2.2.1.1. | Genel Etik İlkeler .....                              | 27        |
| 2.2.2.1.2. | Toplumsal Etmenler .....                              | 27        |
| 2.2.2.1.3. | Hukuksal Yapı .....                                   | 28        |
| 2.2.2.2.   | Etik İlkelerin Oluşumunu Etkileyen İç Etkenler .....  | 28        |
| 2.2.2.2.1. | Örgütsel Yapı .....                                   | 28        |
| 2.2.2.2.2. | Çalışanların Özellikleri .....                        | 29        |
| 2.2.3.     | Kamu Yönetiminde Etik İlkeler .....                   | 29        |

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOZLAŞMAYA YOL AÇAN NEDENLER**

|           |                                                           |           |
|-----------|-----------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>YÖNETSEL AÇIDAN YOZLAŞMAYA YOL AÇAN NEDENLER .....</b> | <b>32</b> |
| 1.1.      | BÜROKRASİNİN YAPISAL SORUNLARI .....                      | 32        |
| 1.1.1.    | Kamu Yönetimindeki Büyüme .....                           | 32        |
| 1.1.2.    | Bürokraside Gizlilik ve Dışa Kapalılık .....              | 34        |
| 1.1.3.    | Denetimin İşlevsizleştirilmesi .....                      | 37        |

|           |                                                            |           |
|-----------|------------------------------------------------------------|-----------|
| 1.2.      | BÜROKRASİNİN İŞLEMSEL SORUNLARI .....                      | 38        |
| 1.2.1.    | Kırtasiyecilik ve Şekil Düşkünlüğü .....                   | 38        |
| 1.2.2.    | Örgütlenme Bozuklukları .....                              | 39        |
| 1.2.3.    | Hızlı Personel Devri .....                                 | 40        |
| 1.3.      | BÜROKRASİNİN SİYASALLAŞMASI VE BÜROKRATİK GELİŞMELER ..... | 42        |
| 1.3.1.    | Yönetimin Siyasallaşması .....                             | 42        |
| 1.3.2.    | Bürokratik Gelişmeler .....                                | 43        |
| <b>2.</b> | <b>TOPLUMSAL AÇIDAN YOZLAŞMA NEDENLERİ .....</b>           | <b>45</b> |
| 2.1.      | ÖRGÜTLENME EKSİKLİKLERİ .....                              | 45        |
| 2.2.      | MODERNLEŞMENİN ETKİSİ .....                                | 46        |
| 2.3.      | TOPLUMSAL EĞİTİM EKSİKLİĞİ .....                           | 48        |
| 2.4.      | HIZLI NÜFUS ARTIŞI .....                                   | 49        |
| 2.5.      | KENTLEŞMENİN ETKİSİ .....                                  | 50        |
| <b>3.</b> | <b>BİREYSEL AÇIDAN YOZLAŞMA NEDENLERİ .....</b>            | <b>51</b> |
| 3.1.      | GELİR DAĞILIMI BOZUKLUĞU .....                             | 51        |
| 3.2.      | FAKİRLİK VE DÜŞÜK ÜCRET .....                              | 52        |
| 3.3.      | LİYAKATSIZ PERSONEL DAVRANIŞLARI .....                     | 53        |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE GÖRÜLEN YOZLAŞMA ŞEKİLLERİ VE YÖNETİM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

|                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE GÖRÜLEN YOZLAŞMA ŞEKİLLERİ VE YÖNETİM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ .....</b> | <b>56</b> |
| 1.1. MADDESEL BOYUTLU YOZLAŞMALAR .....                                                         | 56        |
| 1.1.1. Rüşvet .....                                                                             | 57        |
| 1.1.1.1. Rüşvetin Nedenleri .....                                                               | 58        |
| 1.1.1.2. Rüşvetin Hukuksal Boyutu .....                                                         | 60        |
| 1.1.1.3. Rüşvetin İşlevsel Boyutu .....                                                         | 62        |
| 1.1.1.4. Rüşvetin Ekonomik Boyutu .....                                                         | 63        |
| 1.1.2. Zimmet .....                                                                             | 65        |
| 1.1.3. İhtilas .....                                                                            | 66        |
| 1.1.4. İrtikap .....                                                                            | 67        |
| 1.2. MADDESEL BOYUTLU OLMAYAN YOZLAŞMALAR .....                                                 | 68        |
| 1.2.1. Adam Kayırmacılık .....                                                                  | 68        |
| 1.2.1.1. Akraba Kayırmacılık .....                                                              | 69        |
| 1.2.1.2. Eş-Dost Kayırmacılığı (Kronizm) .....                                                  | 70        |
| 1.2.1.3. Siyasal Kayırmacılık .....                                                             | 70        |
| 1.2.2. Hizmet Kayırmacılığı .....                                                               | 71        |
| 1.2.3. Diğer Yozlaşma Türleri .....                                                             | 72        |
| 1.2.3.1. Yönetimde Gizlilik ve Kamu Sırlarını Sızdırma .....                                    | 72        |
| 1.2.3.2. Rant Kollama .....                                                                     | 73        |
| 1.2.3.3. Gönül Yapma .....                                                                      | 74        |

|                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>2. YOZLAŞMANIN YÖNETİM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ VE SONUÇLARI .....</b> | <b>74</b> |
| 2.1. Yozlaşmanın Olumlu Sonuçları .....                              | 75        |
| 2.1.1. Siyasal Yapıya ve Kamu Yönetimine Katkıları .....             | 75        |
| 2.1.2. Ekonomiye Olan Katkıları .....                                | 76        |
| 2.2. Yozlaşmanın Olumsuz Sonuçları .....                             | 77        |
| 2.2.1. Kamu Yönetimine Olan Güvenin Azalması .....                   | 77        |
| 2.2.2. Kamu Yönetiminin Tıkanması .....                              | 78        |
| 2.2.3. Kamu Yönetiminin Pahalı Hale Gelmesi .....                    | 79        |
| 2.2.4. Ekonomik Yapıya Olan Olumsuz Etkileri .....                   | 80        |

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DAVRANIŞIN OLUŞTURULMASI SÜRECİ VE YOZLAŞMAYA KARŞI ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

|                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETSEL ETİKLE İLGİLİ YASAL ÇERÇEVE .....</b> | <b>81</b> |
| 1.1. YÖNETSEL ETİKLE İLGİLİ YASAL İLKELER VE STANDARTLAR .....             | 82        |
| 1.1.1. Devlete ve Yasalara Bağlılık .....                                  | 82        |
| 1.1.2. Gizli Belgeleri Açıklama Yasağı .....                               | 83        |
| 1.1.3. Davranış Standartları .....                                         | 84        |
| 1.1.4. Kamu Görevlilerinin Sorumluluğu .....                               | 85        |
| 1.1.5. Kayırmacılık .....                                                  | 86        |
| 1.1.6. Atamalar .....                                                      | 87        |
| 1.1.7. Görev Sonrası Kısıtlamalar .....                                    | 87        |
| 1.1.8. İkinci İş .....                                                     | 88        |

|           |                                                                                                        |           |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1.1.9.    | Seçilmiş Görevliler .....                                                                              | 89        |
| 1.1.10.   | Hediye Kabulü ve Kişisel Çıkar Sağlama .....                                                           | 90        |
| 1.2.      | YOLSUZLUKLARLA İLGİLİ SUÇLARA İLİŞKİN YARGILAMA ..                                                     | 90        |
| 1.3.      | İHBARCILAR VE KORUNMALARI .....                                                                        | 92        |
| 1.4.      | ETİĞE DAYALI YÖNETİM KÜLTÜRÜ VE KAMU<br>YÖNETİMİNDE ETİK EĞİTİMİ .....                                 | 94        |
| 1.4.1.    | Etiğe Dayalı Yönetim Kültürü .....                                                                     | 94        |
| 1.4.2.    | Kamu Yönetiminde Etik Eğitimi .....                                                                    | 95        |
| 1.5.      | DENETİM KURUMLARI .....                                                                                | 96        |
| 1.6.      | MAL BİLDİRİMİ .....                                                                                    | 97        |
| 1.7.      | KAMU GÖREVLİLERİNE GİRİŞTE KARAKTER .....                                                              | 98        |
| <b>2.</b> | <b>TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DAVRANIŞIN<br/>OLUŞTURULMASI SÜRECİ .....</b>                            | <b>98</b> |
| 2.1.      | KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU KURULMASI VE BAZI<br>KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN ..... | 99        |
| 2.1.1.    | Kurulun oluşumu .....                                                                                  | 99        |
| 2.1.2.    | Kurulun Görevleri .....                                                                                | 100       |
| 2.1.3.    | Kanunun Getirdiği Yenilikler .....                                                                     | 100       |
| 2.1.4.    | Kanuna Yönelik Eleştiriler .....                                                                       | 101       |
| 2.2.      | BİLGİ EDİNME HAKKI KANUNU .....                                                                        | 102       |
| 2.2.1.    | Bilgi Edinme Hakkının Kapsamı .....                                                                    | 103       |
| 2.2.2.    | Bilgi Edinme Hakkının Kullanımı .....                                                                  | 104       |

|           |                                                                                                   |            |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.2.3.    | Başvuru Sahibinin Uyacağı Usul ve Esaslar .....                                                   | 105        |
| 2.2.4.    | Bilgi Edinme Hakkının Sınırları .....                                                             | 105        |
| 2.3.      | TÜRKİYE'DE SAYDAMLIĞIN ARTTIRILMASI VE KAMUDA<br>ETKİN YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ EYLEM PLANI ..... | 106        |
| 2.4.      | 58. HÜKÜMET ACİL EYLEM PLANI .....                                                                | 107        |
| 2.5.      | SİVİL TOPLUM GİRİŞİMLERİ .....                                                                    | 108        |
| <b>3.</b> | <b>TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOZLAŞMAYA KARŞI ÇÖZÜM<br/>ÖNERİLERİ .....</b>                           | <b>110</b> |
| 3.1.      | YASAL DÜZENLEME ÖNERİLERİ .....                                                                   | 110        |
| 3.2.      | YÖNETSEL REFORM ÖNERİLERİ .....                                                                   | 112        |
| 3.3.      | TOPLUMSAL VE AHLAKİ ÇÖZÜM ÖNERİLERİ .....                                                         | 113        |
|           | <b>SONUÇ .....</b>                                                                                | <b>114</b> |
|           | <b>KAYNAKÇA .....</b>                                                                             | <b>117</b> |
|           | <b>ÖZET .....</b>                                                                                 | <b>125</b> |
|           | <b>ABSTRACT .....</b>                                                                             | <b>126</b> |



## KISALTMALAR

a.g.e. : adı geçen eser

a.g.m. : adı geçen makale

AİD : Amme İdaresi Dergisi

AY : Anayasa

ev. : Çeviren

DDK : Devlet Denetleme Kurulu

DMK : Devlet Memurları Kanunu

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

md. : madde

No. : numara

S. : sayı

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCK : Türk Ceza Kanunu

TOBB : Türkiye Odalar Borsalar Birliği

TODAİE : Türkiye ve Ortadoęu Amme İdaresi Enstitüsü

Vol. : cilt

## GİRİŞ

Devlet, temel görevlerini kamu kurumları ve kamu personeli aracılığı ile yerine getirmektedir. Devlet, bu görevleri yerine getirmek için birçok maddi kaynağa ve yetkiye sahiptir. Sahip olunan bu unsurlar, kimi zaman sorumluluk duygusundan uzak bir biçimde, toplum çıkarı için değil bireysel amaç ve çıkarlar için kullanılabilir. Yetkilerin veya kaynakların bu uygunsuz kullanımı, kamu yönetimine ve bu çatı altında görev yapan kamu personeline yönelik birçok soru işaretini gündeme taşımaktadır.

Kamu yönetimi sisteminin, günlük yaşamda oldukça önemli bir konumu vardır.<sup>1</sup> Toplumla ilgili önemli mal ve hizmetlerde; dağıtıcı, üretici, yönlendirici veya düzenleyici olarak birçok temel rol üstlenmektedir. Her geçen gün büyüyen ve yükü artan bu sistem, birçok farklı boyutta sorun çıkaran, etkinlik ve verimlilikten uzak, yönetilenlerce güvenilmeyen bir bakış açısıyla değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu olumsuz unsurlar ve eleştiriler, yönetimin etik değerler açısından incelenmesine ve bu değerlerden uzaklaşma sonucunda ortaya çıkan yozlaşmaya yönelik davranışların gündeme gelmesine neden olmuştur.

Son dönemlerde, kamu yönetiminde hakim olmaya başlayan şeffaflık, gizliliğin en aza indirilmesi, hesap verme olgusunun ön plana çıkması, etik davranışın oluşturulması gibi gelişmeler ülkemizin kamu yönetimi sisteminin de yeniden gözden geçirilmesine ve eleştirilmesine yol açmaktadır. Kamu yönetimi örgütünün etik kurallara uygun olarak davranmaması ve böylelikle giderek artan şekilde görülmeye başlanılan yönetsel yozlaşma, vatandaşlarla devlet arasındaki ilişkileri zora

---

<sup>1</sup> Refik ÇULPAN: "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", AİD, S.12. (Haziran, 1980), 31.

sokmakta ve devlete karşı olan güvensizlik olgusu ön plana çıkmaktadır. Meydana gelen bu negatif durum ise sosyal ve ekonomik yapıyı çok büyük oranda etkilemektedir. Bu bağlamda, gerek yasal gerekse de toplumsal açıdan birçok öneri ve düzenleme söz konusu olmaktadır.

Kamu yönetimi sisteminin bünyesinde barındırmaya başladığı etik dışı ve yozlaşmaya dönük davranışların önüne geçmek ve görülme payını en aza indirmek amacıyla birçok farklı alanda yapılan düzenleme ve çalışmaların amacına ulaşması ve işlevsel hale gelebilmesi için bu farklı alandaki çalışmaların birbirini desteklemesi ve bir bütün olması; en önemlisi de soyut, sadece tekniğe yönelik ve karmaşık düzenlemeler yerine yönetilenlerce benimsenen ve yönetenlerce de uygulanabilen bir yapıya sahip hale getirilmesinin gerektiği varsayılmaktadır. Bu varsayımın temelinde ise, yozlaşma olgusunun doğrudan insan unsuru ile ilgili olması yatmaktadır.<sup>2</sup>

Dört temel bölümden oluşan çalışmada, Kamu yönetiminde etik ilkelerin oluşumu ve Türk Kamu Yönetimindeki yönetsel etikle ilgili mevcut durumun olması gerekenden farklı yönlerinin incelenmesi ve yönetsel yozlaşmanın önüne geçilmesi için değişik alanlarda yapılması gerekenlerin ortaya konulması amaçlanmaktadır. Bunun için, mevzuat ve literatür taraması ile elde edilen bulguların değerlendirilmesi ve yorumu yapılacaktır. Burada yer alan kamu yönetimi kavramı ise, bakanlıklar, bağlı kuruluşlar, yerel yönetimler ve kamu iktisadi kuruluşlarını kapsamaktadır.

İlk bölümde, etik ve yozlaşma kavramsal olarak ele alınmakta, sonrasında da yönetsel etik ve kamu yönetimi etiği incelenmektedir.

---

<sup>2</sup> Kemal ÖZSEMERÇİ: "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı", Sayıştay Dergisi, (Temmuz-Eylül 2005), 3.

Kamu yönetimi etiği, önemi , oluşumu ve ilkeleri boyutuyla değeriendirilmektedir.

İkinci bölümde, ülkemizde kamu yönetiminde yozlaşmaya yol açan nedenler üzerinde durulmaktadır. Bu nedenler, yönetsel, toplumsal ve bireysel açıdan yozlaşma nedenleri olarak üç başlık altında ele alınarak verilmektedir.

Üçüncü bölümde, kamu yönetimimizde görülen yozlaşma şekilleri ve yozlaşmanın yönetim üzerindeki etki ve sonuçları incelenmektedir. Yozlaşmanın yönetim üzerindeki etkileri ekonomik açıdan, kamu personeli açısından ve etik değerielerin yozlaşması açısından değeriendirilmektedir.

Son bölüm olan dördüncü bölümde ise, Türkiye’de yönetsel etikle ilgili yasal çerçeve, yönetimde etik davranışın oluşturulması süreci ve yozlaşmaya karşı çözüm önerileri üzerinde durulmaktadır. Çözüm önerileri yasal, yönetsel, toplumsal ve ahlaki bakımdan incelenerek ele alınacaktır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE ETİĞİN VE YOZLAŞMANIN TANIMI

#### 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

##### 1.1. Etik Kavramı ve İlişkili Diğer Kavramlar

##### 1.1.1. Etik Kavramı

Felsefenin bir disiplini olan etik, kendini ahlaki eylemin bilimi olarak tanımlar ve insan davranışlarını var olan ahlaksal değerler açısından araştırır.<sup>3</sup>

Etik, Yunanca'da karakter anlamına gelen 'ethos' sözcüğünden türetilmiştir. Etik İyonyalı filozoflardan bu yana 'iyi ve doğru'nun ne olduğunu, 'mutlak iyi' ve 'mutlak doğru' olup olmadığını ve bunlara ulaşıp ulaşılamayacağını araştıran zihinsel çaba olarak da tanımlanmaktadır.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Annemarie PIEPER: Etiğe Giriş, (İstanbul, 1999), 29.

<sup>4</sup> Fatih BEREN: Kamu Yönetimi Etiği, [www.akademilenyum.org/library/etik/kye](http://www.akademilenyum.org/library/etik/kye), 2005, 3.

Etiğin tanımı konusunda ortak bir ifade oluşturmak birçok bilim adamı için zor olmuştur. Günümüzde literatürde etiğe dair çeşitli tanımların yapıldığı görülmektedir. Bir grup görüş etiği, 'bir bireyin izlemesi gereken ahlaki standartlar ve kurallar' biçiminde ele alırken, daha sonra etik, 'bireylerin doğru olarak nasıl davranacağını açıklayan ve tanımlayan ilkeler, değerler ve standartlar sistemi' şeklinde ifade edilmiştir.

Solomon için etik, iki ana konu ile ilgilidir. Bunlardan ilki, iyi insan olmanın gerektirdiği özellikler; ikincisi ise, bireyin davranışlarını belirleyen ve sınırlayan kuralların neler olması gerektiğidir. Bunların ışığında etik, doğru ve yanlış, ödev ve yükümlülük ile toplumsal sorumluluk kavramlarını sorgular. Geniş açı çerçevesinde etik, tüm etkinlik ve amaçların yerli yerine konulması; neyin yapılacağı veya yapılamayacağını; neyin isteneceği veya istenilemeyeceğinin; neye sahip olunacağı veya olunamayacağını bilmesidir.<sup>5</sup>

Etik, normatif etik'i ve ahlak teorisini içine alır. Normatif etik; iyi, kötü, faydalı vb. problemleri inceler, ahlaki bir davranış kuralı ortaya koyar, neyin yapılması gerektiğini, hangi davranışın iyi olduğunu, neyin hayata anlam kattığını gösterir. Ahlak teorisi ise, ahlakın özünü, kökenini ve gelişmesini, standartlarını ve bu standartların tarihsel özelliklerini belirleyen yasaları ele alır. Normatif etik ve ahlak teorisi birbirinden ayrılamaz.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> K. Ertan AKKOYUNLU: "Çevre Etiği", AİD, I, 31, (1998), 126.

<sup>6</sup> David M. ROSENTHAL, P. YUDIN: (1997), "Felsefe Sözlüğü", (İstanbul, Sosyal Yayınlar, 1997).

### 1.1.2. Etik ve Ahlak

Ahlak, Türkçe'de uzun yıllardır kullanılan Arapça kökenli bir kelimedir. Ahlak kelimesinin kökü yaratmak, yaradılış olduğundan, ahlak; yaradılıştan getirilen huy özellikleri şeklinde nitelendirilmiş ise de zamanla değişen manasıyla ahlak, bugün 'bireyin sosyal değerleri' şeklinde kullanılmaktadır.<sup>7</sup> Ahlak bir sosyal bilim dalı olarak bir toplum içinde meydana gelmiş olan örf ve adetlerin, değer yargılarının, normların ve kuralların oluşturduğu sistem bütünü ele alır. Ahlak bilimi başlıca iyi ve kötünün ayırt edilmesi, doğru ve yanlışın belirlenmesi, bir bireyin yapması ve yapmaması veya ondan yapılması ve yapılmaması beklenen davranış ve eylemlerin tespit edilmesi gibi konuları inceler. Ahlakı bireysel ve toplumsal düzeyde ele almak olasıdır. Bireysel düzeyde ahlak, bazı kişisel ve öznel ahlaki anlayışları içermektedir. Bu anlayışın ölçütü ise vicdandır. Toplumsal ahlakı ise pratik ahlak veya töre olarak isimlendirmek mümkündür.<sup>8</sup>

Etik kavramı, anlam ve içerikte farklılıklar olmasına karşın ahlak ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Ahlak, nasıl davranılmasına ilişkin, yazılı olmayan standartları kapsar, etik ise daha soyut kavramlara dayalıdır ve bu kavramlardan neler çıkarılabileceğini araştırır.<sup>9</sup> Etik, doğru ve yanlış davranış teorisi, ahlak ise onun pratiğidir. Ahlaki değil, etik ilkelere; etik değil, ahlaki bir davranıştan söz etmek daha doğrudur. Etik bir kişinin belli bir durumda ifade etmek istediği değerlerle ilgilidir, ahlak ise bu değerleri hayata geçirme biçimidir. Yani etik bütünlüğü ifade eder.<sup>10</sup> Etik soruları ile ahlak sorularını birbirinden ayırabilmek amacıyla etiğin yönelttiği sorular

<sup>7</sup> İhsan BAL, Fatih BEREN: "Polis Etiği", (Ankara, 1998), 11.

<sup>8</sup> Orhan HANÇERLİOĞLU: "Felsefe Ansiklopedisi – Kavramlar ve Akımlar" (İstanbul, 1993), 378.

<sup>9</sup> İlayet PEHLİVAN: "Yönetmel Mesleki ve Örgütsel Etik", (1998), 9.

<sup>10</sup> Deniz SAYIN: (1998), "Yönetmel Etik", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, II, 12, (1998), 8.

incelenebilir. Etiğin yönelttiği sorular tekil eylemlere yönelik değil daha çok soyut olaylar ve ölçütlerle ilişkilidir.<sup>11</sup>

### 1.1.3. Etik ve Yasa

Etik davranışı oluşturan unsurlardan birisinin yasal davranış olduğu ileri sürülmektedir. Etik davranış denkleminin; yasal davranış ve moral standartlara uygun davranış bileşenlerinden meydana geldiği kabul edilmektedir.

Uygulayıcılar için yasa, yönetmelik ve tüzük gibi düzenlemeler varken hala etiğe neden gerek olduğu sorusuna yönelik üç yaklaşım tercih edilmiştir. İlk neden, etik ilkelerin ve etik duyarlılığın oluşturduğu değer yargılarının, yalnızca yurttaşları ve yasa uygulayıcıları değil aynı zamanda yasa koyucuları da kapsıyor olmasıdır.<sup>12</sup> İkinci temel neden; yasal düzenlemeler her mesleğin işleyişi ve ilgili geçmiş deneyimler ve karşılaşılan problemlerde dikkate alınarak güncelleştirilmektedir. Bununla beraber, özellikle ceza adalet sistemi dikkate alındığında karşılaşılabilecek her durumun bu düzenlemelerle tanımlanabilmesi ve sınırlandırılabilmesi mümkün değildir. Etik değerler ise bu boşlukları doldurmayı amaçlamaktadır. Üçüncü olarak, her meslek grubunun çalışanlarınca ortak kabul gören bir meslek alt kültürü vardır. Çoğu kez meslek alt kültürlerinde meslek dayanışması ve meslek çalışanları için oluşturulmuş tipler bulunmaktadır. Bu dayanışma alt kültürü ve meslek tipleri olumlu olabileceği gibi olumsuz da olabilmektedir.

---

<sup>11</sup> Annemarie PİEPER: a.g.e., 31-32.

<sup>12</sup> Andrew ASHWORTH: The Criminal Process: an evaluative study (New York, 1994), 50.



Buradaki ince çizgide en belirgin değer sisteminin, etik ilkeler olduğu görülebilir.<sup>13</sup>

#### 1.1.4. Etik ve Kültür

Etik davranış, daima kültürle iç içedir, ilgilidir. Kültür, bir toplumun üyelerince paylaşılan anlamların bütünü olarak ifade edilebilir. Kültür, soyut özelliğiyle insanların duyum, algılama, düşünme ve davranma süreçlerini etkileyecektir. Birey, kültürden edindiği bilgiyi, anlayış ve görüşü, içinde bulunduğu durumun şartlarına göre belirleyecektir.

Örgütsel kültür ile etik arasında doğrudan bir ilişkinin varlığından söz etmek olasıdır. Kültürel bir unsur olarak etik, kültürün etkisi altındadır. Kültür, hem bireysel kültür olarak, hem de örgütsel kültür olarak etiğe uygun davranışı etkilemektedir.

#### 1.2. Etiğin Unsurları

Etiksel davranışa yön veren ve etiğin unsurlarını oluşturan bazı temel kavramlar bulunmaktadır.

---

<sup>13</sup> İhsan BAL, Fatih BEREN: “Polis Etiği”, (2003), 14 – 15.

### 1.2.1. Ödevler ve Yükümlülükler

Ödev, bir kişinin yapması gerekli olan veya kişiden yapması beklenen eylemdir.<sup>14</sup> Ödevle beraber ele alınması gereken yükümlülük ise, eylemlere yön veren ahlaki nitelikteki istektir.<sup>15</sup>

Ödev, içerdiği buyruğun niteliğine göre olumlu ya da olumsuz anlamda bir gereklilik olabilir. Yapılması gereken bir eyleme ilişkin buyruklar olumlu bir gerekliliği yani ödevi anlatırken, yapılmaması gereken bir eyleme dair buyruklar olumsuz bir gerekliliği ortaya koymaktadır. Ayrıca ödevler, herkesi ilgilendiren genel ödevler ve bazı kişi ve grupları ilgilendiren özel ödevler şeklinde ikiye ayrılabilir.<sup>16</sup> Örneğin dürüst olmak herkese, vatandaşlara eşit davranmak ise, kamu çalışanlarına ait bir ödevdir.

Modern toplumlar için Kant'ın ortaya koyduğu ödev anlayışı, ödev kavramına değişik bir boyut kazandırmıştır. Buna göre Kant ödevi, uygar bir toplumun bireyleri için, yalnızca uyulması gereken soyut buyruklar toplamı değil, tinsel niteliğini akıl ve özgürlük gibi başlıca iki önemli temel öge ile kazanan, uygar bir toplum insanının özgürce uyulması gerektiğine düşünce yolu ile ulaştığı ve bu bilinçle uyulması gereken buyruklar bütünü anlamında, tinsel özelliği ağır basan yüce bir kavram biçiminde tanımlar.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Ahmet ARSLAN: "Tarih Boyunca Ahlak", (1997), 23.

<sup>15</sup> Takiyettin MENGÜŞOĞLU: "Felsefeye Giriş", (1992), 147.

<sup>16</sup> Adil İZVEREN: "Toplumsal Törebilim" (Sosyal Ahlak), (1980), 78.

<sup>17</sup> Adil İZVEREN: a.g.e, (1980), 93.

### 1.2.2. Vicdan ve İyiniyet

Vicdan, bireyin kendi kendini yargılama yeteneğini kullanması sonucu, niyet ve eylemlerinin ahlaki değerinin bilincine varmasını sağlayan ahlaki yeterlidir.<sup>18</sup>

Vicdan olarak isimlendirilen bu ahlaki yetenek, bireyin duygusal ve düşünsel güçleri arasında bir çeşit yargısal denge sağlayan manevi bir öge olarak, insan kişiliğinin gelişmesine paralel olarak güçlenmektedir.<sup>19</sup>

İyiniyet ise, bireyin toplumsal ilişkiler ya da olaylar karşısında, ahlaki bakımdan eylemlerine yön vermek üzere takındığı tavır ya da benimsediği düşüncedir.<sup>20</sup> Kişinin vicdanında oluşan tavır, tutum ya da benimsenen düşünce anlamındaki iyiniyeti dışarıdan farketmek güçtür; ancak kişinin eylemleri neticesinde ortaya çıkar. İyiniyetin önceden farkedilmemesi ve yalnızca eylemlerin neticesinde anlaşılabilmesi, ahlaki açıdan önemli bir problemi ortaya çıkarmaktadır. Bu da, bir bireyin, diğerlerini yanıltıcı ya da aldatıcı davranışlarda bulunarak, gerçek niyetini ortaya dökmemesi, yani sahtecilik veya başka bir ifadeyle takkiye yapmamasıdır.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Ahmet ARSLAN: "Tarih Boyunca Ahlak", (1997), 34.

<sup>19</sup> Adil İZVEREN: a.g.e., 98.

<sup>20</sup> Mustafa Lütfi ŞEN : "Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetimsel Etik Yaklaşımı", Dokuz Eylül Üniversitesi Doktora Tezi, (İzmir, 1998), 77.

<sup>21</sup> İnayet PEHLİVAN: "Yönetimde Etik Sorunu ve Kamu Yöneticisinin Etik Davranışları", 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, (1997), 27.

### 1.2.3. Eylemlerimize Yön Veren Öğeler

Bireyin eylemlerine yön veren, onların ahlaki açıdan iyi ve doğru olmasına yardımcı olan öğeler şu şekilde sıralanabilir<sup>22</sup>:

*İyilik ve doğruluk öğeleri:* Ahlaki açıdan, insanların eylemleri, çoğunlukla iyi ve kötü ekseninde değerlendirilmektedir. Ahlaki yönden olumlu ve uygun olarak kabul edilen niyet ve eylemler 'iyi', ahlaki bakımdan uygun olmayan ve olumsuz olarak değerlendirilen eylemler ise 'kötü' olarak sınıflandırılmaktadır.<sup>23</sup> Kant'a göre eylemin iyiniyetle yapılması, onun iyi olması için yeterlidir.<sup>24</sup> Oysa, iyiniyetle yapılan tüm eylemlerin iyi olduğunu söylemek her zaman doğru olmamaktadır. Örneğin, bir kamu görevlisinin fakirlere dağıtmak için zengin iş sahiplerinden rüşvet alması ahlaki bakımdan iyi bir eylem değildir. Bu durumda, iyi niyetle istenen bir eylemde, amaca ulaşmak için kullanılan araç ve yöntemlerin yalnızca 'iyi' veya 'iyilik'e yönelmesi yetmemekte, aynı zamanda 'doğru' olması da gerekmektedir.<sup>25</sup>

*Sevgi öğesi:* Eylemlere yön veren unsurlardan bir diğeri ise sevgidir. Ahlaki bakımdan sözü edilen sevgi, dar anlamda aşk değil, geniş anlamda, insanların ilişkilerinde karşılıksız bir özveriye neden olan duygusal bağ ve izlenimdir. Toplumsal dayanışmanın gelişmesi, insanlarda toplumun diğer bireylerine karşı ödev ve sorumluluk bilincinin oluşabilmesi ve insanların birbirlerine yakınlaşabilmeleri için, kişilerde bencillik duygularından çok özveriye yönelik duyguların, yani sevginin güçlü hale gelmesi gerekmektedir.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> İsmail KILLIOĞLU: "Ahlak – Hukuk İlişkisi", (1998), 114.

<sup>23</sup> İsmail KILLIOĞLU: a.g.e., 114.

<sup>24</sup> İnayet PEHLİVAN: "Yönetimde Etik Sorunu ve Kamu Yöneticisinin Etik Davranışları", (1997), 61.

<sup>25</sup> Mustafa Lütfi ŞEN: a.g.e., 78.

<sup>26</sup> Mustafa Lütfi ŞEN: a.g.e., 78.

*Bencillik öğesi:* Eylemlerimizi etkileyen sevgi öğesinin tam zıttı olarak nitelendirilebilecek bencillik öğesi, insanı yalnızca kendini ve kendi çıkarlarını gözetme ve kollamaya, tüm çevresini kendi yararına uydurmaya yönelik eğilimdir.<sup>27</sup>

*Onur:* Bireyin kendi kişiliğine yönelik saygı duygusu, öznel değerlerinin ve ahlaki niteliklerinin başkalarınca tanınmasıdır. Bireysel onur dışında meslek ve devlet onurundan da söz edilebilir.<sup>28</sup>

### 1.3. Kamu Yönetimi ve Yozlaşma

Devletin büyümesi ve yükünün artması kamu yönetiminin de büyümesine ve yükünün artmasına yol açmıştır. Bu durum ise bürokratik mekanizmanın hantallaşmasına, verimlilik ve etkinlik gibi değerlerden uzaklaşarak bir çok olumsuz sonuca neden olmaktadır. Bu olumsuzluklardan en önemlisi ve tartışılanı da yozlaşma olgusudur.

#### 1.3.1. Yozlaşmanın Tanımı Ve Türleri

##### 1.3.1.1. Yozlaşma Kavramının Tanım Sorunu

Kamusal alandaki bozulma ve çürümeyi anlatmak için çoğunlukla yolsuzluk ve yozlaşma kavramları kullanılmaktadır.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Adil İZVEREN: "Toplumsal Törebilim" (Sosyal Ahlak), (1980), 112.

<sup>28</sup> Adil İZVEREN: a.g.e., 115.

Türkçe sözlüklerde yozlaşma, 'doğasındaki iyi nitelikleri sonradan yitirmek; tereddi etmek; bir şeyin manevi niteliklerinden uzaklaşması' şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>30</sup>

Yolsuzluk ve yozlaşma, İngilizce'de 'corruption' kavramıyla ifade edilmektedir. Bu kelimenin ahlaki çöküntü ve toplumsal çürümeyi anlatan bir anlam taşıdığı söylenebilir.<sup>31</sup>

Literatürde, kamusal alandaki bozulmayı anlatmak üzere kullanılan yozlaşma ve yolsuzluk kavramlarıyla ilgili farklı tanımlar bulunmaktadır. İlk grup tanımlarda, kamu görevlilerinin, 'çıkar amaçlı' ve 'yasalara aykırı' davranışlarına değinilmektedir. Bu tanımlarda yozlaşma, dar bir bakış açısıyla ele alınmaktadır.

Yolsuzluk, kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları veya yapmamaları gereken işlemleri hızlandırmaları karşılığı çıkar sağlamaları olarak tanımlanabilir.<sup>32</sup> Berkman ise yolsuzluğu, 'kamu görevlisinin maddesel ve maddesel olmayan çıkarlar için yetkisini yasal düzenlemelere aykırı bir biçimde kullanması' şeklinde ifade etmektedir.<sup>33</sup> Yakın ilişkiler kurmak, kendisi ve yakınları için bu davranıştan bazı avantajlar sağlamaya yönelik kasıtlı ve uygun olmayan olaylar<sup>34</sup> olarak da tanımlayabileceğimiz yolsuzluk birtakım temel niteliklere sahiptir:

- Yetki ögesi; devlet otoritesinin temsilcisi, kamu görevlisinin olmasıdır.

<sup>29</sup> Mustafa Lütfi ŞEN: a.g.e., 5.

<sup>30</sup> Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, İstanbul, Cilt.2, (1992), 778.

<sup>31</sup> Selçuk CİNGİ: "Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi" Teni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, S.13. (1997), 665.

<sup>32</sup> Refik ÇULPAN: "Bürokratik Sistemin Yozlaşması" AİD, XIII, 2, (1980), 34.

<sup>33</sup> Ümit BERKMAN: "Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet" TODAİE yayını, (1983), 9.

<sup>34</sup> Dilek YILMAZCAN: "Kamu Kesiminde Yolsuzlukla Mücadele" Vergi Sorunları Dergisi, 127, (1999), 88.

- Yetkinin kural dışı kullanımı ögesi; kamu görevlisinin yetkisini maddesel veya özel çıkarlar için kural dışı kullanımıdır.

- Çıkar ögesi; maddi veya manevi bir çıkar karşılığı değiş tokuşun gerçekleşmesi şeklinde nitelendirilmektedir.<sup>35</sup>

Görüldüğü gibi yolsuzluk kavramı, kamu görevlisinin 'çıkar sağlama' ve 'yasalara aykırı davranış'ını ön plana koymaktadır.

İkinci grup tanımlarda ise bürokratik alandaki bozulma ve çürümeyi açıklamada 'yozlaşma' kavramı kullanılmakta ve bu kavram 'yolsuzluk' kavramından daha geniş anlamda ele alınmaktadır. Böylelikle 'çıkar sağlama' ve 'yasalara aykırılık' öğeleriyle beraber tanıma, 'ahlak normlarına aykırılık' ögesi de katılmaktadır.

Yozlaşma, yüksek ahlaki davranış standartlarını veya hukuku ihlal edecek biçimde, özel çıkar, tercih, prestij veya belli bir grup veya sınıfın çıkarı için kamusal gücün kullanılması biçiminde tanımlanabilir.<sup>36</sup> Ergun ise yönetimde yozlaşma olgusunu, kamu hizmeti gören kişi veya grupların, özel maddi çıkarlar veya statü kazançları sağlamak nedeniyle, normal görev davranışlarını bu özel amaçlar doğrultusunda saptırmaları olarak ele alınmaktadır<sup>37</sup>

Yozlaşma, kamu hizmeti gören kişi ve grupların kimi zaman hizmetten yararlananların teşvikiyle, kendilerine, yakınlarına ya da hizmetten yararlanarlara, özel maddi çıkarlar ya da statü kazançları sağlamak maksadıyla veya herhangi diğer bir sebeple, toplumca benimsenmiş hukuki ve ahlaki kurallara aykırı bir biçimde ortaya koydukları her türlü davranış ve yöntemdir.

<sup>35</sup> Ümit BERKMAN: "Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet" TODAİE yayını, (1983), 15.

<sup>36</sup> Karl FRIEDRICH: "Corruption Concepts in Historical Perspective", Political Corruption: A Handbook, (1990), 15.

<sup>37</sup> Turgay ERGUN: "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", AİD, XI, (1978), 24.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere, yolsuzluk, yozlaşma kapsamında ele alınan eylemlerden yalnızca çıkar sağlamak amacıyla yapılanları içeren bir kavramdır. Dolayısıyla yozlaşma, yolsuzluğu da içeren geniş bir tanımdır.

#### 1.3.1.2. Yozlaşma Türleri

Yozlaşmanın kaynağı kamu yetkisinin kullanımı olduğu için, kamu yetkisi de toplumca siyasal işlemlere ilişkin olarak siyasetçiler, yönetsel işlemlere dair olarak da kamu yöneticileri tarafından kullanıldığı için yozlaşmayı yönetsel yozlaşma ve siyasal yozlaşma şeklinde iki gruba ayırabiliriz.<sup>38</sup>

##### 1.3.1.2.1. Yönetsel Yozlaşma

Yönetsel işlevlere ilişkin kamu yetkisinin, kamu yetkisinin, kamu yönetimi veya siyasal uygulama süreci içerisinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı olarak kullanılması yönetsel yozlaşma olarak tanımlanabilir. Kamusal alanda görevli personelin özel maddi çıkarlar veya bulundukları statüyü kullanarak kazanç elde etmek amacıyla, görevlerinin gerektirdiği davranışlardan kaçınarak bu özel amaçları elde

---

<sup>38</sup> DDK: “Yolsuzluklarla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Gerekli Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu”, (Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1996), 15.



edebilme yönünde davranışlar sergilemeleri yönetsel yozlaşma olgusunu ortaya çıkarmaktadır.<sup>39</sup>

Yönetsel yozlaşmanın ortaya çıktığı alanlar, siyasetçilerin bürokrasi üzerindeki etkisi, bürokrasinin taktir yetkisi ve bürokrasinin gizliliği şeklinde temelde üç grupta toplanabilir.<sup>40</sup>

Yozlaşma, bürokrasinin tekel konumunda olduğu ve gizliliğin bulunduğu ortamlarda çok daha yaygın ve sürekli bir nitelik göstermektedir.

Devletin ekonomik ve sosyal yaşamı düzenlemek maksadıyla giderek artan bir şekilde müdahalelerde bulunması da yönetsel alanda görülen yozlaşmayı sorun olarak ortaya koymaktadır.<sup>41</sup>

Yönetsel yozlaşma kavramı, hizmet sunumunda kayırma, siyasallaşma, aracıya başvurma, rüşvet ve kabilecilik türünden uygulamaların yaygınlık kazanması halidir.

#### 1.3.1.2.2. Siyasal Yozlaşma

Siyasal yozlaşma, siyasal karar alma sürecinde rol alan aktörlerin özel çıkar sağlamak maksadıyla toplumda mevcut hukuki, dini,

<sup>39</sup> Raci KILAVUZ: a.g.e., 181.

<sup>40</sup> Ali Osman –Ünal SALİ: “Yolsuzluk Analizi ve Yolsuzluklarla Mücadelede Alınması Gerekli Önlemler”, Yeni Türkiye, 13, (1997), 645.

<sup>41</sup> Recep SANAL: “Kamu Kaynaklarını Eriten Yolsuzluk Olaylarının Hukuk Zemininde Önlenebilmesi Olanağı”, Maliye Dergisi, 135, (Eylül-Aralık, 2000), 49.

ahlaki ve kültürel normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmalarıdır.<sup>42</sup>

Sınırsız siyasal güç ve yetkiler birçok dönem siyasal yozlaşmanın kaynağını oluşturmuştur. Siyasal yolsuzlukların baş aktörleri siyasal yöneticilerdir.

Siyasal yozlaşma siyasal süreç içerisinde çok çeşitli biçim ve türlerde ortaya çıkmaktadır. Rüşvet, zimmet, adam kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı, patronaj, kamu sırlarını sızdırma, siyasal dalavere benzeri davranışlar siyasal yozlaşmaya örnek verilebilir.<sup>43</sup>

Siyasal yozlaşmalar, yönetsel yozlaşmaların da kaynağı durumundadır. Bu sebeple ilk olarak siyasal yozlaşmanın tam olarak ortaya konmasına ve önlenmesine dair çalışmalar üzerinde yoğunlaşılması gerekmektedir.

### 1.3.2 Yönetsel Yozlaşmanın Özellikleri

Yönetsel yozlaşmanın belli başlı özelliklerini birtakım başlıklar altında toplayarak inceleyebiliriz.

a- Oluştugu Süreç: Yönetsel yozlaşma, politik karar alma sürecinde alınan kararların, kamu yönetimi aygıtınca uygulanması aşamasında ortaya çıkmaktadır. Yani yönetsel yozlaşma, kamu hizmetlerinin kamu görevlilerince yerine getirilmesi sürecinde meydana gelmektedir.

<sup>42</sup> Coşkun Can AKTAN: "Siyasal Yozlaşmanın Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri, Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu", (1994), 45.

<sup>43</sup> Coşkun Can AKTAN: "Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi, 1980-1990 Türkiye Deneyimi", (1992), 27.

b- Oluştuğu Örgütlenme: Yönetmel yozlaşma, ister merkezi yönetim ister yerinden yönetim birimleri olsun her türlü bürokratik örgütlenmede ortaya çıkabilir. Ayrıca, örgütlenmenin merkezi veya yerinden yönetim kuruluşu oluşu, diğer faktörlerle beraber, yozlaşmanın boyutunu etkileyebilir.

c- Gizlilik Unsuru: Yönetmel yozlaşma, çerçevesinde ele alınan eylemler, çoğunlukla gizli olarak gerçekleştirilmektedir. Söz konusu eylemlerin ortaya çıkması, ancak taraflardan birinin açıklaması veya olayı bilen bir kimsenin ihbarı ile mümkün olmaktadır. Bu sebeple, yozlaşmanın boyutunun gerçekçi bir şekilde tespiti mümkün olmaktadır. Ancak yargıya intikal etmiş olaylardan yola çıkarak ve türlü gözlemlerle yozlaşmanın boyutları hakkında bir fikir elde edilebilir.

d- Kural İhlal: Yönetmel yozlaşma kapsamında ortaya çıkan eylemler, ya mevcut bir hukuk normunu ya da toplumsal kabul görmüş bir ahlak kuralını ihlal etmektedir.

e- Çıkar Unsuru: Yönetmel yozlaşma ile kamu görevlileri, 'kamu yararı'na aykırı bir biçimde kendilerine ve/veya yakınlarına herhangi bir saikle (akrabalık, komşuluk, hemşehrilik, siyasal yandaşlık, mezhep birliği, aşiret bağı vb.) aynı ve/veya nakdi 'özel çıkar' sağlamaktadır. Bununla beraber her zaman 'özel çıkar' sağlama söz konusu olmayabilir. Bu nedenle mevcut yasal norm ahlak kurallarına aykırı her türlü davranış, yozlaşma olarak değerlendirilmelidir.

f- Gerçekleştiren Taraflar: Yönetmel yozlaşmadan söz edebilmek için, yozlaşma eylemini gerçekleştiren taraflardan en az bir tanesinin kamu görevlisi olması gerekir. Yönetmel yozlaşma, bürokratik

mekanizmanın işlemesi sürecinde, kamu görevlilerinin vatandaşlar ve çeşitli çıkar gruplarıyla olan ilişkileri neticesinde ortaya çıkmaktadır.<sup>44</sup>

## 2. YÖNETSEL ETİK VE KAMU YÖNETİMİ ETİĞİ

### 2.1. Yönetisel Etik

#### 2.1.1. Yönetisel Etik Ve Yönetisel Değerler

Yönetim kavramının tanımında tam anlamıyla bir fikir birliği olmamasına rağmen en çok kullanılan tanım, ‘başkaları vasıtasıyla iş görmektir’ olmuştur.<sup>45</sup> Böylece, yönetimin ancak birden fazla kişinin varlığı ile ortaya çıkan ve bu yönü ile ekonomik faaliyetten ayrılan bir grup faaliyeti olduğu genel kabul görmüş bulunmaktadır. Yönetim, önceden saptanmış ve belirtilmiş bir amacın gerçekleştirilmesi amacıyla daha verimli, daha ekonomik ve daha iyi bir biçimde kullanılmasıdır.<sup>46</sup> Örgütlenmiş bir toplumda yönetim, birçok düzeyi kapsayan bir süreçtir. Yönetim süreci sürekli olarak, diğer insanları ilgilendiren ve onları etkileyen kararları almayı, bu kararları herkesin yararına olacak biçimde uygulamayı; örgütsel gereksinimlerin karşılanması; çatışmaların örgüt ve birey yararını gözeterek şekilde çözümlenmesini, görevlerin adil olarak paylaştırılmasını, emeğin değerinin verilmesini, hak ve sorumlulukların adil olarak paylaştırılmasını gerektirir.

<sup>44</sup> Mustafa Lütfi ŞEN: “Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetisel Etik Yaklaşımı”, Dokuz Eylül Üniversitesi Doktora Tezi, (İzmir, 1998).

<sup>45</sup> Tamer KOÇEL: İşletme Yöneticiliği, (İstanbul, 2001), 12.

<sup>46</sup> Nuri TORTOP, Eyüp Günay İSBİR, Burhan AYKAÇ: Yönetim Bilimi, (1999), 21.

Mesleklerde uyulması gereken davranış kuralları biçiminde tanımlanabilen; en önemli yanlarından birinin dünyanın neresinde olursa olsun aynı meslekte çalışan bireylerin bu davranış kurallarına uygun davranmak zorunda olduğu mesleki etiğin bir alt bölümü olan ahlakın, belli bir örgüt içerisinde, o örgütçe belirlenmiş kurallarla beslenerek ortaya çıkmış biçimidir.<sup>47</sup> Yönetisel etik, belli bir örgüt içerisinde doğru davranışlara ulaşmak için gerekli olan ilke ve standartları ifade etmektedir. Yönetisel etik, bir yandan yöneticilerin ahlak dışı davranışlarda bulunmamaları ile ilgilenirken, öte yandan yöneticilerin karşılaştıkları çıkar çatışmaları ve ikilemlerin çözümünde onlara yardımcı olabilecek ilke ve standartların oluşturulmasıyla da ilgilenir.

Yönetisel etik bağlamında önemli bir nokta da yöneticinin etik anlayışıdır. Yöneticinin etik anlayışı, örgütsel karar ve eylemleri etkilemektedir. Etik davranışların benimsenmesi, üst düzey yönetimde başlamalı, buradan orta düzey yöneticiler, oradan da alt kademe yöneticiler vasıtasıyla tüm örgüte yayılmalı ve tüm örgütçe benimsenmelidir.

Yönetisel etik, üç bölümde ele alınıp incelenilir<sup>48</sup>:

- Kişisel Uygulamalar ve Ahlaki Sorunlar: Bu çerçevedeki etik sorunlar, yöneticilerin yasadışı olan, ancak kişisel doyum ve kazançla neticelenen etik seçimlerini içerir. Kaynakların yanlış kullanımı, çıkar çatışmaları ve cinsel taciz bu grup içerisine giren örnekler arasında sayılabilir.

<sup>47</sup> Kamil Ufuk BİLGİN: "Kamu Yönetiminde Yönetisel Etiğin Yönetim Ölçeğinde Değerlendirilmesi", 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, (Ankara: TODAİE Yayınları, 1997).

<sup>48</sup> İnayet PEHLİVAN: "Yönetimde Etik Sorunu Ve Kamu Yöneticisinin Etik Dışı Davranışları", 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, (Ankara: TODAİE Yayınları, 1997)

- Mesleki Eylemler: Bu grup, yöneticilerin mesleki konularla alakalı olarak yaptığı etik seçimler kapsar. Adam kayırma ve çalışanların atılması örnek olarak verilebilir.

- Günlük Yönetim İşleri: Bu bölümde, gücün kullanımı, örgütlerin ve bireylerin şekillendirilmesi, doğru değerlerin kararlaştırılması, gücün adil bir biçimde kullanılıp kullanılmadığının ve uygulanan seçimlerin haklılığının yargılanması ele alınabilir.

Yönetisel etik, çağımızda gittikçe önemsenen, ilgi çeken bir kavramdır. Ülkemizde de demokratik toplum özlemini dile getirenler, hukuk devletinin yaşama geçirilmesini isteyenler, hatta toplam kalite yönetimi anlayışını savunanlar asıl olarak yönetimde etik ilkelere verilen önemi vurgulamaktadırlar.<sup>49</sup>

#### 2.1.2. Yönetisel Etiğin Felsefi Boyutu:

Yönetisel etik bağlamında ele alınacak ilke ve standartların yaslanacağı düşünsel temelin ne olacağı oldukça çok tartışılan konulardan birisidir.

Filozofların, insan eylemlerini ahlaki açıdan değerli veya değersiz kılan şeylerle ilgili iki ana yaklaşımı söz konusudur. Bunlardan ilki, bir eylem, neticesine veya başarısına göre etik açısından değerlidir veya değildir. İkincisi ise, eylemler, eyleme temel olan, eylemi ortaya koyan düşünüşün niteliği itibarıyla değerlidir veya değildir.<sup>50</sup> Yönetisel

<sup>49</sup> Deniz SAYIN: "Yönetisel Etik", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, II, 12, (Ocak, 1999), 9.

<sup>50</sup> Bediya AKARSU: Ahlak Öğretileri, (1982), 10.

etiğe dair birinci yaklaşım, yapılan eylemin sonucunu ve faydayı temel alan teleolojik yaklaşım; ikincisi ise, iyiniyet, değer ve ödev gibi kavramları temel alan deontolojik yaklaşımdır.<sup>51</sup>

#### 2.1.2.1. Teleolojik Yaklaşım:

Teleolojik yaklaşım, ahlaki olarak neyin doğru neyin yanlış olduğunun standardını veya nihai bir kriteri benimseyen bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımda son referans, elde edilen veya elde edilmesi beklenen faydanın karşılaştırılan miktarı, yani kararın sonuçlarının iyi veya kötülüğüdür.<sup>52</sup>

Fayda kavramı, teleolojik etiği anlamada kilit bir rol oynamaktadır. Teleolojik etiğin iki öncü akımından birisi, Machiavelli ve Weber'in lideri olduğu ve bireyin çıkarını ahlakın temeli olarak ele alan egoizm düşüncesidir. İkinci düşünce ise, faydayı temel alan ve Bentham ve Mill'in öncüsü olduğu faydacılık (utilitarianism) düşüncesidir.<sup>53</sup>

Egoizm düşüncesine göre, yapılacak doğru şey, benim iyimi arttıracak şeydir veya herkes kendileri için gerçekten iyi olan şeyi ister.<sup>54</sup> Ancak, egoizmin görünen mantıki eksiklikleri alındığı zaman, egoistler fiilin kişisel sonuçlarından, herkes için sonuçlarına, yani

<sup>51</sup> Gerard M. POPS: A Teleological Approach to Administrative Ethics, Handbook of Administrative Ethics, (1994), 157. R. C. CHANDLER: Deontological Dimensions of Administrative Ethics, Handbook of Administrative Ethics, (1994), 147. C. J. FOX: The Use of Philosophy in Administrative Ethics, (1994), 85.

<sup>52</sup> Gerard M. POPS: Teleological Approach to Administrative Ethics, Handbook of Administrative Ethics. (1994), 157.

<sup>53</sup> Ralph Clark CHANDLER: "Deontological Dimensions of Administrative Ethics Revisited " Public Administration Management, Vol.28, (1994), 147.

<sup>54</sup> Gerald POPS: a.g.e., 157.

faıdacılığa kayarlar. Bundan ötürü, sonuçsal ahlaki eylem, bir kişinin belki de insancıl bir amaç için güç ve nüfuza ilgisinden (Machiavelli), bir kişinin daha yüksek bir otoritenin düzenine riayet etmesine ilgi duymasına (Weber), en büyük sayının en büyük mutluluğu ahlak ve yasamanın temelidir fikrine (Bentham) doğru bir kayış sergilemektedir<sup>55</sup>

Teleolojik yaklaşımın ikinci öncü akımı olan faydacı ahlak anlayışının kökenleri Epikür ahlakına dayanmaktadır. Aristo ve Epikür'e insan, özellikle ve ilk olarak 'biyolojik-fiziksel' bir varlıktır. Bu filozoflar şunu anlatmaktadırlar<sup>56</sup>: 'İnsan, doğal bir canlı olarak diğer canlılarla benzer davranışlar gösterir. O da, acıdan kaçınmak ve haz elde etmek ister. İnsanın diğer hayvanlardan farkı, bunun farkında ve bilincinde olmasıdır. O halde, akıllı bir insanın da yapacağı şey, bu doğanın isteklerini bilinçli olarak yerine getirmesi, yani mümkün olduğu kadar acıdan kaçması, hazzını gerçekleştirmesidir.

Bentham için ise, insan kendi iyiliği için herkesin iyiliğini gözönünde tutmak zorundadır. Ahlaklı kimse kendi mutluluğunu isteyecektir ancak bunu 'çok sayıda insanın çok sayıda mutluluğunu' istemeden gerçekleştiremeyeceğini bilecektir.<sup>57</sup> Mill'e göre, özel faydayla genel fayda birbirlerine sıkıcı bağlıdırlar. Kişi diğer insanların çıkarını düşünmeden kendi çıkarını düşünemez, özel ve kamuya ait çıkarlar birbirine bağlı olduğu ölçüde mutlu bir toplum oluşacaktır.<sup>58</sup>

Faydacı anlayışa göre, bir eylemin ahlaki açıdan doğru kabul edilebilmesi için, eylemin sağladığı toplam faydanın, bireyin yapacağı diğer bir eylemin sağlayacağı toplam faydadan daha büyük olması gerekir. Bu anlayışa göre, iki farklı seçenekten birini seçmek

<sup>55</sup> Ralph Clark CHANDLER: Deontological Dimensions of Administrative Ethics Revisited, a.g.e., 147.

<sup>56</sup> Ahmet ARSLAN: Tarih Boyunca Ahlak, (1997), 19.

<sup>57</sup> Bediya AKARSU: Ahlak Öğretileri, (1982), 139.

<sup>58</sup> İsmail KILLIOĞLU: Ahlak - Hukuk İlişkisi, (1998), 184.



durumunda olan bir kimse, daha fazla toplam fayda sağlayacak olanı seçmelidir.<sup>59</sup>

#### 2.1.2.2. Deontolojik Yaklaşım:

Ödevin veya ilkenin etiği, deontolojik etik olarak ele alınır. Yükümlülüğü sonuçların bir fonksiyonu biçiminde incelemeyerek sonuçlara önem veren teleojik yaklaşımdan ayrılır. Formel etik olarak da adlandırılan deontolojik etik; Kantçılık, ahlaki ve kültürel rölativizm ve agapizmdir.<sup>60</sup>

Kant, ahlakın temeli olarak faydayı veya hazzı vurgulayan ahlak anlayışlarına karşıdır. Kant'a göre, insanın en önemli özelliği aklıdır ve bu özellik onu diğer varlıklardan ayırır.<sup>61</sup> Kant'ın ahlak felsefesinin temel kavramları; iyi isteme, ödev, ahlak yasası ve özgürlük olarak dört ana başlık altında toplanabilir. Kant faydacılardan farklı olarak, bir eylemin ahlaki olup olmadığını, eylemin sonucunda değil, niyetinde arar. Kant'ın 'Evrende, hatta evrenin dışında mutlak olarak iyi diye nitelendirilebilecek tek bir şey vardır. O da iyi niyettir.' Sözü uyarınca, saf iyi niyete dayanan ve ödev duygusundan doğan eylemler, sonuçları ne olursa olsun, ahlaki açıdan iyi eylemlerdir.<sup>62</sup>

Deontolojik yaklaşımın ikinci teorisi, ahlaki ve kültürel rölativizmdir. Ahlaki ve kültürel rölativistler kategorik doğru ahlak kuralları olarak anladıkları mutlakları inkar ederler. Rölativistler, iyiyi

<sup>59</sup> İnayet PEHLİVAN: Yönetimde Etik Sorunu ve Kamu Yöneticisinin Etik Davranışları, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TODAİE, (1997), 9.

<sup>60</sup> Mustafa Lütfi ŞEN: a.g.e., 86.

<sup>61</sup> Ahmet ARSLAN: a.g.e., 20.

<sup>62</sup> Takiyettin MENGÜŞOĞLU: a.g.e., 266.

arttıracak uygun eylemler arasında seçim yapabilme özgürlüğü isterler.<sup>63</sup> Rölativizm, içinde bulunulan kültürün çoğunluğunca benimsenen görüş ve düşüncelere göre hareket edilmesini istemektedir. Bir kültürde doğru olarak kabul gören bir anlayış veya uygulama, diğer kültürde doğru olmayabileceği için evrensel bir anlayış değildir.

Deontolojik yaklaşımın son teorisi, agapizmdir. Agapistler için doğruluğun tek kaynağı sevgidir. Eğer kişinin eylemi sevgiden kaynaklanıyorsa, eylem, sonuçları ne olursa olsun doğru olarak kabul edilir. Yani agapizm, eylemin doğruluğu için sadece sevgi ögesini dikkate almakta, öteki ahlaki değerleri gözardı etmektedir.<sup>64</sup>

## 2.2. Kamu Yönetimi Etiği

### 2.2.1. Kamu Yönetiminde Etiğin Önemi:

Kamu yönetimi etiği, kamu hizmetlerinin sunulmasında ve kamu kaynaklarının yönetiminde karşılaşılan etik ilişkileri inceler. Etik ilkeler kamu yararının gerçekleşmesinde oldukça önemlidirler.

Kamusal hizmetlerin toplumda eşit olarak sunulması, kamusal kaynakların yalnızca bir kısım kişilerin tasarrufunda bulunmaması için kamu yönetimi etiği ayrı bir öneme sahiptir. Ast-üst ilişkileri, eşitler arası ilişkiler, siyasetçilerle ilişkiler ve toplumla olan ilişkiler ayrı ayrı kamu yönetimi etiğinin öne çıktığı alanlardır.

<sup>63</sup> Ralph Clark CHANDLER: "Deontological...". a.g.e., 152.

<sup>64</sup> Mustafa Lütfi ŞEN: a.g.e., 89.

Etiğin önem kazanmasının temelinde, yönetimin daha etkili işleyebilmesi nedeniyle gerekli standartların belirlenmesinin yanında kamu hizmetleriyle ilgili görülen rüşvet ve yolsuzlukların da büyük etkisi olmuştur.

Kamu çalışanları, gündelik çalışmaları sırasında kamu kaynaklarının yönetilmesi, vatandaşlarla ilişkiler ve politika oluşturma işlevleri gibi bazı durumlarda taktir yetkisi kullanırlar. Etik, bu kamu gücünün keyfi şekilde kullanımına set oluşturur. Devlete ve onun kurumlarına karşı güven sağlamanın ve bunu korunmanın en önemli unsurudur.

Kamu yönetiminde etik, bir durum değil bir faaliyettir. Etik davranışın desteklenmesi, yalnızca uyulması gereken kuralların listesinin ya da ulaşılması gereken bir statünün belirlenmesi değildir. Devletin işleyişinin temelinde olan ve hep devam eden bir yönetim sürecidir; yönetimin başarısında ve evriminde oldukça önemlidir.<sup>65</sup>

Bürokratlar, bürokrasi sisteminin veya yönetiminin içinde bulunan bireylerdir. Bürokratların temel görevi, atanmış oldukları kamu görevlerinde dürüstlük, tarafsızlık ve güvenilirlik içinde, kamusal yararı göz ardı etmeden, halka ve halkın seçmiş olduğu siyasetçilere hizmette bulunmaktır. Ancak bu pek çok kez böyle olmamaktadır. Kamu yönetimi, kamu hizmetlerinin; açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük ve süreklilik ilkeleri doğrultusunda çalıştıkça etkili ve verimli olabilir.

---

<sup>65</sup> TÜSİAD, Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulamalar, (2003), 21 – 22.

## 2.2.2. Kamu Yönetiminde Etik İlkelerin Oluşumu

### 2.2.2.1. Etik İlkelerin Oluşumunu Etkileyen Dış Etkenler:

Etik ilkelerin oluşumunu etkileyen dış etkenler; genel etik ilkeleri, toplumsal etmenler ve hukuksal yapı olmak üzere üç başlıkta incelenebilir.<sup>66</sup>

#### 2.2.2.1.1. Genel Etik İlkeler:

Kamu yönetimine dürüstlük, hırsızlık yapmamak, verilen sözde durmak gibi genel olarak herkes tarafından kabul görmüş etik ilkeler kaynak olmalıdır.

#### 2.2.2.1.2. Toplumsal Etmenler:

Bir toplumun kültürel yapısı kamu yönetiminde etik ilkelerin oluşumunda önemli bir yer tutar. Toplumun kültürel özelliklerinin evrensel etik ilkeler ile paralellik göstermesi etik ilkelerin oluşumuna olumlu yönde etkide bulunur. Bununla beraber toplumun kültürel özelliklerinin evrensel etik ilkeler ile çatışması etik ilkelerin oluşumuna olumsuz yönde etki eder.

---

<sup>66</sup> Deniz SAYIN: “Yönetimsel Etik”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, II, 12, (1998), 9-10.

#### 2.2.2.1.3. Hukuksal Yapı:

Hukuk kuralları ya doğrudan etik değerleri ortaya koyar ya da etik ilkeler üzerinde oluşur. Bir ülkedeki hukuksal yapı etik ilkelerin oluşumuna olumlu veya olumsuz yönde etki yapar. Totaliter bir devletin hukuksal yapısı etik ilkelerin oluşumuna olumsuz yönde, demokratik bir devletin hukuksal yapısı ise etik ilkelerin oluşumuna olumlu yönde etkide bulunur.

#### 2.2.2.2. Etik İlkelerin Oluşumunu Etkileyen İç Etkenler:

Etik ilkelerin oluşumunu etkileyen iç etkenler; örgütsel yapı ve çalışanların özellikleri olmak üzere iki alt başlıkta incelenebilir.

##### 2.2.2.2.1. Örgütsel Yapı:

Kamu yönetiminde etik ilkelerin oluşumuna etki yapan unsurların başında örgütsel yapı gelir. Bir örgütteki aşırı merkeziyetçilik, görev ve sorumlulukların açık olarak belirlenmiş olması, görev tanımlarının yapılmamış olması, örgütün aşırı büyüyerek hantallaşması, saydamlığın olmaması, gizliliğin ön plana çıkartılması gibi özellikler etik ilkelerin oluşumuna olumsuz yönde etkide bulunur.

#### 2.2.2.2. Çalışanların Özellikleri:

Kamu yöneticilerinin aldığı kararlarda bireysel çıkarlar ve kamu hizmeti önemli rol oynamaktadır. Kamu yararına, kamu çıkarına hizmet, kamu yönetiminin ahlaklı uygulamaları için temeldir. Seçilmiş, atanmış ve kariyerden gelen kamu görevlileri; ahlakı boşveren, yoldan çıkarıcı, değer yargısı olmayan ya da görevliliği temel alan görevci ve değerleri temel alan ahlakçı olmak üzere üç kalıp içinde tanımlanabilir.<sup>67</sup>

#### 2.2.3. Kamu Yönetiminde Etik İlkeler:

Kamu yönetimi etiğinin vurguladığı ilkeler, yüksek davranış standartlarının geliştirilmesini cesaretlendirici, kamu güvenliğini artırıcı ve karar alımına yardımcı bir nitelik taşırlar. Bunlar, çıkar kavgalarını önleyen ve tarafsızlığı sağlayan bir içeriğe sahiptirler. Kamu yöneticileri ve tüm kamu görevlilerinden, kamu adına yetki kullanırken, kurumlarının amaçlarını ve kamu yararını gözetmeleri, etik ilkelere bağlı kalarak hareket etmeleri beklenir.

Kamu yönetiminde olması ve uyulması gereken ilkeler şu şekilde sıralanabilir:<sup>68</sup>

- Adalet,
- Eşitlik,
- Dürüstlük,

<sup>67</sup> Deniz SAYIN: a.g.e., 10-11.

<sup>68</sup> İnayet PEHLİVAN: Kamu Örgütlerinde Etik İçerikli Bir Yönetim Modeli', 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu Yönetmelik ve Denetim Grubu Bildirileri, TODAİE, (1997), 18 – 25.

- Tarafsızlık,
- Sorumluluk,
- İnsan hakları,
- Hümanizm,
- Bağlılık,
- Hukukun üstünlüğü,
- Sevgi,
- Hoşgörü,
- Laiklik,
- Saygı,
- Tutumluluk,
- Demokrasi,
- Olumlu insan,
- Açıklık,
- Hak ve özgürlükler,
- Emeğin hakkını verme,
- Yasa dışı emirlere karşı direnme.

Etik ilkeler doğrultusunda iyi bir kamu görevlisinde bulunması gereken özellikler şöyle sıralanabilir:<sup>69</sup>

- Hizmet sunduğu topluma karşı sorumluluk duygusunu taşımak,
- Sunulan hizmette sürekli en yüksek kaliteyi elde etme çabası içinde olmak,
- Doğru ve adil hareket etmeye özen göstermek,
- Tüm davranış ve hizmetlerde dürüst ve saygılı olmak,
- İnanarak kendini işine adanmak,
- Çalışma arkadaşlarına ve yerel topluluk üyelerine karşı sevecenlik ve dostluk göstermek,

---

<sup>69</sup> Adalet Bayramoğlu ALADA: Yerel Yönetim ve Ahlak, (1993), 45.

- Yardımsever ve hoşgörölü olmak,
- Çalışma hayatında iş birliğini, dayanışmayı ve işe saygıyı ön planda tutmak,
- Demokratik mekanizmaların çözümleyiciliđine inanmak.



## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOZLAŞMAYA YOL AÇAN NEDENLER**

#### **1. YÖNETSEL AÇIDAN YOZLAŞMAYA YOL AÇAN NEDENLER**

##### **1.1. Bürokrasinin Yapısal Sorunları**

##### **1.1.1. Kamu Yönetimindeki Büyüme**

Tarihsel gelişim süreci içinde devletin görevlerinde değişiklikler olması bir zorunluluk olmuştur. Klasik devlet anlayışının dayalı olduğu sadece dış güvenlik ve iç düzenin sağlanmasından sorumlu, ekonomiye karışmayan devlet anlayışı; 1929 bunalımı ile yerini Keynesyen modele dayalı müdahaleci devlet anlayışına bırakmıştır. Devletin görevlerindeki artış, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ekonomik hayata doğrudan ve dolaylı olarak girmesine yol açmış bu da devletin politikalarını uygulama aracı olan kamu yönetiminin büyümesine neden olmuş bu ise örgütsel büyümeyi, istihdam sorununu beraberinde

getirmiş ve devlet belli bir süre sonra toplumun hizmet beklentisini karşılayamaz duruma gelmiştir.

Örgütsel büyüme bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, araç-gereç ve hizmet üniteleri bakımından sayıca büyümesini de beraberinde getirmektedir. Bu büyüme eğilimi kamu bürokrasisinin doğasında yer alır.<sup>70</sup> Her kamu kurumu, hizmetin kalitesini arttırmaktan çok, mevcut örgütsel yapıyı, bütçe olanaklarını, personel sayısını artırmaya çalışır.<sup>71</sup>

Toplumsal anlamda oluşan taleplerin artması, kamu bürokrasisinin işyükünü artırıcı yönde bir etkide bulunmaktadır. Artan taleplere kıyasla eksik kalan işgücü, aynı zamanda dengeli ve akılcı da kullanılmayınca talep edilen hizmet beklentileriyle, kamu örgütlerinin sunabildiği hizmet arasında, toplumsal beklentiler aleyhine sürekli bir açık ortaya çıkmaktadır. Tüm bunların sonucunda da devlet her alanda büyümeye ve işlevlerini artırmaya başlamıştır.

Büyüyen devletin rolü ve işlevi artarken üç tip yozlaşma kalıbı ortaya çıkmıştır:

- Devletin vatandaş yığınlarının refahına yönelik hizmetlerinde hizmet arzı, hizmet talebinden sürekli küçük olduğu için bir devam sorunu ortaya çıkmakta ve yolsuzlukları teşvik edici ve buna uygun bir ortam ortaya çıkmaktadır.

- Yönetimin günlük düzenleme yetkisi (ruhsat verme) ufak memurların, ufak çapta, kurumsallaşmış bir yozlaşma anlayışı içerisinde davranmalarına yol açmıştır.

<sup>70</sup> Mehmet Akif ÖZER: "Türkiye'de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma", Sayıştay Dergisi, (Ankara, 2000), S. 37, 95.

<sup>71</sup> Bilal ERYILMAZ: Kamu Yönetimi, (Akademi Yay., 1995), 232.

- Sermayeder sınıfın yeni fırsatları kullanmada devlet desteğine olan ihtiyacı büyük toplamlara varan ve kendine özgü olan yozlaşmaya yatkın davranışlara neden olmaktadır.<sup>72</sup>

Günümüzde bürokrasinin giderek büyümesine yol açan iki temel neden bulunmaktadır. Devletin kamusal alandaki yeri sürekli genişlemekte, ondan beklenen hizmetler artmaktadır. Bu genişleme beraberinde bürokratik bir yayılmayı da getirmektedir. İkinci olarak, bürokrasinin büyümesine düşünülebilen tek çare, yeni bürokratik kurumların geliştirilerek, eskilerin azaltılmasıdır. Diğer bir anlatımla, bürokrasinin sürekli gelişme eğilimi, toplumun siyasal sistemden bekledikleri de buna eklendiğinde, devam edeceğe benzemektedir.<sup>73</sup>

#### 1.1.2. Bürokraside Gizlilik ve Dışa Kapalılık:

Yönetim olgusu söz konusu edildiğinde akıllara yönetimin iki temel unsuru olan yönetenler ve yönetilenler gelmektedir. Toplumsal anlamda ister istemez meydana gelen yöneten ve yönetilen farklılaşması da yönetim olgusunun doğasından kaynaklanmaktadır. Yönetilenlerin yönetim işlevini sürdürebilmeleri ve gereklerini yerine getirebilmeleri için ellerinde yetkilerinin olması ve bu yetkilerini emredici bir stil ile kullanmaları gerekliliktir. Bunlardan dolayı, bürokratik yönetim ilkelerine göre örgütlenen kamu yönetiminde bu yetkiler kullanılırken resmi sır ve gizlilik esastır. Bürokratik yapılar özellikleri nedeniyle dışa

<sup>72</sup> Gencay ŞAYLAN: "Toplumsal Değişme, Yönetimsel Bozulma ve Yolsuzluk", AİD, VIII, 4, (1997), 88.

<sup>73</sup> İltis TURAN: Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış, (1986), 200.

kapalı bir yapı olup gizlilik ve resmi sır genel bir kural, açıklık ise istisnai olarak gerçekleşmektedir.<sup>74</sup>

Ülkemiz kamu bürokrasisi yapısı ve işleyişi itibariyle gizlilik esasına göre örgütlenmiştir. Gizlilik, yönetimdeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamına gelmektedir. Gizlilik kavramını tamamlayıcı nitelikte olan kapalılık kavramı ise kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, birçok işlem ve eylemlerin dıştan görülmemesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını etmektedir. Yasal olarak gizlenmesine gerek olmayan, hatta gizlenmemesi, açıklanması gereken bilgiler, yurttaşın yüz yüze geldiği bir kamu görevlisince devlet sırrına dönüştürülmekte, yurttaş kendi hakkında verilen kararların gerekçesini, yapılan işlemin hangi yasal ya da yönetsel düzenlemeye dayandığını öğrenme hakkından yoksun kalmaktadır.<sup>75</sup>

Gizlilik, yönetim sistemlerinin hem idari hem de siyasi boyutlarına egemen olmuştur. Bunun temelinde, siyasi rejimin niteliği, uluslar arası ilişkiler, devlet güvenliği, özel hayatın korunması, birtakım resmi bilgi ve belgeleri gizli tutma eğilimi, yönetimde tarafsızlığı ve etkinliği sağlama düşüncesi, kötü yönetim uygulamaları, memurların kendilerini denetim riskinden koruma eğilimi gibi çeşitli nedenler yatmaktadır.<sup>76</sup>

Demokratik bir sistemde kamu yönetimi şeffaf olarak yapılandırılmalıdır. Ancak dışarıdan bakıldığında kamu yönetimi aşırı derecede soyut olarak görülmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden

<sup>74</sup> Bilal ERYILMAZ: Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Yaklaşımlar, 101.

<sup>75</sup> TOBB: Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması, TOBB Yayını, no: 358, (Ankara, Mayıs, 2000), 119-120.

<sup>76</sup> Musa EKEN: “Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru”, AİD, 38/1, (Mart, 2005), 114.

bir tanesi de gizlilik. Bürokratik yönetim ilkelerine göre örgütlenen kamu yönetiminde resmi sır ve gizlilik esastır. Açıklık ise istisnadır.

Gizlilik yönetimin gücünü arttırmakla beraber, kamu görevlilerinin de gücünü arttırmaktadır. Yönetimde gizlilik kamu görevlilerinin gücünü artırarak, kamu görevlilerinin gerçekleştirdiği yozlaşmaya dönük davranışların saklanması ortam hazırlamaktadır. Kamu yönetimi, kamu gücünü kullanma ve kamu yararını koruma ayrıcalığı sebebiyle, kendisini toplumun üzerinde görür, ondan uzak ve kapalı bir politika izler. Böylelikle bürokratlar, kendilerini halkın ve politikacıların eleştirilerinden korumaya çalışırlar.<sup>77</sup>

Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık zamanla halktan kopuk yönetimi de sonuçlandırabilmektedir. Oysa bürokrasi – halk kopukluğunun olması, bürokrasinin denetimini de zora sokacaktır. Halktan kopuk bürokrasinin yozlaşması ise böylelikle daha kolay olabilecektir.

Devletin olduğu yerde yozlaşmanın görülme olasılığı çok yüksek olsa da bunun en aza indirilebilmesi için açıklık ve saydamlık ön plana alınabilir. Aksi taktirde, Kamu yönetimimize hakim olan kol kırılır, yen içinde kalır anlayışı, sadece var olan sorunun üstünü örtmektedir.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Bilal ERYILMAZ: Kamu Yönetimi, (İstanbul, 1997), 316.

<sup>78</sup> Sami SELÇUK: “Yolsuzluklar”, Türkiye Günlüğü, S.44, (1997), 18.

### 1.1.3. Denetimin İşlevsizleştirilmesi:

Türkiye’de yönetsel denetim birimleri hiyerarşik bir düzen kapsamında yeterli güvenceden yoksun, siyasi iktidarın baskısı altında bulunmaktadır. Bu çerçevede denetim neredeyse hiç işlememektedir. Yapılan denetimlerde işlerin biçimsel uygunluğu üzerinde durulmakta, niteliksel bakımdan bir değerlendirme yapılmamaktadır.

Denetim sisteminin sahip olduğu olumsuz özellikler nedeniyle bürokrasi, dinamik ve etkili işleyememekte ve kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getiremeyip siyasal amaçlara ulaşmada bir araç haline gelmektedir.

Denetimin en iyi şekilde işleyebilmesi için sadece hukuka uygunluk denetimine dayanmak yerine performans denetimine de yaklaşılmalıdır.

Sadece hukuka uygunluk açısından yapılan denetim çerçevesinde, denetim çoğunlukla amaçları ve sonuçları açısından yozlaşmaya hizmet eden, ancak kurallara uygun olarak yapılmış işlemler bu bakış açısıyla aklanmaktadır.

## 1.2. Bürokrasinin İşlemsel Sorunları:

### 1.2.1. Kırtasiyecilik ve Şekil Düşkünlüğü:

Söz konusu işlerle ilgili kuralların çokluğu ve karışıklığı kamu yönetiminde işlerin geç yürümesine kimi zaman ise tıkanmasına yol açmaktadır. Tek bir işlemi gerçekleştirebilmek için çoğu kez birden fazla kuruma ve belgeye ihtiyaç duyulmakta bu ise karışıklıklara, gecikmelere ve zaman kaybına yol açmaktadır. Kırtasiyecilik önceleri, vatandaş hakkını korumak ve yönetim mekanizması içinde her yetkilinin prosedürde katkı ve etkisini sağlamak için yaratılmıştır. Ancak kırtasiyecilik bu iki amaçla sınırlı kalmamış, zamanla farklı kesimlere hizmet eder duruma gelmiştir. Kamu kuruluşlarına çeşitli işler için başvurular; ön koşullar, izinler, onaylar gibi çeşitli gereksiz aşamalar ile biktırılmaktadırlar.<sup>79</sup> Yönetimin öyle çok formalitesi vardır ki halkın bunları anlaması ve gereklerini yerine getirmesi oldukça güçtür. Aynı şekilde yönetimin dili ve şekil düşkünlüğü de halkın anlamasını zorlaştırmaktadır.

Şekil düşkünlüğü ve aşırı kuralcılık çoğunlukla yasaların ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve yöneticilerin olaylar ve sorunlar karşısında inisiyatif kullanmamasının veya halka yönelik duyulan bir kuşkunun ürünüdür. Böylelikle bir çok kamu işlemleri, oldukça kuşkulu bir tutumla, katı kurallara ve ağır biçim koşullarına bağlanmıştır. Bunun sonucunda ise kamu yönetimi, merkeziyetçiliğe ağırlık vermekle, yetki devrinden yana olmamakla, ve ayrıntılara girmekle işlerin akışını yavaşlatmakta ve maliyetini arttırmaktadır.

<sup>79</sup> Refik ÇULPAN: "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", AİD, XIII, 2, (Haziran 1980), 35.

Kırtasiyecilik ve aşırı formaliteler, yönetimin işleyişini yavaşlatarak çalışmaktan kaçan yöneticiler ve diğer çalışanlara bahane kaynağı oluşturmakta ve yetkilerin kötü kullanılmasına yol açmaktadır.

Aşırı kuralcılık ve şekil düşkünlüğü bürokrasiye ait değerlerin zamanla yozlaşmasına yol açmasının yanında halkın yönetime katılımını engellediği gibi, yozlaşmanın ortaya çıkmaması için bir kalkan işlevi de görebilmektedir.<sup>80</sup> Bu bürokratik güçlükler kamu kurumları ile halk arasına, bu formalitelerin devamından ortak çıkarları olan aracı ve işbirlikçi kamu görevlilerini de sokmaktadır.

#### 1.2.2. Örgütlenme Bozuklukları:

Bürokrasinin yozlaşmasına neden olan en önemli sorunlar arasında örgütlenme bozuklukları yer almaktadır. Kamu kuruluşlarının büyük bir kısmında örgütlenme bakımından bir çok yanlışlıklar gözlenebilmektedir. Örgüt yapıları, işlevlerine uygun olmadığı gibi sağlıksız büyüme neticesinde yozlaşmaya başlamıştır.

Türkiye'nin merkeziyetçi düzeni sonucu örgütsel birimlerin sayısının artması, işlevlerinin ve işbölümü düzenlerinin yeterince belirlenmemesiyle bazı konularda dublikasyonlar ortaya çıkarken bazı konularda ise işlevin açıkta kaldığı ve hiçbir kurumca üstlenilmediği de görülebilmektedir.

Norm kadroların saptanmamış olması, bürokratik yapıda isteğe bağlı değişikliklerin yapılmasına yol açabilmekte, bunu

---

<sup>80</sup> Mehmet Akif ÖZER: a.g.m., 96-97.



kolaylaştırabilmektedir. Çeşitli pozisyonlara ilişkin görev, yetki sorumlulukların ve belirsiz oluşu, çeşitli karışıklıklara yol açmaktadır. Kamu görevlilerinin çoğunda görülebilen bu durum, gerek birimler gerekse personel arasında yetki çatışmalarına neden olmaktadır. Ayrıca, bu belirsizlikten yararlanmak isteyen birim ya da kişiler, yetki aşımına da gidebilmektedirler. Diğer yandan sorumlulukların belirlenmemiş olması, yapılan yanlışlıklara ve verilen zararlara yol açanları ortaya çıkarmaya engel olmaktadır.<sup>81</sup>

Bürokrasideki örgütlenme bozuklukları ve örgütler içinde ve arasında iyi bir işbölümünün düzenlenmemiş olması birçok birim ve kişilerin katkıları gereken bir çalışma sürecinde, onlardan birindeki gecikme veya yaşanan sorun ile, o işin etkinliğini ve verimliliğini azaltmaktadır. Bunun nedeni ise, örgütlerdeki değişimin daha çok fiziksel olarak, büyüme ile, ölçülmesinde; niteliksel öğelere (örgüt ve yönetim şekli) ve örgütsel etkililiğe önem verilmemesinde yatmaktadır. Kamu kuruluşlarında görülen eşgüdüm ve işbirliği eksikliği sonucu aracı ve komisyoncuların oluşmasına yol açmıştır. Hatta resmi komisyoncuların yanında, vatandaşlar kamu kuruluşlarında işlerini daha iyi ve doğru şekilde ve zamanında gördürebilmek için gayri resmi araçlar bulmak durumunda kalmaktadırlar.

### 1.2.3. Hızlı Personel Devri:

Siyasallaşmadan kaynaklanan ganimet sistemi uygulamada kamu personelinin hızlı değişimine neden olmaktadır. Bunun neticesinde personel devri yüksek olmaktadır.

---

<sup>81</sup> Refik ÇULPAN: a.g.m., 36.

Kamu yöneticilerinin büyük bölümü, iktidar değişikliğine bağlı olarak değiştirilmektedir. Özellikle üst düzey yöneticiler arasında bu uygulama çok sık görülmektedir. Daha alt düzeyde çalışan kamu personeli de başka yörelere veya iktidar yanlısı siyasal görüşün egemen olduğu bölgelere atanarak görevden ayrılmaya zorlanmaktadır.

Kamu kuruluşlarında çalışanlara ödenen maaş ve ücretler, özel sektörde ödenenlerle karşılaştırıldığında oldukça düşük kalmaktadır. Yaşam koşullarına ayak uyduramayan memurlar bu durumdan huzursuz ve mutsuz olmaktadır.<sup>82</sup>

Tüm bu olumsuz koşullardan dolayı kamu personeli arasında nitelikli olanlar özel sektöre geçmektedir. Böylelikle kamu sektörü, elindeki yetişmiş personeli özel kesime veya dış ülkelere kaptırdığından nitelikli insangücü bakımından giderek daha güç durumda kalmaktadır.

Kamu örgütlerindeki bu personel devri, bir yandan yetenekli ve deneyimli personelin kaybı nedeniyle bir boşluk yaratmakta, diğer yandan yeni gelenlere yapılan hizmetiçi yatırımlar nedeniyle maliyetleri yükseltmektedir.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Aktaran TOPÇUOĞLU: "Devlete Bağımlı Çalışanlar ve Ücretler", AİD, X, (Aralık, 1977), 28-29.

<sup>83</sup> Refik ÇULPAN: a.g.m. 33-34.

### 1.3. Bürokrasinin Siyasallaşması ve Bürokratik Gelişmeler

#### 1.3.1. Yönetimin Siyasallaşması:

Kamu yönetiminde davranış ve eylemleri belirleyen en somut etken siyasal otoritedir. Yönetimsel sistem, siyasal sistemin bir alt sistemi olarak tüm temel girdilerini üst sistemi olan siyasal sistemden alır.<sup>84</sup> Kamu yönetiminin işleyen çarkları ise bürokrasidir. Siyasal sistemden aldığı kararları uygulayan bürokratik sistemdeki gelişmeler de mutlaka ki üstten etkilenecektir.

Kamu görevlilerinden yansız bir şekilde ve bir siyasal görüşün esiri olmaksızın görevlerini yapmaları beklenir. Bu şekliyle siyasallaşmamış bir bürokrasi, her iktidar değişikliğinde bürokratik örgütü yeniden oluşturma sıkıntı ve maliyetinden siyasal iktidarlara kurtarır.

Siyasallaşmanın ve siyasal gelişmenin neden olduğu yozlaşmanın temel kaynağındaki iki faktör; devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırlandırılmamış olması ve siyasal süreçte rol alan aktörlerin, kamu çıkarı, toplumun iyiliği, ülke menfaati gibi söylemlerle aslında kendi çıkarları peşinde koşmaları biçiminde ele alınabilir.<sup>85</sup>

Bürokrasinin siyasallaştırılması, iş başına gelen hükümetlerin izlediği personel politikasında somut hale gelmektedir. Bütün yeni iktidarlara, personeli atama ve değerlemesinde yetenek ve becerileri temel alan liyakat sistemini bir kenara itmektedirler. Böylelikle siyasal iktidar, personel atamalarında, yer değiştirmelerinde ve yükseltmelerinde kendi yandaşlarına fırsatlar hazırlamaktadırlar. Bu ortam ve yarış, artan

<sup>84</sup> Yavuz BAYAR: "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet", AID, XII, 3, (1979), 40.

<sup>85</sup> Coşkun Can AKTAN: "Siyasal...", a.g.m. 45-46.

bir hızla devam etmekte ve bürokrasi siyasallaştırılmaktadır. Bu şekilde bir siyasallaşmanın, beklenen ve beklenilmeyen sonuçları bulunmaktadır. Beklenen yansımalar olarak bürokrasinin siyasi baskılara tabi olması belirtilebilir. Beklenmeyen yansımalar ise daha olumsuz nitelikte ve yozlaşmanın içeriğini dolduran unsurlar şeklinde karşımıza çıkmaktadır.<sup>86</sup>

Siyasallaşmanın bürokrasi açısından çıkaracağı sakınca oldukça önemlidir. Yükselmenin en kestirme yolunun ehliyet, liyakat ve başarı yerine siyasi parti veya kişilerle iyi kişilerle iyi ilişkilerden geçtiği sonucuna varacak bir kamu görevlisi ister istemez partililiğe yönelecektir. Bu yol bir yandan çalışanların çabuk yükselme tutkularını kamçılarken, diğer yandan da kamu görevlilerini olduğundan farklı gözükme çabasına sürükleyecektir.<sup>87</sup>

### 1.3.2. Bürokratik Gelişmeler:

Bürokrasi bazı durumlarda verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kuralcılık, kırtasiyecilik, otoriteye aşırı bağlılık gibi olumsuz davranışları ifade ederken bazı durumlarda ise örgüt, kar amacı gütmeyen kamu kurumları ve içinde memurların bulunduğu idare cihazı olarak ele alınmaktadır.<sup>88</sup>

Tarihsel gelişim süreci içerisinde devlet anlayışındaki gelişmeler, devletin fonksiyonlarının çeşitlenmesine ve görevlerinin

<sup>86</sup> Karl STAHLBERG: Kamu Yönetiminin Politizasyonu, Çev. Dündar GÜLTEKİN, (TİT, 1989), 384.

<sup>87</sup> C. TUTUM: "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", AİD, IX, 4, (1976), 31.

<sup>88</sup> Bilal ERYILMAZ: "Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık", Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu, (1994), 147-148.

artmasına neden olarak, günümüzde yaşadığımız toplumda da hemen hemen her konuya siyasal ve yönetsel bir nitelik kazandırmıştır. Dış güvenliği ve iç düzeni sağlamak gibi klasik devlet anlayışından müdahaleci, planlayıcı ve işletmeci devlete doğru bir gelişme süreci yaşanılmaya başlanılmıştır. Bu anlayışın uzantısı olarak bürokratik yapılanmalar, örgütlenmeler açısından en belirgin sistemler haline gelmişlerdir. Böylelikle çağdaş tüm siyasal sistemler toplumda oluşan talepleri yerinde ve etkili yanıtlayabilmek için daha teknik ve ayrıntılı yönetsel yapılanmaları, bürokratik örgütlenmeleri tercih etmeye başlamışlardır.<sup>89</sup>

Bürokratik gelişmeleri etkileyen unsurların en başında modernleşme sayılabilmektedir. Modernleşme ile, bürokratlar burjuvazi geliştikçe isteklerini gerçekleştirmek için olumsuz olarak nitelendirilebilecek bürokrasi tiplerini ortaya çıkarmak için rüşveti kullanabilecekken, diğer yandan da bir zamanları en yüksek saygınlığa sahip mesleği olan memurluk değerini yitirdiği ölçüde, memurlar en yüksek saygınlığa sahip girişimci gruba katılabilmek için ellerindeki olanakları kullanma eğilimine gireceklerdir.

Örgütlerin, bilgi yığını, hızlı değişim, teknolojik ilerleme ve artan sorumluluk anlayışına uyum sağlayamaması ve örgüt üyelerinin en iyi kuralları dahi çıkarları ile çatıştığında değiştirmeleri ile birimlerin bir takım örgütsel kararları kendi avantajları doğrultusunda yorumlamaları örgütsel sağlığın bozulmasına yol açmaktadır.<sup>90</sup> Örgütsel sağlık sorunlarından birisi olan bürokratik israf ise yozlaşmaya yol açan en önemli unsurlardan birisidir. Örgütsel amaçlara hiçbir katkısı bulunmayan

<sup>89</sup> Raci KILAVUZ: a.g.e., 187-188.

<sup>90</sup> İbrahim YILDIRIM: "Bürokratik İsrar ve Nedenleri: Kavramsal Bir Yaklaşım", TİD (2000), 50.

idari faaliyetlerin bütünü israfla sonuçlanır.<sup>91</sup> Bürokratik israfın sonucunda da yozlaşmanın zemini hazırlanır, temelleri atılmış olur.

## 2. TOPLUMSAL AÇIDAN YOZLAŞMA NEDENLERİ:

### 2.1. Örgütlenme Eksiklikleri:

Bürokrasi dış güç merkezlerinin zayıflığı neticesinde, örgütlenmemiş çıkar kümeleri, isteklerini siyasi yapım sürecinde etkili biçimde iletememekte, siyasi-uygulama sürecinde karar uygulayıcılarını yani bürokratları etkileme yoluna gitmektedirler. Bürokrasi dış kurumların zayıflığı kamu yönetimi üzerinde etkin ve sağlıklı bir denetim olanağını azaltmakta, bürokrasi kendi kendine sorumlu olma durumunda kalmaktadır.<sup>92</sup>

Toplumsal örgütlenme ile toplumdaki bireylerin seslerini duyurabilmeleri amacıyla bir araya gelerek kendilerini etkileyen kararların alınması sürecinde etkili bir faaliyet ile toplum zararına olacak eylemlere engel olmaları ve kamu yetkisini kullananların eninde sonunda toplumun karşısında, toplum vicdanında yargılanacağını bilmeleri gerekmektedir.

TÜSİAD, İTO, ATO gibi baskı kümeleri, kamuoyu, basın gibi kurumlar da yönetime etkin ve verimli çalışması için baskıda

<sup>91</sup> Maliye Teftiş Kurulu: Türk Mali İdaresi ve Sistemin Yeniden Yapılandırılması Konusunda ve Türkiye'nin Uluslar arası Kuruluşlarla Yaptığı Ortak Çalışmalara İlişkin Görüş ve Öneriler, (2002), 50.

<sup>92</sup> Ümit BERKMAN: "Az Gelişmiş...", a.g.m., 61.

bulunmakta böylece önemli ölçüde yönetimi etkileme imkanı olmakta, böylelikle toplum yararı ön plana çıkarılabilmektedir.

## 2.2. Modernleşmenin Etkisi:

Türkiye, geleneksel bir toplum olmaktan çıkıp, hızlı bir şekilde sanayi toplumu haline gelen bir ülkedir. Bu değişim sürecinde geleneksel toplumsal yapıda, bazı değişiklikler de görülmeye başlanılır. Toplumun hızla değiştiği dönemlerde ahlak kuralları da bu değişimin neticesi olarak sarsılmaya başlamakta, eğer bir toplumda hızlı bir değişim yaşanıyor, toplumda kaynaklar ve fırsatlar eşit olarak dağıtılmıyor ise, yasadışı faaliyetleri önleyeceği düşünülen ahlaki normlar etkinliğini yitirebilmektedir. Topluma hakim olacak iş bitirici ahlak anlayışı, ahlak sisteminin bozulmasına ve hukuk sistemini zaafa uğratan yapıların ortaya çıkmasına yol açmaktadır.<sup>93</sup>

Modernleşme toplumun tüm kesimlerini etkiler. Toplumların hızlı ekonomik ve sosyal modernizasyon süreci ile yozlaşma süreci paralellik gösterir. Modernleşme olgusunun toplumun tüm dinamiklerini aynı şekilde çağa ayak uydurtması beklenemez. Birtakım öğeler ileri giderken bazı öğeler de geçmişle bağlantılarını koparmayacaktır. Bu açıdan bakıldığında toplumsal öğelerin değişimi ve hızı ile yozlaşma arasında bir ilişki olduğu kesindir.

Gelişmiş ülkelere oranla azgelişmiş ülkelerde yozlaşmaya yönelik davranışların daha yaygın olması toplumsal öğelerin değişim hızına bağlanmaktadır. 19. ve 20. yüzyılda bazı farklar olmakla beraber,

<sup>93</sup> DPT: Kayıtdışı Ekonomi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, (Ankara, 2001), 60.

günümüzün gelişmiş ülkeleri de, şimdiki az gelişmiş ülkeler gibi büyük bir değişim sürecinden geçmiş ve bu süreç içinde devlet, vatandaş, siyaset gibi kavramlarda toplumsal öğeler yeniden biçimlenmiş, bu süreçte yozlaşma eylemlerinin yoğun olarak görüldüğü ama zamanla yozlaşma olaylarının azaldığı izlenmiştir.<sup>94</sup>

Modernleşme ile siyasal veya yönetsel yozlaşmanın yoğunlaşması üç temel nedenle açıklanabilir.<sup>95</sup>

- Modernleşme bir anlamda, sürekli olarak toplumda yeni kaynakların ve fırsatların yaratılması anlamına gelmektedir.

- Norm sistemleri değişmekte, eski ve yeni norm sistemleri birbirleri ile zıtlasma göstermektedir. Bu zıtlasma ya da norm sisteminin çözülmesi yeni kaynak ve fırsatları kullanmayı meşrulaştırmaktadır.

- Siyasi ve yönetsel kurumlar, kanunlar, yönetmelikler sürekli olarak değişmekte ve sistemin biçimsel kontrol yapılarında boşluklar oluşmaktadır.

Modernleşen ülkelerde norm sisteminin çözülmeye başlamasının yanı sıra paylaşılacak olan pasta da büyümekte, devletin yeni gelişmede yeri çok daha artmakta ve doğal olarak devleti idare eden siyasi ve bürokratik kesim de bu pastadan pay alarak daha üst kesimlere atlamaya çabalamaktadır. Siyasi ve bürokratik kesimin fırsatlardan yararlanması için tek yol ellerindeki kamusal yetkinin çıkarları doğrultusunda kullanılmasıdır. Bu da yozlaşmanın toplumsal değişim hızına bağlı olarak ortaya çıkmasını gösterir.

<sup>94</sup> Ümit BERKMAN: "Az Gelişmiş...", a.g.m., 48-49.

<sup>95</sup> Gencay ŞAYLAN: "Toplumsal Değişme...", a.g.m., 85.



Değişimin, çağdaş bir nitelik kazanma sürecinin, ilk olarak toplumsal yapının sosyo-ekonomik düzeninde başlayacağı ve giderek bu değişmeye uygun yeni siyasal ve yönetsel yapıların ortaya çıkacağı ileri sürülebilir. Şüphesiz ki buna bağlı olarak değişen, siyasal ve yönetsel yapılar içinde birtakım yeni yozlaşma türleri görülecektir.

Gelişmekte olan ülkelerdeki mevcut yozlaşma biçimleri büyük oranda o ülkelerin kültürel unsurlarından da kaynaklanmaktadır. Bu ülkelerde, vatandaşlar kamu otoritesine karşı olumsuz bir tavır takınmaktadırlar. Gelişmekte olan ülkelerde yozlaşma, söz konusu ülkelerin kültürel miraslarındaki destekleyici değerlerle ilişkilidir. Ülkemizde de gözleneceği gibi Batı kaynaklı yasalar ile toplum tarafından kabul edilmiş informal normlar arasında bir boşluk ve uyumsuzluk bulunmaktadır.

### 2.3. Toplumsal Eğitim Eksikliği:

Yozlaşma olaylarının yoğun olarak görüldüğü zamanlar sosyal düzenin bozulduğu zamanlardır. Sosyal düzenin bozulması ile birlikte, değer yargıları da deformasyona uğrar.

Ülkemizdeki toplumsal eğitim seviyesinin istenilen seviyede olmadığı kabul edilebilir bir gerçektir.

Toplumsal suç ve kirliliklerin ortadan kaldırılmasında eğitim ve öğretimin önemi şüphesiz çok büyüktür. Okullaşma oranının, eğitim ve öğretim kalitesinin yeterli olmadığı toplumlarda, toplumsal suç ve kirliliklerin çok daha fazla olduğu söylenebilir.

Bireylerin aile, akraba, dinsel veya yerel bağılıkların ve yükümlülüklerin görelî ağırlığı nedeni ile az gelişmiş ülkelerde toplum düzeyinde örgütlenme ve ilişkiler çoğunlukla sınırlı ve geleneksel niteliktedir.<sup>96</sup> Birincil ilişkiler olarak tanımlanan bu ilişkiler yumağının etkinliğini yitirdiği, kültür seviyesinin yükseldiği, eğitim ile tüm vatandaşların kanunlar ve görevliler önünde eşit konumda oldukları bilinci verildiği sürece az gelişmiş ve eğitimsiz toplum yapısından ileri gelen yozlaşmaya yönelik davranışlar azalacaktır.

Eğitim sistemindeki bozukluktan ileri gelen büyük problemlerden bir tanesi de kamu bürokrasisine nitelikli insan gücü sağlanmasında görülen zorlanmada kendisini göstermektedir.<sup>97</sup>

#### 2.4. Hızlı Nüfus Artışı:

Ülkemizde hızlı bir nüfus artışı yaşanmaktadır. Bu artış, beraberinde birtakım sorunları da getirmektedir.

Türkiye'nin büyüme hızının yüksek olmasına karşın, artan nüfuza iş imkanları yaratılamamaktadır. Eksik istihdamın oluşması, bir yandan işsiz olanın her işi yapabilecek konuma gelmesine, diğer yandan da devletin kamu kesiminde yapay olarak aşırı istihdam yaratılmasına yol açmakta, bunun sonucunda da ücretlerin düşük tutulması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Görevlilerin düşük gelirlerle geçinememesi, gelirleri artırmak amacıyla çeşitli yollara başvurmalarına neden olmaktadır.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Ümit BERKMAN: a.g.m., 69.

<sup>97</sup> Refik ÇULPAN: a.g.m., 40.

<sup>98</sup> F. A. ÖZLÜSOY: Yer altı Ekonomisi, (Ankara, 1999), 16.

İşsiz vatandaşlar, işsizliğin son derece yoğun olduğu bir ortamda, işe girebilmek için çeşitli yollara başvurmak zorunda kalmakta, özellikle parlamenterleri aracı yapma yoluna başvurmaktadırlar. Bu durum ise devlet personel sisteminin yozlaşmasına ve işe almada uyulması gereken bilgi, liyakat gibi unsurların göz ardı edilmesine neden olmaktadır.

Hızlı nüfus artışı, toplumun bütününe ilgilendiren eğitim ve sağlık hizmetlerinin de sorunlarla ve yetersizliklerle karşılaşmasına neden olmakta; bu sektörlerde de yozlaşmaya yönelik davranışların görülmesine yol açmaktadır.

## 2.5. Kentleşmenin Etkisi:

Kentleşme, kabaca kent sayısının artması ve kentlerde yaşayan insan sayısının artması şeklinde tanımlanabilir.<sup>99</sup>

Kentleşmenin en önemli nedeni hızlı nüfus artışı ve tarımda üretim teknolojisinin gelişmesi sebebiyle işsizliğin artması ve miras yoluyla parçalanan toprakların insanların geçimine yetmemesi sonucu oluşan ekonomik sıkıntılardır. Ayrıca sanayi, ticaret ve hizmet kuruluşlarının çoğunlukla kentlerde kuruması nedeniyle kentler bir çekicilik merkezi haline de gelmiş durumdadırlar.

Türkiye’de kentleşme çok hızlı bir şekilde gerçekleşmiş, günümüzde de aynı hızla sürüp gitmektedir. Batıda kentleşme kalkınma

---

<sup>99</sup> Kemal GÖRMEZ: Çevre Sorunları ve Türkiye, (Ankara 1997), 18.

ile birlikte gerçekleşirken ülkemizde bunun aksi bir gelişme olmuştur. Bunun sonucunda Batıda kentlere göç edenler iş imkanı bulabilmişken, ülkemizde bu iç göçler sonucu gizli işsizler ve kayıt dışı sektörlerde çalışanlar ortaya çıkmıştır. Göçler sonucu meydana gelen hızlı kentleşme olayı, kültürel ve ahlaki sorunlara yol açmaktadır. Devlet, çarpık kentleşmenin sonucu meydana gelen talepleri karşılayamaz hale gelmiştir.

Kırsal kesimden kentlere büyük göçler, kent yaşamında değişiklik yaratırken, gecekondu, kentiçi ulaşım ve iş bulma sorunlarına yoğunluk kazandırmıştır. Diğer yandan, marjinal sektör diye anılan çalışma grupları ortaya çıkmıştır. Böyle bir ortamda, özellikle kent belediyelerinden beklenen hizmetler, büyük boyutlara ulaşmıştır.<sup>100</sup>

### **3. BİREYSEL AÇIDAN YOZLAŞMA NEDENLERİ:**

#### **3.1. Gelir Dağılımı Bozukluğu:**

Yozlaşmaya yönelik davranışların oluşmasında önemli unsurlardan biri de gelir dağılımında ortaya çıkan bozukluklardır.

Bir ülkede adil bir gelir dağılımı yoksa, alt ve üst gelir dilimleri arasındaki fark çok fazlaysa, alt gelir dilimindeki vatandaşların uygunsuz davranışlara yönelmesi oldukça mümkündür.

---

<sup>100</sup> Refik ÇULPAN: a.g.m. s.40.

Günümüzde kişinin toplumdaki yerini belirleyen ve bir saygınlık ölçütü haline gelen en önemli unsur maddi güç haline gelmiştir. Bunun sonucunda da rüşvet, hile, dolandırıcılık gibi yollardan para kazananlara yüklü bir sosyal maliyet gelmemekte, tam tersine fazla miktarda para sahibi olmanın sağladığı saygınlık, toplumdan gelebilecek olumsuz tepkileri de etkisiz hale getirebilmektedir.<sup>101</sup>

Gelir dağılımı bozukluğu çoğunlukla az gelişmiş ülkelerde görülmektedir. Ülkemizde de yaşanan bu olumsuz durum yıllık gelirin tabanı ile tavanı arasında çok büyük uçurumların yaşanmasında kendisini gösterir. Toplumdaki saygınlığın maddi güç ile sağlandığı ve gelir dağılımında büyük sorunların, bozuklukların yaşandığı ülkemizde tüm bu durumlar, örf ve adetleri, norm ve kuralları yıkmaktadır. Kişiler, adaletsiz gelir dağılımının yarattığı sorunlar ve bunun oluşturduğu psikolojik bir tutumla etik olan, normlara ve kurallara uygun, eylem ve işlemlerden sapma yoluna gitmekte hatta zamanla bunun doğru ve yaygın bir teammül olduğuna kendilerini inandırmaktadırlar.

### 3.2. Fakirlik ve Düşük Ücret:

Kamu yönetiminde çalışanların etik dışı, yozlaşmaya yönelik davranışlara başvurmalarının en önemli nedenlerinden biri de düşük ücrettir. Düşük maaşların adaletsiz bir uygulama olduğunu düşünen ve bunu telafi etmek amacıyla rüşvet almayı ve yolsuzluk yapmayı kendilerinin bir hakkı olarak gören görevliler, rutin bürokratik işlemleri belli bir rüşvet karşılığında yapmaya başlamaktadırlar. İş geciktirerek ya da bürokratik prosedürleri ön plana çıkararak işlem yapmaya

<sup>101</sup> Recep SANAL: "Kamu Kaynaklarını Eriten Yolsuzluk Olaylarının Hukuk Zemininde Önlenebilmesi Olanağı", Maliye Dergisi, 135, (2000), 47.

yanaşmayan görevlilere yanaşmayan görevlilere, vatandaşlar mecburi olarak rüşvet vermektedirler. Günümüzde

Şu anda mevcut olan ücret durumu ortalama bir memurun beslenme, konut ve ailesel ihtiyaçlarını karşılamada eksik kalmaktadır. Kamu görevlilerinin düşük ücret almaları nedeniyle yozlaşmaya yönelik davranışlara yönelmesi, daha fazla alt ve orta kademelerde gerçekleşmektedir.

Toplum içerisinde az ücretlerin ve olumsuz ekonomik koşulların yarattığı bu süreçte, kendi emeği ile yükselmekten, hayatını geçindirebilmekten ümitli olmayanlar kendi değer yargıları ile kendilerinden bir kaç kez daha üstün hayat standardında yaşayan toplum kesimlerinin yaşantılarına olan özlemleri arasında sıkışıp kalmaktadırlar. Böylelikle insanlar kendilerinin de zengin olabilme düşüncesiyle değer yargılarını geri plana itip, etik dışı davranışlarla kendilerine çıkış yolu aramaya çalışmaktadırlar.<sup>102</sup>

### 3.3. Liyakatsiz Personel Davranışları:

Personelin yozlaşmaya yol açan davranışları arasında kimi zaman bilgi yoksunluğu, akıl yürütememe, kişisel ilişkiler, personelin iyi niyeti, yasa dışı emir ve bireysel varolma düşüncesi gibi bilinçsizce ve iyi niyetli davranışlar; kimi zaman ise bireysel çıkarlar, siyasal ayrımcılık, ekonomik çıkar sağlama, hırs ve güç gösterisi, kin duygusu ve kişilik bozuklukları gibi kötü niyetli ve bilerek yaptıkları olumsuz davranışlar yatmaktadır.

<sup>102</sup> İsmail CEM: Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi, (İstanbul 1988), 521.

Bilgi yoksunluğu, kamu personelinin yasal yükümlölükleri, kurum politikaları ve geleneklerini bilmemeleri sonucu ortaya çıkan etik dışı davranışlara yol açar.

Kitaplardan veya yasalardan öğrenilemeyecek, ancak bireysel bazda hissedilecek oldukça önemli etik davranış kuralları bulunmaktadır. Bu kurallar, bireyler tarafından gözlem ve yorum sonucu öğrenilebilir. Aksi bir durumda bu davranış kalıplarının birey tarafından özömsenememesi, onun yönetsel açıdan yozlaşmaya yönelik davranışlarda bulunmasına neden olabilecektir.

Kamu personelinin görevlerini yerine getirirken yetkilerini yakınları için farklı uygulamalarla kullanmaları veya kurumsal kaynakların bireysel çıkarlara hizmet etmesi kişisel ilişkiler bazında yönetsel açıdan yozlaşmaya neden olabilmektedir.

Kimi zaman kamu görevlileri, kendi iyi niyetleri sonucu, görevlendirilmeden iş yapmak veya hizmet talebinde gerekli olan bürokratik işlemleri göz ardı ederek birtakım işlere girişmektedirler. Bu durum da kamu yönetiminin işleyişine olumsuz etki edebilmektedir.

Yasa dışı emirlerin ast tarafından yerine getirilmesi yönetsel etiğe aykırı sonuçların ve yozlaşmanın ortaya çıkmasında etkili bir faktör olarak gözlenebilmektedir.

Bireysel var olma düşüncesi, bireylerde doğuştan varolan ve içgüdüsel bir durumdur. Bu düşünce, personeli kişisel bazda yanlış uygulamalara götürebilmektedir. Bu tür davranışlar, genellikle birey tarafından farkına varmaksızın yapılan davranışlardır.

Yasal olmayan bireysel çıkar sağlama girişimleri, kamu personelinin bireysel açıdan yozlaşmasına ve yönetsel etik bakımından

aykırı davranışlarda bulunmasına neden olan en önemli etkenlerdendir. Böylelikle kamu personeli kurum içerisinde hak etmeden yükselebilecek, kurum dışında da hak etmediği bir şekilde zenginleşebilecektir.

Siyasal ayrımcılık, kamu örgütlerinde karar mekanizmalarında yer alan bireylerin eylem ve işlemlerinde rahatlıkla görülebilmektedir. Belli bir süre sonra bu durum beraberinde yasal olmayan bir dayanışmayla birlikte örgüt amaçlarında sapmayı ve hizmetlerin belli gruplara kanalize edilmesini ortaya çıkarmaktadır.

Hırs ve güç gösterisi kamu personelinin davranışlarında hem etik hem de yasal açıdan sapmalara, çıkar amaçlı davranışların görülmesine ve hizmetlerin yozlaşmasına neden olabilir. Kişi statü elde etmek, kimi zaman da yükselebilmek amacıyla, ahlak dışı ve yozlaşmaya yönelik davranışlara yönelmekte, diğer çalışanları kötülemekte veya çalışıyor gibi gözükerek ön plana çıkmaya çalışabilmektedir.

Kin duygusu, kamu personelinin amirleri tarafından, çalıştığı kurumca veya yönetimdeki partilerce sömürdükleri duygusunun altında yatmaktadır. Bu sebeple de çalışanlar, örgüt ahlakını bozucu davranışları intikam alma maksadıyla gerçekleştirirler.

Kişilik bozuklukları, kamu hizmetlerinde görev yapanların işlerin monotonluğundan sıkıntıya girmeleri, işlerini önemsememeye başlamalarında böylelikle de yasal ve ahlaki olmayan davranışlara yönelmelerinde kendisini gösterir. Bunun sonucunda da örneğin; kamu çalışanı, yapması gereken bir işi sırf vatandaşa eziyet etmek amacıyla bekletmekte ve güç gösterisinde bulunabilmektedir.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Raci KILAVUZ: a.g.e., 203 – 205.



## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE GÖRÜLEN YOZLAŞMA ŞEKİLLERİ VE YÖNETİM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

#### **1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE GÖRÜLEN YOZLAŞMA ŞEKİLLERİ VE YÖNETİM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

##### **1.1. Maddesel Boyutlu Yozlaşmalar:**

Maddi boyut içeren yozlaşmalar, toplumsal norm sisteminin belirlemiş olduğu meşruluk ve yasallık alanı dışında kalmakta, bu açıdan da konu çoğunlukla bir etik yoksunluk ve bunu ortadan kaldıracabilecek denetim mekanizmalarını geliştirmek açısından tartışılmaktadır. Maddesel içerikli yozlaşmalar, özellikle kamu görevlilerinin yetersiz ekonomik yapılarına ve gelir durumlarına bağlanmaktadır.

### 1.1.1. Rüşvet:

Rüşvet, karar verme yetkisini elinde bulunduran kişilerin bu yetkileri nedeniyle elde etmiş oldukları ranttır. Burada ifade edilen rant, ekonomide herhangi bir katma değer yaratmayan ve üretimi olmayan bir gelir transferidir.<sup>104</sup> Rüşvet, özellikle karar verme veya işlem yapma yetkisine sahip kişilerin, yurttaşlara sağladıkları avantajlar karşılığında ya da kimi zaman işlemin çabuklaştırılması ya da sadece savsaklanmaması için para veya hediye almaları ya da istemeleri biçimindeki yolsuzluk türü<sup>105</sup> olarak da ifade edilebilir. Birçok kamu görevlisinin rüşvet almadan görevlerini yapmadıkları veya rüşvet karşılığı görevlerini kötüye kullandıkları yolundaki inanç ve yakınmalar kamuoyunda oldukça yaygındır. Özellikle bazı alanlarda çalışan kamu görevlilerinin maddi çıkar karşılığında görevlerini kötüye kullandıkları iddia ve söylentileri oldukça çoğalmıştır.<sup>106</sup>

Rüşvetin, işin kurallara aykırı şekilde görülmesini sağlayan türünün yanında, yapılması gereken bir hizmetin yürümesi için verilen türü de oldukça yaygınlık kazanmıştır.<sup>107</sup>

Rüşvet, birçok farklı açıdan tanımlanabilir. Rüşvet olgusunda, kamu görevlisinin belli bir tutum ve davranışı neticesinde özel kişi, grup veya kuruluşa bir çıkar doğmaktadır. Bu çıkar, üç durumda meydana gelmektedir:

<sup>104</sup> Orhan ÇOBAN: "Organize Olmayan Sosyo-Ekonomik Sistemin Organize Bir Kurumu: Rüşvet", AİD, 32, 2, (Haziran, 1999), 3.

<sup>105</sup> TODAİE: Kamu Yönetimi Sözlüğü, (1998), 214.

<sup>106</sup> Refik ÇULPAN: a.g.m., s.34.

<sup>107</sup> Mehmet Akif ÖZER: a.g.m., 87.

- Yasal olarak rüşveti verene tanınmış bir çıkardır, bununla beraber kamu görevlisi bu çıkarı kendiliğinden sağlamaya yanaşmamaktadır.

- Yasal açıdan rüşveti verenden başkasına tanınmıştır ve çıkar, rüşvet yoluyla yön değiştirmektedir.

- Çıkar, yasal düzenlemeye konu olmamış ya da yasal düzenleme sınırını aşmıştır ve rüşvet veren bu çıkarın kendisine yöneltilmesini amaçlamaktadır.<sup>108</sup>

Rüşvet olgusunda önemli bir nokta da rüşveti alan kişinin statüsüdür. Genel olarak kabul edilen ve birçok düzenlemelere konu olan, bu kişinin devlet otoritesini temsil eden bir kişi olmasıdır. Özel kesimde görev alan bir çalışanın da çıkar karşılığı yetki kullanması gözlenebilmektedir. Buna karşın bu eylem, toplumların norm sistemleri tarafından fazla önemsenmemekte, iyi veya kötü şeklinde kesin bir biçimde değerlendirilmemektedir.

#### 1.1.1.1. Rüşvetin Nedenleri:

Rüşvetin nedenleri arasında ilk olarak idari nedenler ele alınabilir. Bu nedenler arasında özellikle statükoculuk önemlidir. Kamu yönetiminde icraatlar çoğunlukla yönetilenlerin bilgisi dışında yapılmaktadır. Yönetenlerin yönetilenlerce denetlendiği demokratik ülkelerde, kurumlar etkin olarak işlevlerini icra ettiklerinden rüşvete az

---

<sup>108</sup> Yavuz BAYAR: a.g.m., 39.

rastlanmakta iken Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde rüşvet özellikle bürokrasi alanında sıkça görülmekte, yoğunluk kazanmaktadır. Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık olarak ifade edilen statükoculuk, rüşvetin ortaya çıkmasına neden olmakta, ayrıca yozlaşmaya yönelik davranışların saklanması da ortam hazırlamaktadır. Rüşvetin görülmesine yol açan idari nedenlerden bir diğeri ise, merkezden yönetimdir. Merkezden yönetimin hakim olduğu, yerel yönetimin ikincil kaldığı Türkiye gibi ülkelerde rüşvet seviyesinin çok daha fazla olduğu görülmektedir. Bir diğeri idari neden ise, devletin iktisadi, sosyal ve siyasi alandaki payının sürekli artması neticesinde devletin sürekli büyümesi ve bu alanlardaki rolünün ve sorumluluğunun sürekli artmasıdır.

Rüşvete yol açan birçok fiili neden de bulunmaktadır. Özellikle kurumsal yapısı organize olmamış ülkemizde, sorumluluk sınırlarının belirsizliği yetki karmaşasına yol açmaktadır. Oldukça aşırı yetki ve görevlerle donatılan memurlar fırsat buldukları an sorumluluktan kaçmaktadırlar. Bürokraside görülen tikanıklıklar da rüşvete yol açan önemli fiili nedenlerdendir. Ülkemizde özellikle iktidarlar bürokrasiyi kendi çıkarlarına göre yapılandırma eğiliminde olduklarından bürokrasinin işleyişi bozulmakta, böylelikle kanun ve kurallara aykırı davranışlar ortaya çıkmaktadır. Ülkemiz yönetiminde uzun süreler aynı kişilerin görevli olması, kurumlardansa kişilerin ön plana çıkmasına yol açmaktadır. Kamu kuruluşlarında yetki sahibi olan kişi ve gruplar, buldukları her fırsatta yetkilerini kişisel amaçları yönünde kullanabilmekte; etkin bir denetim mekanizmasının olmaması da bu süreci daha da hızlandırmaktadır.

Rüşvetin nedenleri arasında idari ve fiili nedenlerle beraber, birçok özel neden de yer almaktadır. Özellikle memur maaşlarının hayat standardının altında kalması, sosyo-ekonomik düzenin işleyişinin bozulup ekonomik krizlerin ortaya çıktığı dönemler, önemli görevlerde

bulunan insanların niteliksiz oluşu, eğitimin yetersizliği, toplumsal baskının yetersizliği, sosyo-kültürel ve yasal nedenler de rüşvet oluşumuna yol açan etkenlerdendir.<sup>109</sup>

#### 1.1.1.2. Rüşvetin Hukuksal Boyutu:

Devletin varlığıyla ortaya çıkan rüşvet, tarihsel gelişim ile beraber hukuk kurallarına konu olmuştur. Ülkemizde de rüşvet ceza hukuku kurallarınca ele alınmış ve cezai şartlara bağlanmış durumdadır.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 252, 253 ve 254. maddeleri rüşvet suçunu düzenlemektedir. 252. maddenin üçüncü fıkrası rüşveti, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlaması biçiminde ele almaktadır.<sup>110</sup> Aynı maddenin birinci fıkrası, rüşvet alan kamu görevlisinin dört yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılırken rüşvet veren kişinin de kamu görevlisi gibi cezalandırılacağını belirtmektedir.<sup>111</sup> Birinci fıkra hükmü, 'kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler, kooperatifler ya da halka açık anonim şirketlerle hukuki ilişki tesisinde veya tesis edilmiş hukuki ilişkinin devamı sürecinde, bu tüzel kişiler adına hareket eden kişilere görevinin gereklerine aykırı olarak yarar sağlanması halinde de uygulanır.'<sup>112</sup>

<sup>109</sup> Orhan ÇOBAN: a.g.m. 4 – 6.

<sup>110</sup> 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu: md. 252. (Ankara, 2006).

<sup>111</sup> 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu: md. 253. (Ankara, 2006).

<sup>112</sup> 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu: md. 254. (Ankara, 2006).

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 254. maddesi etkin pişmanlığı düzenlemektedir. Maddenin birinci fıkrası, 'Rüşvet alan kişinin, soruşturma başlamadan önceden, rüşvet konusu şeyi soruşturmaya yetkili makamlara aynen teslim etmesi halinde, hakkında rüşvet suçundan dolayı cezaya hükmolunamaz. Rüşvet alma konusunda başkasıyla anlaşılan kamu görevlisinin soruşturma başlamadan önce durumu yetkili makamlara haber vermesi halinde de hakkında bu suçtan dolayı cezaya hükmolunamaz.' Şeklinde bir düzenlemeye yer vermektedir.<sup>113</sup>

Rüşvet alan bir kamu yetkilisidir ve kamu yetkilisinin rüşvet alması devlet otoritesini sarsmakla beraber yasa ve kuralları korumaktan ileri gelen sorumluluğun da çiğnenmesini söz konusu hale getirmektedir. Ülkede yaşayanların ister vatandaş, ister yabancı olsun devlete olan güvenlerinin korunması büyük önem taşır. Devlet, memuruna kamu hizmetlerini gerçekleştirme ödevini vermiş ve bu hizmete karşılık da ona bir maaş bağlamıştır. Memur rüşveti alarak, öncelikle memurluk ödevinin satın alınabileceği düşüncesini karşısındaki kişiye uyandırmıştır. Bu durum da devlet iradesinin sarsılmasına ve vatandaşta devlet yönetimine karşı bir güvensizliğin doğmasına yol açmaktadır. Böylece memur rüşvet alarak herhangi bir suçtan dolayı doğan tehlikeden çok daha fazla derecede, yani devletin itibarını sarstığından dolayı kamu menfaatini zedelemektedir. Bu sebeple, rüşvet alan memurun her devlette cezalandırılması yoluna gidilmiştir.<sup>114</sup>

Rüşvet suçunun meydana gelebilmesi için, rüşvet veren tarafından rüşvet alana bir menfaat sağlanmalı veya vaat edilmelidir. Menfaat kavramının genel anlamda ele alınması ve maddi şeylerin yanında memuru usulsüzlüğe yöneltecek her türlü vasıtanın da menfaat sayılması gerekmektedir. Günümüzde rüşvet adı altında, kamu

<sup>113</sup> 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu: (Ankara, 2006).

<sup>114</sup> Raci KILAVUZ: a.g.e., 209 – 210.

görevlisine sağlanan menfaatler oldukça çeşitlenmiş, gün geçtikçe ilginç ve akla gelmeyecek yöntemler geliştirilmeye başlanmıştır.

#### 1.1.1.3. Rüşvetin İşlevsel Boyutu:

İşlevsel açıdan rüşvet, toplumda genel olarak herhangi bir konuda kurumsallaşmış karar verme yetkisine sahip olan kişinin kararını etkileyecek karar girdilerinden biri olarak incelenebilir.<sup>115</sup> Rüşvet burada kamu çalışanına tanınmış olan takdir yetkisinin, kamu yararına kullanılması gerektiği noktada devreye girerek kamu çalışanını yetkisinin dışına taşımakta ve kararlarında yanlı davranışlara çekmektedir.

Kamusal açıdan karar girdisi olarak ele aldığımız rüşveti, karar veren ve karar verdiren açılarından inceleyebiliriz. Rüşvet alan karar verici bir işi yapmak için adeta söz vermekte, ya da rüşveti alarak belli bir işi yapmaya zorlanmaktadır. Bu mekanizmanın teknik açıdan bürokrasinin etkinliğini artırıcı bir rol oynadığı söylenebilir. Özellikle kurumsallaşmış rüşvet şekillerinin ağır ve ekonomik olmayan bürokratik mekanizmayı harekete geçirdiği ve rüşvetle beraber işlerin daha çabuk, ekonomik olarak yürütüldüğü de bireylerin zihninde yaygın bir görüştür.

Karar verdiren kişi açısından rüşvet, amaç maksimizasyonu bakımından bir araç olarak ele alınabilir. Bu yolla toplumun sert, biçimsel kuralları dışına çıkarak kendisine bir yol bulmuş olmaktadır. Bu durumda rüşvet alan kişinin kar / maliyet oranının sonsuz olduğunun düşünülmesi yanlıştır. Çünkü rüşvet alan, rüşvet girdisine göre karar

---

<sup>115</sup> İlhan TEKELİ, Gencay ŞAYLAN: "Rüşvet Kuramı", AİD, VII, 3, (1974).

verdiğinde, yetkiyle donatıldığı makamın avantajını kullanma hakkını elinden kaçırma riski ile karşı karşıya kalabilmektedir. Rüşvet veren taraf ise, rüşvet ile karar vericiyi kendisine tanınmış olan serbestlik derecesinin dışına çıkartabiliyorsa, normal koşullarda elde etmesi mümkün olmayanı elde etmiş sayılacağı için faydanın yüksekliği karşısında ödenen rüşvet çok küçük olmakta, yani göreceli fayda / maliyet oranı yüksek değer almaktadır. Karar veren bir yetkilinin inisiyatifini kullandığı serbest bir alan her zaman bulunmaktadır. Rüşvet veren, bu serbest alan içinde ve çoğunlukla onu da taşarak, karar vericiyi etkilemekte ve sonuçta kendisine menfaat sağlamaktadır. Eğer rüşvet alma ve verme mekanizması kurulmuşsa, rüşvet verenin bu mekanizmadan çok daha fazla çıkar sağlayacağı genel olarak ileri sürülebilir.<sup>116</sup>

Rüşveti, devlet hizmetinin bir bedeli olarak ele alanlar da söz konusudur. Bu açıdan rüşvet, devlet hizmetini sunanların bunları kullananlardan kendileri için alıkoyacakları bir bedeli kanunsuz olarak almalarıdır. Böylelikle rüşvet, kamusal hizmetlerden faydalanma noktasında ikinci ve illegal bir fiyatlandırma sistemi olarak karşımıza çıkabilmektedir.

#### 1.1.1.4. Rüşvetin Ekonomik Boyutu:

Rüşvetin ekonomik boyutunun ele alınması da oldukça önemlidir. Rüşvet bu anlamda, yönetimin hizmet çevresindeki beklentileri karşılayamaması sebebiyle ortaya çıkan hizmet açığından

---

<sup>116</sup> İlhan TEKELİ, Gencay ŞAYLAN: a.g.m., 100.



kaynaklanmaktadır, adeta kamu hizmeti karşılığında ödenen karaborsa fiyatı gibidir.<sup>117</sup>

Rüşvet piyasası, birçok kez iki yanlı monopol şeklinde oluşur. Piyasa gücünün varlığı, karşı tarafın sömürülmesine neden olur. Rüşvet iki tarafın katılımı ile oluşan bir çeşit siyasal-yönetmel mübadeledir ve bu mübadelede taraflar karşılıklı bağlantı kurabilecekleri gibi, bazı aracı kişi ya da kurumlar aracılığıyla da ilişki içerisinde olabilirler. Rüşvet, uzmanlaşmış bazı iş takipçileri, iş büroları, gezgincilik yapan bazı politikacı ve bürokratlar vasıtasıyla da yürütüldüğü için bu durumda rüşvetin belli bir kısmı aracı kişi ve kurumlara ödenmektedir.<sup>118</sup>

Vatandaşlara tek tek sunulan faydası özel kamu hizmetlerinde bir talep fazlası, denetim yokluğunda hizmeti vatandaşlara ulaştırmakla görevli kamu çalışanlarının rüşvet ödeyenlere öncelik tanımalarına yol açabilir. Bu anlamda rüşvet, karar yetkisine sahip olanların bu pozisyonundan kaynaklanan bir ranttır. Böylelikle rüşvet, kamu çalışanlarınca sağlanan bir gelir transferine neden olmaktadır.<sup>119</sup>

Ekonomik anlamda rüşvetin ortaya çıkışında iki yoldan söz edilebilir. İlk yol arz-talep dengesizliği, ikinci yol ise söz konusu arzın tek elde toplanmasıdır. Herhangi bir kaynağın kullanılmasında eğer talep arzdan büyük ise kesin olarak bir rant doğacaktır ve bu arz oluşan talepten ne kadar küçük ise, oluşan rant o kadar büyük olacaktır. Bu rantın bir kısmını arza dair dağıtım kararı veren bürokrat alacaktır. Burada rantı veya diğer bir deyişle rüşveti aynı zamanda marjinal talebi ortaya çıkaran bireyin vermeye razı olduğı miktar meydana getirecektir. Rüşvetin oluşmasında ikinci yol ise, toplumsal talebin arzdan büyük olmasına rağmen, karar yetkisini elinde bulunduran kişinin arzın

<sup>117</sup> Bilal ERYILMAZ: Kamu Yönetimi, a.g.e., 235.

<sup>118</sup> Raci KILAVUZ: a.g.e., 212.

<sup>119</sup> Kenan BULUTOĞLU: Kamu Ekonomisine Giriş, (İstanbul, 1981), 8.

tamamını kullanıma açmayarak kendisine rüşvet sağlaması ile oluşmaktadır. Bu durumda hizmetin sunulmasında rüşvet olayı, karar vericinin temel bir hizmet şartı haline gelmektedir.<sup>120</sup>

Rüşvet hemen her çevrede ayıplanmakta, sosyal, ahlaki ve kültürel değerleri rencide etmekle birlikte, kurumlarda görev yapan insanların kendi çıkarlarını sürekli olarak toplum çıkarlarının üzerinde tutacağı şeklinde bir anlayış ortaya çıkarmaktadır. Rüşvet ile sosyo-ekonomik gelişme trendi arasındaki ilişki incelendiği zaman, özellikle ekonomik büyüme ve kalkınma aşamasında rüşvetin önemli ölçüde arttığı ve refah aşamasında ise azalma trendine girdiği tespit edilmiştir.<sup>121</sup> Rüşvet, kamu kaynaklarının verimsiz kullanımına ve dağılımına neden olmakta, kamu hizmetlerinden faydalanmak isteyen insanlardan, hizmet ifa eden insanlara haksız gelir transferine olanak sağlamaktadır. Bu bakımdan rüşvet, iktisadi açıdan toplumsal bir sosyal maliyettir.<sup>122</sup>

#### 1.1.2. Zimmet:

Zimmet, kökenlerini arapçadan alan 'emanet edilen şeyden aşırarak', 'kendisine emanet edilen şeyleri kendi malı gibi kullanmak' anlamına gelen bir sözcüktür.<sup>123</sup> Zimmet, kamu görevlilerinin para veya mal niteliği taşıyan kamusal bir kaynağı yasalara aykırı bir şekilde

<sup>120</sup> İlhan TEKELİ, Gencay ŞAYLAN: a.g.m., 100-101.

<sup>121</sup> Coşkun Can AKTAN: "Politik...", a.g.m., 58.

<sup>122</sup> Orhan ÇOBAN: a.g.e., 8.

<sup>123</sup> Coşkun Can AKTAN: Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru, a.g.e., 18.

kişisel kullanımları için harcaması veya kullanması olarak tanımlanabilir.<sup>124</sup>

5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 247, 248 ve 249. maddeleri zimmet suçunu düzenlemektedir. 247. maddenin birinci fıkrası, ‘Görevi nedeniyle zilyedliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi, beş yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağını belirtmektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise; suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi halinde, verilecek cezanın yarı oranında artılacağı yer almaktadır.

Az önce ele alınmış olan rüşvet yozlaşma türünde alan ve veren olmamasına rağmen zimmette yalnızca kamu görevlisi söz konusudur ve ikinci taraf yoktur.<sup>125</sup>

### 1.1.3. İhtilas:

Zimmet fiilinin hileli bir biçimde gerçekleştirilmesi ihtilas veya nitelikli zimmet olarak isimlendirilebilir. İhtilas sözlük anlamı ile, zimmet suçunun, bu suçun ortaya çıkmasını engellemeye yönelik eylem ve işlemlerle beraber oluşması halidir. Burada zimmet suçunu ağırlaştıran bir durum söz konusudur.<sup>126</sup>

<sup>124</sup> Coşkun Can AKTAN: “Politik...”, a.g.m., 29.

<sup>125</sup> Ümit BERKMAN: “Az Gelişmiş...”, a.g.m., 25.

<sup>126</sup> Ömer BOZKURT, Turgay ERGUN, Seriya SEZEN: Kamu Yönetimi Sözlüğü (Ankara, 1998), 109.

İhtilas suçunda kişi yetkilileri kandıracak ve zimmet suçunun ortaya çıkmasını önleyecek aldatıcı nitelikte çeşitli eylemlerde bulunur. İhtilas, bu açıdan nitelikli zimmet olmaktadır.

#### 1.1.4. İrtikap:

İrtikap, uygulamada rüşvetin özel bir biçimi olarak yaygınlaşmıştır. Rüşvet uygulaması karşılıklı bir kabulü gerektirirken irtikapta söz konusu olan, kamu görevlisinin tek yanlı olarak karşısında hizmet talep eden bireyi adeta rüşvet vermeye zorlamasıdır.

5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 250. maddesi irtikapı ele almaktadır. Bu maddenin birinci fıkrası, ‘Görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi icbar eden kamu görevlisi, beş yıldan on yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılabilir.’ şeklinde bir düzenlemeye yer vermektedir.<sup>127</sup>

Temelde irtikapla rüşvet birbirlerine çok benzemektedir. Eğer bir birey kamu yönetimi zararına meşru olmayan bir avantaj elde etmek istemekteyse, memur ile kişi arasındaki durum eşitlik esasına dayanmasa bile, irtikap değil rüşvet söz konusu olacaktır. Bunun nedeni ise bu gibi durumlarda kişi kamu görevlisinin mağduru olmaktansa kamu kurumunun uygulamalarına ve toplumun çıkarlarına zarar veren bir eylemin gerçekleştirilmesinde onunla işbirliği yapan kişi konumundadır. Haraç olarak nitelendirilebilecek irtikapta, kamu görevlisi karşısındaki kişiden, işini yapmak için bir bedel istemektedir. Başka bir

<sup>127</sup> 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu: md. 250. (Ankara, 2006), 140.

değişle, memur yapması gereken bir işlemi yapmak için vatandaşın yasal olmayan bir ödeme talebinde bulunmaktadır.<sup>128</sup>

## 1.2. Maddesel Boyutlu Olmayan Yozlaşmalar:

Kamu yönetiminde görülen yozlaşma örnekleri, maddesel içeriği olmayan biçimlerde de gerçekleşebilir. Başka bir ifadeyle, kamu görevlisini etkilemek için para veya mal gibi ekonomik değerlerin yerine maddesel olmayan bir gücün kullanılması da olanaklıdır.

### 1.2.1. Adam Kayırmacılık:

Adam kayırmacılık, kamu hizmetlerine girişte, objektif kriterlerin dikkate alınmayarak, akrabalık, eş-dost olma, siyasal yandaşlık gibi subjektif ölçütlerin belirleyici olmasıdır. Kamu yönetiminde karar alma sürecinde meydana gelen bir yozlaşma türü olan adam kayırmacılık günümüz Türkçe'sinde de yaygın olarak kullanılan iltimas sözcüğü ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Halk dilinde iltimas ve adam kayırmacılık anlamında, 'torpil' kavramı da yaygın olarak kullanılmaktadır. Adam kayırmacılığın uygulamada akraba kayırmacılık (nepotizm), eş-dost kayırmacılık (kronizm) ve siyasal kayırmacılık (siyasal yandaşlık ve patronaj) gibi farklı türleri de bulunmaktadır.

---

<sup>128</sup> Raci KILAVUZ: a.g.e., 216 – 217.

#### 1.2.1.1. Akraba Kayırmacılık:

Akraba kayırmacılığı, hizmete girişte ve ilerlemelerde, liyakat ölçütünün yerini 'kan bağı' ve 'hısımlık' gibi subjektif ölçütlerin alması biçiminde ifade edilebilir.

İngilizce'de Nepotizm kavramı ile belirtilen akraba kayırmacılık, kamusal hizmetlerden yararlanma noktasında akrabalara yapılan iltimas ve kayırma anlamına gelmektedir. Örnek olarak bir kimsenin beceri, kabiliyet, başarı, eğitim düzeyi gibi faktörleri göz ardı edilerek yalnızca yetkili bir kamu çalışanına veya etkin bir politikacıya yakınlığı dolayısıyla kamusal anlamda istihdam edilmesi, tayini veya terfisi bu açıdan değerlendirilebilir.<sup>129</sup>

Kamu görevlerine akrabaların atanması anlayışı, daha çok birincil ilişkiler düzeninin egemen olduğu toplumlarda yaygın olarak uygulama imkanı bulabilmektedir. Bu tür ilişkilerin egemen olduğu ülkemizde de kamu görevlisinden, akrabalarını koruyup gözetmesi, onlara yardımcı olması, bir kamu kurumuna yerleştirmesi beklenmektedir. Beklenen bu davranış gerçekleşmediğinde ise aileden dışlanma sonucu doğabilmektedir. Bu nedenle liyakat sistemine dayalı bir bürokratik mekanizmanın oluşturulması ve işlemesi oldukça güçtür.

---

<sup>129</sup> Coşkun Can AKTAN: Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru, a.g.e., 19.

#### 1.2.1.2. Eş-Dost Kayırmacılığı (Kronizm):

Akraba kayırmacılığı ile eş-dost kayırmacılığı genel anlamda birbirlerine benzemektedir. Bunlar arasındaki temel fark, akraba kayırmacılığında ayrıcalık sağlananlar akrabalar olurken, eş-dost kayırmacılığında ayrıcalık sağlananlar, eş-dost, arkadaş ve benzeri kişilerdir.

Kronizmde, coğrafi anlamda yakınlıklar, siyasal parti üyeliği, toplumsal, etnik veya dini benzerlikler nedeniyle çeşitli kollama uygulamaları gözlenebilmektedir.<sup>130</sup>

#### 1.2.1.3. Siyasal Kayırmacılık:

Siyasal kayırmacılık kavramı, partilerin iktidara geldikten sonra kendilerine yakın buldukları kişileri yönetsel kadrolara atamalarıdır. Yönetsel anlamda yapılan atamalarda ehliyet ve liyakat yerine partilere yakınlığı bir ölçü olarak almak ve buna göre atamalarda bulunmak yönetimi partizanlığa itmektedir.

Siyasal kayırmacılık sistemi, iktidarla birlikte, kamu görevlilerinin değiştirilmesini ifade eder. İktidara gelen parti, kamu görevlerine kendi taraftarlarını atama hakkına sahiptir. Ülkemizde siyasal kadrolaşma sonucu liyakatlı-nitelikli kamu görevlilerinin yerini, kayırılmış, nitelikleri şüpheli ama varlığı ve yükselmesi ile diğer kamu görevlilerinin

---

<sup>130</sup> Ömer BOZKURT, Turgay ERGUN, Seriya SEZEN: a.g.e., 109.

de çalışma ahlak ve maneviyatını bozan 'siyasi kadrolaşma ürünü' kamu görevlileri almaktadır.<sup>131</sup>

Ülkemizde siyasal nitelikli atamalar, hiç bir siyasal iktidar döneminde yalnızca üst düzeylerle sınırlı kalmamıştır. Hatta teknik uzmanlık gerektiren kadrolar bile, siyasal nitelikli atamalardan etkilenmektedir. Böylelikle sistem tıkanma noktasına gelmektedir.

#### 1.2.2. Hizmet Kayırmacılığı:

Hizmet kayırmacılığı, siyasal iktidar sahiplerinin iktidara yeniden gelebilmek için seçim dönemlerinde bütçe kaynaklarının seçim bölgelerine tahsis edilmesi ve bütçenin yağmalanmasıdır.<sup>132</sup> Seçim öncesinde oy alabilmek, seçim sonrasında ise verilen sözleri yerine getirebilmek açısından bütçe ve örtülü ödenekler, siyasilerin seçim bölgelerine hizmet götürmeleri açısından en iyi araçlardır.

Hizmet kayırmacılığı ile kamusal kaynakların dağıtımında yerleşim bölgeleri ve ihtiyaçlar dikkate alınmamakta, hizmetler ve kaynaklar siyasal iktidarların kendi seçim bölgelerine akmaktadır.<sup>133</sup>

<sup>131</sup> Yıldızhan YAYLA: "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler", Yeni Türkiye Dergisi, IV, (Ankara, 1995), 121.

<sup>132</sup> Coşkun Can AKTAN: "Politik...", a.g.m., 32.

<sup>133</sup> Coşkun Can AKTAN: Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: 3-Siyasal Ahlak, a.g.e., 22.



### 1.2.3. Diğer Yozlaşma Türleri:

Kamu Yönetiminde, karar alma sürecinde de birçok yozlaşma şekline rastlanabilmektedir.

#### 1.2.3.1. Yönetimde Gizlilik ve Kamu Sırlarını Sızdırma:

Tüm Bürokratik mekanizmalar, ‘gizlilik’ esasına göre hareket ederler. Gizlilik, bürokrasinin doğasında yer almaktadır. Gizlilik olgusundan yola çıkılarak birçok yasama, yürütme ve yargı faaliyetleri kamu oyunun bilgisine sunulmaz. Bu bilgiler, kimi zaman özel çıkar ve kazançlar düşünülerek özel kişi ve kurumlara aktarılmakta; böylelikle kamu sırlarını sızdıran görevliler maddi boyutlu çıkarlar elde etmektedirler.

Günümüzde hükümet ve bürokrasi, birçok önemli kararı gizlilik içerisinde almaktadır. Özellikle gizlilik içerisinde alınan ekonomik kararların önceden bilinmesi, oldukça önemli ve büyük kazançların sağlanmasına yol açabilmektedir. Ekonomide devletin müdahaleci ve düzenleyici rolünün büyük olduğu Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde bu tür yozlaşmış uygulamalar çok daha yoğun yaşanmaktadır. Örneğin yapılması planlanan bir zam kararının alınma aşamasında, önceden haberdar olanların büyük stoklar yaparak haksız kazanımlar elde ettikleri oldukça sık duyulan bir olaydır. Bu nedenle toplumsal anlamda bu tür yozlaşmaya vurgunculuk da denilmektedir.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> Coşkun Can AKTAN: Ahlakî Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlak Doğru: 3-Siyasal Ahlak, a.g.e., 23.

### 1.2.3.2. Rant Kollama:

Bazı kişi ve grupların piyasa sürecinin işleyişi dışında karar alma sürecini etkilemek suretiyle hükümetten, suni bir fırsat yaratarak belirli gelirler elde etmesi rant kollama olarak tanımlanabilir. Bu şekilde elde edilen rant geliri, elde eden açısından kazanılmamış, hak edilmemiş bir gelirdir. Batılılaşma ile gündemimize giren rant kollama, Cumhuriyet döneminde, yeni kurulan siyasi rejimin dayanaklarından biri olan sermaye sınıfını oluşturma aracı olarak kullanılmıştır.<sup>135</sup>

Rant kollama üzerindeki tartışmaların çoğunluğu devlet tekelleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu tür tekeller devlet tarafından oluşturulduğu için güçlü ve kapsamlı oluşumlardır. Tekelleşme eğilimleri ile beraber ekonomik anlamda kaynakların israf edildiği ve tekel imtiyazı peşinde koşan kişilerin daha fazla çıkar sağlama düşüncesi ile, her yöntemi deneyerek mevcut kaynak dağılımında toplumsal anlamda israflara yol açacakları söylenilebilir. Piyasa sürecine yapılan müdahaleler de benzer sorunları ortaya çıkarabilir. Örneğin, oldukça basit bir fiyat ayarlamasının ayrıcalıklı temini kaynak dağılımı açısından çok önemli sonuçlara yol açabilecektir.<sup>136</sup>

Devletin büyümesi, görev ve fonksiyonlarının genişlemesi rant kollama faaliyetlerinin artmasına neden olmuştur. Rant kollama ile anlatılmak istenilen, devletten haksız kazanç elde etme, transfer elde etme gibi öğeler tarih boyunca görülmekle birlikte, devletin sosyo-ekonomik yapıya müdahalesi ile yeni fırsatlara dönüşmüştür. Ekonomik hayatın genişlemesi ve devletin müdahalesi rant kavramına yeni bir boyut ve yeni türler eklemiştir.

<sup>135</sup> Asuman ATALAY: Yozlaşma ve Temiz Toplum Arayışları, (Ankara, 1995), 35.

<sup>136</sup> Raci KILAVUZ: a.g.e., 224 – 225.

Rant kollama faaliyetleri devletten karşılıksız olarak ekonomik anlamda bir transfer sağladığı için, ceza yasaları açısından hırsızlık olarak nitelendirilebilir.

### 1.2.3.3. Gönül Yapma:

Gönül yapma, seçim sonrasında seçim kazananların, bu süreçte kendilerine yardımcı olan sempatizanların partizanca bir tavırla devlet olanaklarından daha fazla faydalanmaları şeklinde ortaya çıkan bir yozlaşma biçimidir. Adam kayırmacılığın ve hizmet kayırmacılığın bir türü olarak, gelecekte oy kaybını düşünen siyasetçilerin bürokratik mekanizmaları alet ederek gerçekleştirdikleri bir uygulamadır. İhalelerde tanınan ayrıcalıklar, ayrıcalıklı banka kredileri şeklindeki uygulamalar bu türdendir.<sup>137</sup>

## 2. YOZLAŞMANIN YÖNETİM ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ VE SONUÇLARI

Ortaya çıktığı toplumsal yapıya ve devlet biçimlerine göre farklı nitelikler taşıyan yozlaşma eyleminin topluma zarar verdiği konusunda görüş birliği bulunmaktadır. Ancak son zamanlarda yozlaşmanın olumlu etkileri ve sonuçları üzerindeki yorumlar ve görüşler

---

<sup>137</sup> Coşkun Can AKTAN: Ahlakı Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: 3- Siyasal Ahlak, a.g.e., 27.

de belirginleşmeye başlamıştır. Bu açıdan yozlaşmanın etki ve sonuçları olumlu ve olumsuz olmak üzere iki boyutta ele alınabilir.

## 2.1. Yozlaşmanın Olumlu Sonuçları:

Yozlaşmanın olumlu sonuçları, siyasal yapıya ve kamu yönetimine katkıları ile ekonomik yapıya olumlu etkileri biçiminde değerlendirilebilmektedir.

### 2.1.1. Siyasal Yapıya ve Kamu Yönetimine Katkıları:

Yozlaşmayı, normatif ve ahlaki anlamda inceleyen genel yaklaşımların tersine, yozlaşan bu uygulamaların belli bir işlev gördüğü ve bunun için bazı yararlarının olabileceği yönünde görüşler ortaya atılmıştır. Özellikle rüşvet uygulamalarının, az gelişmiş ülkelerin içinde bulunduğu yönetsel koşullarda işlevsel ve olumlu etkilerinin olabileceği ileri sürülebilmektedir. Yolsuzluk içeren yöntemlerin işlerin yürümesini sağlaması şartıyla, işlerin yürümemesi veya ağır yürümesine tercih edildiği gözlenebilmektedir. Maddesel içerikli bir yozlaşma türü olan rüşvetin kimi zaman da birbiri ile çatışan ahlaki değerlere ve uygulamalara sahip gruplar arasında uzlaşmanın sağlanabilmesi için kullanılan bir teknik olarak işlev kazandığı da görülebilmektedir.

Merton, toplumsal ve yasal kuralların tersine yozlaşmış uygulamaların varlığını sürdürmesini, bunların gizli bir işlevinin varlığına bağlamaktadır. Bunun anlamı, toplumsal açıdan ihtiyaç duyulan belli

işlevleri yerine getirecek biçimsel süreçler ve yapılar yoksa veya yetersizse, bu işlevi görecektir yapılar ve süreçler kendiliğinden meydana gelmektedir.<sup>138</sup>

Ekonomik güce sahip ama karar alma sürecinde etkide bulunamayan iş çevreleri de yozlaşmış araçlarla istemlerini yerine getirebilmektedirler. Çıkar kümeleri yolsuzluk aracılığı ile istemlerini gerçekleştirebilmekte, karar sürecine katılmakta ve düzenin karşıtı olmak yerine yandaş olabilmektedirler.

#### 2.1.2. Ekonomiye Olan Katkıları:

Yozlaşmanın siyasal yapıya ve kamu yönetimine olan olumlu katkılarının yanında ekonomiye olan olumlu katkılarından da bahsedilebilmektedir. Yozlaşma, az gelişmiş bir ekonomiye öngörülme etki araçları ile olumlu yatırımlar yapabilir. Devletin ve bürokrasinin kalkınmanın aracı olacağı yerde, önemli bir engeli olduğu zamanlarda yozlaşma içeren girişimler ekonomiyi canlandırıcı, yönetsel çarkı hızlandırıcı etkiler içerebilmektedir.

Yatırım, belirsizlik ve yolsuzluk çerçevesinde yozlaşmanın başka bir olumlu yönü daha bulunmaktadır. Girişimcilerin belirsizlik halinde yatırım yapamayacakları bir gerçektir. Ancak yozlaşmaya yönelik davranışlar ile bürokratik çevrenin davranışlarını yönlendirme olanağının bulunması, bu belirsizlikleri ortadan kaldıracak ve girişimciler yatırım yaparak ülke ekonomisine girdi sağlayabileceklerdir.

---

<sup>138</sup> Raci KILAVUZ: a.g.e., 230.

Bürokrasinin ekonomi açısından bir engel teşkil ettiği durumlarda hatalı ekonomik kararların ekonomiye vereceği zararın önüne de yine rüşvet ve benzeri yasal olmayan araçlarla müdahale edilerek geçilebilmektedir.

## 2.2. Yozlaşmanın Olumsuz Sonuçları:

Yozlaşmanın olumlu sonuçlarının yanında, olumsuz birçok etkisinden de bahsedilmektedir. Bu olumsuz etkiler birçok başlık altında toplanarak incelenebilir.

### 2.2.1. Kamu Yönetimine Olan Güvenin Azalması:

Günümüzde kamu yönetimi yönetilenlerden tarafından yerine getirilmesi beklenen birçok istekle karşı karşıyadır. Bu isteklerin kamu yönetimi sistemi tarafından toplumun tüm bireylerine eşit olarak yansıyacak biçimde karşılanamaması, bu nedenle ortaya çıkan hizmet açıkları, hizmet açıklarının yol açtığı rekabet ve bu şekilde oluşan yozlaşma, yönetimin yönetilenler katında oluşan saygınlığını ve güven duygusunu zedelemektedir.

Kamu yönetiminde yozlaşma ve yol açtığı yolsuzlukların en çok görüleni ve olumsuz etkisi, yönetimin yasallığını ve saygınlığını sarsması, toplumsal anlamda varolan güveni aşındırmasıdır. Yozlaşmış uygulamalar, kuralsızlığı ve yasa tanımamazlığı bireylerin önüne bir hayat tarzı olarak sunduğu anda, çürümeyi hızlandırmakta ve yönetime

olan güveni erozyona uğratarak toplumun ve devletin temelini olumsuz yönde etkilemektedir.

Çıkar kümeleri ve ekonomik açıdan güçlü olanlar bu güçlerine dayanarak isteklerini elde edebilmekte ve sisteme entegre olabilmektedirler. Buna karşılık, isteklerini gerçekleştirecek maddi güce sahip olmayanlar kamu yararı, eşitlik, hakkaniyet gibi devletin temel ilkelerinden yararlanamamakta böylece de yönetimi güvensiz olarak nitelendirmektedirler. Sisteme entegre olmayan ve sistemde kendisine yer bulamayan bu grup, sürekli olarak yönetimden uzaklaşmakta, yönetimle iki yabancı durumuna gelmektedirler.

#### 2.2.2. Kamu Yönetiminin Tıkanması:

Yozlaşmış uygulamalar, özel durumlarda etkinliği artırıyor gibi görünse de bir bütün olarak ele alındığı zaman kamu yönetiminde birçok açıdan etkinliğin sağlanmasında olumsuz etkiler yapmaktadır.

Kamu yönetiminde görülen yozlaşmış uygulamalar ile kamusal politikaların saptırılması, uygulanmaya çalışılan plan ve programların gerçekleştirilmesini engellemekte, yönetsel açıdan verimliliği olumsuz yönde etkilemektedir. Kamusal politikaların ve programların kamu yönetiminde yaşanan yozlaşmalar sebebiyle uygulamada sekteye uğraması, yönetimi zayıf düşürmekte, bu sebeple yönetimin özü olarak nitelendirilebilecek kamu hizmetlerinde düzenlilik ve devamlılık gerçekleştirilememektedir.

Yozlaşmış uygulamalar kamu personeli bakımından da birçok tıkanıklığa yol açmaktadır. Dürüst, nitelikli ancak yozlaşma çarkına

girmeyen kamu çalışanları, kamu hizmetinden soğumakta, işleriyle yabancılaşmaktadırlar. Daha ileri boyutta kamu çalışanları, 'işleri düzeltmek bana mı kaldı' biçimindeki olumsuz tavırlara yönelmektedirler.<sup>139</sup>

Kamu yönetimi sisteminden beklenen işlevlerin yozlaşmalar nedeniyle verimli bir şekilde gerçekleştirilememesi sebebiyle, bürokratik yapılar kalkınma açısından etkin bir araç olmaktan çıkacak, bu bakımdan da birçok tıkanıklıklar ve sıkıntılar yaşanılacaktır.

### 2.2.3. Kamu Yönetiminin Pahalı Hale Gelmesi:

Kamu hizmetlerinden rüşvetsiz yararlanmanın olanaksız olduğu bir yönetim sisteminde, ödenilen vergiler anlamsızlaşmakta, verilen rüşvetler kamu hizmetleri için ikinci bir ödeme haline gelmektedir. Böylelikle vatandaşlar kamu hizmetlerinden artı bir fiyatla, daha pahalı olarak yararlanmaktadırlar.

Kamu ihalelerinde görülen yozlaşmış uygulamalar sonucunda da yasal olmayarak alınan tutar ihale tutarına eklenmekte veya ihaleye konu olan malın veya hizmetin kalitesi düşürülerek hizmete sunulmaktadır. Bunun sonucunda da toplum daha fazla maliyet ödemek durumunda kalmaktadır.

Toplumsal açıdan bireyler, kamu bürokrasisinden bekledikleri kimi hizmetlerin hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için, belli bir ödemeyi doğal karşılamaktadırlar. Bu açıdan yönetilenlerin fazladan

---

<sup>139</sup> Ümit BERKMAN: "Az Gelişmiş...", a.g.e., 110.



bir ödemeyi kabul etmesi, neredeyse kendiliğinden gelmeyen hizmete karşı ödenen bir bedel olmaktadır.

#### 2.2.4. Ekonomik Yapıya Olan Olumsuz Etkileri:

Yozlaşmaya yönelik uygulamaların yaygın olduğu ülkelerin ekonomileri oldukça kötü olup, yasal olmayan bu uygulamalar kötü olan ekonominin daha da tıkanmasına ve çıkmaza girmesine sebep olmaktadır. Mevcut olan ekonomik yapıdan yasal olmayan uygulamalarla özel çıkarlarını maksimize eden gruplar, bu ekonomik yapının hükümetlerin uygulayacakları sağlıklı politikalarla girişimlerini de engellemeye çalışırlar.<sup>140</sup>

Yozlaşma ile devlet, verdiğinin karşılığını alamamakta; aynı zamanda verimli ve dürüst çalışanlar değil sadece yozlaşmış sisteme entegre olan gruplar ekonomik yaşamda hayat şansı bulabilmektedir. Rüşvet ve benzeri yozlaşmış uygulamalar ile ekonomik yapının bütünü çarpıtılır. Önemli kararlar, sosyal bileşenlerden yoksun ve halkın dikkatinden kaçırılmış faktörlerce belirlenir. Bunların sonuçlarının ekonomiye vereceği zararlar ise kesinlikle çok büyüktür.

Yozlaşmış yönetim sistemi içerisinde, rüşvet ve diğer yasal olmayan uygulamalara alışmış olan bürokratlar, oldukça etkin olarak planlanmış, programlanmış yönetsel kararları ve uygulamaları işlevsiz duruma getirirler.

---

<sup>140</sup> TÜGİAD: Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet, (İstanbul, 1997), 32.

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DAVRANIŞIN OLUŞTURULMASI SÜRECİ VE YOZLAŞMAYA KARŞI ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Yıllar önce kapalı bir tarım toplumunu yönetmek ve ona hizmet vermek için oluşturulmuş idari yapı ve işleyiş düzeni günümüz Türkiye'sinin ihtiyaçlarına cevap vermekten uzaktır. Türk kamu yönetimi sistemi, bu durumuyla, yozlaşmanın varlığına zemin hazırlamakta ve bunun yaygınlaşmasına yardımcı olmaktadır. Tüm bunların önüne geçebilmek için de birtakım yasal düzenlemeler ve çözüm önerilerinin geliştirildiği görülmektedir.

#### **1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETSEL ETİKLE İLGİLİ YASAL ÇERÇEVE**

Türk kamu yönetiminde yaşanan yönetsel yozlaşmanın önüne geçebilmek için yasalarla bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bunlar değişik başlıklar altında ele alınıp incelenebilir.

### 1.1. Yönetmelik Etik İle İlgili Yasal İlkeler ve Standartlar

Yozlaşmaya yönelik uygulamaların önüne geçebilmek için mutlaka ki yasalarla belirlenmiş bazı standartların ve kabul görmüş geçerli ilkelerin bulunması gereklidir.

#### 1.1.1. Devlete ve Yasalara Bağlılık:

Devlet memurları, görevlerini yerine getirirken Anayasa ve kanunlara bağlı kalmak zorundadırlar.

Devlet memurları, devlete olan sadakat ve bağlılıklarını, ‘asli devlet memurluğuna’ atandıktan en geç bir ay sonra, amirlerinin huzurunda edecekleri ve yazılı bir şekilde imzalayacakları yemin metni ile belirtirler. Yemin metni şöyledir:

“Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, Atatürk İnkılap ve İlkelerine, Anayasada ifadesi bulunan Türk Milliyetçiliğine sadakatla bağlı kalacağım; Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını milletin hizmetinde olarak tarafsız ve eşitlik ilkelerine bağlı kalarak uygulayacağım; Türk Milletinin milli, ahlaki, insani, manevi ve kültürel değerlerini benimseyip, koruyup bunları geliştirmek için çalışacağım; insan haklarına ve Anayasanın temel ilkelerine dayanan milli, demokratik, laik, bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyetine karşı görev ve sorumluluklarımı bilerek, bunları

davranış halinde göstereceğime namusum ve şerefim üzerine yemin ederim.”<sup>141</sup>

Devlet memurları kanunu (DMK) 6. maddesinde sadakat yükümlülüğünü ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir: “Devlet memurları, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına sadakatla bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını sadakatla uygulamak zorundadırlar.”<sup>142</sup>

#### 1.1.2. Gizli Belgeleri Açıklama Yasağı:

Sır saklama, genel etik değerler açısından oldukça önemli bir nitelikler. Özellikle devletin güvenliğiyle ilgili görevlerde çalışacaklar için, sır saklama oldukça önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır.

Ancak sır saklama açısından aşırıya kaçılması, yönetimde gizliliğin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Yönetimde gizlilik ise, yolsuzluğun rahatça yapılabildiği ve ispatlanmasının oldukça güç olduğu bir ortam doğurmaktadır. Sır saklamanın başka bir boyut ise, ‘gizli belge’ niteliğinde olmamakla birlikte, kamusal düzenleme yetkisine ilişkin faaliyetlerle ilgili bilgilerin, önceden bazı kişi ve kuruluşlara sızdırılmasıdır. Bu durum da önemli bir yozlaşma biçimini oluşturmaktadır. Özellikle, ekonomik düzenleme faaliyetleri ile ilgili bilgilerin, kamu görevlilerince sızdırılması, büyük çaplı yozlaşma olaylarına sebep olabilmektedir.

<sup>141</sup> Asli Devlet Memurluğuna Atananların Yemin Merasimi Yönetmeliği, R.G., T. 30.01.1982, 17884.

<sup>142</sup> Raci KILAVUZ:, a.g.e. 244.

### 1.1.3. Davranış Standartları:

Davranış standartlarıyla ilgili DMK'nın 8. maddesi çok genel bir ifade ortaya koymaktadır: "Devlet memurları, resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermek zorundadırlar."<sup>143</sup>

Memurların sahip oldukları itibar ve güven, onların statülerinden kaynaklanmaktadır. Memurlar, özel sektör kuruluşlarında görevli personelden, ahlak bakımından ne daha kötü, ne de daha iyidir. Onları diğerlerinden ayıran en önemli faktör, kamu yararını esas alan ve halka karşı sorumluluk taşıyan demokratik bir idarede görev yapmalarıdır. Memurların, bu sebeple hizmetlerinde halkın yararını esas almaları gerekir. Memurların bu sosyal sorumluluğu, kişiliklerinden değil, yapılan işin niteliğinden ve hükümete verilen yönetim gücünün yapısından ileri gelmektedir.<sup>144</sup>

Günümüzde, topluma hizmet eden, kamusal kaynakları toplumun hizmetinde ve dürüst bir şekilde kullanan bir kamu görevlisi anlayışı hakimdir. Kendilerine vatandaşlarca emanet edilen kamusal kaynakları etkin, verimli ve etik ilkelere uygun olarak, kişisel çıkar gözetmeksizin kullanan kamu görevlileri, itibarı ve güveni hak etmektedir. Kamu görevlilerinin sahip oldukları bu konum, onların etik ilkelere uygun olarak davranmalarını gerekli kılmaktadır.

DMK'nın 9. maddesinde, yurtdışında bulunan kamu görevlilerinin davranışlarıyla ilgili de düzenleme bulunmaktadır: "Devlet memurlarından sürekli veya geçici görevle veya yetiştirme, inceleme ve

<sup>143</sup> 657 sayılı DMK, md. 8.

<sup>144</sup> Bilal ERYILMAZ: "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", AİD, 26, 4, (Ankara, 1993), 83.

araştırma için yabancı memleketlerde bulunanlar, Devlet itibarını veya görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulunamazlar.<sup>145</sup> Bu madde ile, yurtdışında bulunan kamu görevlilerine de davranışları açısından belirli standartlar ve ilkeler getirilmiştir.

#### 1.1.4. Kamu Görevlilerinin Sorumluluğu:

Kamu görevlileri, atanmış olmaları nedeniyle halka karşı doğrudan bir sorumluluk taşımamaktadırlar. Kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken ne tür bir sorumluluk taşıyacakları, onların denetimi bakımından oldukça önemlidir. DMK'nun 11. maddesi, 'Devlet memurları ... görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar' düzenlemesine yer vermektedir.<sup>146</sup> Yine DMK'nın 12. ve 13. maddeleri de, memurların idareyi veya üçüncü kişileri zarara uğratmaları halindeki sorumluluklarını düzenlemektedir. 12. madde, 'kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlik' nedeniyle idareyi zarara uğratan memurları, kişisel olarak sorumlu tutmakta ve zararı tazmin etmelerini hükme bağlamaktadır.<sup>147</sup> 13. madde ise, üçüncü kişilerin idarenin eylem ve işlemlerinden zarara uğramaları halinde, ilgili memur aleyhine değil de idare aleyhine dava açılmasını öngörmektedir. İdarenin ilgili memura rücu etme hakkı ise saklı bulunmaktadır.<sup>148</sup>

Memurların, görevlerini yerine getirmelerinden dolayı hiyerarşik olarak sorumlu olmaları, sorumluluğun üst kademelere doğru yayılmasına yol açmaktadır. Uygulamada memurlar, görevleriyle ilgili sorumlulukları amirlerinin üzerine atma eğilimindedirler. Böylelikle, kamu

<sup>145</sup> 657 Sayılı DMK, md. 9.

<sup>146</sup> 657 Sayılı DMK, md. 11

<sup>147</sup> 657 Sayılı DMK, md. 12.

<sup>148</sup> 657 Sayılı DMK, md. 13.

yönetiminde etkinsizlik ve verimsizlikten ötürü herhangi bir kamu görevlisini sorumlu tutmak olanaksızdır. Kamu görevlilerinin, yaptıkları iş ve eylemlerden hiyerarşik olarak sorumlu olmaları ve amirlerinin verdiği kanunsuz emirlere uyma zorunluluğu, önemli bir etik problem olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### 1.1.5. Kayırmacılık:

Kayırmacılık, gerek personel rejiminde gerekse yönetimin sunduğu hizmetlerde oldukça önemli bir etik problem olarak ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde, personel rejimi için ortaya konulan temel etik ilke liyakattır. 1982 Anayasası'nın 70. maddesi kamu hizmetine girişe yönelik temel ilkeleri şu şekilde düzenlemektedir: 'Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete atanmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.'<sup>149</sup> Bu madde, kamu hizmetlerine girişte, serbestlik, eşitlik ve görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir nitelik aranmaması gibi üç önemli ilkeyi ön plana koymaktadır.

Görevin gerektirdiği nitelikler, yani liyakat, DMK'da temel ilkeler başlığı altında ele alınmaktadır: '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.'<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> AY, md. 70.

<sup>150</sup> 657 Sayılı DMK, md. 3/C.

Anayasanın 10. maddesi kamu yönetiminin işleyişi ve vatandaşlarla olan ilişkilerinde egemen olan temel prensibi ele almaktadır. Bu madde, ‘Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.’ Biçiminde bir içeriğe sahiptir.<sup>151</sup> Bu hüküm, ‘kanun önünde eşitlik’ ilkesini bütün işlemlerde uyulması zorunlu bir etik standart olarak ortaya koymaktadır.

#### 1.1.6. Atamalar:

Ülkemizde kapalı kariyer sistemi uygulanıyorsa da, gerek kariyer içinden üst düzeylere yapılan atamalarda ve gerekse de istisnai memuriyetler kapsamındaki kadrolara yapılan atamalarda önemli çıkar çatışmalarının ortaya çıkması oldukça olasıdır. Özellikle kamu görevlerine atanacak kişinin nitelikleri ile atanacağı görev arasında çıkar çatışmaları görülebilmektedir. Görülen problemlere karşın, ülkemizde söz konusu çatışmaları düzenleyen herhangi bir mevzuat bulunmamaktadır.

#### 1.1.7. Görev Sonrası Kısıtlamalar:

Kamu görevlileri, görevleri esnasında, çeşitli nitelikteki bilgileri ve kamu sırlarını öğrenme olanağına sahip olabilmektedir. Kamu görevlileri, eski kurumlarıyla bir iş ilişkisine girmeleri durumunda, görevdeyken sahip oldukları ayrıcalıklı konumu kullanabilme ihtimaline

---

<sup>151</sup> AY, md. 10/3.



sahiptirler. Bu ihtimali ortadan kaldırabilmek için, çoğunlukla, kamu görevinden ayrılan kamu görevlilerine, görev sonrasında belli bir dönem eski kurumlarıyla iş ilişkisine girmeyi yasaklamaktadır. Görevlerinden hangi sebeple olursa olsun ayrılanların, ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde bulundukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süreyle, o daire, idare, kurum ve kuruluştaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş alamayacakları, taahhüde giremeyecekleri, komisyonculuk ve temsilcilik yapamayacakları şeklinde bir düzenleme bulunmaktadır.<sup>152</sup>

Görev sonrası kısıtlamaların amacı, yalnızca görevdeyken sahip olunan bilgi ve sırların ayrılan kamu görevlisince eski kurumuna karşı kullanılması ihtimalini ortadan kaldırmak değil, ayrıca görev sırasında diğer çalışma arkadaşlarının kurulan yakın ilişkiler de, görevden ayrılan kamu görevlisi için ayrıcalık oluşturmaktadır.

#### 1.1.8. İkinci İş:

Kamu görevlilerinin kamu görevinin dışındaki ikinci bir işte çalışması, performanslarının ve sadakatlerinin bölünmesi bakımından bir engel oluşturmaktadır. DMK’nda bu konuda düzenleme yer almaktadır: ‘Memurlar Türk Ticaret Kanuna göre (tacir) veya (esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamazlar, ticarat ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını

<sup>152</sup> 2.10.1981 tarihli ve 2531 sayılı “Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun”, md. 2.

temsilen alacakları görevler hariç)... Eşleri, reşit olmayan veya mahcur olan çocukları, yasaklanan faaliyetlerde bulunan memurlar bu durumu 15 gün içerisinde bağlı oldukları kuruma bildirmekle yükümlüdürler.<sup>153</sup>

Günümüzde, devlet memurları oldukça ciddi maddi sorunlarla karşı karşıya bulunmaktadır. Bu nedenlerle kamu görevlileri, ister istemez ek gelir elde edebilmek amacıyla ikinci bir işte çalışma yoluna gitmektedirler. Belirtilen kanun maddesinde yasaklanmasına karşın, ikinci bir işte çalışan kamu görevlilerine amirlerince herhangi bir işlem yapılmamaktadır. Bu durum da yönetsel etikle ilgili yaşanan bir ikilemi ortaya koymaktadır.

#### 1.1.9. Seçilmiş Görevliler:

Ülkemizde seçilmiş görevliler çoğunlukla yarım zamanlı olarak görev yapmakta, geri kalan zamanlarında kendi özel işlerinde çalışmaktadırlar. Bu durum, görev aldıkları kamu kurumları ile kendi özel işleri arasında çıkar çatışmasına girebilmelerine yol açabilmektedir. Özellikle il genel meclisleri ile belediye meclislerinde görev alanlar açısından bahsedilen durum söz konusu olabilmektedir. Bu konuda çok ayrıntılı bir düzenleme bulunmasa da Belediye Kanunu'nun 27. maddesinde birbirleriyle akrabalık ilişkisi içerisinde olanların bir mecliste yer alamayacakları vurgulanmaktadır.<sup>154</sup> Böylelikle, bu ilişki içerisinde yer alanların kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmelerinin önüne geçilmek istenmiştir.

<sup>153</sup> 657 Sayılı DMK, md. 28.

<sup>154</sup> 1580 sayılı Belediye Kanunu, md. 27.

#### 1.1.10. Hediye Kabulü ve Kişisel Çıkar Sağlama:

Kamu görevlilerinin, görevleri sırasında veya görevleri dışında görevlerinden dolayı herhangi bir şekilde kişisel menfaat sağlamaları ve hediye kabul etmeleri açıkça yasaklanmıştır.

DMK'ya göre, devlet memurlarının doğrudan ya da aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlamak amacıyla hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır.<sup>155</sup> Devlet memurunun denetimi altında bulunan veya kendi görevi veya kurumu ile ilgili bir girişimden, hangi isimle olursa olsun bir menfaat sağlaması yasaktır.<sup>156</sup> DMC, memurlarla amirleri arasındaki çıkar ve hediye ilişkisini de düzenlemiştir: 'Amir, ... maiyetindeki memurlardan hususi bir menfaat temin edecek bir talepte bulunamaz, hediyesini kabul edemez ve borç alamaz.'<sup>157</sup> Bu hüküm ile yükselme veya belirli tasarrufların amirce gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla hediye veya diğer çıkar unsurlarının kullanılmasının önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

#### 1.2. Yolsuzluklarla İlgili Suçlara İlişkin Yargılama:

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, memurların görevleriyle ilgili suçlardan ötürü özel hükümlere göre yargılanacakları yönünde düzenleme yapmaktadır. Kanun Maddesi, 'Devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma

---

<sup>155</sup> 657 sayılı DMC, md. 29.

<sup>156</sup> 657 sayılı DMC, md. 30.

<sup>157</sup> 657 sayılı DMC, md. 10.

ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir.’ Şeklinde bir hüküm içermektedir.<sup>158</sup>

Düzenlenen bu hüküm çerçevesinde, memurların yargılanmaları ile ilgili özel yargılama yöntemleri getiren iki kanun bulunmaktadır. Bunlardan ilki, 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat, ikincisi ise, 3268 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’dur. Memurin Muhakematı Hakkında Kanun, memurların görevleri esnasında veya görevleri ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı yargılanmalarında, özel bir kavuşturma yöntemi getirmekte; hem memurların özel bir güvenceye sahip kılınmasını, hem de kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu kanun, ilk soruşturmanın idari makamlarca yapılmasını öngörmektedir.

657 sayılı Kanun, 17. maddesi ile Memurin Muhakematı Hakkında Kanun’un uygulanmasını daraltmaktadır. Söz konusu madde şu şekilde bir hüküm içermektedir: ‘Bu Kanunda yazılı suçlarla, irtikap, rüşvet, ihtilas ve zimmete para geçirme, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümleri uygulanamaz. Bu fıkra hükmü müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar hakkında uygulanamaz. Görevleri veya sıfatları sebebi ile özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tabi olan sanıklarla ilgili kanun hükümleri saklıdır.’<sup>159</sup> Bu hüküm ile 3628 sayılı kanun, yolsuzluk kapsamındaki suçlarla ilgili olarak, Memurin Muhakematı Hakkında Kanun’un getirdiği özel güvenceyi ortadan kaldırmaktadır.

<sup>158</sup> 657 sayılı DMK, md. 24.

<sup>159</sup> 3628 sayılı Kanun, md. 17.

657 sayılı Kanun, bahsi geçen suçlarla ilgili olarak ilk soruşturmanın Cumhuriyet Savcılarınca yapılmasını öngörmektedir.<sup>160</sup> Cumhuriyet Savcısı, 17. maddede yazılı suçların işlendiğini öğrendiği zaman, sanıklar hakkında doğrudan doğruya ve bizzat soruşturmaya başlayarak, durumu atamaya yetkili amirine veya mal bildirimlerinin verileceği mercilere bildirir. 3628 sayılı Kanun'a göre özel Kanunlarında aksine bir hüküm mevcut olsa dahi, ilgili kişiler, özel veya kamu kuruluşları, 3628 sayılı Kanun'a göre soruşturma ve kavuşturmaya yetkili kişi ve mercilere istenilen bilgileri eksiksiz vermek zorundadırlar.<sup>161</sup>

### 1.3. İhbarcılar ve Korunmaları:

Mevzuatımızda, ihbarcılıkla ve ihbarcılarının korunmasıyla ilgili bağımsız bir düzenleme bulunmamakla beraber, 3628 sayılı Kanun'da yer alan, yolsuzluk kapsamındaki suçların ihbarıyla ilgili hükümlerle, Anayasa'nın 74. maddesinde bulunan 'dilekçe hakkı' ve DMK'nın 21. maddesinde düzenlenen 'müracaat ve şikayet hakkı' ile ilgili hükümleri, bu kapsamdaki düzenlemeler içerisinde ele alabiliriz.

Anayasa'nın 74. maddesi, vatandaşların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazı ile başvurma hakkına sahip olduklarını belirtmektedir.<sup>162</sup> Devlet Memurları Kanunu ise, 'Devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikayet ve dava açma hakkına sahiptirler.' Biçiminde

<sup>160</sup> 3628 sayılı Kanun, md. 19.

<sup>161</sup> 3628 sayılı Kanun, md. 20.

<sup>162</sup> AY, md. 74.

bir düzenleme içermektedir.<sup>163</sup> Anlaşılacağı gibi yolsuzluklarla ilgili ihbarlar, genel olarak şikayet kapsamında değerlendirilerek, hem Anayasadaki hüküm gereği TBMM'ye, hem de DMK'daki hüküm gereği ilgili mercilere yapılabilir.

3628 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemelerde ise, 'ihbar' ve 'muhrir' kavramları açık olarak kullanılmaktadır. 3628 sayılı Kanun'un 18. maddesinde, 17. maddede yer alan yolsuzluk kapsamındaki suçlara dair ihbarların, doğrudan Cumhuriyet Başsavcılıklarına yapılacağı belirtilmektedir. İhbar üzerine hemen bir ihbar tutanağı düzenlenir ve bir örneği muhbire verilir. Bu madde ayrıca muhrirlerin korunmasını da hükme bağlamaktadır. Hükme göre, muhrirlerin kimlikleri, rızaları olmadıkça açıklanamaz. İhbar konusu müsnet suç hakkında, dava açılıncaya kadar bilgi vermek ve yayın yapmak yasaktır.<sup>164</sup>

Türk kamu yönetiminde, ihbar ve şikayet, oldukça yaygın bir uygulama olarak görünmektedir. Uygulamada iki şekilde şikayet mekanizması yer almaktadır. Bunlardan ilki, bir kamu görevlisinin amirleri veya diğer kamu görevlileri hakkında şikayette bulunmasıdır. Kamu görevlileri, çoğunlukla yükselebilmek için kendi yeteneklerini ortaya koymak yerine, olası rakiplerini gözden düşürmek yolunu seçmektedirler. Bunun için ise, şikayet mekanizmasını kullanırlar. İkincisi ise, hizmetten yararlanan vatandaşların kamu görevlileri hakkında şikayette bulunmasıdır.<sup>165</sup>

<sup>163</sup> 657 sayılı DMK, md. 21.

<sup>164</sup> 3628 sayılı Kanun, md. 18.

<sup>165</sup> Cahit TUTUM: Türkiye'de Memur Güvenliği, TODAİE Yayını, (Ankara, 1972), 60 – 61.

#### 1.4. Etiğe Dayalı Yönetim Kültürü ve Kamu Yönetiminde Etik Eğitimi:

Etiğe dayalı bir yönetim kültürünün oluşturulması ve bunun önemli bir aşaması olan kamu yönetiminde etik eğitimi, her geçen gün önemi daha çok artan ve yozlaşmaya yönelik davranışların ortaya çıkışının önünde önemli bir set oluşturabilmesi umuduyla üzerinde durulması gerekli bir konudur.

##### 1.4.1. Etiğe Dayalı Yönetim Kültürü:

DMK'nın 10. maddesi yönetim kültürünün oluşturulmasında en önemli rolü amirlere vermektedir. Madde, '(Amirler) maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli ve sorumludurlar.' Şeklinde bir düzenlemeyi içermektedir.<sup>166</sup>

Amirlere memurların hem teknik ve mesleki açıdan, hem de etik açıdan yetiştirilmeleri konusunda sorumluluk verilmektedir. Ayrıca memurların hal ve hareketlerini kontrol etmeleri için de amirlere etik bakımdan önemli bir işlev verilmektedir.

---

<sup>166</sup> 657 sayılı DMK, md. 10.

#### 1.4.2. Kamu Yönetiminde Etik Eğitimi:

Kamu yönetiminde, gerek hizmet içi eğitimlerle, gerekse de hizmet öncesi eğitimlerle etik unsuru üzerinde durulmalıdır.

Hizmet içi eğitimde aday memurların yetiştirilmesine yönelik olarak çıkarılan genel yönetmelikte eğitimin amacı ifade edilmektedir. Söz konusu madde, 'Eğitimin amacı; Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, Atatürk İnkılap ve İlkelerine, Anayasada ifadesi bulunan Atatürk Milliyetçiliğine sadakatle bağlı kalacak, Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını milletin hizmetinde olarak tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine bağlı kalarak uygulayacak yurt ve vatandaş sevgisi ile dolu, güleryüzlü, yol gösterici, vatandaşlara daima yardımcı, disiplinli ve bilgili memur yetiştirmekir.' Şeklinde bir düzenlemeyi içermektedir.<sup>167</sup>

Sözü geçen yönetmeliğin 5. maddesinde de etik ile ilişkilendirilebilecek konular görülebilmektedir. 'Memurların ödev ve sorumlulukları', 'memurlara ilişkin yasaklar', 'amir-memur ilişkileri', 'beşeri ilişkiler', 'gizlilik ve gizliliğin önemi', 'devlet malını koruma ve tasarruf tedbirleri' gibi konular bunlar arasında sayılabilir.

Verilen yasal çerçeve çok genel bir düzenlemeyi kapsamaktadır. Kamu yönetiminde etik eğitiminin çok daha ayrıntılı düzenlenmesi ve etkili hale getirilmesi günümüz şartlarında oldukça önemli bir konumda bulunmaktadır.

---

<sup>167</sup> AMYİGY, md.4/a-1.



### 1.5. Denetim Kurumları:

Yönetmel alanda durumsal bir değerdendirme yapabilmek ve aksayan yönleri ortaya çıkarabilmek için denetim yollarına başvurulur. Bu açıdan yönetmel kuruluşlar üzerinde, 'hukuka uygunluk' ve 'yerindelik' denetimi olmak üzere iki tür uygulama söz konusudur. Yönetimin uygulamalarının sadece hukuka uygun olması yeterli değildir. Yapılan uygulamaların yerinde olması, yani hizmetlerin yozlaştırılmadan, bu hizmetlerin kamuya yararlı ve verimli olarak yürütülmesi de gereklidir.<sup>168</sup>

Ülkemizde yönetmel açıdan meydana gelebilecek yozlaşmış uygulamalarla ilgili olarak özel bir örgütlenme mevcut değildir. TBMM, yürütme ve yargı organları doğrudan ya da dolaylı olarak oluşan yozlaşmış uygulamalarla ilgili olarak denetim ve incelemelerde bulunabilmektedir.

Yozlaşmalara ilişkin denetim yolları yasama denetimi, yürütme denetimi ve yargısal denetim olmak üzere üç başlık altında ele alınabilir. Yasama denetimi TBMM tarafından yapılmaktadır. Bu denetim, milletvekillerinin mecliste soru sorması, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması şeklinde gerçekleşir. Ayrıca parlamento ve meclis araştırma komisyonları da yozlaşmalarla ilgili karar alma ve rapor hazırlama yetkisine sahiptirler. Yönetmel denetim ise, iç denetim, dış denetim ve özel denetim yollarını kapsar. Kamu kurumlarının kendilerini kendi teftiş kurulları aracılığıyla denetlemeleri iç denetimi, kendi bünyeleri dışında kurullarca teslim edilmeleri ise dış denetimi ifade eder. Ülkemizde özel denetimi ise, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu gerçekleştirmektedir. Bu kuruluşlar, özellikle

---

<sup>168</sup> Raci KILAVUZ: a.g.e., 255.

yozlaşmaların önlenmesi amacıyla oluşturulmuş kuruluşlar değildir. Aynı şekilde, yargısal denetim açısından da oluşturulmuş özel bir mahkeme bulunmamaktadır. Adli, idari, Askeri Mahkemeler ve Yüksek Mahkemeler genel olarak yozlaşma suçlarına ilişkin davalara bakmaktadırlar.

#### 1.6. Mal Bildirimi:

Anayasanın 71. maddesi, kamu hizmetlerine girenlerin mal bildiriminde bulunmalarını istemektedir. Devlet Memurları Kanunu da 14. maddesinde; devlet memurlarının kendileri ile eşlerine ve velayetleri altında bulunan çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacakları ve borçları hakkında, özel yasada yazılı hükümler uyarınca mal bildiriminde bulunmalarını hükme bağlamaktadır.<sup>169</sup>

Aynı şekilde 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu da ilgili konuya dair düzenlemeler de bulunmaktadır. Bu kanunun ilk üç bölümü, mal bildirimini ile ilgili hükümleri içermektedir. Dördüncü bölüm ise bu kanunda yazılı suçlarla bazı suçlardan ötürü soruşturma usulünü düzenlemektedir. Son bölümde ise çeşitli hükümler düzenlenmektedir. Kanun'un 4. maddesinde haksız mal edinme kavramı tanımlanmaktadır. Buna göre, kanuna ve genel ahlaka uygun olarak elde edildiği ispat edilemeyen mallar veya ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar biçiminde ortaya çıkan artışlar, bu kanunun uygulanmasında haksız mal edinme sayılmaktadır.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> 657 sayılı DMK, Md. 14

<sup>170</sup> 3628 sayılı kanun, Md. 4

### 1.7. Kamu Görevlerine Girişte Karakter:

Mevcut olan kamu personel rejimine göre kamu hizmetine girişte ülkemizde liyakat ilkesi hakimdir. Bu ilke gereğince, kamu hizmetine girişe, birtakım genel ve özel şartlar aranmaktadır. DMK'nın 48. maddesi şu şekilde bir hüküm içermektedir: "Taksirli suçlar ve aşağıda sayılan suçlar dışında tecil edilmiş hükümler hariç olmak üzere, ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis veya affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref veya haysiyet kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak."<sup>171</sup> Bu sayılan yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyet kırıcı suçlardan hükümlü bulunması, karakter özellikleri bakımından yeterli olmadığını gösterebilecek bir husustur. Böylelikle dolaylı olarak, adayın karakteriyle ilgili bir şarta yer verilmiş olmaktadır.

## 2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DAVRANIŞIN OLUŞTURULMASI SÜRECİ

Kamu yönetiminde etiğin artan önemiyle beraber buna yönelik davranışın oluşturulması için birtakım düzenleme ve girişimler söz konusu olmaktadır. Bunların hepsi uygun davranış standartlarının yerleşmesi için birer süreç ve aşama olarak değerlendirilebilir.

<sup>171</sup> 657 sayılı DMK. Md.48/A-5

## 2.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun:

Onbir maddeden oluşan “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” 25 Mayıs 2004 tarihinde 5176 no.lu kanun olarak kabul edilmiştir.<sup>172</sup>

Kanun, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verilebilirlik, kamu yararı gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemeyi ve uygulamayı gözetmeyi amaçlamaktadır.

### 2.1.1. Kurulun oluşumu:

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun’da yazılı görevleri yerine getirmek üzere Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Bakanlar Kurulu, bu Kanun kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamak üzere; bakanlık görevi yapmış olanlar arasından bir üye; il belediye başkanlığı yapmış olanlar arasından bir üye; Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliye ayrılanlar arasından üç üye; müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından üç üye; üniversitelerde rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri veya bunların emeklileri arasından iki üye; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe

<sup>172</sup> <http://www.hukuki.net/kanun/5176.15.text.asp>, (2006), 1.

yöneticiliği yapmış olanlar arasından bir üye olmak üzere toplam onbir üyeyi biri Başkan olmak üzere seçer ve atar.<sup>173</sup>

#### 2.1.2. Kurulun Görevleri

Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili kılınmıştır.<sup>174</sup>

#### 2.1.3. Kanunun Getirdiği Yenilikler:

Bu kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek ile görevli ve yetkilidir.

Mevzuatımızda kamu görevlilerine yönelik etik kapsamda değerlendirilecek çok sayıda hüküm yer almaktadır ancak bu kanun ile yeni bir uygulama olarak etik ilkelerinin hayata geçirilmesi sağlanmış olmaktadır.

---

<sup>173</sup> 5176 sayılı kanun, md.2.

<sup>174</sup> 5176 sayılı kanun, md.3.

Etik kurullar kamu kurumlarının olası kuraldışı davranışlarının önlenmesinde etkili olmaktadır, daha da önemlisi bu tür kontroller demokratik denetimin yükselmesine, yönetsel takdir yetkisinin azalmasına ve vatandaş lehine kullanılmasına neden olmaktadır.

#### 2.1.4. Kanuna Yönelik Eleştiriler

Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un, bazı kamu görevlilerine düşündürücü muafiyetler getirmektedir. Kanun'da Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, Yargı mensupları ve üniversite üyeleri bu Kanun'un kapsamı dışında tutulmuşlardır. Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensuplarının kendi mekanizmalarının olması, üniversitelerin ise ayrı bir dokusu ve özerk yapıda olmaları nedeniyle kapsam dışında bırakıldıkları ifade edilmektedir.

Etik Kurul'un alacağı kararların yargı kararı olmaması nedeniyle büyük bir yaptırım da yoktur, kurul herhangi birşey tespit ettiğinde bunu disiplin kurullarına, ilgili kurullara bildirmekte, kendisi herhangi bir ceza vermemektedir.<sup>175</sup>

Etik ve davranış kuralları, temel ölçütler ve değerler belirtilmeksizin, bütünüyle kurulacak kurulun inisiyatifine ve hazırlanacak yönetmeliklere bırakılmaktadır.

---

<sup>175</sup> TÜSİAD: Basın Bülteni, "Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik", Özet Bulgular, (Ankara, 2005), 4.

Kanun'da etik ilkelerin belirtilmemiş olması ve “etik” sözcüğünün belirsizliği nedeniyle subjektif ve keyfi değerlendirmelerin görülebileceği ve uygulamada çok ciddi sorunlarla karşılaşılabilen söz konusu olabilir. Böylelikle kanunda beklenen sonuç elde edilemeyebilir.

Kurul üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi ile kurulun yürütmeye karşı bağımsız olamayacağı ve objektif karar veremeyeceği de kanuna yöneltilebilecek eleştiriler arasında yer alabilir.

Kurulda görev yapacak kişilerin nitelikleri uygulamada yeterli olabilse de etik ilkeleri belirleme açısından yeterli olmayabilir, bu nedenle bir danışma kurulunun oluşturularak ilkelerin hazırlanmasında yol gösterici olması sağlanabilir.

## 2.2. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu:

9 Ekim 2003 tarihinde 4982 no.lu kanun olarak kabul edilen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile Türkiye’de gizli yönetimden şeffaf yönetime doğru bir adım atılmıştır.

Bilgi edinme hakkı, giderek yaygınlaşan bir nitelik göstermektedir. Ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel gelişmeyle beraber, toplumların kamusal sorunlara karşı ilgisi geliştikçe, bilgi edinme hakkına olan ihtiyaç da artmaktadır. Türkiye’de de kendini hissettiren bu ihtiyaç, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile karşılanma amacı içerisinde. Söz konusu kanunun amacını açıklayan birinci maddesinde, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını

kullanmalarına ilişkin esas ve usuller düzenlenmektedir.<sup>176</sup> Kanun, bilgi edinme başvurusu ile ilgili yapılacak itirazları incelemek, itiraz üzerine bir bilgi veya belgenin devlet sırrı veya ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin nitelik taşıyıp taşımadığı hakkında karar vermek ve bu alanda verilen kararları incelemek üzere, dokuz üyeden oluşan, "Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu" oluşturulmasını da düzenlemektedir.<sup>177</sup>

### 2.2.1. Bilgi Edinme Hakkının Kapsamı:

Bilgi edinme hakkı, genel itibariyle, bilgilenme ihtiyacının bir sonucudur. Bilgi edinme, kamu yönetiminin kararları, eylem ve işlemleri konusunda resmi açıklamaları beklemeden, gerekli olan belge ve bilgilerin elde edilmesi olgusudur. 4982 sayılı kanunun 2. maddesine göre, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetleri bilgi edinme hakkının kapsamındadır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olarak bilinen oda, borsa, gibi örgütler bu kanunun kapsamında bulunurken yasama ve yargı organının idari nitelik taşıyan faaliyetlerinin, bilgi ve belgelerinin bu kanun kapsamında olup olmadığı konusunda bir açıklık yoktur.

Bilgi edinme hakkının önemli bir noktası, yönetimin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma serbestisidir. Bu serbesti, kamu yönetiminin elindeki çeşitli bilgilerin veya dokümanların, halkın veya ilgililerin yararlanmasına sunulmasıdır. Bu durum, kamu yönetiminin faaliyet sahasını, hem kamu görevlileri hem de halk tarafından kullanılan ortak bir alan haline getirmektedir.

<sup>176</sup> Musa EKEN: "Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru", AİD, 38/1, (Ankara, 2005), 118.

<sup>177</sup> 4982 sayılı kanun, md.14



Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 3. maddesi, kamu yönetiminin faaliyet sahasında yer alan ve üretilmiş olan ne tür bilgi ve belgelerin bu hakkın kapsamında bulunduğu sorusuna yanıt vermektedir. 2. maddede sayılan kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu kayıtlarda bulunan her türlü veri, yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcıları, yine bu kanun ile getirilen sınırlamalar dışında bilgi alma hakkı kapsamındadır.<sup>178</sup>

#### 2.2.2. Bilgi Edinme Hakkının Kullanımı:

Bilgi edinme hakkı, gerçek veya tüzel kişilere tanınmaktadır. Bu haktan yalnızca vatandaşlar değil, yabancılar da yararlanmaktadır. Ülkede yaşayan gerçek ve tüzel kişi niteliğindeki yabancıların da yönetimin faaliyetlerinden etkilenmeleri söz konusu olduğundan, onlara da kendilerini ilgilendiren konularda bilgi edinme hakkının verilmesi doğaldır. Ancak kanun, Türkiye'de ikamet eden yabancılara bilgi edinme hakkını tanıırken birtakım sınırlamalar getirmektedir. Sınırlama, iki düzeyli olarak karşımıza çıkmaktadır. İlki, yabancılar, ancak kendileriyle ve faaliyet alanlarıyla ilgili bilgilere ulaşabilmektedirler. İkincisi ise, Türkiye'de yabancı olarak kabul edilen kişilerin vatandaşı olduğu ülkelerin Türk vatandaşlarına da bilgi edinme hakkını tanımaları gerekmektedir.

---

<sup>178</sup> 4982 sayılı kanun, md.2-3.

### 2.2.3. Başvuru Sahibinin Uyacağı Usul ve Esaslar:

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda, bilgi ve belgelere ulaşmada başvuru sahiplerinin izlemesi gerekli yolu ve uyulması gerekli kurallar düzenlenmektedir. Buna göre; “Bilgi edinme başvurusu, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, oturma yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin ünvanı ve adresi ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren dilekçe ile istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşa yapılır. Bu başvuru, kişinin kimliğinin ve imzasının veya yazının kimden neşet ettiğinin tespitine yarayacak başka bilgilerin yasal olarak belirlenebilir olması kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. Dilekçede, istenen bilgi veya belgeler açıkça belirtilir.” Hükmüne yer verilmektedir.<sup>179</sup>

### 2.2.4. Bilgi Edinme Hakkının Sınırları:

Bilgi edinme hakkı, kamu yönetiminin, tüm karar, düşünce, plan, proje ve bilgisine ulaşma imkanı vermemektedir. Devletin ve kamunun güvenliğini sağlamak amacıyla “milli savunma”, “dış ilişkiler”, “mali politikalar”, “idari ve adli soruşturma / kovuşturma”, ile “hazırlık aşamasındaki ve yönetimin iç düzenine ait dokümanlar” konusunda sınırlamalar içermektedir. Bunlarla beraber; “yargı denetimi dışında kalan işlemler”, “istihbarata ilişkin bilgi ve belgeler”, “devlet sırrına ilişkin bilgi ve belgeler”, “ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler” de istisna olan alanlar arasında yer almaktadır. Bilgi edinme hakkı kapsamında, “özel hayatın gizliliği” açısından da sınırlamalar

---

<sup>179</sup> 4982 sayılı kanun, md.6.

bulunmaktadır. “Ticari ve mali bilgiler ile fikir ve sanat eserleri” de söz konusu hak kapsamında sınırlamalar içermektedir.<sup>180</sup>

### 2.3. Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı:

Ülkemizde Bakanlar Kurulu’nun 12.01.2002 tarihli ve 2002/3 no.lu prensip kararı ile Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı kabul edilmiştir. Bu eylem planında şu değerlendirmelere yer verilmektedir:

- Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın arttırılması, çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi gerekmektedir.

- İş ve işlemlerin yeterince saydam olmaması, hesap verme sorumluluğunun tam olarak işlememesi kamu yönetiminde gözetilen amaçlara ulaşmayı engellemekte ve yolsuzlukların artmasına neden olmaktadır. Genellikle yozlaşma, iltimas veya rüşvet kavramlarıyla eşanlamlı olarak kullanılan yolsuzluk olgusunun son yıllarda sadece ülkemizin değil, küreselleşen dünyanın da ortak sorunu olduğu hususu gözden uzak tutulmamalıdır.

- Hukuk devleti ilkesini zedeleyen, vatandaşın kanun önünde eşitliğini ortadan kaldıran ve siyasi otoriteye duyulan güveni zaafa

---

<sup>180</sup> Musa EKEN: a.g.m., 125-126.

uğratan, özetle yolsuzluklarla etkili bir mücadele için idarenin işleyişinde ve kaynakların dağılımında açıklık ve hesap verilebilirliğin esas alınması, bu konudaki yasal ve idari boşlukların giderilmesi gerekmektedir.

Bu eylem planının temel amaçları, haklı bir talebin karşılanması için bir aracı bulma veya ödeme yapma endişesinin kesinlikle ortadan kaldırılması, rüşvet ve benzeri menfaat karşılığında haksız olan taleplerin karşılanmasına meydan verilmemesi için caydırıcı disiplin ve cezai yaptırımların uygulanmasında etkinliğin sağlanması yönetimi, yönetimin koyduğu objektif kurallara göre hem hiyerarşik olarak içten, hem de vergi ödeyenler açısından dıştan denetleyen ve sorgulayan çağdaş bir kamu yönetimine geçilmesi siyasal sisteme ve kamuya olan güvenin güçlendirilmesi olarak sıralanabilmektedir.<sup>181</sup>

#### 2.4. 58. Hükümet Acil Eylem Planı:

58. Hükümetin Acil Eylem Planı'nda "Yolsuzlukla Mücadele" başlığı altında:

- Yolsuzluklar Hakkında Ceza Hukuku Sözleşmesi ile Yolsuzluklar Hakkında Medeni Hukuk Sözleşmesi'nin imzalanması,
- Yolsuzluk ve usulsüzlük konularında cezaların caydırıcı hale getirilmesi,

<sup>181</sup> <http://www.treasury.gov.tr/karar.pdf>, (2006).

- Görevden ayrıldıktan sonra yapılamayacak işlerle ilgili alanların genişletilmesi ve etkin bir şekilde uygulanması,
- Siyasetin finansmanının şeffaf hale getirilmesi,
- Mevzuattaki “sır” kavramının yeniden belirlenmesi,
- Yolsuzluk konusunda hükümet - kamu yönetimi – yargı – medya ve sivil toplum diyalogunun geliştirilmesi,
- Kanun gerekçelerinde, kanunun getireceği fayda ve maliyetlerin yeralması,

Hususları ele alınmış ve sözkonusu faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için, faaliyetlerin detayları, ilgilileri ve sorumluları ile hedef süreler planda belirtilmiştir.<sup>182</sup>

## 2.5. Sivil Toplum Girişimleri:

TÜSİAD Yüksek İstişare Konseyi 19 Eylül 2003 tarihinde toplanarak Kamu Kesiminde Kurumsal Yönetim ve Etik Altyapı başlıklı bir seminer düzenlemiştir. Seminer ile birlikte TÜSİAD, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü “(OECD)”nın “Kamu Hizmetinde Etik” ve “Devlet ve Birey Arasında Güven İlişkisi: OECD Ülkelerinde Alınan Etik Altyapı Önlemleri” başlıklı raporlarının Türkçe çevirilerini kamuoyuna duyurmuştur. Yine bu toplantıda etik altyapının oluşturulmasında sistem dışı rantların ortadan kaldırılmasının önemi vurgulanarak, bunu sağlamanın 8 şartı açıklanmıştır. Bu 8 şart:

<sup>182</sup> TC. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep>, (2006).

- Siyasi kararlılık,
- Etkin yasal düzenleme, şeffaflık, eşitlik,
- Yargının hızlandırılması, uzmanlaştırılması,
- Uygun çalışma koşulları, erişilebilirlik,
- Siyasi parti gelirlerinin etkin biçimde izlenmesi,
- Etik kuralların yerleştirilmesi, dokunulmazlıkların sınırlandırılması,
- Meslek örgütlerinin etkin denetimi,
- Aktif sivil toplum olarak ifade edilmiştir.

Bunun yanında TÜSİAD ve TESEV'in 14 Aralık 2002 tarihinde yaptığı ortak bildiride şu ifadeler yer almaktadır:

“.....Kamu yönetim reformunun dayanacağı ana ilkeler saydamlık, liyakat, idari kapasite, verimlilik ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olarak sıralanabilir. Saydamlık, devletin faaliyetlerinin ve tasarruflarının toplum tarafından izlenebilir hale gelmesidir ve devletin topluma hesap verebilirliğinin ana koşullarından biridir.”<sup>183</sup>

---

<sup>183</sup> TÜSİAD – TESEV: Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Toplumsal Bilinçlenmeye Doğru TÜSİAD – TESEV Ortak Duyurusu, (Aralık, 2002).

### 3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOZLAŞMAYA KARŞI ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kamu yönetiminde, yozlaşmaya yönelik önlemler ve getirilecek çözüm önerileri yasal açıdan, yönetsel açıdan ve toplumsal açıdan olmak üzere üç farklı ancak birbiriyle son derece ilişkili alan çerçevesinde ele alınarak incelenebilir.

#### 3.1. Yasal Düzenleme Önerileri:

Yasal bakımdan yapılacak düzenleme ve önlemlerin tek unsuru yaptırımların ağırlaştırılması olmamalıdır. Suçun açığa çıkma olasılığını arttırmak, suçun yaptırımını arttırmaktan çok daha etkili ve işlevseldir. Ülkemizde yasaların dilinin anlaşılmasında sorunların olması, yasaların numaralandırma sistemindeki sorunlar, yürürlükte olan yasalar konusunda bir açıklığın bulunmaması gibi terslikler neticesinde yasaların benimsenmesi ve uygulamaya geçirilmesi zorlaşmaktadır. Yönetsel yozlaşmaların önlenmesi ve etik davranışın oluşturulması sürecinde konuya özel önlemler ve düzenlemelerden önce bu gibi genel sorunların da giderilmesi mutlaka ki etkili olacaktır.

Türk Ceza Kanunu, sosyal ve ekonomik gelişmelere bağlı olarak yeni oluşan yozlaşma tiplerini ceza kapsamına almalıdır. Yine bu kanun kapsamında, rüşvet ve irtikap suçunun farkının vatandaşların ihbar eylemlerini önlemesi bakımından daha iyi belirtilmesi de yerinde bir düzenleme olabilir.

Devlet İhale Yasası üzerindeki eleştirilerin ağırlık noktası, ihale öncesi süreç ile teklif edilen fiyat sistemi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ülkemizde ihale konusu işin teslimi ile ilgili kontrol süresinin oldukça zayıf olduğu, devletin bu süreç içerisindeki ihmal ve suistimaller nedeniyle büyük çaplı zararlara uğradığı, ihale komisyonlarının oluşumunda ve karar verilmesinde siyasi ve bürokratik müdahalelerin sıkça söz konusu olduğu ve yasadışı örgütlü yapıların ihale sürecini her aşamada etkilediği gibi hususlar kamu ihalelerinin etkinliğini düşüren önemli faktörler arasında yer almaktadır. Bu açıdan kanun kapsamında, ihalelerdeki gizliliğin en alt düzeye indirilmesi, ihalelerin sisteminin yeniden düzenlenmesi, uygun bedel tespitinin çok daha uzman kişilerce yerine getirilmesi gibi yapılanmalar önerilebilir.<sup>184</sup>

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu çerçevesinde, kamu görevinden ayrılanların (eşleri ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler de dahil) gelirlerinde gözlenen artışların açıklamasını idare, eski kamu görevlisinden isteyebilmeli ve açıklanamayan artışlar işleme tabi tutulmalıdır. Böylelikle, kamu görevi sırasında yozlaşmış davranışlar içerisinde bulunup, bunun getirisinden kamu görevinden ayrıldıktan sonra yararlanılmasının önüne geçilmesi sağlanmış olacaktır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun işlevsel bakımdan daha uygun hale getirilmesi de yozlaşmaların önlenmesinin ve rüşvetle mücadelenin kilit noktalarından birisidir.

Yönetmelik yozlaşmaların önlenmesi açısından, sağlanabilecek önemli yasal düzenlemelerden biri de konuyla ilgili tüm usul ve esasların ayrıntılı olarak ele alınabileceği bir "Devlet Etiği" yasasının oluşturulması olarak değerlendirilebilir.

---

<sup>184</sup> Coşkun Can AKTAN: Temiz Toplum ve Temiz Siyaset, 1994, 123-124.



### 3.2. Yönetmel Reform Önerileri:

Günümüzde kamu yönetimi olması gereken aksine, toplumdaki bireylerin biraraya gelerek oluşturdukları yönetim anlayışının aslına uygun işleyiş bütünlüğünü kaybetmiş, bir bilinmez haline gelmiş durumdadır. Yönetimi içine düştüğü bu bilinmez durumdan çıkaracak ve olması gerektiği hale getirecek olanlar da toplumu oluşturan ve yozlaşma olgusunu farklı boyuttaki görünüşlerinde aktör olarak yer alan bireylerdir.

Merkeziyetçilik, kırtasiyecilik, bürokratik bozukluk, kamu işlerinin karmaşıklığı, kamu görevlisi alımının tam anlamıyla belli bir sisteme oturtulamaması, kamuda görev yapan görevlilerin yetersiz maaşlarla çalışmaları, kamu yönetiminin büyüklüğü ve kamu yönetiminin dışı kapalılığı gibi sebepler yönetim sistemimizin yozlaşmaya yol açan olumsuz taraflarıdır.

Merkeziyetçilik ilkesi, merkezi yönetimin yükünü arttırmış ve kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini engellemiştir. Bu nedenle, kaynak ve zamanın boşa harcanmasına yol açmaktadır. Bu konuda yapılabilecek en etkili çözüm girişimi kamu kaynak ve hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşımının gözden geçirilerek halkın günlük yaşamı içerisinde daha çok ihtiyaç duyduğu hizmetlerin yerel yönetim birimlerine devri, çok daha ulusal düzeydeki hizmetlerin ise merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesi olarak değerlendirilebilir. Böylelikle, aşırı merkeziyetçiliğe son verilerek yönetimin hantallıktan kurtulması sağlanabilir.

Kamu işlemlerinin karmaşıklığı, bu işlemleri bilmeyen vatandaşları başka alternatifler aramaya itmektir. Vatandaş, bilmediği

işlemleri, rüşvetle çözmeye çalışmaktadır, bu açıdan işlemlerin basitleştirilmesi, kırtasiyeciliğin azaltılması, yol gösterici yayınlara ağırlık verilmesi önerilebilir.

Kamu personel rejimimiz, kariyer, liyakat ilkesini benimsemiştir yani üst basamaklara yükselebilenin temel koşulu o basamakların gerektirdiği yeterliliğe sahip olabilmektir, buna karşın kamu yönetimimizdeki atama ve yükselmelerde, liyakat ilkesinin kimi zaman çığnenediği gözlenebilmektedir. Kamu hizmetlerinde başarılı bilgi, beceri sahibi yöneticilere ihtiyaç olduğu göz ardı edilmeksizin atamalarda ve yükselmelerde kariyer ve liyakat ilkesi ön planda tutulmalıdır.

Yozlaşmaya yönelik davranışların genel gerekçesi olarak kamu personeli tarafından ileri sürülen başlıca savunma, maaş yetersizliğidir, bu bakımdan gelir dağılımı bozukluğunu giderecek şekilde ve devlet bütçesine aşırı yük olmadan maaş artışına gidilmeli ve gizli işsizlik olarak görülen fazla istihdamın önlenmesiyle çalışanın kazandığı bir sistem kurulmalıdır.

### 3.3. Toplumsal ve Ahlaki Çözüm Önerileri:

Yozlaşmalara ve etik dışı davranışlara yönelik hangi alanda düzenlemeler getirilse de, devleti oluşturan temel unsur olan insanların yozlaşmanın kötü bir davranış olduğu bilincinde olmamaları bu düzenlemelerin hiçbirine anlam ve işlevsellik katmaz. Kamu görevlilerine etik değerlerin benimsetilmesi, sadece birtakım ilkelerin yasal ve yönetsel düzenlemelere konu olması ile mümkün değildir. Çünkü neticede yapılmaya çalışılan reformun uygulayıcıları kamu yönetiminde

görevli bireylerdir. Bu bireylerin etik anlayışları ise kamu yönetiminde önlenmesi için uğraş verilen yozlaşma olgusunun belirleyici unsurudur. Yozlaşmanın önüne geçebilmek için ilk olarak kamu yönetiminde bu sorunlara yol açan kamu görevlilerinin etik değer anlayışlarındaki sapmaların önlenmesi gerekir. Kamu görevlilerinin etik değer anlayışları ise, kamu yönetimine hakim olan kültürel altyapı ile biçimlenmektedir.<sup>185</sup>

Yozlaşmaların önlenmesi ve en aza indirilebilmesi için dürüstlüğü, erdemin ve toplumsal kurallara uymanın yükselen bir değer olarak kamuoyuna benimsetilmesi için yoğun bir bilinçlendirme çabasına girilmelidir. Bu açıdan, insanlara kuralların dışına çıkmamak, yasal ve etik temel bulunmayan yollardan çıkar sağlamamak, toplumun diğer fert ve kesinleriyle dayanışma içinde bulunmak, yardımlaşmak, karşılıklı hoşgörü ve iyi niyetle hakkına razı olmak gibi duyguların aşılmasına yönelik eğitim faaliyetlerine ağırlık verilmelidir.<sup>186</sup>

Etik dışı ve yozlaşmış uygulamalara, toplumsal tepkiyle ve yaptırımla yaklaşıldıkça bu tür davranışların görülme payının ve yine bu tür davranışların doğal karşılanıyor olmasının da önüne geçmek mümkün olabilecektir.

<sup>185</sup> Kemal ÖZSEMERCI: a.g.m., 5.

<sup>186</sup> Recep SANAL: "Kamu Kaynaklarını Eriten Yolsuzluk Olaylarının Hukuk Zemininde Önlenmesi Olanağı", Maliye Dergisi, 135, (Eylül – Aralık, 2000), 55 – 56.

## SONUÇ

Etik davranışın kamu yönetimindeki yoksunluğuna bağlı olarak ortaya çıkan yozlaşmaya yönelik davranışlar, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelemektedir. Yozlaşmış uygulamalar, beraberinde yasa tanımamazlığı ve kural dışılığı getirerek bireylerin önüne sermekte, devletin ve toplumun temelini olumsuz yönde etkilemektedir. Rüşvet ve benzeri uygulamalar, kimi zaman etkinliği artırıyor gibi görünse bile, bütün olarak ele alındığında kamu yönetiminde hizmet etkinliğinin sağlanması üzerinde olumsuz etki oluşturmaktadır. Bu sayede, kamu hizmetlerinde temel kriter olan, düzenlilik ve devamlılık sağlanamamaktadır.

Kamu yönetiminde etik davranıştan sapmalar ve yozlaşmalar nedeniyle beklenen işlevlerin verimli bir şekilde gerçekleştirilememesi, kalkınmanın da önünde önemli bir engel oluşturmaktadır.

Kural dışı ve yozlaşmaya yönelik davranışlar, kamu görevlilerini olumsuz etkileyerek, iş başarma güdülerini yitirmelerine neden olmaktadır. Dürüst ve kurallara uyan kamu görevlileri uygunsuz ve etik dışı davranışların yaptırımsız kaldığını görerek kimi zaman görevlerinden soğumakta, yaptıkları işe yabancılaşmaktadırlar. Kamu görevlileri, uygulamada birçok etik ikileme karşı karşıya kalmaktadır. Bu ikilemlerin çözümünde müracaat edilecek ilk kaynak yasa ve yönetmeliklerdir. Buna karşın hukuki düzenlemelere konu yapılamamış birçok net olmayan alan bulunmaktadır. Bu açıdan örgütsel bağlamda, yasallık tek başına neyin ahlaka uygun olduğunu belirleyememektedir. Kamu görevlilerinin karşı karşıya kaldıkları etik ikilemlerin çözümünde hukuki düzenlemeler yanında, onlara yardımcı olacak en etkili araç şüphesiz ki etik ilke ve standartlardır.

Yönetmelik etik yaklaşımı, etiğe yönelik standart ve ilkelerin, kamu yönetiminin işleyişinde karşılaşılan çıkar çatışmaları ve ikilemlerin çözümünde kullanılabileceği varsayımına dayanmaktadır. Konuya bu açıdan bakıldığında, kamu görevlilerinin davranışlarıyla ilgili etik standartların meydana getirilmesi ve bunun yaygınlaştırılması önemli hale gelmektedir. Ancak bundan çok daha önemli bir başka nokta bu ilke ve standartların benimsenmiş ve uygulanabilir bir şekilde düzenlenmesidir.

Yönetmelik uygulamalarda etik dışı davranışların hiçbir mantıklı açıklaması yapılamamaktadır. Yozlaşma ile ulusal kaynakların verimsiz ve etkin olmayan bir şekilde kullanılması günümüzün yönetim anlayışı içerisinde yer almaması gerekli bir unsurdur. Yozlaşmış uygulamalar ile suçlar arasındaki ilişki herkes tarafından kabul edilen bir durumdur. Bu nedenle yozlaşmış uygulamaların yönetmelik ve ekonomik yapıya verdiği zararlarla beraber, en fazla zararı düzeni oluşturan ve toplumsal birlikteliği sağlayan manevi değerlere verdiği gözlenebilmektedir. Çağdaş ve demokratik bir düzende güven aşınmasının ve yozlaşma maliyetinin fazla oluşu sebebiyle yönetilenlerin en haklı beklentisi kamu görevlilerinin kurallara uygun hareket etmeleridir.

Kamu yönetiminde yozlaşmış uygulamaların birçok alanda gün yüzüne çıkıyor olması ve yine bu alanda etiğin artan önemi ile Türkiye’de birçok yasal düzenlemeye gidildiği görülmektedir. Ancak bu girişim ve düzenlemeler benimsenmediği, takip edilmediği ve denetlenmediği sürece hiçbir olumsuzluğun önünde engel teşkil edememektedir. Kamu yönetiminde etik davranışın oluşturulması ve yozlaşmanın önlenmesi için etik ilkelerin kamu personeline benimsenmiş ve kurum içerisinde kurumsallaştırılmış olması gerekmektedir. Bu açıdan asıl çıkış noktası toplumsal ve bireysel

bilincin ve girişimlerin oluşturulmasıdır. Yasal çerçeve de bu sayede daha anlamlı ve etkili bir hale gelebilecektir.

## KAYNAKÇA

AKARSU, Bedia. Ahlak Öğretileri, (1982).

AKKOYUNLU, K. Ertan. "Çevre Etiği", AID, I, 31, (1998), 126.

AKTAN, Can Coşkun. "Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi, 1980-1990 Türkiye Deneyimi", (Ankara, 1992).

AKTAN, Can Coşkun. "Siyasal Yozlaşmanın Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri, Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu", (1994), 45.

AKTAN, Can Coşkun. Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: 3- Siyasal Ahlak, (İstanbul, 1999).

AKTAN, Coşkun Can. "Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri", Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu, (İzmir, 1994), 45-46.

AKTAN, Coşkun Can. Temiz Toplum ve Temiz Siyaset, (1994).

ALADA, Adalet Bayramoğlu. Yerel Yönetim ve Ahlak, (1993).

ARSLAN, Ahmet. Tarih Boyunca Ahlak, (1997).

ASHWORTH, Andrew. The Criminal Process: an evaluative study (New York, 1994).

ATALAY, Asuman. Yozlaşma ve Temiz Toplum Arayışları, (Ankara, 1995).

BAL, İhsan., BEREN, Fatih. Polis Etiği, (Ankara, 1998).

BAL, İhsan., BEREN, Fatih. Polis Etiği, (Ankara, 2003).

BAYAR, Yavuz. "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet", AİD, XII, 3, (1979), 39 - 40.

BEREN, Fatih. Kamu Yönetimi Etiği, [www.akademilenyum.org/library/etik/kye](http://www.akademilenyum.org/library/etik/kye), (2006).

BERKMAN, Ümit. "Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet", TODAİE Yay. No: III, (Ankara, 1983).

BİLGİN, Kamil Ufuk. "Kamu Yönetiminde Yönetiş Etiğinin Yönetiş Ölçeğinde Değerlendirilmesi", 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, (Ankara: TODAİE Yayınları, 1997).

BOZKURT, Ömer., ERGUN, T., SEZEN, S. Kamu Yönetimi Sözlüğü (Ankara, 1998).

BULUTOĞLU, Kenan. Kamu Ekonomisine Giriş, (İstanbul, 1981).

CEM, İsmail. Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi, (İstanbul 1988).

CHANDLER, Ralph Clark. "Deontological Dimensions of Administrative Ethics Revisited", Public Administration Management, V.28, I.4, (1999), p. 505 – 515.



CHANDLER, Ralph Clark. Deontological Dimensions of Administrative Ethics, Handbook of Administrative Ethics, (1994).

CİNGİ, Selçuk. “Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi”, Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, (1997), 13.

ÇOBAN, Orhan. “Organize Olmayan Sosyo-Ekonomik Sistemin Organize Bir Kurumu: Rüşvet”, AID, 32, 2, (Haziran, 1999), 3 – 6.

ÇULPAN, Refik. “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, AID, XIII, 2, (Haziran, 1980), 31 – 45.

DDK: “Yolsuzluklarla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Gerekli Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu”, (Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1996), 15.

DPT: Kayıtdışı Ekonomi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, (Ankara, 2001), 60.

EKEN, Musa. “Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru”, AID, 38/1, (Ankara, 2005), 114 – 118.

EKEN, Musa. “Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru”, AID, 38/1, (Ankara, 2005), 125-126.

ERGUN, Turgay. “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine” , AID, XI, (1978), 24.

ERYILMAZ, Bilal. “Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık”, Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu, (1994), 147-148.

ERYILMAZ, Bilal. “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, AID, 26, 4, (Ankara, 1993), 83.

ERYILMAZ, Bilal. Kamu Yönetimi, (İstanbul, 1997).

FOX, C. J. The Use of Philosophy in Administrative Ethics, (1994).

FRIEDRICH, Carl. J. “Corruption Concepts in Historical Perspective”, Political Corruption: A Handbook, (New Brunswick, 1990).

GÖRMEZ, Kemal. Çevre Sorunları ve Türkiye, (Ankara 1997).

HANÇERLİOĞLU, Orhan. Felsefe Ansiklopedisi – Kavramlar ve Akımlar, (İstanbul, 1993).

<http://www.hukuki.net/kanun/5176.15.text.asp> (2006)

<http://www.treasury.gov.tr/karar.pdf> (2006)

İZVEREN, Adil. Toplumsal Törebilim (Sosyal Ahlak), (1980).

KILAVUZ, Raci. Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma, (Ankara, 2003).

KILLIOĞLU, İsmail. Ahlak – Hukuk İlişkisi, (1998).

KOÇEL, Tamer. İşletme Yöneticiliği, (İstanbul, 2001).

Maliye Teftiş Kurulu: Türk Mali İdaresi ve Sistemin Yeniden Yapılandırılması Konusunda ve Türkiye’nin Uluslar arası Kuruluşlarla Yaptığı Ortak Çalışmalara İlişkin Görüş ve Öneriler, (2002), 50.

MENGÜŞOĞLU, Takiyettin. Felsefeye Giriş, (1992).

ÖZER, Mehmet Akif. “Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma”, Sayıştay Dergisi, (Ankara, 2000), S. 37, 95.

ÖZLÜSOY, F. A. Yer altı Ekonomisi, (Ankara, 1999).

ÖZSEMERÇİ, Kemal “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı”, Sayıştay Dergisi, S. 58, (2005).

PEHLİVAN, İbrahim. “Yönetimde Etik Sorunu Ve Kamu Yöneticisinin Etik Dışı Davranışları”, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, (Ankara: TODAİE Yayınları, 1997).

PEHLİVAN, İnayet. Kamu Örgütlerinde Etik İçerikli Bir Yönetim Modeli’, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu Yönetmelik ve Denetim Grubu Bildirileri, TODAİE, (1997), 18 – 25.

PEHLİVAN, İnayet. Yönetimde Etik Sorunu ve Kamu Yöneticisinin Etik Davranışları, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TODAİE, (1997).

PEHLİVAN, İnayet. Yönetmelik Mesleki ve Örgütsel Etik, (1998).

PIEPER, Annemarie. Etiğe Giriş, (İstanbul, 1999).

POPS, Gerard M. A Teleological Approach to Administrative Ethics, Handbook of Administrative Ethics, (1994).

ROSENTHAL, David M., YUDIN, P. “Felsefe Sözlüğü”, (İstanbul, Sosyal Yayınlar, 1997).

SALİ, Ali Osman –Ünal. “Yolsuzluk Analizi ve Yolsuzluklarla Mücadelede Alınması Gerekli Önlemler”, Yeni Türkiye, 13, (1997), 645.

SANAL, Recep. "Kamu Kaynaklarını Eriten Yolsuzluk Olaylarının Hukuk Zemininde Önlenebilmesi Olanağı", Maliye Dergisi, 135, (Eylül-Aralık, 2000), 47 – 56.

SAYIN, Deniz. "Yönetmelik Etik", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, II, 12, (1998), 8 – 10.

SELÇUK, Sami. "Yolsuzluklar", Türkiye Günlüğü, 44, (1997), 18.

STAHLBERG, Karl. Kamu Yönetiminin Politizasyonu, Çev. Dündar GÜLTEKİN, (TİT, 1989).

ŞAYLAN, Gencay. "Toplumsal Değişme, Yönetmelik Bozulma ve Yolsuzluk", AİD, VIII, 4, (1997), 85.

ŞEN, Mustafa Lütfi. "Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetmelik Etik Yaklaşımı", Dokuz Eylül Üniversitesi Doktora Tezi, (İzmir, 1998),

TC. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep>, (2006).

TEKELİ, İlhan, ŞAYLAN, Gencay. "Rüşvet Kuramı", AİD, VII, 3, (1974).

TOBB, Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması, TOBB Yayını, no: 358, (Ankara, Mayıs, 2000), 119-120.

TODAİE, Kamu Yönetimi Sözlüğü, (1998), 214.

TOPÇUOĞLU, Aktaran. "Devlete Bağımlı Çalışanlar ve Ücretler", AİD, X, (Aralık, 1977), 28-29.

TORTOP, Nuri., İSBİR, Eyüp Günay., AYKAÇ, Burhan. Yönetim Bilimi, (Ankara, 1999).

TURAN, İlter. Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış, (1986).

TUTUM, Cahit. “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, AİD, IX, 4, (1976), 31.

TUTUM, Cahit. Türkiye’de Memur Güvenliği, TODAİE Yayını, (Ankara, 1972).

TÜGİAD, Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet, (İstanbul, 1997), 32. Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, İstanbul, Cilt.2, 1992.

TÜSİAD, Basın Bülteni, “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik” Özet Bulgular, (Kasım, 2005).

TÜSİAD – TESEV, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Toplumsal Bilinçlenmeye Doğru TÜSİAD – TESEV Ortak Duyurusu, (Aralık, 2002).

TÜSİAD, Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulamalar, (2003), 21 – 22.

YAYLA, Yıdızhan. “Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler”, Yeni Türkiye Dergisi, IV, (Ankara, 1995), 121.

YILDIRIM, İbrahim “Bürokratik İsrar ve Nedenleri: Kavramsal Bir Yaklaşım”, TİD (2000), 50.

YILMAZCAN, Dilek. “Kamu Kesiminde Yolsuzlukla Mücadele” Vergi Sorunları Dergisi, 127, (1999), 88.

Asli Devlet Memurluğuna Atananların Yemin Merasimi Yönetmeliği,  
R.G., T. 30.01.1982, 17884.

1580 sayılı Belediye Kanunu.

2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler  
Hakkında Kanun.

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla  
Mücadele Kanunu.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.

## ÖZET

Son yıllarda, önemli boyutlara ulaşan yönetsel yozlaşma olgusu, “etik” konusunu gündeme getirmiştir. Kamu yönetimi teorisinde, yönetimin hukuksal, örgütsel, ve mali boyutlarına ağırlık verilmesine karşın, etik boyutu oldukça ihmal edilmiştir.

Türk toplumu, geleneksel bir toplum olma sürecinden uzaklaşarak modernleşmenin etkisine girmeye başlamış ve buna bağlı olarak yaşanan ani değişimler sonucunda kamu yönetimi sistemi de birçok açıdan bu süreçten etkilenmiştir. Kendisini bu ani değişim sürecine adapte etmeye çalışan Kamu örgütü, nicel düzenlemelere ve biçime ağırlık verirken, yapılan düzenlemelerin yöneten ve yönetilenlerce benimsenmesi ise göz ardı edilmiştir. Bu etkenler sonucunda da, kamu yönetiminde etik, kurumsal bir kültür olmaktan uzak kalmıştır.

Bu çalışmada, Türk Kamu Yönetimindeki etik değerlerden sapmalar ve yönetsel yozlaşmalar neden - sonuç ve çözüm önerileri boyutunda incelenmeye çalışılacaktır.

Çalışma, dört temel bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, “etik ve yozlaşma” kavramsal olarak incelenmektedir. İkinci bölümde, yönetsel yozlaşmaların nedenleri değerlendirilecektir. Üçüncü bölümde, Türkiye’de görülen yönetsel yozlaşma şekilleri incelenecektir. Dördüncü bölümde ise, Türkiye’de yönetsel etik ile ilgili normatif çerçeve, yapılan çalışmalar ve düzenlemeler üzerinde durulacaktır.

## **ABSTRACT**

In the recent years, the phenomena of administrative corruption, which have increased dramatically, have brought the subject “ethics” to the agenda. In public administration, although judicial, organizational and fiscal dimensions of administration have been analyzed to a great extent, ethics has been very much neglected.

Turkish society, has diverged from the process of becoming a traditional community, rather started to undergo the influence of modernization, and bound to this fact, Public Administration system has been influenced as a result of these sudden changes in this process. While public organization, by itself, which has worked to adopt this unexpected alteration processes has been emphasized to quantity regulations and shape, but making these regulations have not been taken into consideration by governing and governed. As a result of the these factors, ethics of public administration has kept clear of a institutional culture.

In this work, deviations of ethics values and administrative corruptions will be analyzed within the dimensions of their reasons, results and suggestions in Turkish Public Administration.

This study, is composed of four main chapters. At the first chapter, “ethics and corruption” will be analyzed conceptually. In the following chapter, the causes of administrative corruption will be evaluated. The third chapter will consist of an investigation on the types of administrative corruptions in Turkey. The final chapter will focus on the



studies and regulations on the normative frame related with the administrative ethics.